

INNPF

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

LA
IO

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Retos y dilemas para su implementación

Diana Vicher
Jorge Culebro
Editores



Diana Vicher
Jorge Culebro
Editores

Las Asociaciones Público Privadas

Retos y dilemas para su implementación

INNPF

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

65 Años mejorando
las instituciones
públicas

LA
IO

COMITÉ EDITORIAL

Diego Barría Traverso
Jorge Culebro Moreno
Mauricio Dussauge Laguna
Maximiliano García Guzmán
Roberto Padilla Domínguez
Fernando Pérez
Adriana Plasencia Díaz
Héctor Zamitiz Gamboa
Diana Vicher García

Las Asociaciones Público Privadas Retos y dilemas para su implementación

Primera edición: abril de 2020

ISBN: 978-607-9026-99-8

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Alcaldía Cuajimalpa, Ciudad de México.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto
Fernández Fuentes
**Vicepresidente
para Asuntos
Internacionales**

Ricardo Uvalle
Berrones
Vicepresidente

José de Jesús
Jiménez Hernández
**Vicepresidente para
los IAPs de los Estados
2019-2020**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres

CONSEJO DE HONOR

Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano
Ignacio Pichardo Pagaza

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

CONSEJO DIRECTIVO 2020-2023

Luis Miguel Martínez Anzures
Presidente

Gloria Luz Alejandre Ramírez
Vicepresidente

Alberto Haas Díaz
**Vicepresidente para los IAPs
de los Estados 2020-2023**

CONSEJEROS

Clicerio Coello Garcés
Adriana Reynaga Morales
David Villanueva Lomelí
Rina Marissa Aguilera Hintelholher
Mario Alberto Fócil Ortega
Gricelda Sánchez Carranza
José Martínez Vilchis
Jaime Domingo López Buitrón

ÍNDICE

Presentación	11
Carlos Reta Martínez	
Introducción	15
Jorge Culebro	
Diana Vicher	
I. TRAYECTORIA Y DESAFÍOS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS	25
Capítulo 1. Evolución de las Asociaciones Público Privadas en México 1990-2018	27
<i>Vania López Toache</i>	
<i>Luis Augusto Chávez Maza</i>	
Capítulo 2. Asociaciones Público Privadas: alcances y límites para la prestación de servicios	63
<i>Diana Vicher</i>	
Capítulo 3. El financiamiento externo y su influencia en la Asociación Público Privada para el desarrollo tanto económico como social de México	81
<i>Omar Barragán Fernández</i>	
II. ESTUDIOS DE CASO	109
Capítulo 4. Evaluación del Programa de Estrategia e Impulso a Proyectos de Asociaciones Público Privadas en México, 2017	111
<i>Rodrigo Gómez Monge</i>	
<i>Eva Castro Coria</i>	
Capítulo 5. Asociaciones Público Privadas en el sector salud. Retos en transparencia y rendición de cuentas	139
<i>Zoila Román</i>	
<i>Jorge Culebro</i>	

Capítulo 6. Asociaciones Público Privadas en el transporte público urbano: híbridos organizacionales en desarrollo <i>Everardo Chiapa</i>	157
Capítulo 7. Las Asociaciones Público Privadas en la prestación de servicios públicos: el caso del “Sistema Integrado de Transporte de León” <i>Emmanuel Sánchez López</i> <i>Julio César Contreras Manrique</i>	181
III. LA COLABORACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO EN SENTIDO AMPLIO O GENERAL	213
Capítulo 8. Centros de Investigación Público Privados: Nuevos modelos para afrontar el viejo desafío de la colaboración academia e industria <i>Miguel Adolfo Guajardo Mendoza</i>	215
Capítulo 9. Asociaciones Público Privadas para el desarrollo sustentable <i>María Concepción Martínez Rodríguez</i> <i>Patricia Mora Arellano</i> <i>Martín Vera Martínez</i>	239
Capítulo 10. El programa de estancias infantiles. Una innovación en la política social mexicana a través del uso de la Asociación Público Privada <i>Raúl Hernández Mar</i> <i>Manuel Lara Caballero</i>	269
Capítulo 11. Acuerdos público privados en materia alimentaria y de institucionalización del sector agrícola en México <i>Carlos Martínez Padilla</i> <i>Ranulfo Pérez Garcés</i>	293

PRESENTACIÓN

En su siempre tenaz interés de estar a la vanguardia en lo que toca a las orientaciones más sobresalientes que presenta la administración pública en los últimos tiempos, el INAP se ha incorporado al estudio de un tema que ha cobrado relevancia en los últimos años, las Asociaciones Público Privadas (APPs), que sin duda constituyen un tópico de central relevancia para los interesados en la disciplina debido a que son parte de la agenda pública, de allí la necesidad de conocer y generar explicaciones de cómo se configuran para comprender su existencia y las oportunidades reales que ofrecen.

Las APPS surgieron como producto de los cambios radicales que se han representado en el funcionamiento de los gobiernos y como parte de la influencia que progresivamente han adquirido las empresas privadas y los capitales financieros en las últimas cuatro décadas. El orden económico internacional se modificó como resultado de las privatizaciones, las desregulaciones, la apertura y la globalización, que abrió las fronteras a crecientes negocios de grandes conglomerados financieros y, al mismo tiempo, restó capacidad económica a los gobiernos para impulsar sus propias estrategias de desarrollo.

Entre los planteamientos que posibilitaron el surgimiento de una concepción diferente sobre el papel de los gobiernos y las empresas privadas ha estado la idea de que se han diluido las fronteras entre lo público y lo privado, por lo que el Estado ha dejado de poseer el monopolio de todas las actividades públicas, permaneciendo en su competencia exclusiva sólo aquellas de carácter vital, como la seguridad para permitir que las sociedades y la economía puedan funcionar.

Así pues, con el surgimiento de las nuevas formas de gobernar que promovieron o auguraron la eliminación de las fronteras de lo público y lo privado, se ha registrado la aparición de un nuevo y progresivo fenómeno asociado: la participación creciente de

empresas nacionales y transnacionales que se están encargando de prestar y administrar servicios públicos, lo mismo que de construir obra pública. Y con ello la efervescencia de las asociaciones público privadas.

En este marco, caracterizado por la escasez de recursos y la creciente preponderancia del sector empresarial y financiero en la prestación y administración de servicios, entre otros fenómenos, en 1992 en Reino Unido, surgen las Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative, PFI) que para 1997 se re-etiquetan con el título de Asociaciones Público Privadas (Public Private Partnerships PPP).

Aunque no hay acuerdo por cuanto a su significado se han referido como arreglos por los cuales el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera activos de infraestructura que tradicionalmente proveía el sector público. La APP se sintetiza en que una entidad del sector privado se compromete a proveer activos de infraestructura pública para periodos de 20 a 30 años, y al terminar regresan al gobierno. Durante ese periodo, el asociado privado cobra una tarifa anual por el uso de la infraestructura; la tarifa puede ser pagada por el gobierno o mediante cargos a los usuarios.

No obstante, se debe tomar en cuenta que si bien el financiamiento privado permite proveer servicios públicos, también puede acumular pasivos pues, dado el largo plazo de su contratación, los privados pueden realizar cambios en sus estrategias de inversión, en la propiedad o en la organización, o por otros factores.

Es relevante, de igual manera considerar que si bien los empresarios privados asumen el costo o una parte, estos proyectos de infraestructura requieren grandes cantidades para financiarlos y en realidad los empresarios no poseen los fondos, así que acuden a sociedades financieras para capitalizarse. Se ha encontrado que son muy altos los porcentajes de fondos que se requieren para financiar la inversión, por lo general entre el 50 y 90% del total, que se obtienen de entidades financieras en forma de deuda. Estos préstamos se consiguen dejando como garantía a los prestamistas los flujos de caja que el proyecto generará.

Otro importante punto a considerar es que las APPs pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto, ya que permiten trasladar tanto la inversión pública fuera del presupuesto, como la deuda fuera del balance del gobierno.

En síntesis, se ha encontrado que es necesario profundizar en todos los pormenores de la aplicación de las asociaciones público privadas, tanto en su contenido como en su significado. Por ejemplo, analizar que si el gobierno garantiza a las empresas ingresos mínimos y no se alcanzan, por contrato está obligado a cubrir la diferencia, y de allí la importancia de pensar de manera inteligente y creativa para hacer de las APPs un medio útil que permita construir una relación de colaboración y beneficio mutuo entre las empresas y el gobierno. Y a todo ello busca contribuir esta obra.

Quiero mencionar que fue muy gratificante observar como fue avanzando este proyecto, de cero a hoy encontrarnos con una obra elaborada por un grupo de profesores, de investigadores y estudiosos de las instituciones públicas que respondieron a la convocatoria pública y abierta que hizo el INAP para desarrollar los trabajos de investigación que ahora se nos brindan en este libro que, no tengo duda, realizará sobresalientes aportes al estudio y conocimiento de las Asociaciones Público Privadas tanto respecto a las ventajas que ofrecen, lo mismo que a las reservas y consideraciones que hay que tomar en cuenta en la decisión de ponerlas en marcha o establecerlas. Se debe resaltar la participación de investigadores de instituciones de gran prestigio que participan entre ellas la UNAM, UAM, CIDE, Universidad de Guanajuato, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Colegio de San Luis, FLACSO México, Politécnico Nacional, Universidad Autónoma de Baja California.

Estoy muy satisfecho de contemplar que lo que hace unos meses se planteó como un proyecto de investigación entre la Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Nacional de Administración Pública, tenga importantes progresos que se presentaron en un Seminario, en el que durante dos jornadas de exposición de trabajos se creó el espacio en el que se generaron reflexiones que contribuyeron a enriquecer estos trabajos de investigación.

Carlos Reta Martínez

Espero que este sea un primer proyecto conjunto muy exitoso que sienta precedentes para continuar realizando trabajos de colaboración académica entre el INAP y la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, Laboratorio de Análisis Institucional y Organizacional, en la búsqueda de generar propuestas y soluciones para atender a las problemáticas y necesidades de nuestro gobierno y administración pública.

Los invito a la lectura de esta obra que sin duda generará nuevas líneas de discusión y debate alrededor de este tema que es tendencia mundial y parte de la agenda pública de nuestro país.

Carlos Reta Martínez
Presidente del INAP

INTRODUCCIÓN

Jorge Culebro
Diana Vicher

Desde hace varias décadas, el sector público ha iniciado diversos procesos de transformación institucional, en los que se ha buscado no sólo mejorar la prestación de los servicios públicos tales como la salud, e incluso la política social, y otro tipo de servicios como la seguridad social en su sentido más amplio de servicios (Bode y Culebro, 2018; Delgado y Culebro, 2019). Los países han pretendido generar un conjunto de instrumentos que promuevan el desarrollo de una infraestructura apropiada. Una de las estrategias para lograr estos cambios ha resultado en el diseño de nuevas formas de regulación, tanto vertical como horizontal y, en consecuencia, en una reducción del papel del Estado en la prestación de los servicios, en la construcción de esquemas novedosos y en la medición de resultados. El dilema que se ha presentado para todos estos gobiernos desde entonces ha consistido en cómo diseñar instrumentos que promuevan la eficiencia y al mismo tiempo la introducción de prácticas gerenciales orientadas a aumentar la autonomía de los servidores públicos (Culebro, 2015).

Además de lo anterior, la implementación de este tipo de reformas ha contribuido a la construcción de nuevos arreglos institucionales con el sector privado, uno de estos y tal vez el más importante ha descansado en la figura de las llamadas Asociaciones Público Privadas (APPS), conocidos en sus inicios conocidos como proyectos de Inversión (Hodge y Greeve, 2005: 49). Los motivos para el diseño de estos arreglos han sido muy variados, sin embargo, generalmente se considera que su existencia obedece a dos razones principales (OCDE, 2014) una de ellas consiste en la relación precio y calidad de los servicios que se proveen, y la otra se basa en los distintos tipos de presiones nacionales e internacionales que existen para la reducción del gasto público (OCDE, 2014: 96).

En este sentido la evolución que han tenido las APPs ha pasado por un largo proceso en todo el mundo en donde su desarrollo ha permitido la coexistencia de diversas acepciones.

La noción *partnership* empezó a ser atractiva a mediados de la década de 1980, en 1990 surge la red internacional de Asociaciones Público Privadas, en 1992 las Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative: PFI) que en 1997 se reetiquetan con el título de Asociaciones Público Privadas (Public Private Partnerships PPP). En 1998 aparece la Revista *International Journal of Public-Private Partnerships*; sus promotores argumentaban que el sector privado es superior al público en la producción y prestación de servicios (Wettenhall, 2003, Shaoul, 2009: 2, Forrer, 2010: 475 citados en Vicher, 2015: 69).

Uno de los factores más importantes para promover su utilización, ha sido el papel tan importante que han jugado los organismos internacionales para su promoción; por ejemplo de acuerdo a la OCDE (2014) hay dos argumentos que apoyan la creación de APPs, el primero se refiere a ubicarlas bajo la idea de una mejor relación calidad-precio, un modelo que se supone superior a otros esquemas existentes para llevar a cabo proyectos públicos, asume que el sector privado tiene mayores incentivos para asignar activos de mayor costo-efectividad; el segundo son las limitaciones fiscales, esto es, la falta de recursos que registran los gobiernos y que los presionan para reducir el gasto público y cumplir los objetivos fiscales.

Mientras que las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, han elaborado guías para la utilización de APPs, el Fondo Monetario Internacional promueve su programa Inversión pública y asociaciones público-privadas, y en la región latinoamericana son auspiciadas con gran empuje desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Incluso la asistencia financiera se ha supeditado a que se realicen cambios en la orientación del gobierno hacia un papel que gira en torno a la asociación y facilitación (Wettenhall, 2003; Mendoza, 2012; Jamali, 2004; World Bank, 2012, citados en Vicher, 2015).

En el caso de México y Latinoamérica, es posible ubicar su auge y evolución a partir de un conjunto de reformas de la década de

los 90s, de tal forma que para el 2012 surge la primera ley sobre APPs, hasta su última reforma en el 2018. En esta ley las APPs se les define en primer lugar como “...Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país”. Aunque también incluye a aquellos “...proyectos de asociación público-privada los que se realicen en los términos de esta ley, con cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica...”.

A partir de entonces, este tipo de arreglos han tenido un crecimiento importante, en el caso de México sobresalen dos grandes áreas, la del transporte y el del sector salud, tanto a nivel federal como en el ámbito local y estatal. La experiencia de la implementación de APPs nos permite observar al menos dos dimensiones importantes, la primera se refiere a los arreglos financieros, y en segundo lugar como herramientas para la gobernanza (Hodge y Graeve, 2005: 4), en esta última llama la atención a la construcción y el desarrollo de redes de política. Por ello es que la puesta en práctica de este tipo de arreglos, supone la existencia de diversas áreas de estudios, una de ellas descansa en la llamada difusión de políticas (Zhang, Y., 2015) que incluso pueden tener el carácter de coercitivo (Appuhami, R., Perera, 2011), o bien el estudio de las APPs desde una perspectiva institucional (Zhang, 2015). En muchos de estos casos se pone énfasis al desarrollo e impacto sobre los esquemas de gobernanza a nivel internacional (Osborne, 2000), en los que la pregunta que los guía es ver si su evolución se trata de mecanismos que llevan hacia la convergencia internacionales o si más bien se trata de un fenómeno nacional, algo similar a los que sucedió con otros procesos de transformación institucional que tuvieron como base a la llamada Nueva Gestión Pública (Ketl, 2000; Culebro, 2006).

Tabla 1. Dimensiones y sectores de las APPs

	Dimensiones		
Sectores	Financiera	Organizacional / Institucional	Internacional
Salud	Riesgo compartido	Gobernanza / redes de Política.	Difusión y transferencia de políticas
Transporte	Riesgo compartido	Gobernanza / redes de Política.	Difusión y transferencia de políticas
Otros (Agua, política social)	Riesgo compartido	Gobernanza / redes de Política.	Difusión y transferencia de políticas

Fuente: Elaborado con base en Hodge y Greeve, 2005.

Aunque su desempeño no es concluyente, se han elaborado una serie de recomendaciones por parte de los organismos internacionales como el BID, entre las que destaca diseñar un marco institucional claro con recursos y apoyado por las autoridades; la existencia de un liderazgo político que permita tener también una base de apoyo en la ciudadanía mediante instrumentos de consulta y el involucramiento de los ciudadanos y su respectivo monitoreo. Lo que supone la existencia de autoridades y agencias reguladoras con mandatos claros y recursos suficientes, para asegurar que la regulación sea transparente y con mecanismos de evaluación constante (BID, 2014).

Aun cuando, ha existido un gran interés por el estudio de las APPs y se han vuelto sumamente populares, el libro pretende ir más allá que apuntalar un conjunto de recomendaciones; a través de esta edición sostenemos que es importante estudiar el concepto de APPs y ampliarlo de tal forma que pueda comprender toda la gama de colaboraciones y arreglos financieros y organizacionales; además, consideramos importante revisar las experiencias de la implementación de APPs en un contexto distinto al cual surgieron como en México sobre todo porque la literatura de estos temas se ubica en países desarrollados como el Reino Unido y Australia, por mencionar a algunos los que nos permite ver su análisis desde un enfoque de difusión y

transferencia de políticas (Dolowitz y Marsh, 2000), de ahí que también es relevante preguntarnos sobre cómo ha operado esta transferencia y acerca del papel de los órganos internacionales. El libro tiene el propósito de dar respuesta a estas inquietudes y examinar más de cerca su evolución y desarrollo.

Para lograr lo anterior el libro se compone de tres grandes partes, la primera de ellas cercana al nivel conceptual de las APPs, trayectorias y desafíos de las APPs mientras que la segunda aborda algunos de los retos y límites de los casos y experiencias particulares; y la tercera sobre La colaboración público y privado en sentido amplio o general.

El primer capítulo de Vania López Toache, Luis Augusto Chávez Maza, sobre la evolución de las Asociaciones Público Privadas en México 1990-2018, tiene el propósito de analizar la evolución histórica, económica y contextual de las APPs de los últimos cinco sexenios, hasta el año 2018, éstos incluirán datos cuantitativos de inversión, sectores, proyectos, modalidades de contratos, empresas desarrolladoras y bancos patrocinadores, para realizar un balance general de los impactos de estos esquemas en México.

El segundo titulado Asociaciones Público Privadas: alcances y límites para la prestación de servicios de Diana Vicher analiza los aspectos relevantes de las APPs como un medio factible para la prestación de servicios, además de precisar qué caracteriza a las APPs, a fin de distinguir sus elementos específicos con relación a otro tipo de contratos; examina, asimismo, sus ventajas y desventajas, sobre todo con relación a sus reales capacidades de financiamiento.

Posteriormente, se aborda el financiamiento externo y su influencia en la Asociación Público-Privada para el desarrollo tanto económico como social de México, de Omar Barragán, en el que se sostiene que México ha recibido financiamientos parciales para diversos proyectos orientados a la Asociación Público-Privada provenientes de Organismos Financieros Internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y como resultado se concluye que dichos esquemas son necesarios cuando hay suficiente presupuesto público.

Después, en la segunda sección, encontramos el capítulo de Eva Castro, titulado Aplicación de Recursos Puros en el Programa de Estrategia e Impulso a Proyectos de Asociaciones Público Privadas en México, 2017, donde se lleva a cabo una evaluación de la capacidad del Estado Mexicano para contratar APPs a través del Programa de Estrategia para el Impulso de los Proyectos de Asociaciones Público Privadas (APPs), por medio del análisis de la ley reglamentaria, las buenas prácticas internacionales, especialmente el modelo de contratación del Banco Mundial comparándolo con los procesos de licitación, bases de concurso y modelos de contratos; y en donde se concluye que se requiere mejorar los marcos regulatorios y construir organismos técnicos especializados y relaciones de especial sujeción que perfeccionen los mecanismos institucionales que provoquen la correcta aplicación de los recursos públicos y en ese sentido producir un desarrollo económico equilibrado, mediante una agencia específica de APP basada en política pública.

En el siguiente capítulo, Zoila Roman y Jorge Culebro analizan los instrumentos de transparencia y rendición de cuentas de la APPs durante su implementación, diseño y operación en uno de los sectores que ha tenido más popularidad en los últimos años, y a nivel subnacional; en particular el caso del hospital de Tlalnepantla en el Estado de México.

Después Everardo Chiapa con el tema de Asociaciones público privadas en el transporte público urbano: híbridos organizacionales en desarrollo, examina el funcionamiento que han tenido las APPs como alternativa de solución al problema de movilidad urbana. En una perspectiva comparada y en apoyo de una técnica de rastreo de procesos, se analiza la experiencia en dos casos de sistemas de transporte masivo local en México, en los que gobiernos y empresas particulares han adoptado un modelo de APP para ofrecer nuevas opciones de traslado. La intervención de APP en el sector transporte se presenta como uno de varios escenarios en los que estos híbridos organizacionales van teniendo mayor presencia como mecanismos de provisión de un servicio público.

En el último capítulo de esta sección, se analiza la experiencia de las APPs en sectores específicos, en primer lugar el caso del transporte con el texto de Emmanuel Sánchez y Julio César

Contreras con el título de Asociaciones Público Privadas y servicios públicos: el sistema integrado de Transporte de León; en el que analizan una APP en el nivel subnacional, este trabajo está orientado a ilustrar la idea de que las APPs tienen potencial para la intervención de problemas públicos en contextos de restricción de recursos y condicionados por diversas situaciones. Se teje una perspectiva organizacional de adaptación de las organizaciones públicas y privadas a esos contextos y se describe relaciones de colaboración/control interorganizacional.

La tercera sección inicia con el sector es el de los centros Públicos de Investigación abordando el un nuevo diseño institucional para afrontar el viejo desafío de la colaboración academia e industria Miguel Adolfo Guajardo Mendoza, en el que se sostiene que México requiere una estrategia, mediante una propuesta para la creación de Centros Público-Privados para la Investigación e Innovación (CIPP). El objetivo del documento es presentar las características fundamentales de diferentes modalidades de CIPP que pueden ser adecuadas para el contexto mexicano, por lo que se presenta un análisis del marco conceptual de la colaboración entre sectores para la producción de CTI y de Asociaciones Público Privadas (APP), para rescatar los elementos clave del diseño institucional de los CIPPI en México y algunas reflexiones finales al respecto.

En el ámbito de la sustentabilidad, María Concepción Martínez Rodríguez, Patricia Mora Arellano y Martín Vera Martínez sugiere que las APPs corresponden a un esquema de colaboración económica que surgió desde la época prehispánica en América Latina y hacia el siglo XVI en Europa, no es una estrategia nueva, pero lo nuevo sí es la manera en la que se relacionan ambos entes pues la composición, comportamiento e ideología de cada uno se han ido modificando y lo seguirán haciendo en busca de la mejora de sus futuros. Los autores concluyen que aun cuando se establecen los aspectos políticos, legales, institucionales, técnico-financieros y de distribución de riesgos, falta incluir un enfoque sustentable que ha servido en muchos países como una estrategia para fortalecer instrumentos de gestión gubernamental.

El capítulo siguiente sobre Acuerdos público privados en materia alimentaria y de institucionalización del sector agrícola en México de Carlos Martínez Padilla se orienta a identificar

las reglas formales, los acuerdos y códigos de conducta de las instituciones del sector agrícola en México, en particular, del Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), el cual ha tenido desde su surgimiento, varias reconfiguraciones entre las organizaciones públicas y privados del 2013 al 2017. A través de la teoría neo institucionalista se observa que el esquema de asociación público-privada del Focir presenta una fuerte dependencia con determinadas instituciones del sector público.

Finalmente, el programa de estancias infantiles. Una innovación en la política social mexicana a través del uso de las asociaciones públicas privadas de Raúl Hernández Mar y Manuel Lara, analiza el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras del gobierno federal y estudiar sus procesos de modernización y transformación institucional, que derivó en el establecimiento de una asociación entre el sector público y el privado con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios de cuidado infantil.

Nota aclaratoria sobre la parte III

La idea de incluir en este texto una sección donde se aborda la colaboración entre público y privado en sentido amplio, tiene dos propósitos, por una parte, establecer claramente la diferencia de un trabajo conjunto que se genera por interés común entre algún ente público y una institución educativa pública o privada, una empresa privada, una cooperativa, una asociación civil u otro, sin un marco de referencia u obligaciones predefinido en torno a financiamiento de montos concretos, dirección, cuotas, ganancias, fideicomisos, calificaciones de riesgo, o plazos de tiempo muy largos como 20 a 30 años, tal como sucede con las APPS que surgen en la década de 1990 y están asociadas a la privatización y la nueva gerencia pública, en el escenario de la globalización financiera.

Por ejemplo, el capítulo 7 se coloca justo en la frontera entre las asociaciones público privadas en sentido lato y en sentido estricto debido a que aunque tiene muchas características de Asociación Público Privada, el financiamiento está dado a partir de un grupo de accionistas del ramo, no son financiados con ca-

pital financiero obtenido, a partir de calificaciones de riesgo. Así pues, aunque tiene ciertas características no se rige plenamente por el marco de APPS en sentido estricto.

Las APPS, hay que remarcarlo, se estructuran como un sistema de financiamiento y contratación específico y muy complejo que como característica central tiene el establecer una relación de autoridad de iguales entre los asociados (gobierno y empresa privada), lo que comprende decisión, opinión, dirección, participación, en todas las decisiones y etapas que dura esta asociación.

El segundo propósito es dar muestra de cómo asociaciones/vinculaciones/colaboraciones entre actores públicos y privados, en sentido amplio, pueden tener otras manifestaciones y dar muestra de casos de éxito o bien de áreas en las que potencialmente constituyen un conjunto de soluciones a problemas y necesidades de ambos sectores que genuinamente nace y ante la cual se propone una solución creativa que incluye la participación del sector privado que puede realizarse para proyectos de corto y mediano plazo (no de 20, 30 o 40 años), y que no tiene restricciones de montos de inversión muy elevados (para garantizar las ganancias) como las APPS.

Referencias:

- Alborta, G. R., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro*. Inter-American Development Bank.
- Appuhami, R., Perera, S., & Perera, H. (2011). "Coercive policy diffusion in a developing country: The case of Public-Private Partnerships in Sri Lanka". *Journal of Contemporary Asia*, 41(3), 431-451.
- Bache, I., & Olsson, J. (2001). "Legitimacy through partnership? EU policy diffusion in Britain and Sweden". *Scandinavian Political Studies*, 24(3), 215-237.
- Culebro Moreno Jorge E. (2006). "La Nueva Gestión Pública. Hacia Gobiernos Iguales o Diferentes en el Mundo". *GESPyE Gestión Pública y Empresarial*. No. 8. Guadalajara. ISSN: 1665-16 5250. (93-112).

- Culebro Moreno J, (2015). *Introducción al estudio de la regulación*. Ed Juan Pablos, México.
- B.I.D. (2014). *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014*. Inter-American Development Bank
- Hodge, Graeme A., and Carsten Greve, eds. (2005). *The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience*. Edward Elgar Publishing.
- OCDE (2012). “Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships”, Publicaciones de la OCDE, París
- OECD (2014). “Las asociaciones público-privadas”, in *Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2014: Innovación en la gestión financiera pública*, OECD Publishing, París, <https://doi.org/10.1787/9789264211636-32-es>.
- Osborne, S. (2000). *Public-private partnerships: Theory and practice in international perspective*. Routledge.
- Vicher, Diana (2015). “Empresas públicas y asociaciones público-privadas en México”, en Guillermo Guajardo y Alejandro Labrador (Coords.), *La empresa pública en México y en América Latina. Entre el mercado y el Estado*, CEIICH-UNAM/Instituto Nacional de Administración Pública de México, México.
- Zhang, Y. (2015). “The Diffusion of Public-private Partnerships in Urban Infrastructure Sectors”. *Journal of Public Administration*, (3), 3.
- Zhang, Y. (2015). “The formation of public-private partnerships in China: an institutional perspective”. *Journal of Public Policy*, 35(2), 329-354.

PRIMERA PARTE

**TRAYECTORIAS Y DESAFÍOS DE LAS ASOCIACIONES
PÚBLICO PRIVADAS**

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN MÉXICO 1990-2018

Vania López Toache
Luis Augusto Chávez Maza¹

Introducción

En México, desde la década de los años ochenta se inició un profundo proceso de cambios estructurales que incluyó, entre otros aspectos, la liberalización de los flujos comerciales y financiero, la desregulación del sistema productivo y un amplio programa de privatizaciones que favorecieron tanto la entrada de inversores extranjeros como la constitución de grandes empresas privadas que, a su vez, se han convertido en grandes inversores en el exterior. Estos procesos de privatizaciones en México han sido fuertemente criticados, principalmente por la opacidad y la corrupción.

Las reformas que permitieron la fuerte liberalización financiera se registraron durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y, en la actualidad, el proceso de privatizaciones de las empresas productivas en México es de gran interés. El sexenio con mayor incidencia sobre la liberalización económica fue durante el mandato de Carlos Salinas (1988-1994). Es este sexenio se aprobó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el cual fue el parteaguas para que se llevaran diversas modificaciones en materia legal con respecto a la participación de capital extranjero en México en diversos sectores como el de servicios financieros, telecomunicaciones, energético, entre otros; que han permitido la privatización de los servicios públicos que corresponden al Estado garantizar (Correa y Vidal, 2004).

1. Profesores-Investigadores, Facultad de Economía, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, correos electrónicos: vania.lopez@correo.buap.mx y luisaugusto.chavez@correo.buap.mx

Las experiencias privatizadoras en nuestro país han sido fuertemente criticadas, pues se han caracterizado por diversos señalamientos de actos de corrupción, manejo opaco de los recursos y mayor endeudamiento público, siendo los ejemplos más claros los siguientes (Ampudia, 2015):

1. La privatización de la banca comercial, que finalmente redundó en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), actualmente Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).
2. Las concesiones de autopistas, costosas y de mala calidad, que ante el fracaso gerencial, obligaron al rescate carretero.
3. Los Proyectos de Inversión de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) en el sector energético, en el que PEMEX dilapidó 896,000 millones de pesos, sin creación de activos visibles, y lo cual se convirtió en deuda pública de la paraestatal por más de 500,000 millones de pesos, la han puesto en situación de quiebra técnica

Se debe destacar que durante el periodo de Vicente Fox (2000-2006) a través de los “proyectos de prestación de servicios” (PPS) el gobierno a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) privatizó de forma ilegal y anticonstitucional, desde 2000, procesos productivos que constitucionalmente están bajo el control del Estado mexicano, como son: infraestructura hidráulica, carreteras, puentes, hospitales, escuelas, entre otras (Sandoval, 2015).

Más reciente, la agenda política de liberalización y privatizaciones ha conseguido un impulso significativo a través de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP), emitida el 16 de enero de 2012. La LAPP abre completamente el acceso a la empresa privada para controlar toda gama de prestación de servicios públicos y desarrollo de infraestructura, como son: carreteras, hospitales, cárceles y escuelas. No sólo los permisos de adquisición privada de los servicios públicos existentes, sino que también crea incentivos para las empresas privadas para proponer nuevos proyectos de construcción, para la cual, el gobierno estaría obligado a entregar fondos públicos a los privados (Sandoval, 2013).

La LAPP aprobada reemplaza las concesiones por las alianzas estratégicas (joint ventures), lo cual implicaría menos obligaciones para garantizar el interés público. Además, dicha ley señala que los proyectos públicos establecidos bajo sus disposiciones no se sujetarán a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, ni otras leyes diseñadas para garantizar un nivel mínimo de transparencia y que prevenga los conflictos de interés (Sandoval, 2015).

La importancia y el objetivo de este trabajo radica justo en realizar un análisis histórico de cómo han evolucionado estos esquemas de Asociaciones Público Privadas (APPs) en nuestro país, por sexenio. Para esto, se analizará información correspondiente a partir del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) hasta el de Enrique Peña Nieto (2012-2018). Cabe mencionar que durante el periodo analizado, la inversión privada en el sector público han permeado fuertemente sobre el funcionamiento de la infraestructura y los servicios públicos en México.

En este trabajo se utilizarán también datos estadísticos del Banco Mundial (BM) para analizar la evolución histórica, económica y contextual de las APPs durante los últimos cinco sexenios. Se incluirán indicadores cuantitativos como: montos de inversión, tipos de proyectos y modalidades de contratos, sectores a los que han ingresado, empresas y bancos patrocinadores.

El documento consta de tres apartados; en el primero se expondrá la evolución histórica y contextual del surgimiento de las inversiones privadas en México a partir del proceso de privatizaciones que se dieron en el país, principalmente los sexenios de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León; el segundo apartado mostrará un análisis de los últimos tres sexenios, Vicente Fox Quesada, Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, ya que fue durante éstos cuando surgieron de manera más formal las APPs, pero bajo distintas denominaciones. Finalmente, en la conclusiones se incluye un balance de los impactos negativos y/o positivos de estos esquemas a través del tiempo.

Privatizaciones y surgimiento de las inversiones público-privadas en México (1988-2000)

Existen diversas definiciones y conceptos de las APPs, desde las que ofrecen los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), o el Banco Mundial (BM) entre otros. Todas estas instituciones a favor del desarrollo de modelos de desarrollo de infraestructura y servicios públicos en la América Latina (AL).

Sin embargo, para el caso particular de este trabajo, la definición que se tomará de referencia será la que ofrece la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) (2012) define los proyectos de APPs como: “aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país” (LAPP, 2012: Art. 2).

No obstante habría que señalar que esta definición general, no termina por explicar e indicar de manera particular las distintas modalidades público-privadas a través de las cuales los gobiernos mexicanos han implementado la inversión privada en el sector público, un ejemplo de esto se muestra en el cuadro 1 en se puede apreciar las principales características de los modelos APPs, de los cuales el gobierno mexicano ha hecho uso dependiendo el interés y la conveniencia, el contexto histórico y las leyes que en dicho momento enmarcaran dichos modelos.

De acuerdo con el cuadro presentado se podría señalar que en México el proceso de privatizaciones y concesiones en el sector público durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari y la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio (TLC), sentaron las bases para iniciar un sinúmero de inversiones privadas en el sector público que se han desarrollado en México.

Cuadro 1. Principales características de los modelos de Asociaciones Público-Privadas en infraestructura

	Tipo	Descripción	Nivel de riesgo asumido por el sector privado	Duración del contrato (años)	Posesión del bien público	Inversión de capital	Sectores más comúnmente financiados en países en vías de desarrollo
	Contrato de servicio	Contratación de servicios para apoyar la operación de la infraestructura	Bajo	1-3	Pública	Público	Servicios de agua, Servicios de ferrocarriles
Definiciones amplias de APPs	Contrato de gestión	Contratación para la gestión total o parcial de las operaciones	Bajo/ Mediano	2-5	Pública	Público	Servicios de agua
	Contrato de arrendamiento	Contrato para la gestión de las operaciones y renovaciones específicas	Mediano	10-5	Pública	Público	Servicios de agua
	Principales definiciones de APPs	Construcción, operación y transferencia (BOT)	Alto	Varia	Privada	Público/ Privada	Sector energético, Autopistas, Plantas de depuración/ desalinización de agua
	Concesión	Contrato para la financiación y las operaciones y la ejecución de las inversiones específicas	Alto	25-30	Privada	Público/ Privada	Aeropuertos, puertos marítimos y ferrocarril, Red de transporte eléctrico
	Privatización	Contrato o transferencia de propiedad de la infraestructura pública al sector privado	Total	Indefinida	Privada	Privado	Telecomunicaciones

Fuente: Banco Mundial, citado por Coviello, Gollan y Pérez, 2012.

Las privatizaciones y las concesiones carreteras fueron el parateguas para que diversos inversores privados como ICA, Tribasa y Grupo Mexicano de Desarrollo hicieran fuerte presencia económica. Posteriormente, las inversiones en comunicaciones realizadas por América Movil, Grupo Carso, entre otras, mayormente de origen nacional, comenzaran a tomar presencia en estos proyectos (ver cuadro 2).

Es decir, en esta primera etapa se observa que el proceso inversiones privadas en México se genera con grandes empresas privadas nacionales, primero privatizando empresas públicas y posteriormente otorgándoles concesiones a estas mismas, ejemplo de ello se observa en el sector de las telecomunicaciones, destacando Teléfonos de México (Telmex).

Cuadro 2. Empresas promotoras de proyectos de inversión público-privada por sexenio

(Número de proyectos y monto de inversión en millones de dólares): sexenio 1988-1994

Sexenio	Número de proyectos	Inversión
ICA S.A. de C.V.	9	3604.1
America Movil	1	2082
Grupo Mexicano de desarrollo S.A. de C.V.	1	1173.9
Protexa A.A de C.V.	2	540.6
Tribasa S.A. de C.V.	3	388.9
Coconal Cia Contratista Nacional	2	378.9
Promotora y Constructora Alfa Omega	1	265.2
Pyasa Ingenieros Civiles	1	242.9
Autopista del Pacífico	1	213.7
Carso Group	1	129.6
Impulsora del Desarrollo y El Empleo en América Latina	1	102.2
Constructora Escalante	1	89.8
Constructora Cerel	1	76.9
Promotora de Infraestructura de México	2	46.5
Operadora de Carreteras Alfa	1	40.1
Promotora y Operadora de Infraestructura	1	34.2
AT&T	1	26
Mexplus	1	21
Siemens AG	1	14
TCS Enterprises Inc.	1	8.8

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

No obstante, teóricamente habría que hacer una distinción entre las privatizaciones y las concesiones, mientras que las primeras son de acuerdo con Ayala (1997), un concepto económico y político, tiene implicaciones ideológicas diversas. La privatización busca desde la economía hacer eficiente al Estado transfiriendo las empresas públicas al sector privado a través de la venta, fusión, extinción y liquidación, para garantizar la producción, la inversión y la competitividad. Por otro lado, las segundas, de acuerdo con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Banco Nacional de Obras (Banobras) (2003: 1) una concesión es “un acto mediante el cual el Estado otorga a un particular el derecho a prestar un servicio público y a explotar bienes del dominio público, durante un tiempo determinado (hasta 30 años en México), sujeto a diversas condiciones que pretenden preservar el interés público. El nuevo esquema de concesionamiento otorga a los particulares el derecho a construir, operar, conservar, mantener y explotar una autopista de cuota. Al concluir el plazo de concesión, tanto la carretera como los derechos que fueron concesionados regresan al control directo del Estado”.

Sin embargo, estas diferencias en México han resultado ser ambiguas y se han llevado a la par, acumulando las deficiencias de la privatización y la concesión. Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, el caso de las carreteras fue el ejemplo más claro, de acuerdo con Hernández *et al.* (2017), se reconoce que la primera autopista de cuota se construyó en 1952, pero fue hasta 1989 con el Programa Nacional de Concesiones de Autopistas 1989-1994, fue cuando se impulsó el financiamiento de las concesiones en donde Banobras aportó el 50% de los costos de la construcción y el Gobierno un 25% mientras que el 25% restante era aportado por las empresas privadas (Vassallo e Izquierdo, 2010). La concesión constó de un total 52 autopistas de la red federal de carreteras, con una vigencia de hasta 50 años.

Este paquete de concesiones otorgadas durante ese periodo, tuvo un desenlace negativo en el año de 1997, ya durante el periodo de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000). Las empresas operadoras de las autopistas concesionadas comenzaron a presentar problemas financieros pues, algunos desbalances financieros desfasaron la puesta en marcha de los tramos carreteros generando sobrecostos en los proyectos de inversión, el cual

justificó la costosa política tarifaria. Aunado a esto, las malas negociaciones del gobierno con las empresas privadas (ICA, Sociedad Controladora, Tribasa y Grupo Mexicano de Desarrollo) no pudieron sostener la gestión de riesgos y, en poco menos de una década, con excepción de ICA, el resto de las empresas se declararon en suspensión de pagos.

De acuerdo con el Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP, 2007a) el gobierno federal tuvo que rescatar 23 de las 52 autopistas concesionadas, significando una deuda de 57.7 mil millones de pesos, (36.6 mil millones de deuda bancaria por el Fideicomiso de Rescate Carretero (FARAC) y 21.1 mil millones para el pago de Pagarés de Indemnización de Carreteras (PICs).

El otro caso importante durante el periodo de Salinas, fue el ya mencionado sector de telecomunicaciones en el cual se llevaron a cabo diversas modificaciones en materia legal que iniciaron desde septiembre de 1989, cuando el gobierno anunció la intención de vender Telmex y sus 19 subsidiarias. En agosto de 1990 se publicó la modificación al título de concesión de Telmex (MTC), al amparo de la cual operó actualmente la empresa. Asimismo, en ese año, se emitió un Reglamento de Telecomunicaciones,² el cual, junto con la MTC, constituyó el principal instrumento regulatorio durante los siguientes cinco años.

Con la MTC se ampliaron las funciones concesionadas a Telmex permitiendo a la empresa constituirse como una red pública de telecomunicaciones, para transmitir todo tipo de señal de telecomunicación, y no sólo voz como lo especificaba el título expedido en 1976. Cabe señalar, que la concesión de Telmex estará vigente hasta 2026 y es prorrogable por 15 años adicionales. Por su parte, el reglamento abre la competencia en el mercado de equipo telefónico terminal y en los servicios de valor agregado y en coordinación con la MTC, establecía la apertura del servicio de telefonía de larga distancia a partir de agosto de 1996 (Escobar, 1999).

Telmex fue vendida en Diciembre de 1990 al grupo de socios inversionistas formado por el conglomerado Grupo Carso (un

2. El Reglamento de Telecomunicaciones fue publicado el 25 de diciembre de 1990 en el Diario Oficial de la Federación.

grupo de operaciones financieras y comerciales, encabezado por Carlos Slim), y dos operadores telefónicos extranjeros, Southwestern Bell y France Cable et Radio (una subsidiaria de France Telecom Inc.) (Mariscal, 2003). El gobierno diseñó una operación de venta que permitiera que la mayoría de las acciones con derecho de voto quedaran en manos de mexicanos. Se generaron dos fideicomisos, el primero diseñado para los inversionistas extranjeros, y en el segundo se le daba estabilidad por cinco años al grupo de inversionistas que resultara ganador, es decir, se promueve la IED, pero a su vez se busca que los poseedores del paquete de control de la empresa estén integrados por empresarios del país. No obstante, de los años subsiguientes a la actualidad, el grupo Carso ha modificado su estructura organizacional, con nuevas divisiones encargadas del negocio de los teléfonos, además de otras compras e inversiones de activos que le permiten una mayor integración de dicha actividad, para hacerle frente al proceso de fusiones que se ha llevado a cabo en este sector (Vidal, 2001).

Haciendo referencia al siguiente sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), la política de inversión privada en el sector público durante este sexenio también incluyó diversos sectores como puertos, aeropuertos, concesiones mineras, ferrocarriles, satélites, producción de energía, exploración petrolera y el negocio del gas. Así también, la concesión en la prestación de servicios públicos como los sistemas de agua potable, de limpia, tratamiento de aguas residuales; y la distribución de gas natural. Aunado a esto, se llevó cabo el rescate bancario, las aerolíneas, los ingenios azucareros y las carreteras, entre otros, todos privatizados en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

El Acuerdo Desregulatorio de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), emitido en octubre de 1996 por los entonces secretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial, José Ángel Gurría y Herminio Blanco, permitió tanto a personas físicas o morales extranjeras adquirir bienes inmuebles en territorio nacional, esto otorga a los privados obtener concesiones para explotar minas y aguas, también, les permite constituir fideicomisos fuera de la zona restringida del territorio nacional bajo el Título Segundo de la Ley de Inversión Extranjera.

Además del Acuerdo Desregulatorio de 1996, el 2 de marzo de 1998 se promulgó el Acuerdo General que permitió a los nacionales de aquellos países, con los que los Estados Unidos Mexicanos sostenía relaciones diplomáticas, beneficiarse de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 10-A de la Ley de Inversión Extranjera, norma que establecía que los extranjeros que pretendieran adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida sólo deberían presentar ante la Dirección de Asuntos Jurídicos de la SRE una solicitud por escrito en la que convinieran sobre lo dispuesto por la Constitución (Zepeda, 2012: 32-33).

Dentro de los inversores privados más importantes en este periodo en el sector de los ferrocarriles destacan las empresas Kansas City Southern Industries y Grupo México (cuadro 3) la primera surge en 1996 del proceso de privatizaciones del Ferrocarriles de la región Pacífico Norte, y en 1998 Germán Larrea –propietario de la empresa minera Grupo México– y Union Pacífic Railroad la adquirieron, es decir de un proceso de privatización surge a su vez la adjudicación de las concesiones de estos sectores tan importantes para el Estado mexicano.

Otro de los sectores que mayormente comenzaron a recibir inversión privada fue el energético, sobre todo en lo que se refiere a electricidad y gas natural. Además, se comienza a observar una mayor incorporación de inversores privados extranjeros, destacando en este sector la presencia de España como uno de los principales países inversores. Las empresas como Iberdrola, Unión Fenosa, Repsol, Gas Natural son algunos nombres de los que destacan en estas inversiones (Cuadro 3).

Durante este sexenio surgen los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas), creados entre 1995 y 1996 y que empezaron a operar en 1997. En diciembre de 1995 el Congreso de la Unión aprobó reformas y adiciones al artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública y al artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, las cuales permitieron que la iniciativa privada pudiera invertir en la generación, producción y refinación de hidrocarburos con el respaldo de recursos públicos presupuestales (León, 2004).

Cuadro 3. Empresas promotoras de proyectos de inversión público-privado por sexenio

*(Número de proyectos y monto de inversión en millones de dólares):
sexenio 1994-2000*

Sexenio	EZP	
Número de la empresa	Número de proyectos	Inversión
Kansas City Southern Industries	1	\$ 2,100
Grupo México SA	2	\$ 951
Gaz de France	3	\$ 708
Carso Group	1	\$ 600
MCI	1	\$ 600
Grupo Mexicano de desarrollo SA de CV	2	\$ 443
Alfa group	1	\$ 347
Tribasa S.A. de C.V.	6	\$ 345
Repsol	6	\$ 293
Gas natural	1	\$ 293
Corporación Mexicana de Aeropuertos	1	\$ 264
Grupo Hermes SA	1	\$ 260
SUEZ	6	\$ 223
ICA SA de CV	5	\$ 206
Union Fenosa	1	\$ 185
Western Wireless International	1	\$ 150
Copenhagen Airports	1	\$ 120
Televisa	1	\$ 116
Hutchison Whampoa Ltd	1	\$ 114
Carrix	2	\$ 86
Sempra Energy International	2	\$ 77
Enova International	2	\$ 75
SNC Lavalin	2	\$ 65
Unefon Holdings	1	\$ 58
Bufete Industrial Construcciones	2	\$ 52
Megacable	1	\$ 50
Nextel	1	\$ 44
Occidental Petroleum Corporation	1	\$ 44
Grupo Acerero del Norte	1	\$ 43

Sexenio	EZP	
	Número de proyectos	Inversión
Número de la empresa		
International Container Terminal Services Inc.	4	\$ 42
Biwater	1	\$ 33
Transportación Marítima Mexicana	2	\$ 30
Antonio Canahuatl	1	\$ 30
Tyco International	1	\$ 29
Grupo Protexa	1	\$ 25
Saskatchewan Wheat Pool	1	\$ 24
KN Energy	1	\$ 22
Grupo Mexgal	2	\$ 22
Mexplus	1	\$ 20
El Paso Corporation	1	\$ 18
Promotora de Infraestructura de México	1	\$ 17
Gas Natural de Juárez	1	\$ 12
Wheelabrator	1	\$ 12
Grupo Diavaz	1	\$ 11
Veolia Environnement	1	\$ 6
Koninklijke Van Ommeren NV	2	\$ 4
Distribuidora de Gas de Occidente	1	\$ 3
Grupo Arguelles	1	\$ 3
Siderurgica Lázaro Cárdenas Las Truchas SA de CV	1	\$ 2
Grupo Minsa	1	\$ 1
Libson Family	1	\$ 1

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial.

Los Pidiregas son obras públicas que se encomiendan al sector privado y se transfieren a las entidades públicas una vez concluidas su construcción. Estas inversiones son realizadas con recursos privados y se registran en cuentas de orden del gobierno federal. Una vez concluidas, el sector público asume como pasivo directo los pagos realizados (correspondiente al periodo corriente y siguiente) con forme al programa de financiamiento del proyecto, y el resto por pagar queda como pasivo contingente del gobierno federal... (León, 2004: 8).

Con base en la Secretaría de Energía (2001), los Pidiregas constan de dos modalidades: 1) Inversión Directa, contratos CAT (Construir, Arrendar y Transferir), en donde el privado constructor realiza las inversiones del proyecto y al terminar la obra se le entregaba a la paraestatal para que comience su operación, a través de un contrato de arrendamiento financiero de largo plazo; 2) Inversión condicionada que se refiere a: Productores Independientes de Energía (PIE), igualmente el ente privado realiza las inversiones del proyecto y cuando se finaliza el mismo, éste le vende la energía al ente público (contrato de compra-venta de largo plazo), sin que necesariamente implique un pasivo real para el sector público; también se encuentra dentro de la modalidad condicionada la Obra Pública Financiada (OPF), en donde igualmente el constructor privado es el que desarrolla las inversiones que requiere el proyecto, finalizando de la obra, la empresa pública debe liquidar estas inversiones contratadas, teniendo que obtener el financiamiento de largo plazo para pagar las obras realizadas. Los recursos para pagar es el flujo de recursos generados por el proyecto, el pago comienza a partir de la entrega de la obra y se escalona por varios años, hasta la recuperación de la inversión.

Este tipo de esquemas, fueron utilizados por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petroleos Mexicanos (Pemex). Estas inversiones han generado mayor endeudamiento para el gobierno mexicano, pues la forma de financiarse depende de que los recursos que se generen por la venta de bienes y servicios sean suficientes para cubrir las obligaciones financieras contraídas, lo cual no ha ocurrido de manera estricta. Además, el Estado asumió el riesgo de la inversión porque Pemex debía firmar el contrato como aval, y con ello los inversionistas privados recuperan su inversión en el plazo pactado, a pesar de que los proyectos no sean productivos.

Actualmente, CFE es la única empresa que se ha fondeado mediante este tipo de financiamiento; ya que en el caso de Pemex, durante el año de 2009, el gobierno mexicano tuvo que llevar a cabo un rescate financiero y/o asunción de pasivos de asionado baja rentabilidad después de impuestos, además de una elevada concentración de pasivos que mantenía la paraestatal (CEFP, 2019).

Con base al CEFP (2019), al 31 de marzo de 2019 se tiene registrados 224 proyectos, de los cuales 60.7% (136) están denominados en moneda nacional y 39.3% (88) en dólares, lo cual significa un pasivo total de 126 784 millones de pesos.

El periodo destaca, a su vez, dentro del sector energético las grandes inversiones en la distribución de gas natural. Un ejemplo de ello fue la concesión de distribución de gas en 1998 en las 16 delegaciones políticas del entonces Distrito Federal (DF) a la empresa Metrogas, uno de los hilos conductores de la energética española, Gas Natural, triangulación que abrió la puerta a dicha empresa (Zepeda, 2012).

Tan sólo este proceso de concesión estuvo a su vez caracterizado por un proceso de privatización compleja al interior de Pemex-Gas y Petroquímica Básica, al ser estas últimas propietarias de la empresa Diganamex, la cual a su vez fue adquirida por Servicios de Energía de México (SEM), a quien la Controladora Comercial e Industrial (Consortio PEM) le había firmado un convenio de “cesión de derechos y obligaciones”, y a su vez Consortio PEM, junto con Lone Star Gas International (subsidiaria de Texas Utilities) y el mexicano Grupo Diavaz habían sido declarados en un principio por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) los ganadores de la licitación para la distribución de gas natural en el entonces DF (Zepeda, 2012).

Así, después de privatizarse completamente Diganamex, le fue otorgado el permiso de distribución de gas en el DF por la CRE, el 3 de septiembre de 1998. Finalmente, Diganamex fue convertida en Metrogas, propiedad de Gas Natural México, que a su vez pertenece a la trasnacional energética española Grupo Gas Natural, del que eran copropietarios Caixaholding, Hisusa, Repsol e Iberdrola, estas dos últimas un par de trasnacionales consentidas por el gobierno federal (de Miguel de la Madrid a Vicente Fox) (Zepeda, 2012).

Asociaciones Público Privadas en México: antecedentes y evolución (2000-2018)

En el periodo de Vicente Fox Quesada (2000-2006) surgen los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), que aparecieron por

primera vez en la normatividad mexicana mediante el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios” publicado por la Secretarías de la Función Pública (SFP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 26 de marzo de 2003, que más tarde quedó sin efectos por el Acuerdo del mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004 (las “Reglas PPS”) (CEFP, 2007b).

Dicha normativa se complementa además con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (LAASSP);³ la La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH)⁴ y su reglamento,⁵ así como otras normas del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (MNPAPF), y en otros ordenamientos (CEFP, 2007).

Se pueden definir a los PPS como:

...un término genérico para involucrar a las compañías privadas, en la provisión de servicios públicos y obras... modalidad de asociación pública-privada, permite que el sector privado brinde servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En este arreglo contractual, los recursos, riesgos y recompensas para el sector público y privado se combinan para generar una mayor eficiencia, mejor acceso al capital y garantizar el cumplimiento de un rango de regulaciones gubernamentales, en relación al medio ambiente y al lugar de trabajo. El interés público se atiende a través de cláusulas en los contratos que establecen una supervisión constante y revisión de la operación del servicio o desarrollo o instalación” (CEFP, 2007b: 7).

3. Regula la planeación, programación, presupuestación, gasto y control; la prestación de servicios; los procedimientos de contratación y establece previsiones para el cumplimiento de los compromisos futuros. El plazo mínimo del contrato para un PPS es de 15 años (CEFP, 2007b).
4. En su artículo 50 establece la posibilidad de celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios, durante el ejercicio fiscal (CEFP, 2007b).
5. En su sección IX, artículos 35 a 41, establece los requisitos que deberán cumplir los PPS, para ser considerados como tales y recibir recursos del presupuesto (CEFP, 2007b).

Las principales diferencias de contratación de los PPS, en contraste con el modelo tradicional de obra pública, se puede observar en el siguiente cuadro 4:

Cuadro 4. Diferencias en las características del Esquema Tradicional vs PPS

Concepto	Tradicional	PPS
Tipo de Contratación	Obra Pública	Servicios
Vigencia	Anual o BIANUAL	Largo plazo (periodo superior a 15 años)
Alcance	Desarrollo de Infraestructura	Diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación del inmueble que se prestará en disponibilidad, así como diversos servicios adicionales
Concepto de Gasto	Inversión	Corriente
Propiedad de Infraestructura	Pública	Privada
Pagos	Estimaciones de Obra	Tarifa Unitaria de Servicios
Parámetros	Especificaciones y Normas	Modelo de Gestión, indicadores de desempeño y mecanismos para su medición.

Fuente: SHCP, Unidad de Inversiones (2010), Proyecto para Prestación de Servicios, p. 2.

El financiamiento de los PPS puede incluir: emisión de bonos, bonos de infraestructura, participación accionaria, bonos anticipatorios de rendimientos esperados, créditos bancarios, bonos garantizados por los cargos directos esperados o por el uso o provisión del servicio (cuotas, peajes) u otras fuentes de recursos como arrendamientos, ingresos por el empleo de otras instalaciones, peajes sombra (CEFPb, 2007).

Es importante señalar que los PPS se han empleado en la construcción en terrenos federales, el cual se concesiona durante la construcción y un fideicomiso administra el terreno durante la misma, al finalizarla el Gobierno Federal retoma la administración de la propiedad; es decir, la construcción y también el mantenimiento de la operación puede concesionarse en un contrato PPS. Estos esquema se formalizaron durante el sexenio de Vicente Fox, aunque ya en los anteriores periodos se estaban llevando a cabo bajo otra modalidad.

Los subsectores de carreteras de peaje, gas natural, aeropuertos y electricidad fueron los favoritos del sexenio y de mayor ingreso de inversiones privadas a través de esquemas PPS en los dos primeros (cuadro 5 y 6) y a su vez siguieron operando esquemas anteriores como el de Productores Independientes de Energía (PIE), modelo que desde el periodo de Ernesto Zedillo se venía implementando en el sector energético, esto sirvió para la consolidación de grandes empresas transnacionales, destacan como ya se había mencionado, la inversión española.

Cuadro 5. Proyecto de inversión público-privada por sexenio (Número de proyectos)
Sexenio

Subsector	CSG	EZP	VFQ	FCH	EPN	TOTAL
Electricidad	0	2	18	9	45	74
Servicio de agua	1	4	2	0	3	10
Gas natural	0	26	8	7	15	56
Aeropuertos	0	2	15	4	0	21
Puertos marítimos	1	21	6	3	8	39
Plantas de tratamiento	4	15	5	15	11	50
Ferrocarriles	0	6	1	2	1	10
Carreteras de peaje	26	4	7	27	17	81
Telecomunicaciones	2	8	0	0	1	11
Total	34	88	62	67	101	352

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Cuadro 6. Proyectos de inversión público-privada por sexenio (%) Sexenio

Subsector	CSG	EZP	VFQ	FCH	EPN	TOTAL
Electricidad	0%	2%	29%	13%	45%	21%
Servicio de agua	3%	5%	3%	0%	3%	3%
Gas natural	0%	30%	13%	10%	15%	16%
Aeropuertos	0%	2%	24%	6%	0%	6%
Puertos marítimos	3%	24%	10%	4%	8%	11%
Plantas de tratamiento	12%	17%	8%	22%	11%	14%
Ferrocarriles	0%	7%	2%	3%	1%	3%
Carreteras de peaje	76%	5%	11%	40%	17%	23%
Telecomunicaciones	6%	9%	0%	0%	1%	3%
Total	10%	25%	18%	19%	29%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Empresas como ICA, Obrascon Huarte Lain (OHL), Inbursa fueron los principales patrocinadores de las carreteras de peaje y aeropuertos, y las transnacionales españolas como Iberdrola, Union Fenosa, Gas Natural y Repsol se apoderaron del sector energético (Cuadro 7).

En el sector energético desde 1995 se había reformado la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la cual permitía la participación del sector privado en las actividades de transporte, almacenamiento, distribución y comercialización en la industria del gas natural de México, y bajo esta figura de PIE también el subsector de electricidad se abrió a la inversión privada, rompiendo así el monopolio estatal en generación, se redujeron los subsidios a las tarifas domésticas (de alto consumo), haciendo caso a las directrices de los organismos financieros como el Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La incorporación de los PIE ha traído como consecuencias un encarecimiento de la energía eléctrica en México y en una dependencia de importación de gas natural (Zepeda, 2012).

Cuadro 7. Empresas promotoras de proyectos de inversión público-privada por sexenio
(Número de proyectos y monto de inversión en millones de dólares):
sexenio 2000-2006

Sexenio	EZP	
	Número de proyectos	Inversión
Número de la empresa		
Iberdrola SA	4	\$ 2,100
InterGen	2	\$ 978
Union Fenosa	2	\$ 751
Promotora Inbursa SA de CV	2	\$ 706
Alstom	1	\$ 609
Mitsubishi	2	\$ 550
Copenhagen Airports	6	\$ 543
Obras con Huarte Lain	3	\$ 517
ICA SA de CV	3	\$ 442
Repsol	4	\$ 395
Gas natural	2	\$ 395
Sumitomo Corporation	1	\$ 315
Corporación Mexicana de Aeropuertos	6	\$ 301
Kyushu Electric Power Corp.	1	\$ 300
Mitsui	1	\$ 275
TransAlta Corp.	1	\$ 200
Kansas City Southern Industries	1	\$ 170
Grupo Omega SA de CV	2	\$ 103
SUEZ	1	\$ 92
Grupo Profrezac SA de CV	1	\$ 84
Grupo Iusa	1	\$ 80
Aguas de Barcelona	2	\$ 72
Gaz de France	2	\$ 61
Tyco International	1	\$ 55
Enel SpA	1	\$ 45
Aquasol	1	\$ 30
Promotora de Infraestructura de México	1	\$ 30
AP Moller - Maersk Group	2	\$ 24
Remaconst	1	\$ 23

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Incluso desde el sexenio de Ernesto Zedillo, en enero de 1999, se presentó ante el Congreso mexicano la iniciativa de reforma del sector eléctrico, aunque la propuesta fue rechazada, tras meses de discusiones y polémica. No obstante, Vicente Fox presentó también su reforma, la cual contemplaba la apertura del sector energético, en general, y el eléctrico en particular a través de una reforma a los artículos 27 y 28 de la Constitución de México.

Durante el 2002 se intensificaron los contactos con la oposición para que la reforma llegara al congreso consensuada, pero esto no fue posible. Finalmente la reforma no fue discutida durante ese año y las elecciones intermedias (renovación de la cámara de diputados) celebradas en julio de 2003 hicieron que la propuesta de reforma fuera puesta en un segundo plano.

En vista de que la reforma “no avanzaba”, la administración de Fox tomó la iniciativa de flexibilizar algunas disposiciones legales como el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, la utilización de modalidades de producción de energía a través de empresas privadas que el marco regulatorio vigente permitía o los Contratos de Servicios Múltiples de Pemex.

Entre los cambios propuestos por Vicente Fox al Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica en mayo de 2001 destacan los que permitían cierta flexibilidad, en particular, a las empresas que tenían permisos de cogeneración y que estaban en posibilidad de producir excedentes. No obstante, estas modificaciones fueron declaradas inconstitucionales en abril de 2002 en medio de cierta polémica que, sin embargo, no ha tuvo mayores consecuencias después.

De este modo, durante los sexenios de Ernesto Zedillo y de Vicente Fox fueron otorgados a particulares 225 permisos para generar electricidad (Zepeda, 2012).

Todos los permisionarios fueron filiales de empresas extranjeras. Iberdrola y Unión Fenosa contaron con permisos por 2 mil 242 y mil 712 MW, respectivamente, lo que significó que el capital español controlara 43% de la producción independiente en México. Consorcios franceses controlan 20% y el resto, firmas canadienses, estadounidenses y japonesas (Zepeda, 2012: 36).

El sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) profundizó y duplicó la inversión privada en el sector público (cuadro 8 y 9), pues pasó de \$10 243.40 millones de dólares en el sexenio anterior a \$20 600.55 millones de dólares, la diferencia además con el anterior periodo fue que esta inversión se concentró ahora principalmente en las carreteras de peaje con un 55% y el segundo lugar lo ocupó el de electricidad con el 12%, contrario a lo sucedido durante el anterior periodo en donde los porcentajes fueron 13.5% y 60.5% respectivamente en cada uno, sin embargo siguieron siendo los principales subsectores de atracción de inversión privada.

Cuadro 8. México: montos de inversión en proyectos público-privada por sexenio (%)
Sexenio

Subsector	CSG	EZP	VFQ	FCH	EPN	TOTAL
Electricidad	0.0%	5.6%	60.5%	12.4%	39.1%	27%
Servicio de agua	0.0%	2.3%	0.7%	0.0%	6.8%	3%
Gas natural	0.0%	21.3%	5.3%	4.6%	28.1%	15%
Aeropuertos	0.0%	4.9%	13.2%	7.7%	0.0%	4%
Puertos marítimos	0.3%	4.9%	0.5%	1.4%	5.9%	3%
Plantas de tratamiento	0.3%	8.2%	4.4%	8.5%	2.4%	4%
Ferrocarriles	0.0%	47.7%	1.7%	9.9%	0.6%	7%
Carreteras de peaje	99.4%	5.2%	13.5%	55.5%	17.1%	31%
Telecomunicaciones	28.6%	17.7%	0.0%	0.0%	2.7%	5%
Total	11%	11%	12%	24%	42%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Cuadro 9. México: montos de inversión en proyectos público-privada por sexenio (%)
Sexenio

Subsector	CSG	EZP	VFQ	FCH	EPN	TOTAL
Electricidad	0.0%	5.6%	60.5%	12.4%	39.1%	27%
Servicio de agua	0.0%	2.3%	0.7%	0.0%	6.8%	3%
Gas natural	0.0%	21.3%	5.3%	4.6%	28.1%	15%
Aeropuertos	0.0%	4.9%	13.2%	7.7%	0.0%	4%
Puertos marítimos	0.3%	4.9%	0.5%	1.4%	5.9%	3%
Plantas de tratamiento	0.3%	8.2%	4.4%	8.5%	2.4%	4%
Ferrocarriles	0.0%	47.7%	1.7%	9.9%	0.6%	7%
Carreteras de peaje	99.4%	5.2%	13.5%	55.5%	17.1%	31%
Telecomunicaciones	28.6%	17.7%	0.0%	0.0%	2.7%	5%
Total	11%	11%	12%	24%	42%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

Antes de asumir la Presidencia de la República, el 1 de diciembre de 2006, el panista ya había pactado la apertura total del país a intereses privados nacionales y extranjeros a través de su plan “México 2030, Proyecto de Gran Visión”. El plan transexenal presentado por Calderón incluía la energía, el agua, los minerales, las zonas de reserva de la biósfera y las playas como áreas que obtendrían prioritariamente inversión privada. Además de PPS, en materia de salud, infraestructura carretera y educación garantizarían desde finales de 2006 contratos multianuales, la vigencia de éstos alcanzaría hasta 2025 y 2030 (Flores, 2010).

En el sector de la construcción de infraestructura carretera, aeropuertos, y otras áreas como la construcción de hospitales, siguieron siendo los mismos jugadores que concentraron gran parte de la inversión privada, así también en el sector energético (petróleo, gas natural y electricidad) como fue el caso de ICA y por supuesto el grupos de transnacionales españolas ya mencionadas que desde el sexenio de Zedillo comenzaron a hacer presencia en el país (Cuadro 10).

Cuadro 10. Empresas promotoras de proyectos de inversión público-privada por sexenio
(Número de proyectos y monto de inversión en millones de dólares):
sexenio 2006-2012

Sexenio	EZP	
	Número de proyectos	Inversión
Número de la empresa		
Goldman Sachs & Co.	1	\$ 4,167
ICA SA de CV	11	\$ 3,612
Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles	2	\$ 2,039
Obras con Huarte Lain	4	\$ 1,762
Acciona	4	\$ 1,393
Isolux Corsan	2	\$ 1,015
Corporación Mexicana de Aeropuertos	1	\$ 1,000
Impulsora del Desarrollo y El Empleo en América Latina SA de CV	3	\$ 753
Iberdrola SA	2	\$ 725
TransCanada Pipelines Ltd.	2	\$ 541
Korea Electric Power Company	1	\$ 420
Repsol	4	\$ 402
Union Fenosa	1	\$ 400
Mitsui	3	\$ 345
Aldesa Construcciones SA	1	\$ 287
Hutchison Whampoa Ltd.	1	\$ 244
ACS Group	1	\$ 215
Renovalia Energy	1	\$ 187
Caja Madrid	1	\$ 187
Grupo Hermes SA	1	\$ 157
Empresas Públicas Medellín	7	\$ 138
CONSTRUCCIONES RUBAU	1	\$ 122
Macquarie Infrastructure Group	1	\$ 118
Promotora de Infraestructura de México	2	\$ 79
Grupo AZVI	1	\$ 72
Grupo Marhnos	1	\$ 60
Promotora y Operadora de Infraestructura	1	\$ 57
Techint SA	1	\$ 50

Sexenio	EZP	
	Número de proyectos	Inversión
Tecnológica Intercontinental	1	\$ 25
Grupo Omega SA de CV	1	\$ 18
Tecnología en Sistemas Ambientales SA de CV	1	\$ 7
Dune Company of Yuma	1	\$ 4

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

En el sector energético se continuaron con los intentos por privatizarlo, incluso el 8 de abril de 2008 el Ejecutivo presentó en el Senado para su discusión una iniciativa de reforma. Aunque la presentación de la iniciativa fue recibida con satisfacción por el sector privado, no tuvo la misma aceptación para la mayoría de la población, así como para los partidos de oposición, por lo que también desató la crítica. Debido a esto se abrió un debate nacional sobre la reforma en el que participarán académicos intelectuales, técnicos, directivos y sociedad civil.

Finalizada esa consulta, el Senado inició un proceso de análisis y debate de las mismas que concluyó en la presentación y aprobación, el 23 de octubre de 2008, después de un complejo y largo proceso legislativo de más de seis meses los siete dictámenes de modificación a las leyes vigentes que conforman la reforma energética.

La reforma energética aprobada la componen modificaciones a las siguientes siete leyes: Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, Ley de Petróleos Mexicanos, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de la Comisión Reguladora de Energía, Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, Ley de Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la transición energética (López, 2012).

Estas siete leyes conformaron la llamada Reforma Energética, la cual en primer lugar modifica la participación de empresas extranjeras en contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de las actividades (producción, distribución y comercialización) de Pemex y sus subsidiarias, además estas

participaciones de capital privado será mediante licitaciones públicas, las cuales estarán compuestas por tres tipos, no obstante la tercera, que es la adjudicación directa, tiene un mayor peso para las empresas con mayor innovación tecnológica, significando pago de compensaciones a dichas compañías además de las utilidades que obtengan; en segundo lugar abre las puertas para la participación de particulares en exploración, explotación y transformación de hidrocarburos y generación de energía eléctrica y nuclear, en tercer lugar se crean dos nuevas comisiones: la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), así como Comisión Nacional para el uso Eficiente de la Energía (CNUEE); y en cuarto lugar, promueve la participación de generadores y suministradores particulares en las energías renovables. Con lo cual se observa cómo se la va a dar un gran peso a las empresas de capital privado en actividades sumamente importantes para la economía mexicana, y en donde las empresas españolas están jugando a entrar en este tipo de proyectos que les resulta sumamente rentables (López, 2012).

Dentro de las españolas favoritas del sexenio, Repsol empresa del sector petrolero e intermediaria en la compra y venta de hidrocarburos también se hizo de un lugar importante como abastecedora de gas para las plantas de ciclo combinado privadas que operaban en México, así como la angloholandesa Shell y la estadounidense Sempra Energy. Estos hechos provocaron en 2003, que algunos legisladores de la bancada priista denunciaran los beneficios recibidos por estas empresas a quienes se les cobraban tarifas subsidiadas por el uso de la red de transmisión eléctrica, causando un severo daño patrimonial a la CFE, ya que este servicio se cobraba a los empresarios privados en 0.0284 pesos por kWh, tarifa que sólo permitía cubrir una parte de los costos reales en que incurría la CFE por prestar ese servicio, cuando el monto correcto sería de 0.0982, según la media internacional (Zepeda, 2012).

Antes de que terminara el sexenio de Felipe Calderón, se aprobó el 16 de enero de 2012 la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP), la cual fue muy bien aprovechada por el sexenio entrante de Enrique Peña Nieto (2012-2018). La inversión en APPs durante este último sexenio de análisis superó al anterior en aproximadamente un 73% con \$35,593.19 millones de dólares, los cuales se volvieron a concentrar en el sector energético, principalmente

en electricidad y gas natural con un 67.2% entre ambos, y las carreteras de Peaje ocuparon el tercer lugar con un 17.1% (Cuadro 8 y 9).

Esta nueva LAPP, como ya se mencionó le da pasó totalmente a las inversión privada en un amplio espectro de servicios públicos, creando incentivos en las empresas privadas para proponer nuevos proyectos de construcción para la cual el gobierno sería financiado por ambos fondos públicos y privados, pero bajo un esquema de financiamiento estructurado, en el cual la burSATILIZACIÓN de la deuda a través de la emisión de bonos, así como los créditos sindicados a cargo de grandes instituciones financieras serán las principales formas de financiar estas APPs, el cual será endeudamiento público no registrado, ya que desde la última modificación de la LAPP en 2015 se eliminó la obligación de registrar como deuda pública los compromisos contraídos como resultado de las APPs, como anteriormente lo disponía la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Esta reforma permite que los proyectos de APPs sean aprobados sin contar con la “evaluación del impacto” hacendario de los proyectos de este tipo que estaba prevista en el artículo 14 de la ley inicial. Ahora, las APPs serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita.

Aunado a ello, esta ley no es de carácter general, los estados y municipios están sometidos a la LAPP cuando se empleen recursos federales. Por ello, los estados y municipios deberán basarse en su legislación local específica cuando pretendan realizar un proyecto de APPs (López y Chávez, 2019), lo cual deja aún más a la deriva la forma de operar de este tipo de esquemas a lo largo y ancho de la república mexicana, ya que en los propios artículos de la misma deja abierto la inclusion de todo tipo de esquemas (concesiones, contratos de arrendamientos, contratos de servicios, contratos de gestión, o aquellos proyectos que incluyen construcción, operación y transferencia, así como una gama más amplia en este último modelo de APP).

Existen más desventajas de este tipo de esquemas como por ejemplo, el que sector privado es el que detectará la necesidad de un proyecto APP y podrá presentar su propia propuesta de acuerdo a su intereses y no del Plan Nacional de Desarrollo

como en el pasado; o que las evaluaciones de los mismos ya no se realizarán por el Instituto de Evaluación y Administración de Bienes Nacionales, sino que ahora podrán ser los bancos privados controlados por la banca transnacional quienes hagan estas estimaciones (Sandoval, 2013).

De acuerdo con Sandoval (2016) el 29 de octubre de 2015, la Cámara de Diputados aprobó reformas a la LAPP, que incluyen la reducción de transparencia presupuestaria, relajando las reglas de autorización de los proyectos de APP, permitiendo aprobaciones ciegas o sin “dictamen de viabilidad” que los sustenten, y preparan el terreno para la privatización de las instituciones públicas de educación superior y los recursos energéticos (Sandoval, 2016):

En este contexto, es importante además señalar los diversos casos de corrupción, conflictos de interés, aumento de tarifas, etc., que se han generado a través de estos contratos APPs en México, tales han sido los casos Repsol, Iberdrola, Gas Natural Fenosa, Abengoa, OHL, Odebrecht, entre otras, las cuales además siguieron estando en el mapa de las transnacionales con mayor presencia en el país en inversión público-privada (Cuadro 11).

Cuadro 11. Empresas promotoras de proyectos de inversión público-privada por sexenio

*(Número de proyectos y monto de inversión en millones de dólares):
sexenio 2012-2016*

Sexenio	EZP	
	Número de proyectos	Inversión
Número de la empresa		
Sempra Energy International	6	\$ 3,831
Enel SpA	8	\$ 2,216
Macquarie Infrastructure Group	2	\$ 1,874
Small local investors	2	\$ 1,800
Obras con Huarte Lain	4	\$ 1,583
Carso Group	3	\$ 1,490
Odebrecht SA	2	\$ 1,359
Impulsora del Desarrollo y El Empleo en América Latina SA de CV	3	\$ 1,348

Vania López Toache, Luis Augusto Chávez Maza

Sexenio	EZP	
Número de la empresa	Número de proyectos	Inversión
ICA SA de CV	3	\$ 1,346
SUEZ	3	\$ 1,289
Actis	2	\$ 990
Abengoa	1	\$ 987
Others	1	\$ 947
Promotora de Infraestructura de México	1	\$ 921
Blackstone	1	\$ 916
Partners Group	1	\$ 826
Iberdrola SA	3	\$ 804
Electricite de France	2	\$ 801
Howard Energy Partners	1	\$ 800
Solaris Synergy	1	\$ 720
Acciona	2	\$ 714
Cubico Sustainable Investments	2	\$ 700
AP Moller - Maersk Group	1	\$ 600
TransCanada Pipelines Ltd	1	\$ 600
International Container Terminal Services Inc.	2	\$ 584
AES Corporation	1	\$ 580
Consolidated Water	1	\$ 489
Coconal Cia Contratista Nacional	1	\$ 397
Stevedoring Services of America	1	\$ 370
Blackrock	1	\$ 347
Renovalia Energy	1	\$ 347
Fotowatio Renewable Ventures	1	\$ 309
InterGem	1	\$ 300
Mesoamerica Energy	1	\$ 294
Jinkopower Co.	1	\$ 236
Comercializadora Capo	1	\$ 149
Grupo México SA	1	\$ 148
Mota Engil SGPS	2	\$ 140
Eosol Energy	2	\$ 133
Soriana	1	\$ 130
Smartener Group	1	\$ 112
Gauss Energía	1	\$ 100
Constructora MAS	1	\$ 87

Las Asociaciones Público Privadas. Retos y dilemas...

Sexenio	EZP	
Número de la empresa	Número de proyectos	Inversión
Fypasa Construcciones	1	\$ 86
Grupo Dragon	1	\$ 84
Constructora y Pavimentadora VISE SA de CV	1	\$ 72
Atco Group	1	\$ 66
A-Elio	1	\$ 63
Carrix	1	\$ 62
Hutchison Whampoa Ltd.	1	\$ 60
Regeneración Eléctrica Mexicana SA	1	\$ 55
Fluence Corporation Limited	1	\$ 48
GS Group	1	\$ 48
Empresas Públicas de Medellín	3	\$ 47
BK Partners	1	\$ 45
Grupo Comexhidro	1	\$ 45
Sudamericana Agencias Aéreas y Marítimas	1	\$ 31
Fuerza de Apoyo Constructiva de Occidente SA de CV	1	\$ 19
ICOEQUIPOS	1	\$ 17
Goldman Sachs & Co	1	\$ 15
Fortius	1	\$ 14
Guascor	1	\$ 6

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Mundial.

En el caso de la Gas Natural Fenosa, las tarifas son altas y el servicio al cliente es pésimo, mientras que Repsol envuelto en varios escándalos de corrupción en el mundo arrastró a Pemex a vender su participación en esa empresa lo que le generó un quebranto de 100 millones euros.

Repsol, Iberdrola y Gas Natural Fenosa, ya maquilan casi el 50% de electricidad que distribuye la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en el país. La forma que tienen las compañías ibéricas de maquilar electricidad para CFE es a través de plantas termoeléctricas a base de gas natural.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su informe del 2011 señaló que CFE solamente utiliza el 69% de su capacidad instalada en hidroeléctricas y, en cambio, usa el 80% de la luz

total que generan las empresas privadas, a través de sus plantas y termoeléctricas a base de gas natural (Esquivel, 2014).

Las empresas españolas realizan una función que podríamos llamar de “coyotaje” con el gas natural que utilizan. Lo compran en menos de 50 centavos de dólar a Perú y lo introducen al país a 14 dólares por unidad, precio que paga la CFE, a través de los contribuyentes y usuarios que padecen las altísimas tarifas de la llamada “Empresa de Clase Mundial” (Esquivel, 2014).

Además, en el caso de Iberdrola en abril de 2013 nombró miembro de su Consejo de Administración a Georgina Kessel Martínez, Secretaria de Energía en el Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) y directora del Banco Nacional de Obras y Servicios (Banobras) en el mismo periodo, un claro conflicto de intereses (Rodríguez, 2013).

La ex funcionaria del Gobierno federal, había recibido tan sólo en el segundo trimestre del 2013 una remuneración de 35 mil euros, equivalentes a unos 600 mil pesos, según el tipo de cambio del mes de julio de ese año, por sus servicios como consejera externa de Iberdrola (Rodríguez, 2013).

Por otro lado, la firma de energía eólica Iberdrola, la quinta más fuerte de Europa, informó de la construcción del Parque Ecológico de México y del proyecto Dos Arbolitos, en el Istmo de Tehuantepec, una de las zonas con más viento del mundo. Sin embargo, la construcción de esos proyectos se inició pese a la oposición de los pobladores, quienes reclamaban la anulación de los contratos de arrendamiento pues aseguraban éstos se firmaron con engaños y sin una consulta previa de los pueblos (García, 2015).

Otro caso es el Grupo Abengoa, de España, que tiene entre sus principales directivos a Carlos Borbón, primo del Rey de España es una empresa que ha invertido en México y que fue favorecido desde el gobierno de Felipe Calderón con contratos millonarios en el sector energético y con créditos de la banca de desarrollo para que ésta se capitalizase. Este grupo no realiza las obras, sino que subcontrata a otras empresas para realizar los trabajos, lo que lo hace una especie de intermediaria entre Pemex y

empresas privadas, un buen ejemplo del tráfico de influencias también presente (Esquivel, 2014).

De igual manera, la construcción es otro nicho que han explotado compañías españolas en México. El caso más emblemático es el de OHL y el Circuito Bicentenario Mexiquense, donde varias grabaciones filtradas dan cuenta de que la empresa soborna a autoridades, magistrados y jueces. Las conversaciones apuntan a aumentos de 30% en el peaje del viaducto, sobre costos de cientos de millones de dólares y falsas imputaciones de gasto. Los sobrecostos de 4 mil a 9 mil millones de pesos en una de las fases de la obra es el cobro por adelantado de fases que no se han construido y que se realizarían en 2023 o en 2033 (García, 2015). La empresa en cuestión ha sido la encargada de construir proyectos carreteros, actualmente administra tres carreteras en el Estado de México que fueron concesionadas por el presidente de la república Enrique Peña Nieto, cuando éste fue gobernador de ese Estado (Esquivel, 2014).

Y no se podría dejar de mencionar el caso más sonado a nivel internacional por los múltiples casos de corrupción en los que se ha visto envuelta, la empresa brasileña Odebrecht. Esta empresa en México ha sido vinculada en un periodo comprendido entre 2010 y 2014, con pagos por sobornos de un valor de \$10.5 millones de dólares a funcionarios mexicanos para ganar contratos de obras públicas mexicanas que le generaron beneficios por más de \$39 millones de dólares.

Conclusiones

Los contratos entre el sector público y privado para la provisión de servicios y/o el desarrollo de infraestructura ha evolucionado en los últimos años. Los gobiernos han justificado la expansión y la diversificación como una estrategia que beneficia a la sociedad, pues el sector privado está orientado a maximizar los beneficios y, en caso de la existencia de contratos eficientes, los intereses públicos y privados pueden alinearse; por consiguiente, los privados tienen mayores posibilidades de elevar los beneficios sociales. Esto, en comparación con la provisión tradicional, donde un Estado grande y lento limita la eficiencia económica.

No obstante, en la práctica, existen numerosos ejemplos que permiten apreciar que el sector privado, sin una adecuada supervisión y sanciones ejemplares, tiene intereses por desvincularse del interés público. Esto se puede observar en las altas tarifas de carreteras poco demandadas, en el incremento injustificable de los costos de los proyectos, en el desarrollo de hospitales monumentales sin doctores y enfermeras; o, en la construcción de inmuebles para uso exclusivo o de clases privilegiadas, entre otros. La expansión de estas situaciones ha gestado diversos señalamientos que exhiben el abuso de las figuras contractuales que fomentan la desregulación de la economía; pues, estas han reducido el papel del Estado, el cual pasa de fungir un papel rector de la economía y garante del estado de derecho a un mero instrumento de intermediación de recursos públicos para beneficio privado.

A partir de los ejemplos vertidos a lo largo de este documento se aprecia la existencia de empresa privadas y funcionarios públicos favorecidos. Por lo cual, se permite sospechar que la expansión y la innovación financiera promovida por los diversos contratos de asociación pública-privada se han utilizado con el propósito de transferir beneficios al sector privado, a través de la cooptación de funcionarios públicos; donde, los riesgos y costos son absorbidos por la sociedad.

En teoría, los esquemas de asociación pueden permitir relaciones benéficas, pero este resultado se logrará sólo bajo la existencia de un marco institucional que permita un Estado con capacidad técnica y jurídica para vigilar y sancionar el abuso de empresas y funcionarios. Pero en México, la desregulación desmanteló las capacidades e intereses del Estado en materia administrativa y jurídica; facilitando que los actos de corrupción se reproduzcan sin consecuencias punitivas para los involucrados en los ilícitos. Bajo este escenario, la continua innovación en los contratos de asociación trae consigo grandes oportunidades para el abuso de poder; profundizando la grave crisis política y económica, donde el Estado mexicano no funciona como rector y tampoco como mero regulador de la economía.

Los esquemas de asociación pública-privada ejemplifican que los mercados privados no son eficientes y tampoco son capaces de autoregularse. Si bien, el sector privado es un actor pri-

mordial e indispensable en la provisión de servicios y bienes públicos, éste se esforzará para respetar los contratos siempre y cuando el Estado figure como autoridad, capaz de dirigir, vigilar y sancionar con justicia social.

Bibliografía

- Ampudia, V. (2015). “Anticonstitucionalidad de la Ley de Asociaciones Público Privadas”. En I.E. Sandoval, Interés público, asociaciones público privadas y poderes fácticos, pp. 123-143. México, UNAM-IIS.
- Ayala, José (1997). Economía pública. Una guía para entender al Estado. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Banco Mundial. Private Participation in Infrastructure Database. Recuperado de <https://ppi.worldbank.org/customquery>
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2007a). Programa de Rescate Carretero. Farac.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2007b). Proyectos para Prestación de Servicios. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, 019.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas (2019). Reporte Fiscal. Situación Financiera de los PIDIREGAS, Marzo de 2019.
- Correa, E. y Vidal, G. (2004). “Inversión extranjera directa y relocalización en países en desarrollo: el caso de México”, en *Ekonomiaz*, 1(55): 258-283.
- Coviello, M., Gollán, J. y Pérez, M. (2012). Las alianzas público-privadas en energías renovables en América Latina y el Caribe. Documento de proyecto, Cepal.
- Diario Oficial de la Federación. Ley de Asociaciones Público Privadas (2012). México.
- Escobar, R. (1999). “El Cambio Estructural de las Telecomunicaciones y la Inversión: el Caso de México”, en CEPAL Serie Reformas Económicas No. 17.
- Esquivel, E. (3 de junio de 2014). Las inversiones españolas en México y la abdicación del rey. SDPNoticias, Recuperado de [<http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/06/03/las-inversiones-espanolas-en-mexico-y-la-abdicacion-del-rey>]
- Flores, N. (21 de febrero de 2010). Proyecto México 2030: la venta de un país. Recuperado de: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2010/02/21/proyecto-mexico-2030-la-venta-de-un-pais/>

- García, I. (9 de mayo de 2015). Las españolas son mal portadas: suman denuncias por corrupción y protestas en comunidades. Sin embargo. Recuperado de [<http://www.sinembargo.mx/09-05-2015/1338371>]
- Hernández, S.; Cruz, G; Arroyo, J. A.; González J. A.; Torres, G. (2017). Concesiones carreteras en México, una aproximación a su productividad económica como medida de desempeño. Instituto Mexicano del Transporte. SCT. Publicación Técnica No. 497.
- La Jornada (27 de mayo de 2015). Se destapan en España más audios que enlodan a OHL. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2015/05/27/economia/022nleco>
- León, R. (2004). Los pidiregas de Pemex y la deuda externa de México. UAM-I.
- López, V. y Chávez, A. (2019), “Las Asociaciones Público Privadas en México y Brasil: tendencias y perspectivas”, en V. López y A. Chávez (2019), Experiencias de Reforma Fiscal en América Latina, Pp. 55-79. México: Buap.
- López, V. (2012). Banca y empresas españolas en México: financiamiento y rentabilidad. Tesis de Doctorado. México: UNAM, Posgrado de Economía.
- Rodríguez, I. (29 de julio de 2013). Kessel, ex secretaria de Energía, colabora con española Iberdrola. Recuperado de [<http://www.jornada.unam.mx/2013/07/29/economia/021nleco>]
- Sandoval, I. E. (2016). “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, en Revista Mexicana de Sociología, 75 (5): 119-152.
- Sandoval, I. E. (2015). “Opacidad y nula rendición de cuentas en asociaciones público-privadas”, en I.E. Sandoval, Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos, Pp. 97-122. México: UNAM-IIS.
- Sandoval, I. E. (2013). From “Institutional” o “Structural” Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”. Harvard University: Edmond J. Safra Working Papers. No. 33.
- Secretaría de Energía (2001). Prospectiva del sector eléctrico 2001-2010. México, DF.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Banobras (2003). 111 preguntas sobre concesiones de autopistas en México. Unidad de Autopistas de Cuota de la Subsecretaría de Infraestructura y Dirección de Desarrollo de Proyectos de Banobras, México: DF.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). Unidad de Inversiones. Proyecto para Prestación de Servicios.
- Vasallo, J. e Izquierdo, R. (2010). Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España. Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Vidal, G. (2001). Privatizaciones, fusiones y adquisiciones: Las grandes empresas en América Latina. Coedición División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM-Iztapalapa, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM y Anthropos Editorial, España.
- Zepeda, S. (2012). "Privatizaciones realizadas durante el gobierno de Ernesto Zedillo" en *El Cotidiano* 172, pp. 32-39.

CAPÍTULO II

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS: ALCANCES Y LÍMITES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Diana Vicher⁶

Introducción

Entre los cambios que se han efectuado a la administración pública en los últimos años, se ha registrado el surgimiento de nuevas formas de financiamiento para la construcción de infraestructura y la prestación de servicios. Entre éstas se ha posicionado de manera relevante la modalidad de Asociaciones Público Privadas (APPs) pues, según se ha afirmado, constituyen una opción novedosa para continuar con la prestación de servicios (básicamente infraestructura), en un contexto de recursos escasos. Se atribuye a la APP la atractiva característica del financiamiento, de modo tal que, sin tener esta preocupación en el corto plazo, ni adquiriendo nueva deuda o compromisos financieros, los gobiernos pueden construir infraestructura que se pagará en el largo plazo o incluso será autofinanciable si se opera en un esquema de cobros a usuarios.

Esta forma de colaboración público privada tiene su origen en Gran Bretaña donde se ha acumulado una larga experiencia relativa a su operación, mientras que en México formalmente se instauró con la Ley de Asociaciones Público Privadas, que data de finales del año 2012. En el primer caso, lo mismo que en el resto de Europa, la utilización de la APP da cuenta de experiencia y modificaciones en su reglamentación, lo mismo que ofrece evidencia de su utilidad, posibilidades y capacidades de operación y financiamiento real.

En este documento se analizarán los aspectos relevantes de la APP como un medio factible para la prestación de servicios, además de precisar qué caracteriza a la APP, a fin de distinguir sus

6. Doctora en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Adscrita al Instituto Nacional de Administración Pública, A.C

elementos específicos con relación a otro tipo de contratos; se examinarán, asimismo, sus ventajas y desventajas, sobre todo con relación a sus reales capacidades de financiamiento.

Palabras clave: administración pública, servicios, asociaciones público privadas, financiamiento.

I. Los gobiernos y los contratos con particulares

En la historia del gobierno los contratos con los particulares tienen una larga trayectoria cuyos momentos de mayor auge se puede afirmar que están asociados a un escaso desarrollo administrativo, por mencionar algún ejemplo se pueden referir los contratos que tanto en la época monárquica como de la República romana se efectuaban para prestar servicios, o para desarrollar trabajo administrativo; en aquél tiempo esta actividad obedecía a que el reciente surgimiento de la Ciudad que pronto empezó a expandirse, tenía como función prioritaria la realización de tareas de defensa, pero al mismo tiempo requería la realización de funciones de administración (orden interno, impuestos, construcción de obra pública y demás) que no podían ser realizadas con la incipiente organización y personal administrativo con que se contaba, pues tampoco las tareas se realizaban de manera continua. De modo que cuando se superaba la capacidad se recurría a las cargas obligatorias y gratuitas públicas impuestas a los ciudadanos, y a la contratación con particulares. (Varela Gil, 40-44). En específico resaltan los “Publicanos” particulares que fueron los arrendadores de rentas públicas, como los impuestos (Terreros y Pando, 1788: 237).

Lo mismo sucedió en las provincias conquistadas durante la República, donde sólo se establecía una organización administrativa mínima, por lo cual la actividad pública en gran medida estaba en manos de sociedades mercantiles (societates publicanorum) (Varela Gil: 5, 8)

De hecho, el ejército por sí mismo, en su desarrollo hacia una configuración moderna, es claro ejemplo de la contratación de particulares (los mercenarios griegos que lucharon con Jerjes, los condottieri italianos; los Landsknechts, mercenarios alema-

nes medievales; el Imperio Bizantino tenía una guardia especial de mercenarios, formada por los Varangios, vikingos la Guardia Varega; o los turcopóles, mercenarios medievales). Pero hay que resaltar que la necesidad de éstos obedeció a la ausencia de un ejército regular que correspondía a Estados en proceso de desarrollo.

En su configuración “posmoderna”, desde la década de 1990 en adelante, se han perfilado como *Private Military Company* o PMC, nombre que se inventó en EEUU con la idea de darles una forma legal, en tanto empresas registradas que ¡tienen derecho a usar la fuerza! Estas empresas, como otras actividades gubernamentales en las que se aplicó la privatización o la contratación, curiosamente iniciaron su auge en la década de 1990. Entre las más importantes se encuentran (Academi principal contratista de Estados Unidos, antes Blackwater, asociada a grandes escándalos sobre matanzas de civiles en Irak y Afganistán); Executive Outcomes, que operó en Angola, Sierra Leona y que cerró en 1998, Sandline International con operaciones en Papúa Nueva Guinea y Sierra Leona, cerrada en 2004, *Gurkha Security Guards, Ltd*, con operaciones también en Sierra Leona, *DynCorp International* con muchos destinos, Bosnia, Somalia, Angola, Haití, Colombia, Kosovo, Kuwait, Afganistán, que sigue activa. Otras empresas son: *Defion Internacional*, *Aegis Defense Services*, *Triple Canopy*, *Unity Resources Group*.

Entre muchos, muchos otros casos, está el asiento o contrato utilizado en los siglos XVI, XVII y XVIII, con el que se convenían las concesiones que los gobiernos otorgaban a los particulares para la explotación de un recurso o la provisión de un servicio (RAE, 1770) contrato u obligación que se hace para proveer de dinero, víveres o géneros a algún ejército, provincia.

Y vale recordar que, entre las formas que tomó la empresa pública en el siglo XVIII, en España y sus dominios, estuvo la “asociación con particulares”, donde el Estado poseía porcentajes de las acciones que nunca rebasaban el 50%, pero aunque la participación fuera minoritaria, la administración de las empresas producto de esta asociación, estaba a cargo del gobierno que nombraba los cargos superiores y presidía su dirección; si bien la junta de accionistas era plural (Guerrero, 1994: 89, 91, 93).

No se puede dejar de lado que en el transcurrir de los muchos siglos que nos han traído hacia el presente, las formas y configuraciones de este fenómeno fueron diversas; por ejemplo, Francia muestra una trayectoria en la cual, hacia finales del siglo XVIII, a la administración la caracterizaba el aborrecimiento a los nobles y burgueses que, al margen suyo (aunque sí con su aprobación), querían encargarse de los asuntos públicos; cualquier cuerpo independiente o asociación libre le importunaba (Tocqueville, 1998: 149). En este caso, la venta de los cargos (venalidad) implicó una privatización de lo público, que se vendía al mejor postor. Pero esto tuvo repercusiones singulares pues se crearon vacíos de autoridad ante los cuales resultaron negativas las supuestas ganancias que se habían obtenido por la enajenación (Guerrero, 2004: 35-37).

La Revolución francesa terminó con esa situación pues significó la supresión de la estamentalización, la venta y arrendamiento de cargos públicos, que se sintetizó en la generalización de la técnica burocrática comisarial, que hizo posible la construcción impersonal del aparato administrativo, la separación entre el funcionario y la función, dejando en el pasado la “técnica organizativa iusprivatizada”. El comisario fue una figura de funcionario que se creó para quebrantar el poder del oficial o del oficio estamentalizado. A partir de la venta de los cargos, que le otorgaba la propiedad del oficio (función/gestión/servicio), el oficial era el titular de competencias o atribuciones propias. Aquí es donde se visualiza el arranque de la burocracia moderna (García de Enterría, 1972: 109, 112-113).

Hacia adelante, también la materialización de los derechos del hombre y el ciudadano presidirían la modernización de los Estados soberanos, que estaría asociada al desarrollo de capacidades estatales y administrativas que además comprenderían nuevas funciones sociales; gran parte de la modernidad del Estado se mostraría por su capacidad para otorgar prestaciones sociales y proveer servicios. Para el desarrollo de estas funciones muchos sectores estratégicos, serían reclamados desde su propiedad privada para hacer prevalecer la utilidad pública y el bienestar común.

Después de un proceso que en los países desarrollados tomó cuatro siglos, se llega de este modo a una configuración estatal

con una administración moderna, incluso hacia el siglo XX se fundada en las reivindicaciones sociales; el Estado y su administración presidían los procesos económicos y políticos; estableciendo ciertas condiciones de estabilidad que si bien fueron interrumpidas por las guerras y la crisis de 1929, después de la segunda guerra mundial, confluyeron para que el Estado acentuara su labor a fin de procurar marcos aptos al desarrollo de la industria y el progreso; sobre todo a partir del control de los sectores económicos y financieros que en 1929 habían provocado la gran crisis.

II. Contexto del surgimiento de las nuevas asociaciones público privadas

La dilución de orden establecido después de la segunda guerra mundial se verifica con fuerza a mediados de la década de 1960, sobre todo a partir del progresivo debilitamiento del orden financiero internacional establecido con los acuerdos de Bretton Woods, que posibilitó la desregulación de los capitales, la desvinculación del patrón oro-dólar, y cambios en el papel del FMI y el BM; estos cambios generaron condiciones favorables al desarrollo de los capitales financieros, mismos que también habían prosperado gracias al singular avance de las comunicaciones y la tecnología. Se establecieron así condiciones para que las empresas privadas y el mercado cobraran gran importancia, situándose como actores relevantes del nuevo contexto mundial en el que las reivindicaciones sociales, manifiestas en el Estado de bienestar, se observaron como un gran gasto que los Estados ya no podían continuar sustentando.

La “crisis” del Estado “benefactor” ha sido un fenómeno poco explorado, por cuanto a todos los factores que la ocasionaron, particularmente ha sido desvinculada de los fenómenos económicos mundiales, como el alza de las tasas de 1979, los préstamos que fomentó el BM desde los bancos comerciales hacia los países en desarrollo que derivaría en las crisis de deuda en esos países (debida a la mala administración y pagos por servicio de la deuda) y la recesión de los países desarrollados; razón por la cual fue básicamente la idea del Estado obeso que gastaba grandes cantidades en prestar servicios a sus sociedades lo que justificó el inicio de un trascendental proceso de cambio

que ha modificado la percepción y concepción sobre el Estado y su función, que en muchas ocasiones se “redefinió” como la de un facilitador, un regulador, un Estado no intervencionista o simplemente como un Estado flaco que debería de despojarse de todas esa gran cantidad de actividades que lo mantenían en déficit y que no le permitían cumplir con sus obligaciones de pago.

Esto se tradujo en un proceso de privatización de dos fases, la privatización de sus empresas públicas, con lo que fue sacado del mercado y, a continuación, con la aplicación del modelo de nueva gerencia pública, en la administración pública, con el que se metió al mercado dentro del Estado. Las secuelas de este proceso generaron mayores espacios de actuación y ganancias a las empresas privadas y las sociedades financieras, al tiempo que abrieron mercados enormes de actividad para realizar actividades dentro de la administración pública, tanto en la prestación de servicios como en la venta del mismísimo desarrollo de sus funciones o partes de éstas, ya sea elaborando políticas públicas (en todo tipo de sectores) o ejecutándolas. A esto se ha sumado el desarrollo de la tarea de validación de la eficiencia de la organización y sus procesos, lo que han realizado empresas como ISO, o bien la propia evaluación de certidumbre sobre la fortaleza o confianza que se le puede tener a los gobiernos, trabajo que ahora realizan las calificadoras de riesgo.

Si bien existe una gran cantidad de sectores en los que se pueden visualizar los cambios, la nueva gerencia pública, un modelo de reforma de la administración pública orientado al mercado,⁷ entre sus elementos trajo a los mecanismos de mercado como respuesta a las supuestas fallas de la administración pública para cumplir sus funciones, estos comprenden a las asociaciones público privadas (Blöndal, 2005: 81, 90-95), que serían insertadas como innovadoras formas de obtener recursos para financiar la construcción de infraestructura, ante la presunta incapacidad de los Estados para continuar realizando ese trabajo. Las APPS fueron recibidas con grandes expectativas y han sido establecidas alrededor de todo el mundo.

7. Mercados internos, facturación de servicios a usuarios, contratación externa, creación o modificación de derechos de propiedad, bonos y contratos entre administraciones (OCDE, 1997: 92).

III. Significado, origen y naturaleza de las APPs

Aunque no hay acuerdo por cuanto a su significado, en términos generales las APPs se han referido como arreglos por los cuales el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera activos de infraestructura que tradicionalmente proveía el sector público; esta idea incluye la participación del sector privado en la compra de activos de infraestructura ya existentes para su nuevo desarrollo. La APP se sintetiza en que una entidad del sector privado se compromete a proveer activos de infraestructura pública para periodos de 20 a 30 años, y al terminar regresan al gobierno. Durante ese periodo, el asociado privado cobra una tarifa anual por el uso de la infraestructura; la tarifa puede ser pagada por el gobierno o mediante cargos a los usuarios.

Las APPs también se conocen como iniciativas privadas de financiamiento de proyectos de servicios públicos. Su campo de actividad se ha ubicado en la construcción de infraestructura para transporte, escuelas, hospitales, construcción de oficinas, así como instalaciones de agua y tratamiento de aguas residuales (Blöndal, 2005: 81). Jaime Díaz Pérez, las ha clasificado en tres grupos: 1. Infraestructuras de transporte (carreteras, túneles, puentes, ferrocarriles, puertos, aeropuertos). 2. Infraestructuras sociales (hospitales, colegios, juzgados, prisiones, bibliotecas, centros deportivos, proyectos de regeneración urbanística, y similares). 3. Infraestructuras medioambientales: tratamiento de agua potable, aguas residuales, residuos (Díaz Pérez, 2011).

En los países desarrollados se han identificado dos modelos de APP: el viejo BOO (build-operate-own), construcción, operación, propiedad que confiaba en los actores privados para financiar, construir y operar sin el compromiso de que los bienes o activos regresarían a la propiedad del Estado; mientras que en el nuevo BOOT (build-operate-own-transfer), la cooperación no sólo tiene como intención principal el financiamiento, sino que está destinada a lograr valor por dinero (VFM: *value for money*) para el Estado a través de la transferencia del riesgo. Aquí, el sector público tiene mayor responsabilidad. Este cambio resultó del ajuste que tuvo que realizarse cuando disminuyó la confianza hacia el sector privado, luego de décadas de uso de las APPs. De allí que el contratista privado ya no prestaría servicios básicos sino únicamente auxiliares, y al término del contrato el bien o

activo debería transferirse de regreso al Estado. Entonces, el gobierno conservaría la responsabilidad final en la prestación de servicios de alta calidad, por lo que debería considerar todos los problemas institucionales, financieros y de gestión de las APPs, lo mismo que asumir un papel activo en la corrección de fallos y en el mejoramiento del desempeño de las asociaciones (Yin, 2009: 781).

APPs y Financiamiento

Las APPs, son proyectos que se caracterizan por un elevado apalancamiento financiero [cuando se financia parte de los activos de un proyecto o empresa con deuda, lo que implica unos costes financieros fijos, la posible mejora del rendimiento económico afectará positivamente a los inversores más que proporcionalmente (efecto palanca) debido a que la deuda se sigue remunerando al mismo coste. Un mayor apalancamiento financiero implica más riesgo y, por tanto, mayor variabilidad de la tasa de rendimiento del accionista, por eso sólo es recomendable en proyectos de inversión con ingresos muy estables], esto obedece a que son muy altos los porcentajes de fondos que se requieren para financiar la inversión, por lo general entre el 50 y 90% del total, que se obtienen de entidades financieras en forma de deuda. Estos préstamos se consiguen dejando como garantía a los prestamistas los flujos de caja que el proyecto generará. Al mismo tiempo, para conseguir una asignación de riesgos equilibrada entre las distintas partes involucradas en el proyecto, se establecen complejos acuerdos contractuales entre los involucrados (entidades financieras, socios promotores, administración concedente, constructora). Por consiguiente, las entidades financieras suelen imponer una rigurosa disciplina de control y gestión de los resultados del proyecto (Díaz Pérez, 2011).

En este sentido también se debe tener presente que hay costos y tiempos asociado al proceso de estudio y cierre financiero de una APP, pues hay un volumen de inversión por debajo del cual la fórmula no resulta interesante (en el entorno de 25 o 30 millones de euros).

Financiamiento y crisis

Como efecto de las crisis económicas y financieras que se han presentado desde 2008, la demanda de inversión en infraestructuras se ha encontrado ante una escasa oferta de recursos financieros. Ante este panorama, los organismos públicos y las instituciones multilaterales se han erigido como actores vitales para generar condiciones de viabilidad financiera para muchos proyectos. Las instituciones multilaterales ya sea el Banco Europeo de Inversiones (BEI) o el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) han sido vitales para que los proyectos de infraestructuras puedan llevarse a cabo en Europa. Mientras que en los Estados Unidos los grandes proyectos de infraestructuras han sido posibles con préstamos TIFIA (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act) del Gobierno federal, que ofrecen deuda subordinada cuyo repago está supeditado al repago del resto de financiación ajena y con condiciones muy ventajosas sobre todo en el tipo de interés.

Es así que también la falta de liquidez de los mercados interbancarios y el hecho de que los bancos decidan no financiar más allá del medio plazo, lo que genera ineficiencia e incertidumbre porque obliga a varias refinanciaciones durante la vida del proyecto. Además, la tendencia de las entidades financieras hacia esquemas de ingresos con poco riesgo (generalmente pagos por disponibilidad, a veces con pagos mínimos garantizados) y la exigencia de garantías adicionales a los accionistas limita el alcance de la financiación bancaria y reduce el mercado de proyectos financiables.

La Comisión Europea y el BEI han anunciado el Bono Europeo de Proyectos 2020 (Europe 2020 Project Bond), que al materializarse en la prestación de avales podría mejorar el rating de una potencial emisión de bonos desde los promotores de infraestructuras, y facilitaría el acceso a la financiación de inversores institucionales, compañías aseguradoras y fondos de pensiones.

De aquí que para la financiación de infraestructuras ante la escasez de financiamiento, se considera que la iniciativa de organismos públicos es la que tendrá un papel protagonista en la financiación de PPP, sobre todo cuando se trata de grandes inversiones, lo mismo que los avales públicos a favor de presta-

mistas y bonistas e, incluso, la ¡financiación directa del Estado!
(Díaz Pérez, 2011).

IV. APPs y riesgo financiero

Budina y Petrie han explicado que los cambios en la composición del sector financiero internacional han producido otras formas de financiamiento entre las que se puede observar la fórmula APPs, que si bien combina una nueva forma de financiamiento, también conlleva una nueva forma de riesgo. Como lo afirman también Polackova y Timothy, las APPs son portadoras de riesgo fiscal, lo cual obedece a que los gobiernos las utilizan para no reportar sus obligaciones fiscales de inmediato. Pero esto no es positivo ya que se resta importancia a los futuros costos y riesgos fiscales.

Es así que desde la década de 1990 las APPs se han observado como un tema que está relacionado con el del riesgo financiero y que ha cobrado relevancia en las finanzas públicas. Si bien el riesgo financiero en el gobierno se puede entender como la posibilidad, a mediano o corto plazo, de desviaciones en las variables fiscales, comparado con lo que fue anticipado en el presupuesto o en otras previsiones fiscales (Banco Mundial); también se ha referido como la exposición del gobierno a variaciones de corto o medio plazo en todos los niveles de ingresos, gasto, el balance fiscal y el valor de los activos y pasivos (Budina y Petrie, 2005).

Estos se han clasificado en tres categorías: riesgos económicos generales (bajo crecimiento económico); riesgos específicos (desastres naturales); y riesgos fiscales contingentes o que resultan de obligaciones opacas (como las garantías gubernamentales), que pueden causar una seria inestabilidad fiscal si no se controlan o restringen. De aquí que se considere que hay una necesidad de aplicación de un enfoque del balance de la gestión del riesgo fiscal que concentre tanto los flujos como las existencias de variables fiscales y sus interacciones (Budina y Petrie, 2005).

Lo anterior es particularmente relevante cuando se trata de los riesgos derivados de pasivos contingentes, pues muchos gobiernos han enfrentado serias inestabilidades fiscales como

resultado de riesgos financieros ocultos en pasivos contingentes (obligación de pago, si y sólo si, un evento específico ocurre o una situación específica surge en el futuro; y puede estar explícita o implícita). Entre los principales tipos de pasivos contingentes están las garantías gubernamentales, que pueden ser las garantías de préstamos o las garantías de ingresos mínimos a las APPs (Budina y Petrie, 2005).

Una característica sobresaliente de los riesgos fiscales implícitos es que su naturaleza, oculta e incierta, tienta a los gobiernos a evitar tratar con ellos. Mientras que éstos riesgos se pueden acumular y alcanzar grandes proporciones. Por estas razones se ha considerado que el contexto internacional debería incluir los objetivos del gobierno para el manejo de riesgo financiero, el alcance de la función del manejo del riesgo, la asignación de responsabilidades dentro del ejecutivo y la capacidad actual para manejar los riesgos fiscales.

En algunos países se han establecido unidades para el manejo de ciertos tipos de riesgo fiscal, como las unidades de APPs. Y también se ha observado que las principales normas internacionales de contabilidad se están moviendo hacia una contabilidad más precisa respecto al riesgo. Sin embargo, también se ha observado que algunos tipos de riesgo como los de las APPs no se ven reflejados en los estándares de contabilidad de retribución.

Inconvenientes de las APPs

Las grandes expectativas sobre las APPs se han creado por las muchas promesas que se les atribuyen, pero el análisis más profundo y la experiencia que se ha estado acumulando a raíz de su aplicación, han dado cuenta de que aunque prometen financiamiento barato, es probable que resulte más costoso que el que se erogaba bajo el esquema tradicional. La principal causa de lo anterior es que el sector privado requiere mayores tasas de retorno, lo que afectará a las finanzas públicas y, por ende, su capacidad para mantener los servicios existentes. Si bien el financiamiento privado permite proveer servicios públicos, también a largo plazo puede acumular pasivos. Además de que, dado el largo plazo de su contratación, los privados pueden realizar cambios en sus estrategias de inversión, en la propie-

dad o en la organización o por otros factores. Por si esto fuera poco, se ha encontrado que las APPs no responden a satisfacer necesidades urgentes y plenamente identificadas.

En resumen, como otros mecanismos de mercado pueden tener costos ocultos y resultados no previstos. Y la principal problemática a resolver, transferir deuda y riesgo al sector privado, sólo se consigue en el corto plazo (CEFP, 2007). Además de lo anterior, otro importante punto a considerar es que pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto, ya que permiten trasladar tanto la inversión pública fuera del presupuesto, como la deuda fuera del balance del gobierno. Y, al final de cuentas, el Estado puede tener que soportar la mayor parte del riesgo que entrañan las APPs y hasta tener que enfrentar costos (Akitoby *et al.*, 2007).

Otros estudiosos han señalado que los contratos y las decisiones de asociación no parecen hacerse para satisfacer las necesidades de la sociedad, sino que están relacionados con los beneficios de mercado para las empresas, o la solución de problemas financieros para el gobierno; mientras que el beneficio hacia la sociedad es cuestionable. Así que, aunque se afirme que el punto central de la asociación es que proporciona un equitativo reparto de los riesgos y beneficios, el lugar de la sociedad “permanece como materia de conjeturas en un mundo de eventos económicos que no se han revelado”. Las preguntas que surgen desde la sociedad son: qué beneficios obtiene de las asociaciones y hasta qué punto debe ayudar a las empresas a recuperarse de su inevitable crisis (Callender y Johnston, 2001: 25-26).

Sobre las APPs se han expresado argumentos encontrados con relación a su utilidad y objetivos. Mientras por un lado se promocionan como la tercera vía o la forma nueva e idónea para obtener financiamiento; por otra se ha advertido sobre sus potenciales efectos privatizadores, o bien, se han observado como una etapa que conduce a la privatización total, como efecto de la desinversión que se efectúa en los servicios públicos o las empresas públicas.

Además se ha analizado que en estas modalidades de participación del sector privado no existen controles, como en su momen-

to señala José Ruiz Massieu, existieron en la concesión (minera, bancaria, vías de comunicación) mientras el Estado mantuvo la función de policía, que se ejercía a partir de poderosas facultades de vigilancia sobre las empresas concesionarias, las cuales no podían emitir acciones, obligaciones o bonos ni aumentar su capital sin aprobación previa de la misma (1980: 32).

De aquí que, como lo explica José Acerete los procesos de financiación de las APPS conllevan modificaciones en las relaciones entre sector público y sector privado que tienen efectos en la gestión de infraestructuras o en los servicios públicos. Esa reordenación de tareas originalmente públicas entre los sectores público y privado modifican el contorno que define a la Administración Pública, en la medida en que se involucran recursos públicos y bienes y servicios de interés general (2004: 14).

En este sentido también se ha resaltado que disminuye el control del sector público esto sucede porque cuando se decide utilizar APPS se acepta tomar decisiones en conjunto y se pierde parte del ejercicio del control que el gobierno tenía en la prestación de servicios (Legorreta, 2011: 14).

Condiciones para establecer APPS

Las APPS que se establezcan deben someterse a un fuerte escrutinio para dilucidar si constituyen una solución, y no sólo de corto plazo, o aquilatar si pueden potencialmente convertirse en una fuente de problemas de ajuste y reajuste de contratos o de posteriores necesidades de creación de órganos reguladores que pueden ser más costosos en dinero y trabajo de control gubernamental. Otra situación que no debe confundirse es visualizar esta relación de APP como una suerte de democratización donde el sector público-gubernamental ya no es el que monopoliza la prestación de servicios, pues como ya se ha señalado, los efectos positivos o negativos hacia la sociedad no están claros. Además de que como lo ha señalado Márquez: “socializa los costos y privatiza las ganancias” (*cit.* en Mendoza, 2012).

Se necesita considerar que la rendición de cuentas se vuelve difusa, dados los cambios generados en la modalidad de la prestación de servicios.

Del mismo modo, se deben tener en cuenta los diferentes factores que pueden ocasionar que la APP ofrezca servicios de mala calidad, a fin de considerarlos dentro de las previsiones y establecer mecanismos para que se corrija.

Cuidar los procesos de concesión fomentando la transparencia para evitar que la corrupción esté presente en la designación de contratos.

Tener en cuenta que en la operación de la APP las dos partes comparten recursos y tareas e intercambian información en la prestación de servicios y, que en este mismo sentido se tomarán decisiones conjuntas sobre diseño, prestación, evaluación y mejora de los servicios.

Será muy importante incluir mecanismos que no permita que las APPs sean utilizadas para eludir controles sobre las finanzas públicas, es decir, que se traslade la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda pública fuera del balance de gobierno.

V. Conclusiones

Una característica relevante de las APPs, por cuanto a la forma en que se hacen los contratos con las empresas privadas en nuestros días, radica en el papel de asociado que busca situarse en una posición en la cual los derechos, por cuanto a la toma de decisiones, se pueda realizar sin que la parte gubernamental presida o decida, sino que se establezca una relación paralela.

Esto reafirma que la APP lleva implícito un cambio en las relaciones entre el sector público y el sector privado que es necesario examinar pues no sólo se cede o se concede la prestación de un servicio sino que también con éste se traslada cierta capacidad de toma de decisiones.

Y más aún, es necesario volver a reflexionar sobre la utilidad de las APPs, o al menos sobre cuáles son los sectores en los que efectivamente puede representar una ventaja en su utilización con relación a la propia actuación del gobierno, pues se ha encontrado que en realidad existe de manera subyacente una

alta complejidad contractual y de estructuración financiera que, entre otras cosas, como los gastos asociados, se traduce en un alto coste de la financiación.

Si bien se ha señalado que hay ventajas en las APPs, como inversiones de capital menores de los socios promotores en contraste con el tamaño del proyecto, al tiempo que el elevado endeudamiento atrae al accionista por la potencial de rentabilidad que asegura su posición gracias al riguroso control de la gestión y riesgos del proyecto, que naturalmente se genera desde las entidades financieras y que se refuerza a partir de la correcta asignación de los riesgos del proyecto. No obstante, hemos apreciado que en realidad el financiamiento para los proyectos depende de la disponibilidad de financiamiento que particularmente desde las crisis económicas y financieras de 2008 se ha restringido. Y a partir de estos hechos, son las organismos públicos y las instituciones multilaterales las que están generando las condiciones de viabilidad financiera para proveer el financiamiento a las empresas privadas, lo cual, parece anular de manera inmediata la razón de existir de la APP.

No hay duda que es relevante encontrar formas novedosas de resolver problemas públicos, pero hay que cuidar que en el camino no se generen mayores problemas, como la búsqueda de alternativas para el manejo del riesgo de las APPs, que en muchos países ha hecho necesario el establecimiento de oficinas de APPs, pues en gobierno el objetivo es la maximización del bienestar, no el enfoque más limitado de su posición financiera.

VI. Referencias

- Acerete Gil, José (2004). Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos. Asociaciones Público-Privadas, Tesis Doctoral, Departamento de Contabilidad y Finanzas, Universidad de Zaragoza, Zaragoza: Instituto de Estudios Fiscales.
- Akitoby, B., R. Hemming y G. Schwartz (2007). Inversión pública y asociaciones público-privadas. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.

- América Economía. (2013). “Conozca cuáles son las principales Asociaciones Público-Privadas en A. Latina”, agosto [recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/anuncianlas-principales-asociaciones-publico-privadas-en-america-latina>].
- APP Noticias México (2013). “Valadés propone modificar el artículo 10 de Ley de Asociaciones Público-Privadas”, 10 de octubre de 2013 [recuperado de http://www.onexpo.com.mx/NOTICIAS/NOTICIA.asp?ID_NOTICIA=996].
- Blöndal, J. R. (2005). “The reform of public expenditure management systems in OECD countries”. Documento presentado al séptimo taller de Banca d’Italia sobre Finanzas Públicas, Perugia, abril, Bibliografía CEPAL [recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/mx1/9/24079/lcg2294e_bibliografia.pdf].
- Budina, Nina y Petrie, Murray. (2005). “Managing and controlling fiscal risks”, en Mr. M. Cangiano, Ms. Teresa R Curristine, Mr. Michel Lazare, The World Bank, Draft.
- Callender, G. y J. Johnston (2001). “Contracting between governments and the private sector: private haven or public risk?”, en Farazmand, A. (ed.), Privatization or public enterprise reform? International case studies with implications for public management. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Cardoso, V. (2008). “Los Pidiregas ya cumplieron; es hora de cambiar, dicen expertos”. Economía. La Jornada, miércoles 18 de junio. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2007). Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). México: Cámara de Diputados [Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas].
- Chanes, J. (1980). “Presentación”, en Ruiz Massieu, J. F. La empresa pública: un estudio de derecho sobre México. México: INAP.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2012). Ley de Asociaciones Público Privadas.
- Díaz Pérez, Jaime (2011). “Retos de la Colaboración Público-Privada para el desarrollo de Infraestructuras Públicas (PPP)”, Boletín Económico de ICE N° 3012 del 1 al 30 de junio.
- Forrer, J. et al. (2010). “Public-private partnerships and the public accountability question”. Public Administration Review, vol. 70, núm. 3, mayo-junio.

- Guadarrama, J. de J. (2013). Avanza licitación para prueba piloto de red óptica de la CFE. Dinero en imagen [recuperado de <http://www.dineroenimagen.com/2013-09-16/25971>].
- García de Enterría, Eduardo (1972). La administración española, Madrid: Alianza Editorial.
- Guerrero, Omar (2004). La nueva gerencia pública. México: Fontamara.
- Guillén, A. (2012). “Ley de Asociaciones Público Privadas, análisis” [recuperado de http://www.legis.com.mx/BancoConocimiento/A/articulo_de_opinion_-_ley_de_asociaciones_publico_privadas/articulo_de_opinion_-_ley_de_asociaciones_publico_privadas.asp].
- Hodge, G. A. (2004). “The risky business of public-private partnerships”, Australian Journal of Public Administration, vol. 63, núm. 4.
- Jamali, D. (2004). “Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPP) in developing countries”. The International Journal of Public Sector Management, vol. 17, núm. 5.
- La Redacción (2008). “Adeuda PEMEX 2.1 billones de pesos por concepto de Pidiregas”, 22 de mayo [recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=198947>].
- Mendoza, E. (2012). “Asociaciones público-privadas: nueva oleada de privatizaciones”. Contralínea, enero 8 [<http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/01/08/asociaciones-publico-privadasnueva-oleada-de-privatizaciones/>].
- Legorreta Gabriela (2011). “Asociaciones Público-Privadas en la inversión pública”, Noviembre, Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., Documento de Trabajo No. 417.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1997). La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND) (2013-2018). Gobierno de la República [<http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf>].
- Ruiz Massieu, J. F. (1980). La empresa pública: un estudio de derecho sobre México. México: INAP.
- Polackova Brixí, Hana, Budina, Nina and Irwin, Timothy (2015). Public-Private Partnerships, Fiscal Risks, and Fiscal Institutions in the EUA. The World Bank, Draft.
- Shaoul, J. (2009). “The political economy of the private finance initiative”. En Arestis, P. y M. C. Sawyer. Critical essays

- on the privatization experience. Volume 4 of International papers in political economy. Nueva York, NY: Palgrave, Macmillan.
- Starr, Paul (1983). "El significado de privatización", en Kameron, S. y A. Khan. La privatización y el Estado benefactor. México: FCE.
- Varela, Gil, Carlos (2007). El estatuto jurídico del empleado público en el Derecho Romano. Madrid: Kykinson, S.L.
- Wettenhall, R. (2003). "The rhetoric and reality of public-private partnerships". *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, núm. 1.
- Woodhouse, D. (2010). Marco regulatorio para el desarrollo de asociaciones público-privadas en estados de la República Mexicana. Programa para el Impulso de las Asociaciones Público-Privadas en estados Mexicanos. México: BID. World Bank. 2012. Public-private partnerships. Reference guide. Washington, DC: World Bank Institute.
- Yin, W. (2009). "The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. A broken fantasy of public-private partnerships". *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 4, Julio agosto.

CAPÍTULO III

EL FINANCIAMIENTO EXTERNO Y SU INFLUENCIA EN LA ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA PARA EL DESARROLLO TANTO ECONÓMICO COMO SOCIAL DE MÉXICO

Omar Barragán Fernández⁸

Introducción

Las alianzas público privadas y su relación con el desarrollo se han vuelto una estrategia de intervención que permite a gobiernos, empresas y organizaciones tanto productivas, como sociales, contribuir a mejorar las condiciones de vida de diferentes grupos poblacionales, en México es un asunto que ha cobrado cada vez mayor importancia, porque si bien han existido procesos de vinculación entre las administraciones públicas y el sector social, la iniciativa privada no formaba parte del esquema necesariamente, lo cual la excluía de alguna intervención directa, pero sólo en la medida en la cual participaran en proyectos con financiamientos internacionales gestionados por los poderes ejecutivos de los países.

Por su parte, los préstamos de parte de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs), como el Banco Mundial (BM) como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se orientan a programas sociales, muchos de ellos sujetos a reglas de operación, que plantean escenarios ligados con resultados, porque integran un referente internacional que México ha adoptado a partir de Nueva Zelanda, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, además de Australia, como pioneros en ese sentido, lo cual les confiere una peculiaridad, ya que dentro de su estructura, plantean escenarios de asociación público-privada, debido a su naturaleza operativa que conduce a que los gobiernos ocupen los esquemas de adquisiciones respecto de firmas privadas.

8. Profesor-Investigador de Tiempo Completo en la Licenciatura en Comercio Internacional y Aduanas dentro de la Universidad Politécnica Metropolitana de Hidalgo (UPMH). Correo electrónico: obf1996@gmail.com

Durante los años del llamado “Desarrollo Estabilizador”, es decir, entre 1948 y 1976, dentro de los cuales hubo un “Milagro Mexicano” de 1958 a 1970, ocurrió una adaptación del Estado del Bienestar, tomado de Estados Unidos y Reino Unido, todo ello planteó una preminencia del gobierno en el espectro económico tanto nacional, como internacional. Conforme el modelo económico entraba en una situación crítica, el sector público se enfrentaba a presiones presupuestales derivadas de un crecimiento excesivo del gasto gubernamental, lo que obligaba al Estado a endeudarse, aumentar impuestos, tomar medidas de racionamiento, entre otros mecanismos de ajuste importante en las políticas públicas.

El Estado dejó de influir en la economía debido a una tendencia neoclásica, que algunos autores denominaron “neoliberal”, que a partir de los años 80 del siglo XX fue una realidad concreta, ahí surgió el nuevo auge del sector privado, por el anhelo de mayor eficiencia y por motivos ideológicos, en una superación del paradigma anterior, para entrar en una nueva etapa económica del mundo. Europa, como resultado de su proceso de integración económica, fue punta de lanza de proyectos en materia de Asociación Público-Privada (APP), en México se logró a partir de programas de largo plazo, como los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público, mejor conocidos como Pidiregas.

El presente capítulo aborda el tema considerando varios apartados para el efecto. En el primero se pondrán a consideración del público lector los asuntos relacionados con la asociación público privada en sus aspectos conceptuales e históricos, para comprender lo que son, de dónde vienen y cómo se han fortalecido. En el segundo apartado se abordan tanto la actualidad, como las perspectivas de dichas asociaciones, a fin de darles una ubicación en el momento y en su proyección a largo plazo, como una forma de ubicarlos en la actualidad y su prospectiva.

En un tercer apartado, se habla de la historia y actualidad de los financiamientos internacionales, con especial énfasis en el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que son los más importantes en materia de financiamientos al desarrollo, dentro de los cuales hay componentes sobre

asociaciones público privadas, así como sus implicaciones para el crecimiento y el desarrollo de México, desde perspectivas tanto económicas, como sociales.

Asociaciones público privadas desde puntos de vista conceptuales e históricos

En el mundo

Hablar de Asociaciones Público-Privadas (APP) conduce a una concepción ligada con esquemas aliancistas de índole estatal en dimensiones diversas, es decir, por niveles de aplicación dentro de las administraciones públicas, se trata de una alta complejidad en el marco asociativo, involucrando compras gubernamentales, dentro de las cuales hay licitaciones, adjudicaciones, invitaciones, etc., todos ellos, mecanismos que se incluyen dentro de los financiamientos de parte de organismos internacionales orientados al desarrollo, como lo son el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyos esquemas de formalización son contractuales, es decir, con fundamentos y documentos jurídicos de soporte.

Las APPS son heterogéneas y se modifican en función del contexto que enfrenten, toda vez que, cuando una institución pública se vincula con una parte de la Iniciativa Privada (IP), el resultado de las APPS se ubica en una corresponsabilidad, es decir, un equilibrio de implicaciones que ajuste proporcionalmente las consecuencias de las decisiones y sus acciones resultantes en cuanto a las combinaciones de esfuerzos entre ambos mundos de operación, con el propósito de contribuir a un asunto de desarrollo en diferentes ámbitos de aplicación y más allá de los límites nacionales.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2012) define a las APPS como una manera de obtener conformidades de criterio establecidas jurídicamente, mediante las cuales el gobierno y los empresarios, con el fin de cumplir metas y, desde luego, objetivos de desarrollo, actúan en el marco de los financiamientos de parte de los acreedores extranjeros, o bien con recursos exclusivamente nacionales.

Las APPs son una alternativa de trabajo operativo con bases jurídicas y dinero de por medio, con el fin de que se lleven a cabo trabajos propios del país, con fondos gubernamentales, crédito internacional o aportaciones de las propias corporaciones, quienes pagan por una obra, un bien o un servicio, o en su caso operan determinado proyecto con recursos ajenos a los particulares, siguiendo reglas para la operación y dentro de ellas, especificaciones técnicas definidas de antemano. En ciertas situaciones, el marco normativo impone la formación de una empresa de objeto concreto, o también conocida como un vehículo de propósito específico (SPV, por sus siglas en inglés, que significan *Specific Purpose Vehicle*), esto implica que hay empresas que se crean para trabajar por proyecto y en esa lógica funcionan sus operaciones cotidianas, tanto para hacer distintas cosas, como para pagar salarios y demás obligaciones.

Los países, más allá del sistema político que les parezca apropiado, procuran formas para conseguir que haya vínculos con actores diversos dentro de uno o varios conglomerados sociales, lo cual puede presentarse dentro de sus respectivas planeaciones nacionales, en las cuales hay aspectos de trabajo colaborativo con la Iniciativa Privada (IP), para fines variados, con propósitos determinados y fines ubicados en cierta estrategia de desarrollo, ante ello, las Asociaciones Público-Privadas (APP) pretenden trabajar conjuntamente en orientación hacia objetivos comunes, mediante la formalización de sus correspondientes confluencias, esto hace que hablar de las APPs como un concepto unidimensional sea complicado, ya que estamos ante un tema de alta heterogeneidad y por ende de una gran variedad de posibilidades para su aplicación.

Las APPs consideran formas divergentes y no siempre convergentes entre naciones respecto de lo que implica la colaboración entre los ámbitos público y privado, en una búsqueda de conjunción de conocimientos y experiencias, con una orientación hacia el logro de distintos objetivos, metas, resultados y fines, esto permite abordar a las APPs como acuerdos que dependen del país, la región, el tema y las características de cada proyecto (Palacios, 2008; Casado, 2007; Roehrich, Lewis y George, 2014).

Las APPs llegan a ser formalizaciones políticas o el resultado de negociaciones generales que se enfocan en un plan maes-

tro o megaproyecto que, para lograrse, demanda los esfuerzos combinados de actores públicos y privados, pero no se queda a ese nivel, también incluye a actores de otros ámbitos, como investigadores universitarios, gremios de trabajadores y organizaciones no gubernamentales, por ello, deben existir puntos de acuerdo debidamente definidos, a fin de que los roles establecidos se cumplan de acuerdo con los objetivos e intereses de determinado proyecto, siempre anteponiendo la existencia de bases jurídicas de operación en distintos ámbitos de implementación de que se trate (Devlin y Mogueilnsky, 2010).

Es posible encontrar experiencias de buen desempeño en las APPS, que han ocurrido en latitudes fuera del entorno latinoamericano y, dentro de él, el mexicano, por tal motivo, no son forzosamente aplicables a la realidad de la región, pero pueden servir de fundamento pragmático que, adaptado a circunstancias regionales, pueden ser muy interesantes y por ende dignos de tomarse en consideración.

Con dicho tema, se busca que la generación de cadenas de valor que incida en la productividad y en la competitividad dentro de los mercados nacionales y regionales, además de una mejor inserción en la economía global, así como la generación de una conectividad eficiente entre los eslabones de la cadena productiva, que bien puede y acaso debe generar valor por virtud de la estructura financiera y operativa de los proyectos financiados por parte de organismos multilaterales, para propiciar valor logístico integral, amén de la articulación de proyectos regionales en ciencia, tecnología e innovación, en función de un cambio estructural con igualdad (Jaimurzina, Pérez y Sánchez, 2015).

(...) un contrato a largo plazo entre un particular y una entidad del gobierno, para proporcionar un bien o servicio público, en el que la parte privada tiene un riesgo significativo y la responsabilidad de su gestión, y (que establece que) la remuneración (del agente privado) está vinculada a la ejecución (WB, ADB e IADB, 2014).

Es importante la cita anterior, ya que revela la naturaleza jurídica que entraña una asociación entre lo público y lo privado, mediante una síntesis que engloba las ideas que se han planteado a lo largo del presente apartado de la investigación, sin

ignorar el riesgo, como una variación positiva o negativa sobre un resultado esperado en cualquier aspecto, en este caso, el de la vinculación entre gobierno y empresas, considerando la legalización, la operación y las implicaciones en esos sentidos.

Las Asociaciones Público-Privadas (APPs) permiten hablar no solamente de límites jurídicos, sino de alcances y potencialidades, a partir de las bases normativas establecidas, en aras de un mejor esquema relacionado con la operación de programas públicos o privados, tomando en consideración el trabajo coordinado entre gobierno y particulares, como las adquisiciones, los convenios de colaboración académica y de investigación, los programas de desarrollo, los mecanismos de fortalecimiento empresarial como alianzas estratégicas, joint ventures, fusiones, adquisiciones e incluso escisiones, estas últimas, particiones empresariales.

En el periodo de 1933 a 1983, es decir, durante el auge del estado benefactor, la actividad económica era exclusivamente un asunto público, es decir, el Estado intervenía en las actividades fundamentales del país, para lo cual se tenía un aparato gubernamental muy grande que tuviera la capacidad de ocuparse de la mayoría de los pendientes de crecimiento y desarrollo, en distintos temas y asuntos de importancia estratégica, todo ello funcionó hasta que el sistema capitalista de Estado llegó a su límite, con muchos desembolsos, incrementos tributarios, aumento de los pasivos con acreedores diversos, mayor disciplina presupuestaria, entre otras medidas relevantes.

Los nuevos planteamientos de la gestión pública en manos de los gobiernos británico y estadounidense a inicios de los años 80 del siglo XX, condujeron a migrar de un Estado interventor a un mercado operador, mediante privatizaciones de empresas otrora públicas, en una lógica de debilitamiento del aparato estatal, debido a razones diversas, tanto financieras, como fiscales, administrativas, sociales e incluso ideológicas, todo ello en un marco de recuperación de lo clásico en la economía, un neoliberalismo con un aspecto más neoclásico y con nuevos horizontes de planeación, acción y resultados.

En el caso del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la llegada al poder en 1979 de la llamada “Dama de Hierro”, es decir, Margaret Thatcher, propició el inicio contemporáneo de

las compras gubernamentales, asignando contratos a ganadores en procesos de concurso público, con o sin financiamiento internacional, porque Reino Unido es acreedor, no deudor de la banca extranjera; en ese orden de ideas, las empresas eran las que concursaban y una de ellas ganaba, a menos que se declarara desierto el concurso, en cuyo caso se volvía a establecer un esquema de competencia interempresarial por ganar un contrato gubernamental. Hacia los primeros años de la década de 1990, se comenzaron a promover operaciones financieras privadas, mediante acuerdos entre gobierno y empresas, con el fin de pagar diversos proyectos, a fin de transferir riesgos y maximizar el valor del dinero en el tiempo.

Es a partir de 1992 aproximadamente, que las Asociaciones Público-Privadas (APPs) vieron la luz conceptual en Reino Unido, bajo el nombre en inglés *Public Private Partnership* (PPP); el gobierno británico consideraba que los ámbitos público y privado son distintos entre sí, pero no por ello estaban imposibilitados para complementarse, a fin de atender de mejor manera las necesidades públicas, por lo cual la combinación de esfuerzos se hacía casi inevitable, porque se pueden dar mejores bienes, servicios y obras, evitando con ello que todo se cargue de un solo lado, entonces una forma asociativa o bilateral se volvió mejor que los formatos unilaterales.

A partir de aquel año y dicho país referencial, otras naciones se sumaron a la tendencia de APP dentro de sus territorios, tal fue el caso de China en Asia; Chile, Colombia y Argentina en Suramérica; Francia, Polonia, España, Italia, Estonia y Eslovenia en Europa, por lo tanto, tres continentes han experimentado cambios en ese sentido; es relevante destacar que los efectos en su ejecución y diseño fueron diferentes en cada latitud para crear o desarrollar proyectos como universidades, refinerías, fábricas, centrales aéreas, unidades de transporte de pasajeros, servicios administrativos gubernamentales, entre otros. En este sentido y de acuerdo con la OCDE (2012), entre 2002 y 2011, las APPs representaron aproximadamente el 12% del gasto en capital anual en diferentes países.

A partir de las referencias conceptuales e internacionales, se tienen precedentes para abordar el caso mexicano, que forma parte del complemento al presente apartado dentro de la inves-

tigación, dado que el título del capítulo es “el financiamiento externo y su influencia en la asociación público-privada para el desarrollo tanto económico, como social de México”, de ahí que las experiencias internacionales son puntos de partida para continuar con el caso de nuestro país.

En México

Los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) se relacionan con proyectos de infraestructura, es decir, construcción y/o remodelación de obras, los cuales, por la naturaleza de los trabajos que entrañan, son de largo plazo, es decir, exceden el año de operación, mediante acciones de parte de empresas, cuyos montos son otorgados por parte del gobierno en turno, federal o local, a fin de que se cumplan las metas físicas comprometidas dentro del proyecto (Quesada, 2015). Los Pidiregas buscan, además de la participación pública, captar recursos de la Iniciativa Privada (IP), amén de apoyos financieros para actividades proyectadas a más de un año de duración, con sustentación sobre la rentabilidad y un empleo eficiente del presupuesto, de tal manera que las firmas se ocupan del pago de la construcción y/o remodelación, con el fin de obtener ingresos con la obra, es decir, que sea autosostenible, aunque también conviene que sea autosustentable en términos ecológicos; cuando la obra se ha concluido, el gobierno pone en arrendamiento el inmueble que es de la empresa y lo hace por un periodo específico de tiempo, justo el necesario para pagar la deuda a la empresa, después de lo cual el activo físico se convierte en propiedad del gobierno.

Un proyecto constructivo debe permitir que el bien terminado se aprecie en el mercado, es decir, que aumente el precio con el paso del tiempo, a fin de que sea rentable y de esa manera se pague a la empresa por el crédito otorgado al gobierno para el efecto, por lo tanto, debe existir una base legal, en este caso, el artículo 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), ordenamiento en el cual se establece el funcionamiento de los Pidiregas, amén de las medidas referentes a los ingresos generados, así como obligaciones y mecanismos para atenuar las posibles afectaciones a las finanzas públicas (INDAABIN, 2015). Hay que recordar que el derecho aplicable es la fuente jurídica esencial para que se tengan tanto derechos

como obligaciones contractuales basadas en una ley, que a su vez emane de la Constitución del país de que se trate.

Por su parte, los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), buscan honrar compromisos contractuales en periodos superiores a un año mediante la determinación de los servicios, los estándares de calidad, desempeño y deducciones en términos fiscales, por ello, la responsabilidad de la supervisión recae en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como dependencia responsable de los asuntos fiscales y financieros del país, aunque es menester señalar que hay inversionistas dentro de esos proyectos, los cuales reciben rendimientos sobre los servicios objeto del contrato, esto se asienta en los estados financieros gubernamentales como un gasto corriente, por lo cual tiene preminencia en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para cada ejercicio fiscal.

Los PPS son autofinanciables, puesto que se manejan con una estructura propia de capital, además de la intervención de instituciones de banca múltiple, así como la banca de desarrollo, siendo los activos privados o públicos, no suelen ser combinados en este caso, pero no se descarta la posibilidad, ya que, cuando el gobierno ostenta los recursos, se habla de un esquema de concesión a la empresa sobre el proyecto, por ello no hay recursos conjuntos, debido a que se complementan esfuerzos entre funcionarios de gobierno y empresarios, siendo los recursos de una u otra parte.

Los contratos para PPS son a más de 12 meses, siendo entre el gobierno y los particulares la firma de los mismos, con el propósito de dar un mejor servicio o cumplir cabalmente una encomienda gubernamental, de manera que pueda ser corregida y perfeccionada, para lo cual se llevan a cabo las siguientes actividades: “el inversionista proveedor se hace cargo del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de los activos y servicios relacionados con esta provisión” (CEFP, 2013: 19). A cambio, la firma recibe una contraprestación que se paga una vez iniciada la provisión de servicios, con base en criterios de calidad y desempeño.

Es importante añadir que la calidad y los parámetros de servicio son asuntos que corren a cargo del gobierno, a partir de

un servicio pagado por parte del inversionista, con base en las cláusulas de obligaciones dentro del contrato relacionado con los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS); con todo ese sistema desplegado, el gobierno se encuentra en posición jurídica, operativa y financiera para emplear sus recursos de mejor manera, debido a que no se hace responsable del pago de los servicios, puesto que eso queda en manos de las empresas.

Como un PPS es un esquema complejo de servicio, se hace necesario que se asigne a la empresa responsable como resultado de un proceso licitatorio público, que otorga condiciones operativas y jurídicas para la exclusividad de firmar el contrato con el ganador del concurso gubernamental y con nadie más. El largo plazo, si bien debe exceder de un año, suele ubicarse en un intervalo que va de los 15 a los 30 años; el titular de la obra pública que ha sido concesionada, es decir, la dependencia de gobierno según la naturaleza del servicio, firma un contrato con una firma que a su vez se encargará de hacer el diseño, pagar, elaborar, dar mantenimiento y encargarse del funcionamiento de la obra, cualquiera que sea; el servicio se da por medio de pagos a la misma y que se efectúan cada tres meses, en función de la disponibilidad y del uso de una carretera, por mencionar un ejemplo de obra determinada.

Como ocurre en otras latitudes, el proyecto debe pasar por un exhaustivo análisis de eficiencia sobre el empleo de los recursos públicos, el cual se conoce como “*value for money*”, (relación calidad-precio). Dicho análisis tiene como objetivo determinar si los beneficios sociales netos (después de contribuciones fiscales, depreciación y amortización de la deuda) son iguales o mayores a los que se obtendrían al emplear un esquema convencional de obra pública, de esa manera se determina la factibilidad del proyecto en cuestión.

Ahora bien, con base en la experiencia de casos en el continente europeo, específicamente el país pionero, es decir, Reino Unido, México ha indagado sobre esta modalidad de Asociación Público-Privada (APP) en diversos temas y aplicaciones posibles, como es el caso de los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas), muy usados entre 1995 y 2008 en nuestro país.

Los Pidiregas, como se mencionó anteriormente, surgieron en 1995, como parte de las respuestas del gobierno entonces recién iniciado del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) a la crisis económica de fines de 1994 y dentro del cual, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000 se estableció el primer programa de mejoramiento de la gestión pública, llamando Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP).

En ese marco de funcionamiento, y como reacción ante las necesidades de capital para proyectos como los de Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), que son todavía en la actualidad grandes empresas públicas, se dieron los cambios estructurales en un marco de pocos recursos, resultado de la fuga de capitales y de los programas de ajuste financiero de parte de Estados Unidos, que inyectaron capitales a México para contribuir en el alivio de la crisis económica de 1994.

Conviene recordar que al amparo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASP), se creó hacia 1990 la figura de Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), otro antecedente de las APPS que ya se ha revisado a lo largo del presente apartado, adicionalmente, ocurrió el fomento a un importante programa de concesión de carreteras, que presentaron algunos problemas de estructuración financiera, mismos que se agudizaron con la crisis económica de 1994, por lo que el gobierno de Zedillo se vio obligado a intervenir a través de un programa de rescate de 23 concesiones, con el fin de recuperar dichos procesos logrados durante la presidencia de su antecesor, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Tanto la dependencia responsable de los proyectos de infraestructura del país, es decir, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), que es una institución de banca de desarrollo del gobierno federal, diseñaron un nuevo esquema de concesiones carreteras, incorporando elementos que solucionaban las fallas del esquema anterior, mediante procesos basados en lecciones aprendidas y un camino hacia el desarrollo por medio de mecanismos de mejora de la gestión pública.

Pasaron dos sexenios, el de Vicente Fox Quesada (2000-2006) y el de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) para que se diera formalmente el reconocimiento hacia las APPs, por lo que fue hasta 2012 que se sentaron las bases jurídicas de operaciones que llevaban efectuándose desde 1995 e incluso en algunos casos desde antes, sin un adecuado marco regulatorio, por lo cual, había antecedentes de APP con esquemas operativos sin un fundamento legal de operación, lo cual les dio una vida útil que terminó antes de la formalización legal de las APPs; no es factible negar que se trató de precedentes importantes del modelo de APP en el caso mexicano, cuya práctica fue anterior a su regulación como tal.

Para dar una mayor profundidad al tema, veamos la actualidad y las perspectivas de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en el mundo y en México, con el fin de estar en condición de abordar el tema de los préstamos de parte de los organismos financieros internacionales.

Actualidad y perspectivas a futuro de las APPs

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el rubro de evaluación de programas y proyectos, reconoce las siguientes Asociaciones Público-Privadas en la región.

- Argentina. Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (Infraestructura)
- Brasil. Ministério do Planejamento. PPP Parcerias Público-Privadas (Planeación estratégica nacional)
- Chile. Ministerio de Obras Públicas - Coordinación de Concesiones de Obras Públicas (Infraestructura)
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Asociaciones Público-Privadas – APP (Planeación estratégica nacional)
- Costa Rica. Consejo Nacional de Concesiones (MOP) (Planeación estratégica nacional)
- El Salvador. Gobierno. Ministerio de Hacienda (Temas fiscales y financieros)
- Guatemala. Agencia Nacional de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE)
- Honduras. Comisión para la Promoción de la Alianza Público-Privada (Coalianza) (Planeación estratégica nacional)

- México. Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) (Planeación estratégica nacional)
- Paraguay. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (Planeación estratégica nacional)
- Perú. Agencia de Promoción de la Inversión Privada – ProInversión (Fomento inversionista)
- Puerto Rico. Public-Private Partnerships Authority (PPPA) (Planeación estratégica nacional)
- Uruguay. Ministerio de Economía y Finanzas. Participación Público Privada (Temas fiscales y financieros) (CEPAL, 2017).

Como se puede apreciar, el énfasis en la región se ubica en la planeación estratégica nacional, la infraestructura y temas fiscales, así como financieros, esto permite plantear que se trata de asuntos muy generales y cierta focalización lo que respecta e inmiscuye a las Asociaciones Público-Privadas (APPs) en varias naciones latinoamericanas, además de una caribeña, es decir, Puerto Rico. Esto muestra que el asunto es amplio, abarca diferentes aspectos de la acción pública y se contextualiza en una Nueva Gestión Pública (NGP), orientada a un trabajo coordinado con la Iniciativa Privada (IP) para lograr determinadas metas en función del desarrollo de cada país en la región de América Latina y el Caribe, es interesante, aunque implica retos importantes tanto de formalización, como de operación, implementación, resultados e impacto social.

A partir de 2007, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) originó y patrocinó el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) que hasta el 2015 se centró en apoyar a entidades subnacionales de México para crear condiciones legales, técnicas e institucionales que les permitieran desarrollar iniciativas de inversión utilizando mecanismos de Asociación Público Privada (APP).

En octubre de 2015, el PIAPPEM evolucionó en el PIAPPEM, A.C., es decir, un laboratorio de ideas (think tank) autónomo y por tanto con personalidad jurídica propia. Lo anterior, a fin de dar continuidad y expandir las actividades originales del PIAPPEM, seguir brindando asistencia técnica en la difusión de las mejo-

res prácticas de APP y diseminar la experiencia en APP adquirida por el programa en México y en otros países de la región.

Para hablar de actualidad y tendencias en México en cuando a las APPs, es preciso señalar los marcos institucional y organizacional, los cuales plantean el seguimiento a recomendaciones internacionales, en muchos casos ligadas con los lineamientos del Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), siendo el nivel federal el que concentra las aplicaciones de las sugerencias, no hay todavía una descentralización que evite la tendencia federalista de México, cuando menos en el tema de las APPs y de los financiamientos internacionales, además, el marco regulatorio que lleva apenas siete años, es federal, no hay un traslado normativo a los ámbitos estatal y municipal.

Con una calificación máxima a alcanzar de diez puntos, el marco institucional que obtiene esta puntuación es el federal. Con la misma puntuación le sigue en el ámbito estatal el Estado de México. Posteriormente se observan dieciséis estados ubicados por encima del promedio estatal correspondiente a tres punto ochenta, un promedio considerado muy bajo por encontrarse a una distancia de más de seis puntos del valor más alto. Por debajo de este promedio se encuentran siete estados con una puntuación muy baja que fluctúa entre tres punto ocho y dos punto tres puntos. Si se considera en el análisis a la medida de dispersión correspondiente a la desviación estándar, se observa que ésta tiene un valor de tres punto cero (Sada y Sada, 2014: 58).

Los datos son relevantes, ya que muestran de manera contundente la realidad de concentración federal de la gestión pública y plantean un reto para que las APPs busquen esquemas de coordinación en función de una descentralización real, gradual y continua durante los próximos treinta años, es impostergable tal situación si se quiere tener un desarrollo integral del país, por medio del PIAPPEM, en aras de una mejor distribución decisional y funcional de México.

A continuación, se habla de la gestión de los créditos de parte de organismos financieros internacionales a proyectos sociales y sus efectos en las Asociaciones Público-Privadas (APPs), que es

un asunto clave en el presente capítulo y permitirá relacionar ambos asuntos en contextos diversos de aplicación dentro de programas para el desarrollo.

Gestión de créditos de parte del Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a proyectos sociales en México y efectos en las APPS

El Banco Mundial (BM) es un organismo internacional surgido en 1945 y cuyo inicio de operaciones en México fue en 1949, desde entonces, ofrece ayuda financiera tendiente a proyectos y/o programas ligados con el desarrollo en diferentes sectores y temas de aplicación, en tal virtud, sus operaciones en países como México se han ligado con sistemas que buscan monitorear y evaluar los proyectos, siendo en la región de América Latina y el Caribe en la cual estos programas han crecido de manera importante a lo largo de los últimos años, con énfasis en las tres décadas más recientes, en dicho entorno de aplicación, México se ha convertido en un importante destino de inversión en relación con este organismo multilateral.

Es clave indicar que ha habido una inclinación hacia asuntos regulatorios, especialmente en el tema de las Asociaciones Público-Privadas (APPS), en un espíritu de mejora de la gestión por medio de indicadores de desempeño, lo cual es apreciable en diversos niveles de gobierno, así como en las empresas proveedoras y/o contratistas del propio gobierno, de acuerdo con la normatividad y evaluaciones de impacto en los programas sociales, que son las más completas, profundas y reflexivas, por ello son las más costosas (Culebro y Barragán, 2014: 42).

México es un país en vías de desarrollo, también conocido como de renta media en cuanto a su posición dentro del mundo en desarrollo, considerando sus condiciones económicas, esto se debe a que la forma en la cual atiende los rezagos sociales, dados sus muchos recursos disponibles, es relativa, no absoluta, y por lo tanto no satisface adecuadamente las carencias de grupos vulnerables, por ello, los Organismos Financieros Internacionales (OFIS), es decir, los que se ubican como los más destacados, o sea, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han visto en la membresía de México a los mismos,

una razón de peso en condición de nación deudora en relación con los financiamientos internacionales.

México, dentro de su pretensión vinculatoria con el Banco Mundial (BM) para ejecutar proyectos de desarrollo en los cuales hay de antemano APPS, en una forma inadecuada de compras gubernamentales, en las cuales el gobierno contrata a empresas mediante procedimientos licitatorios, por invitación, adjudicación y asignación, ha logrado éxitos dentro del marco del crecimiento y el consecuente desarrollo económico,⁹ lo cual incluso ha presentado transiciones, es decir, la tendencia a que los proyectos contribuyan al desarrollo; las aportaciones de parte del Organismo Financiero Internacional (OFI), cuantiosas y recurrentes, aunque normalmente no superiores al 60% del monto de cada proyecto, se han empleado para nuevos destinos de inversión extranjera directa y posibilitan aportaciones adicionales, es decir, la parte porcentual faltante que México necesitaba, aportada por el BM y otros organismos, bajo la premisa del límite porcentual referido.

En ese orden de ideas, el BM y el BID operan en México a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) dentro del gobierno federal, que participa en una situación de garante respecto del 40% gubernamental y prestatario en la parte de 60% del recurso del BM, lo cual se formaliza jurídicamente mediante un contrato de préstamo, además, México usualmente no recibe más porcentaje de parte de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs), por su condición de ser un país de renta media, es decir, los países de renta baja, como Haití y quizás Bolivia, reciben hasta 90% de financiamiento y por ende su aporte local es de 10%.

Ante los datos y situaciones que se han puesto sobre la mesa, la relación entre el BM y México tuvo un punto de origen en 1949 con proyectos de infraestructura, pasando hacia otros sectores

9. “Keynes acabó con la idea de que una economía de mercado conduce automáticamente al pleno empleo. Esa pérdida de fe en los automatismos reguladores de la economía abrió la puerta a la necesidad de la política económica, esto es, de la intervención del Estado en la economía para alcanzar una situación de pleno empleo. Keynes se opuso a la tesis neoclásica de que el libre funcionamiento del mercado lleva a la economía al equilibrio, puesto que las crisis son siempre pasajeras. Este rechazo de la parábola de la mano invisible de Adam Smith y, sobre todo, de la formalización matemática que de ella hizo León Walras.” (Petit, 2013: 126).

prioritarios y acaso estratégicos, es decir, la clasificación de acuerdo con la conformación del propio BM;¹⁰ más adelante, los proyectos se dieron en términos de los enfoques de las políticas públicas, en función de los enfoques de cada sexenio gubernamental en el país, formando con ellos un endeudamiento con el exterior, derivado de las tasas de interés, las comisiones de compromiso sobre saldos insolutos, entre otros conceptos tanto operativos, como financieros.

Ese mecanismo ha operado con importante e interesante eficiencia, por las diversas etapas de tipo transicional entre momentos económicos clave dentro del proceso de operación entre gobiernos y empresas, que pasó del sistema monetario y financiero propuesto y aprobado en Bretton Woods, New Hampshire en 1944 a una transformación entre 1973 y 1984 hacia una apertura externa de mercado acompañada de un intenso programa de privatizaciones de parte del gobierno hacia los particulares, que en varios casos migró hasta el punto de extranjerizaciones corporativas, esto muestra que los momentos clave de la economía mundial han tenido un impacto o cuando menos un efecto relevante dentro de muchos países prestatarios, es decir, receptores de préstamos y, por lo tanto, deudores de los Organismos Financieros Internacionales (OFI).

En el caso de México, el BM le ha conducido hacia una graduación paulatina como deudor financiero, después de recibir volúmenes importantes de créditos en forma de préstamos orientados al desarrollo. En los años 80 del siglo XX, el BM se volvió parcialmente una institución financiera de desarrollo, es decir, abandonó su papel de reconstrucción, que ya estaba cumplido para entonces, sin embargo, en los 90's del mismo siglo tuvo un retroceso importante, retornó a la reconstrucción de países de Europa del Este o más precisamente llamada "Europa Oriental", debido a las guerras, particularmente la que tuvo epicentro en los Balcanes a partir de 1992 (Gómez de Silva, 2001).

10. El BM distribuye en 10 sectores, subdivididos a su vez en 73 subsectores de actividad preponderante, los proyectos que financia hacia 100 de sus 189 países miembros, que en el caso mexicano datan de 1949, año del inicio de sus proyectos en México una vez impulsada la reconstrucción de Europa, que fue un periodo bien aprovechado por la nación mexicana para aleccionarse financieramente cuando menos en una formalidad institucional, no necesariamente en una realidad contundente.

La guerra ocupó a 8 de los 10 miembros¹¹ de la Unión Europea (UE) integrados desde 2004 al bloque económico-comercial que a partir del 1 de enero de 2013 suma 28 países, dado que Rumanía y Bulgaria se unieron a este conglomerado continental en 2007 y Croacia en 2013,¹² esto aporta elementos de análisis sobre la desestabilización como factor que conduce a solicitar financiamiento internacional a acreedores de gran capacidad institucional y organizacional, además de orientar los esfuerzos a esquemas colaborativos entre gobierno y empresas por medio de maneras asociacionistas entre ambos ámbitos de origen y aplicación de recursos, con distintos procesos y procedimientos administrativos.

En el marco de los tratados comerciales, las Asociaciones Público-Privadas (APPS) encuentran muchas posibilidades, ya que los procesos de apertura comercial, que entrañan fases como el libre comercio, la unión aduanera, el mercado común y la unión económica, implican un trabajo conjunto entre diversos actores de los sectores público y privado, aunque también del social, así como los ámbitos académicos, lo cual forma una compleja red de alianzas para lograr resultados específicos a corto y largo plazo.

No obstante lo anterior, es importante ser medidos en la aceptación de los apoyos financieros de parte del BM, puesto que si bien se trata de Inversión Extranjera Directa (IED),¹³ resulta complejo el proceso de amortización o disminución gradual del monto de un crédito mediante pagos parciales (Zorrilla y Méndez, 1998), de tal manera que se precisa una conducta más precavida al momento de recurrir al esquema de préstamos oriundos del exterior.

1944 fue un año en el cual México, desde el punto de vista económico, tuvo un auge ligado con el inicio del desarrollo es-

11. Se trata de Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Letonia, Estonia y Lituania dentro de la UE, además de Serbia, Montenegro, Croacia, Macedonia y Kosovo, por mencionar los más destacados.

12. La Antigua República Yugoslava de Macedonia y Turquía son candidatos a la adhesión a la UE, pero todavía no se pueden ostentar como miembros de la UE.

13. Inversión usualmente de largo plazo, sin intermediarios, que va orientada al desarrollo basado en aspectos de productividad, con base en aportaciones de parte de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs), las Empresas Multinacionales (EMNs) y los Gobiernos Extranjeros.

tabilizador en el marco de la Segunda Conflagración Mundial (1939-1945); se llevó a cabo entre el 1 y el 22 de julio en Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas, en la cual se sentaron las bases del futuro financiero internacional. La representación mexicana, con una actuación que bien se puede calificar como destacada, se integró con individuos relevantes, tales como Eduardo Suárez, Daniel Cosío Villegas y Víctor L. Urquidi.

En el bloque de países al cual pertenece México se encuentran también Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Venezuela.¹⁴ Se reúnen varias veces por mes para estudiar los proyectos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF), así como para revisar las políticas del BM.

Como dato adicional, el ingreso per cápita (por habitante) de la región mencionada “decreció 5.9% en términos reales entre 1980 y 1990 y siguió disminuyendo. En 1993, la economía se estancó con un crecimiento registrado de sólo 0.7% y descendió durante el primero y el tercer trimestres de 1994, con alguna recuperación en el segundo y el cuarto, que resultó en un incremento de 3.5% en todo el año” (Urquidi, 2005: 139-140).

Lo anterior revela que, cuando menos en México, el ingreso descendió con las crisis económicas, particularmente las de 1982 y 1987, requiriendo un apoyo para salir de un desajuste propiciado por la creciente depreciación monetaria y la consecuente inflación. El BIRF y la AIF son las instituciones más destacadas del Grupo Banco Mundial (BM).

14. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son repúblicas centroamericanas, España es un reino ubicado al Suroeste de Europa, en tanto Venezuela es una república al norte de Suramérica (Gómez de Silva, 2001). Por lo anterior, es factible establecer que la región a la cual pertenece México es preponderantemente centroamericana, lo cual implica que para el Banco Mundial (BM) México no es propiamente un país norteamericano, sino más bien ligado a la parte central y un poco sur de América, así como a la península ibérica, a la cual pertenece precisamente España, situación no apropiada, debido a la concepción geográfica tradicional que ubica a México justamente como país norteamericano junto con Estados Unidos y Canadá, esto en términos de prestigio genera una posición no precisamente de equidad negociadora por parte de los gigantes de Norteamérica en relación con México.

Pasando al caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se puede iniciar el análisis indicando que las naciones de la región latinoamericana y del Caribe son receptoras de todo el capital ordinario del propio BID, ello conduce a esta institución a sostener una relación laboral cercana con sus miembros prestatarios por parte de sus 22 países no prestatarios, con el fin de plantear las políticas y los programas de préstamo que se adapten apropiadamente a las condiciones locales, es decir, nacionales de cada miembro prestatario, esto es, los 26 países receptores de financiamientos, dentro de los cuales se encuentra México.

El BID no mantiene relación alguna con el Fondo Monetario Internacional (FMI), puesto que esta última organización se ocupa de reestructurar naciones que enfrentan problemas relacionados con sus respectivas balanzas de pagos en términos de las correspondientes desequilibrios económicos y financieros, porque el FMI es responsable de reportar las operaciones comerciales y financieras internacionales, con apoyo de la banca central en cada nación, con la cual tiene una estrecha relación jurídica y operativa. Asimismo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, parte del Grupo de Banco Mundial o BM), institución de desarrollo con alcance global, es en principio distinto del BID, pero no en aspectos tan heterogéneos como los identificados en la relación de BM y el propio BID respecto del FMI.

Es posible establecer que el BM y el BID son bancos con estructuras muy semejantes, la idea de separarlos obedece al número de miembros, el BM tiene 189, el BID 48, además, el enfoque regional del BID es muy profundo, en tanto el BM debe ocuparse de muchas regiones, el número de proyectos de BM en América latina y el Caribe es considerablemente menor que la cifra del BID, lo cual es lógico, por ello se creó el propio BID y su nombre indica su orientación regional, pero no son esencialmente distintos, ya que el BID surgió en 1959 como una respuesta a las necesidades de la región en materia de proyectos para el desarrollo, así ocurrió en otros continentes como Asia, África e incluso Europa, dejando al BM operaciones no tan específicas, dado su amplio margen de operación.

El FMI y el BM, surgidos de las reuniones sostenidas en Bretton Woods en 1944, formaron la parte inicial del sistema de Nacio-

nes Unidas, el cual sustituyó a su vez a la Sociedad de Naciones, que existió entre 1919 y 1945; cada institución cuenta con su capital y ordenamientos jurídicos. A diferencia del BID, los países desarrollados, en este caso, 89 naciones, son propietarias del dinero y de la capacidad democrática en el FMI y el BM. El FMI se ocupa de los 189 miembros, mientras el BM atiende a 100 en desarrollo, en tanto el BID lo hace con 26 países de manera habitual, es una diferencia importante y revela la realidad en la que se ubica cada institución financiera internacional.

Muchos de los préstamos del BID se otorgan a tasas de interés competitivas, dado que su base es interbancaria, es decir, preferente, en función de los mercados de capital internacionales.¹⁵ Esto marca distancia y por ende le confiere al BID originalidad en relación con los programas nacionales de ayuda extranjera como la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés, que significan United States Agency for International Development), la Agencia de Cooperación Internacional Alemana, el Banco Japonés para la Cooperación Internacional y la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional.

Lo anterior se debe a que las agencias nacionales se destinan al financiamiento en forma de concesiones a la iniciativa privada, esto significa el otorgamiento de recursos mediante un acto de tipo gubernamental relacionado con permitir a un particular la explotación de recursos naturales o la prestación de un servicio público durante un tiempo determinado y bajo la supervisión del poder público.

15. Mercados en los cuales se invierte dinero propio de empresas y/o gobiernos, se trata de un lugar en la bolsa de valores para especulación, es decir, compra y venta de acciones a partir del precio y la cotización de las mismas, que conduce a contar con índices como el Dow Jones de Nueva York, Estados Unidos, el Nikkei de Tokio, capital de Japón, el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC) de la Bolsa Mexicana de Valores (BMV) en la Ciudad de México, ahora ligado con el Standard & Poor's, entre otros, gracias a una colocación previa de acciones en mercado de capital e incluso bonos, que son instrumentos de deuda gubernamental.

Adicionalmente, "El mercado de capital es uno de los mercados financieros básicos, incluye formas de crédito e inversiones a mediano y largo plazos. En este mercado se ubican los préstamos hipotecarios, créditos simples con garantía hipotecaria, créditos refaccionarios y créditos de habilitación o avío. Se forma por un conjunto de oferentes y demandantes de recursos, el cual transfiere fondo de aquel segmento de la economía que los ofrece hacia aquel que los solicita" (Barandiarán, 2000: 143-144).

Tanto los objetivos que persigue como los posibles y/o probables receptores del BID¹⁶ presentan áreas de separación respecto de organizaciones financieras que promueven el comercio exterior, como el Banco Estadounidense de Importaciones y Exportaciones (Eximbank, por sus siglas en inglés),¹⁷ dado que se contrapondría la función de agente financiero y organismo internacional, porque un agente financiero colabora con la institución financiera a que los proyectos operen adecuadamente.

En contraste con los apoyos de parte de instituciones nacionales, los fondos provenientes de los Organismos Financieros Internacionales (OFIs), cuyas fuentes son el Capital Ordinario (CO) y el Fondo de Operaciones Especiales (FOE), no tienen una vinculación directa con el sistema de compras gubernamentales,¹⁸ que deriva en la contratación de empresas por parte de los gobiernos para bienes, servicios y obras, debido a que hay compras que se dan con recursos propios del gobierno, además, esas adquisiciones se dan en muchos casos con recursos externos y dentro de las solicitudes está el que sean por medio de licitaciones públicas internacionales para bienes y obras, así como invitaciones a cuando menos 3 personas para servicios de

16. “La máxima autoridad del BID es la Asamblea de Gobernadores. Cada país miembro designa a un gobernador, cuyo poder de votación es directamente proporcional al capital que el país suscribe con la institución. Los gobernadores son generalmente ministros de Hacienda, presidentes de bancos centrales o altos funcionarios públicos.

La Asamblea de Gobernadores celebra una reunión anual en marzo o abril de cada año para analizar las operaciones y actividades del Banco y adoptar decisiones de peso en cuanto a las políticas a adoptarse en el futuro. Asimismo, los gobernadores realizan reuniones extraordinarias para discutir asuntos urgentes o claves para el Banco.

Aunque en última instancia los gobernadores del BID son los responsables de supervisar las actividades y la administración de la institución, en la práctica muchas de esas funciones se delegan al Directorio Ejecutivo” (BID, 2019).

17. “El Banco de Exportación e Importación está considerado como uno de los más grandes bancos de desarrollo. Se estableció en 1934. Es una agencia independiente del Gobierno de Estados Unidos de América, y tiene como objeto facilitar el financiamiento de las exportaciones desde ese país. Su programa principal consiste en otorgar préstamos a largo plazo a extranjeros que les permitan adquirir bienes y servicios, tratando de complementar y no de competir con el capital privado. Garantiza también el pago del financiamiento a mediano plazo que se haya obtenido para la explotación de bienes y servicios de Estados Unidos. Otorga garantía a proyectos localizados en el suelo extranjero.” (Barandiarán, 2000: 31).

18. Operaciones de concurso público para que el gobierno contrate a las empresas, a fin de que hagan las actividades relacionadas con proyectos de desarrollo de acuerdo con instrucciones gubernamentales.

consultoría, estas últimas son para personas físicas o naturales en montos inferiores a 200 mil dólares estadounidenses y personas morales o jurídicas en montos superiores a dicha cifra.

En cuanto a la democracia intrabancaria, los votos se encuentran sujetos a las aportaciones al capital ordinario del BID, que en su legislación originaria, es decir, el Convenio Constitutivo, consagra un esquema para contar con un accionista mayoritario, el cual representa a los 26 países en desarrollo miembros de la institución financiera internacional, por su condición de prestatarios, que necesitan a alguien que los represente financieramente ante el propio BID, aunque es muy grande la representación y no necesariamente está descentralizada.

Con base en todo lo señalado dentro del presente apartado, el propio BID, a través de personal especializado, en estrecha colaboración con México, aunque también con otras 25 naciones de la región latinoamericana, se encarga de la llamada “estrategia de país”, que consiste en un marco referencial respecto de todas las operaciones financiadas parcialmente por el organismo internacional de referencia, para lo cual se conforman los aspectos considerados esenciales para el desarrollo del país, que deben ser congruentes y por ello coincidentes con la lógica de desarrollo del BID para América Latina y el Caribe; por tanto, los esquemas de desarrollo por país van en función del periodo de gobierno, en México hubo un acuerdo con el sexenio presidencial 2012-2018, que se elaboró en función del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 en cuanto a su periodicidad y aspectos relacionados directamente con la responsabilidad global, así como prosperidad en lo general y en lo particular.

Para el sexenio 2018-2024, se debería elaborar una estrategia de conformidad con los lineamientos del gobierno que entró en funciones a partir del 1 de diciembre de 2018 y que regirá los destinos del país hasta el 30 de septiembre de 2024, antes terminaba el 30 de noviembre de cada 6 años, hubo un ajuste en la fecha de toma de posesión presidencial, lo cual reduce en dos meses el periodo de transición a partir del sucesor del actual mandatario en nuestro país.

Se parte de que la estrategia del BID para México durante el periodo 2013-2018 se centró en los siguientes rubros específicos:

fomento a las capacidades para el desarrollo productivo, social y territorial, con base en los niveles de incremento de actividades económicas del país, lo cual conduce a hablar de áreas como la forma de trabajo del gobierno, el trabajo en el manejo del dinero, la situación de la empleabilidad, los temas empresariales, la seguridad social, los servicios de salud, la infraestructura, la parte rural, es decir, agropecuaria y los asuntos ambientales (BID, 2019).

Conclusiones

La gestión pública en términos de las Asociaciones Público-Privadas (APPs) plantea aspectos tanto institucionales, como organizacionales, de acuerdo con los postulados de Douglas North, considerando los nuevos derroteros de la conformación de reglas del juego en cuanto a la vinculación entre lo público y lo privado en función de intereses y objetivos tanto de la gestión, como de la administración de los diferentes ámbitos de operación en naciones como México.

Cuando se habla de una transformación dentro del Estado y, por ende, del gobierno de México, en cuanto a los modelos de gestión y sus tendencias modernizadoras, se aborda el asunto de la APP, como parte de un conjunto de reformas primero pragmáticas y, posteriormente jurídicas, iniciadas en la década de 1990 y que están en proceso de modificación permanente, dado que se trata de un esquema nuevo que debe mejorar gradualmente.

A partir de lo mencionado y trabajado, es posible establecer que el marco institucional sigue siendo federal en la práctica cotidiana, aunque en la formalidad normativa se plantea una tendencia hacia la descentralización administrativa, aun en ciernes, porque no hay legislaciones estatales en cuanto a las situaciones de vinculación público-privada orientadas al desarrollo, continúa una dependencia del marco normativo federal, aunque la experiencia histórica plantea que lo operativo antecede a lo jurídico, aunque lo correcto es que sea al revés.

Como situaciones que son susceptibles de mejora, se pueden identificar los asuntos relacionados con la rendición de cuentas, así como mayor información y un incremento significativo en

la transparencia dentro de los procesos combinados público-privados, porque resulta complejo que los habitantes de un país, cualquiera que sea, puedan verificar efectos tanto económicos, como sociales de dichos mecanismos de trabajo conjunto sólo mediante un trabajo empírico.

Por lo anterior, se pone a consideración contar con una base de datos sobre programas y/o proyectos con recursos propios y combinación de recursos externos y del país, con el fin de contar con datos suficientes, fehacientes y congruentes entre sí, sobre logros y tropiezos a los largo del tiempo en cuanto a las APPS, con el fin de hacer un documento en forma de evaluación de impacto, que es la más completa de todas y demanda por lo tanto un trabajo académico serio, que se puede complementar con levantamientos de información de tipo pragmático entre personal público, privado, social, académico y usuarios, con el fin de validar si las operaciones financieras internacionales son apropiadas para fomentar modelos asociativos público-privados tendientes a mejorar la gestión pública con orientación al desarrollo social y económicos de países como México, considerando las contrataciones dentro de los proyectos y las modalidades fuera de ese contexto.

Al abordar el tema “el financiamiento externo y su influencia en la Asociación Público-Privada para el desarrollo tanto económico, como social de México”, es posible concluir que los esquemas crediticios del exterior son necesarios solamente si en verdad no hay presupuesto público o privado interno disponibles, ello implica que las empresas extranjeras deben permitir a las firmas locales propiciar esquemas de vinculación en beneficio de una genuina conformación de programas sociales en los cuales haya autosostenibilidad y autosustentabilidad, para que no haya necesidad de buscar financiamientos de otra naturaleza, salvo que sea absolutamente indispensable, porque el desarrollo están en juego en tal sentido.

Referencias

Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Información básica del banco en México, obtenida el 25 de noviembre de 2014 de <http://www.iadb.org>

- Banco Mundial (2014). Información básica del banco en México, obtenida el 25 de noviembre de 2014 de <http://www.bancomundial.org>
- Barandiarán, R. (2000). *Diccionario de términos financieros*. Trillas, México, Quinta edición, 311 p.
- Casado, Fernando (2007), Alianzas público-privadas para el desarrollo, Documento de Trabajo número 9, Fundación Carolina CeALCI.
- CEFP (2013), Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas, México, Distrito Federal [consulta: 16 de marzo de 2016], disponible en: <http://www.cefp.gob.mx>
- _____ (2016). Las Asociaciones Público-Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas. Estudio realizado para el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Honorable Cámara de Diputados. Trabajo realizado por Sociedad de Fortalecimiento de la Tecnología SOFT SAPI de C.V, 100 p.
- CEPAL (2017). *Asociaciones público-privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica*, CEPAL, ONU, 34 p.
- Culebro, J. y Barragán Fernández, Omar (2014). “La Metodología del Marco Lógico en la administración pública federal. Nuevas formas de regulación para el control estratégico”, en *Espacios Públicos*, vol. 17, núm. 40, mayo-agosto, pp. 33-48 Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Devlin, Robert y Graciela Moguillansky (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, CEPAL, Naciones Unidas-Secretaría General Iberoamericana.
- Fundación CIDEAL (2013). *Alianzas público privadas para el desarrollo en México: una apuesta de futuro*. México, Fundación CIDEAL y Promotora Social México, 259 p.
- Gómez de Silva, G. (2001). *Breve diccionario etimológico de la lengua española*. Colmex y FCE, México, Segunda reimpresión de la segunda edición, 736 p.
- Green, R. (1986). *Los organismos financieros internacionales*. UNAM, México, Primera edición, 27 p.
- Ibarra, D. (2006). *Ensayos sobre economía mexicana*. FCE, México, Primera reimpresión de la primera edición, 443 p.
- Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales, INDAABIN. (2015). “Asociaciones Público-Privadas”, Tercera Reunión Ordinaria del Subcomité de Normatividad [en línea],

- [consultado 26 de marzo de 2017]. Disponible en <https://www.gob.mx/indaabin/prensa/3a-reunion-ordinaria-del-subcomite-de-normatividad-del-comite-del-patrimonio-inmobiliario-federal-y-paraestatal-2015?idiom=es>
- International Bank for Reconstruction and Development/WB/ADB/IADB (International Bank for Reconstruction and Development/World Bank/Asian Development Bank/Inter-American Development Bank) (2014), *Public-Private Partnerships Reference Guide*. Version 2.0, Washington, D.C.
- Jaimurzina, Azhar, Gabriel Pérez Salas y Ricardo Sánchez J. (2015), *Políticas de logística y movilidad para el desarrollo sostenible y la integración regional*, DRNI, 174, CEPAL.
- Lozano, E. et al. (2017). “Las asociaciones público privadas en México: financiación y beneficios sociales en proyectos de infraestructura carretera”, en IBFR, *Revista Global de Negocios*, Vol. 5, No. 7, pp. 23-43.
- Millet, D. y Toussaint, E. (2004). *50 preguntas / 50 respuestas sobre la deuda, el fmi y el Banco Mundial*. Icaria Editorial e Intermón Oxfam, Barcelona, Primera edición, 284 p.
- OECD (2012), Public Governance and Territorial Development Public Management Committee. 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June, Luxembourg. Hand-out. From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnership. OECD [consulta: 25 de marzo de 2016], disponible en: <http://www.oecd.org>
- Palacios, Juan José (2008), *Alianzas público-privadas y escalamiento industrial. El caso del complejo de alta tecnología de Jalisco, México*, Serie Estudios y Perspectivas No. 98, CEPAL, México.
- Petit, J.G. (2013). “La teoría económica del desarrollo desde Keynes hasta el nuevo modelo neoclásico del crecimiento económico”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, vol. XIX, núm. 1, pp. 123-142.
- Quesada, Lastiri Gabriela. (2015). Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM). “Experiencia Mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos” [en línea], [consultado el 4 de mayo de 2017]. Disponible en <http://www.piappem.org/file.php?id=295>

- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española en 2 tomos*. Real Academia Española, Madrid, Vigésima segunda edición, 2368 p.
- Roehrich, Jens K., Michael A. Lewis y Gerard George (2014), “Are public-private partnership a healthy option? A systematic literature review”, en *Social Science & Medicine* 113, págs. 110-119.
- Rojas, J. y P. Delgadillo (2017). *Asociaciones Público Privadas (APP's)*. Contraloría del Poder Legislativo. Dirección De Vinculación Municipal. Departamento de Vinculación Municipal, 61 p.
- Rosas, M.C. (1996). *México ante los procesos de regionalización económica en el mundo*. IIEC-UNAM, México, Primera edición, 252 p.
- Ruiz Durán, Clemente (1995). *Economía de la pequeña empresa. Hacia una economía de redes como alternativa empresarial para el desarrollo*. Ariel Divulgación, México, Primera edición, 294 p.
- Sada, H. C. e I. Sada (2014). “Evolución y análisis institucional del esquema de Asociaciones público- privadas en México”, en Iberoforum. *Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*. Año IX, No. 117, pp. 28-72.
- Tostado Farías, Enrique (2005). *Terminología financiera*. Gasca Sicco, México, Primera edición, 221 p.
- Urquidi, V. L. (coordinador) (2004). *México en la globalización. Condiciones y requisitos de un desarrollo sustentable y equitativo*. FCE, México, Cuarta reimpresión de la primera edición, 222 p.
- Urzúa, C. (2007). “Seis décadas de relaciones entre el Banco Mundial y México”, en *Estudios Económicos*, No. 125, pp. 48-56.

SEGUNDA PARTE
ESTUDIOS DE CASO

CAPÍTULO IV

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE ESTRATEGIA E IMPULSO A PROYECTOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN MÉXICO, 2017

Rodrigo Gómez Monge¹⁹
Eva Castro Coria²⁰

I. Introducción

Para el Estado, es fundamental el desarrollo económico y social, no como proveedor directo de servicios, sino como un socio catalizador y facilitador de las fuerzas del mercado (Zurbriggen, 2007), es por eso que la eficiencia de las estructuras administrativas depende tanto de la cantidad como de la calidad de bienes y servicios que suministre con el fin de alcanzar mejores niveles de vida, (Evans & Heller, 2013: 8) lo que provoca nuevas formas de arraigo democrático (Zurbriggen, 2016: 267) exteriorizadas en acciones de gobierno cuya característica es que los programas públicos son distribuidos (Camacho *et. al.*, 1996: 47).

Con ello se visibiliza como la contratación de bienes y servicios pueden generar mayor bienestar social y materializar principios constitucionales. Por lo tanto, entendamos a la contratación pública como un sistema de ofertas en cadena para la adquisición de todos los bienes, servicios y obras necesarios por parte del Estado cuando actúa con miras a la satisfacción del interés general (Soudry, O., 2004), así la contratación pública es un llamado a agentes privados para impulsar el desarrollo económico ya que el sector público utiliza su poder de adquisición

19. Profesor de la Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, estudió la Licenciatura en Economía en la misma Institución, así como la Maestría en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Doctorado en Economía Aplicada en la Universidad de Santiago de Compostela y el Doctorado en Ciencias Administrativas en el Instituto Politécnico Nacional. Integra el Sistema Nacional de Investigadores, nivel I, y su correo electrónico es rmonge@umih.mx.

20. Maestra en Derecho, por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. eva072001@hotmail.com y <https://orcid.org/0000-0001-6106-5631/print>

para promover objetivos materializados en políticas económicas y sociales (Díaz, M. S. S., 2014: 14).

Al realizar el llamado, la administración pública se coloca en una posición de demandante de bienes y servicios del mercado, es decir, es un consumidor, y al comportarse como consumidor, y especialmente al ser gobierno, y buscar el interés público, se coloca en el supuesto de maximización de su función de utilidad, qué comprende la realización de un análisis costo-beneficio para tomar decisiones que sean eficientes, y en lo posible óptimas (Díaz, M. S. S. 2014: 16) en relación a la cantidad de recursos económicos que tenga para realizar la compra, pero también a la cantidad de sujetos o beneficiarios finales que requieran la compra, es decir, cuanto tengo y que requiero, y si hay relación positiva o negativa entre dichos elementos, es decir, respecto de las estrecheces presupuestarias por las que atraviesan las administraciones públicas en el actual contexto de aguda crisis económica (Martín, J. R., 2014).

Es por ello, que aparece en el mapa, las asociaciones público-privadas (APP), como otra opción para la contratación pública, ante la escases de recursos,²¹ ya que la APP conjuga la indispensable colaboración entre el sector público y el privado para sortear este contexto (Orellana, R., 2010).

Sus principales características están relacionadas con las nuevas exigencias económicas del Estado, para que junto con el sector privado establezcan un modelo de alianza productiva y de servicios, en función de la política de infraestructura. (Magaña Hernández, D. M., & Figueroa Díaz, L., 2017), a través de la atracción de inversiones, que debe realizarse bajo criterios de buen gobierno (Gregory Shaffer, 2003) y de buenas prácticas (Martín, J. R., 2014), con un importante fortalecimiento institucional (Lara, R., 2010).

21. Rocha Chiu, L. A., Sánchez Soliño, A., & Rivas Cervera, M. en el año 2014, publicaron un estudio que advierte que ante la escasez de recursos fiscales en México, es difícil aumentar la infraestructura y con ello la competitividad, por ello, es necesaria la intervención del sector privado para apoyar el financiamiento de infraestructura mediante nuevos mecanismos de asociación público privada.

Lo anterior implica cuestionarse ¿Cómo lograr que las contrataciones públicas de APP sean eficientes y estén basadas en política pública? Para ello, invariablemente tendré que abordar las decisiones públicas y su impacto en los procesos de decisión en las contrataciones APP, para ampliar el panorama respecto las relaciones público-privadas y su penetración en las políticas públicas, en materia de contratación pública, se abordaran los criterios del Banco Mundial, la evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe mejor conocido como Infrascopio en sus componentes 2017 y 2019, para concluir con el caso de estudio, el Programa Estrategia Integral de Impulso a los Proyectos de APP, en el ejercicio fiscal 2017. Iniciemos entonces.

II. Desarrollo

El Banco Mundial ha definido a las APPS como un medio que permite el desarrollo o el mejoramiento de la infraestructura a través de la participación conjunta de entidades privadas y gubernamentales, y acepta que no hay una definición aprobada sobre el significado de una APP, sin embargo considera que puede resumirse en: “Un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrado por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública”.²²

Sin embargo, respecto a los mecanismo de decisión, el Banco Mundial ofrece una serie de herramientas prácticas, para nuestro trabajo, analizaremos la *Concessions for infrastructure. A guide to their design and award Kerf*, (M., Gray, RD, Irwin, T, 1998) de este documento se extrae el diseño de un adecuado método de decisión en el proceso de contratación, y se divide en cuatro etapas: La primera etapa, implica el análisis de un proceso formal para precalificar a los posibles postores,²³ en

22. Banco Mundial, consultado en <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

23. Al otorgar concesiones para la provisión de un servicio de infraestructura, los gobiernos generalmente quieren asegurarse que el consorcio que participa tiene la capacidad técnica y financiera para ser un competidor con características que le permitan tener un grado similar de competitividad, respecto de los demás jugadores.

donde se debe considerar el tipo y grado mínimo de experiencia y capacidad requerida de operadores potenciales,²⁴ además debe considerarse los criterios que se utilizarán para la precalificación y el método, cuantitativo o cualitativo para evaluar el potencial oferente contra estos criterios.²⁵ La forma y el alcance de la participación del operador principal en el consorcio de licitación (por ejemplo, capital mínimo puesto, contrato de asistencia técnica, etc.) y la etapa en el proceso de licitación en la cual la precalificación debe tener lugar (por ejemplo, antes de ofertar los documentos se distribuyen o en el momento de la licitación).

La segunda etapa contempla, un proceso público formal para presentar propuestas, evaluando opciones y seleccionando al ganador: considerando si se usará un precio de reserva²⁶ y si se anunciará,²⁷ además de determinar cuándo usar ofertas selladas en lugar de ofertas abiertas, ya sea para tener una sola ronda o múltiples rondas de ofertas,²⁸ y si se debe realizar

24. En la práctica, la precalificación se usa para reducir el número de oferentes, estimulando así a las empresas calificadas para preparar buenas propuestas. Además, los gobiernos reducen los costos y tiempo de la revisión de las propuestas por último se motiva a los competidores calificados a preparar mejores propuestas, al ser pocos y haber poca competencia tienen a mejorar su propuesta.
25. Se considera necesario evaluar la experiencia previa de una empresa con similares operaciones en otros países, puede ser útil revisar los datos de desempeño de la compañía, informes y encuestas de opinión que muestran el nivel de satisfacción del público
26. Algunas de las opciones más comunes desde el apartado económico, señalan la evaluación debe considerar: el puntaje más alto o el precio más bajo. La mayor cantidad de nuevas inversiones a realizar por el operador. La tarifa más baja que se cobrará a los consumidores. El valor presente neto más bajo del flujo de ingresos futuro al desarrollador del servicio o proyecto. El subsidio más bajo que el gobierno debe proporcionar al postor ganador para operar un servicio que genera pérdidas.
27. Un problema de diseño importante es si se debe usar (y anunciar) un precio de reserva, o dar a conocer el monto máximo que el Gobierno tiene para invertir, por el cual las ofertas se rechazan si caen en un nivel especificado. Y hay dos posturas: 1. Un buen competidor producirá el verdadero valor de mercado sin necesidad de un precio de reserva, y los gobiernos al reservarlo perciben esconder el precio de reserva necesario como protección contra la colusión, 2. Anunciar el precio de reserva permite saber a los competidores si tienen las condiciones económicas y técnicas para competir, al ver que sus precios están arriba, deciden no competir, y al ver que los precios están dentro del precio de reserva deciden mejorarlos para ganar, además anunciar un precio de reserva tiende a mejorar tanto la transparencia del proceso y la información disponible para todos oferentes.
28. Otro problema de diseño importante es si se debe sellar ofertas o presentarlas abiertas (subasta de voz). La mayoría de los gobiernos usan un procedimiento de oferta sellada, por el cual los licitantes presentan sobre sellado que se abren en un foro público. Muchos teóricos del juego, argumentan que abierta subastas: las ofertas se

una oferta simultánea o secuencial, si se requieren bonos de licitación y reglas de actividad,²⁹ y por último si los licitantes deben ser remunerados por una parte de sus costos de oferta.³⁰

Una tercera etapa considera permitir a los desarrolladores proponer nuevas iniciativas, implica que al anunciar los términos y condiciones del proyecto propuesto, otros desarrolladores tengan la oportunidad de mejorar los términos dentro de un periodo específico, y se permita las negociaciones simultáneas con varios postulantes y que los postores interesados estén obligados a presentar propuestas técnicas³¹ y financieras que mejoren el proyecto, al permitir la negociación directa, los diseños innovadores o la tecnología son incentivos para mejorar la propuesta, y puede ser posible contratar el diseño directamente y luego realizar ofertas competitivas para implementación.

Una cuarta etapa considera utilizar asesores y consultores externos para ayudar al gobierno en la evaluación de propuestas, esto permite, establecer un panel de asesores independientes para revisar. Y por último, se debe impedir a los operadores transferir sus acciones (u operativas o de gestión) de la empresa concesionaria durante la vida de la concesión. Esta restricción está diseñada para asegurarse de que siempre habrá un operador experimentado gestionando la concesión.

Por su parte el Banco Interamericano de Desarrollo elaboró la Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, mejor conocido como Infrascopio, que es una herramienta diseñada para evaluar la capacidad que

incrementan hasta que todos, excepto el ganador, desistió: y se induzca ofertas más agresivas y produzca más precios en la mayoría de las circunstancias.

29. Los gobiernos frecuentemente usan bonos de oferta para asegurar que las ofertas sean serio y válido hasta la adjudicación y firma del contrato.
30. Algunos gobiernos han adoptado el costo compartido, introduciendo mecanismos para sufragar los costos de los licitantes en la preparación y presentando ofertas, siempre que exista una precalificación formal y se descarten postores sin la capacidad técnica ni económica de ser verdaderamente competitivos.
31. El uso de negociaciones competitivas en las que se permite proponer a los desarrolladores va más allá de solo ofrecer un monto económico por la subrogación del servicio, si no involucra negociar la construcción y operación un ejemplo es cuanto los postores recibe un diseño de ingeniería muy preliminar y están obligados a presentar propuestas técnicas completas en donde pueden proponer una propuesta técnica que especifique detalles del proyecto, para demostrar su experiencia operacional.

tienen los países de implementar APP. El Infrascopio tiene una definición de lo que debe entenderse por una APP, para efectos de la evaluación que realiza:

Proyectos que involucran un contrato a largo plazo entre un organismo del sector público y una entidad del sector privado para el diseño, la construcción (o la modernización), la operación y el mantenimiento de la infraestructura pública a fin de ofrecer servicios públicos de calidad. Por lo general, el socio privado ofrece financiación y asume riesgos considerables de construcción, operación y mantenimiento, como también es responsable del cumplimiento del contrato. El sector público sigue siendo responsable de la supervisión y regulación de las políticas, la ejecución y la supervisión de los contratos, y en última instancia, asume los riesgos del desempeño deficiente de los socios privados, y la infraestructura suele volver al control del sector público al término del plazo del contrato. (EIU, E. I. U., 2017: 47-48).

Vista la comparativa de la evaluación realizada durante en los años 2017 y 2019, el Estado Mexicano ha tenido un descenso en las categorías de: regulaciones, instituciones, madurez y clima de inversiones y negocios, en el año 2017 ocupó el sexto lugar entre 19 países latinoamericanos, con un puntaje general de 68 sobre 100 y en el año 2019 ocupa el décimo lugar entre los mismos 19 países latinoamericanos, con un puntaje general de 66 sobre 100 y no solo hay una disminución en el porcentaje global, sino se identifican que:

- a. México se ubicó cerca de la cima del índice en la categoría Madurez, pero su marco institucional está limitado por la falta de una agencia específica de APP (EIU, E. I. U., 2019: 13).
- b. En México las leyes de APP requieren una alineación similar entre las APPS y las prioridades de desarrollo nacional (EIU, E. I. U., 2019: 16).

Respecto del marco normativo mexicano, nos encontramos con la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP),³² que reemplaza al modelo de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) regulado a nivel federal bajo la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la nueva legislación suple

a la LAASSP, como también a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM); pero no las deroga, las tres siguen coexistiendo, es por ello que el Estado puede contratar mediante la modalidad tradicional, es decir, LAASSP, o la LOPSRM o por medio de la LAPP que tiene como objeto:

- a. Establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público.
El contrato definirá los costos de operación, la inversión inicial, y los gastos de mantenimiento, así como las posibles renegociaciones.
- b. Utilizar infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado
- c. Aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país.
- d. Demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

La importancia de esta modalidad de contratación pública, conocida como APP, es la integración, en una relación de coordinación, en las que se sumen las capacidades gubernamentales vinculadas con sujetos privados o desarrolladores privados, por lo que, se integra de manera conjunta el financiamiento, la operación, el mantenimiento y la prestación de servicios para materializar derechos sociales. La pretensión de las asociaciones públicas privadas es generar un entorno de ganar en tres ejes:

- a. El Estado en una pretensión de cumplir su objetivo constitucional o finalista, el bien común, que se logra a partir de otorgar bienes y servicios de calidad, dignos materialicen derechos sociales pero invariablemente derechos humanos.
- b. El desarrollador privado, empresa, corporación o concesionarios que tiene como objeto la prestación de servicios, obtiene una ganancia y
- c. El ciudadano ve materializado el derecho protegido.

32. Las APP son la vinculación del Gobierno en un esquema de subrogación de servicios con los particulares. Para ello, el 16 de enero del 2016 el Estado Mexicano publicó la Ley de Asociaciones Público Privadas para contratar y desarrollar obra, mantenimiento, restauración, servicios, adquisiciones, arrendamiento y todo lo necesario en un solo proceso.

Para ello, la figura del desarrollador privado, empresa, corporación o concesionario cambia de una relación tradicional de subordinación a una relación de coordinación, en la que vincula recursos económicos, en sus apartados de forma de pago, financiamiento, relación contractual y otras decisiones en un plano de igualdad durante toda la vida del contrato. Sin embargo, cuando revisamos la LAPP y el RLAPP identificamos elementos de mejora, y para su estudio los dividimos en:

1. Integración de un modelo de decisión técnico colegiado

Resalta la inexistencia de decisiones colegiadas, a que me refiero con ello, a la obligatoriedad de instalar un grupo de expertos, funcionarios, sujetos de autoridad, que representan al sector público y que de manera colegida toman decisiones respecto de las políticas, bases y lineamientos, modelos de evaluación, que deben fundamentar y motivar sus decisiones. Y lo anterior se desprende al realizar la comparativa de los modelos tradicionales de contratación de obra y de adquisiciones, con el modelo de asociaciones público privadas, nos percatamos que el Comité que debe constituirse para el caso de las APPs es únicamente para conocer asuntos relacionados con el cumplimiento de los contratos, por lo que, el procedimiento de licitación y los momentos de mayor impacto como: identificar el modelo de evaluación, realizar la evaluación y determinar la adjudicación, no son conocidos por un Comité, como es el caso del modelo tradicional de obra y de adquisiciones (Cuadro 1).

Entonces, para las contrataciones tradicionales, es decir, a las que les resulta aplicable la LOPSRM y la LAASSP, la toma de decisión está en manos de un Comité, el cual está compuesto por un presidente y vocales con voz y voto, así como por el órgano interno de control y el área jurídica con voz pero sin voto. La decisión pública está inclinada a aquellos sujetos con autoridad, los que tienen voz y voto, y cuando se hace la comparación con la modalidad de contratación de APP, podemos identificar como se concentra toda la decisión en una sola persona, y lo anterior es así, ya que la LAPP y el RLAPP no contemplan a ningún Comité como responsable del concurso, si bien es cierto, considera a la Convocante,³³ también es cierto que el concurso de licitación está a cargo de servidores públicos específicos con atribuciones y responsabilidades, y en términos del artículo 67, fracción VIII,

Cuadro 1. De la participación del Comité en la evaluación y adjudicación

Contratación mediante la modalidad de APP	Contratación tradicional de obra	Contratación tradicional de adquisiciones
Atribuciones del Comité		
Artículo 134 primer párrafo de la LAPP	Artículo 25 fracciones I, II, III , IV y V de la LOPSRM	Artículo 22 fracciones I, II, III , IV y V de la LAASSP
Comité de expertos de naturaleza técnica o económica en relación con el cumplimiento del contrato de asociación público-privada.	Comité de Obra para para todos los asuntos técnicos y jurídicos que conocerán de asuntos relacionados desde la autorización del presupuesto, elaboración de convocatoria, bases, procedimiento de licitación y evaluación, adjudicación, formulación y cumplimiento de los contratos, conciliaciones e inconformidades	Comité de Adquisiciones y subcomités especializados para todos los asuntos técnicos y jurídicos que conocerán de asuntos relacionados desde la autorización del presupuesto, elaboración de convocatoria, bases, procedimiento de licitación y evaluación, adjudicación, formulación y cumplimiento de los contratos, conciliaciones e inconformidades
Miembros del Comité		
Artículo 134 párrafo segundo de la lapp	Artículo 25 fracción V incisos del a, b, c, d de la LOPSRM	Artículo 22 fracción V incisos del a, b, c, d de la LAASSP
Tres expertos en la materia de que se trate, designados uno por cada parte y el tercero por estos últimos	<ul style="list-style-type: none"> a) Será presidido por el Oficial Mayor o equivalente; b) Los vocales titulares deberán tener un nivel jerárquico mínimo de director general o equivalente; c) El número total de miembros del Comité deberá ser impar, d) El área jurídica y el órgano interno de control de la dependencia, con voz pero sin voto. 	<ul style="list-style-type: none"> a) Será presidido por el Oficial Mayor o equivalente; b) Los vocales titulares deberán tener un nivel jerárquico mínimo de director general o equivalente; c) El número total de miembros del Comité deberá ser impar, d) El área jurídica y el órgano interno de control de la dependencia, con voz pero sin voto.

Fuente: Elaboración propia con información de las Leyes y reglamentos referidos.

del RLAPP, el funcionario o servidor público solo es identificado como un sujeto y del cual deben constar datos obligatorios en las bases de licitación respecto de los nombres, domicilios y direcciones de correo electrónico, pero no determina atribuciones ni facultades.

33. LAPP en su artículo 12 fracción VIII como la “Dependencia o entidad que convoque a un concurso para adjudicar un proyecto de asociación público-privada”.

Crterios identificables para determinar los modelos de evaluaci3n

Respecto de los actos de autoridad en materia de adjudicaciones, estos deben estar revestidos de criterios objetivos que impidan actos de corrupci3n. La Convocante o dependencia encargada del proceso de licitaci3n, determinar3 en sus bases de licitaci3n que criterio de evaluaci3n utiliza, implica saber porque se elige un modelo de evaluaci3n y no otro. En la contrataci3n tradicional de obra y de adquisiciones, en los respectivos reglamentos se tiene identificado los supuestos que determinan que modelo de evaluaci3n se utilizar3, ya sea por el monto de la obra, por la cantidad de bienes, si son bienes estandarizados, por la capacidad del personal t3cnico o por las caracter3sticas t3cnicas o de innovaci3n tecnol3gica. Sin embargo cuando realizamos la comparaci3n con la Ley de APP, pareciera que se olvidaron de identificar los criterios de evaluaci3n:

Cuadro 2. Comparativa de los criterios de evaluaci3n

Contrataci3n mediante la modalidad de APP	Contrataci3n tradicional de obra	Contrataci3n tradicional de adquisiciones
Reglamento de la Ley de Asociaciones P3blico Privadas ³⁴	Reglamento de la Ley de Obras P3blicas y Servicios Relacionados con las Mismas	Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector P3blico
	Forma de Evaluaci3n:	
<i>Criterios de costo-beneficio</i>	Binario	Binario
	Criterio:	
No identificado	a) Cuando las dependencias y entidades que contraten de manera ocasional obras y servicios no cuenten con 3reas o estructuras especializadas para tal fin; b) Trat3ndose de obras y servicios cuyo monto m3ximo presupuestado no exceda los diez mil d3as de salario m3nimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes,	La aplicaci3n del criterio de evaluaci3n binario ser3 procedente en aquellos casos en que la convocante no requiera vincular las condiciones que deber3n cumplir los proveedores con las caracter3sticas y especificaciones de los bienes a adquirir o a arrendar o de los servicios a contratar porque 3stos se encuentran estandarizados en el mercado y el factor preponderante que considera para la adjudicaci3n del contrato es el precio m3s bajo.

34. Por su parte, la estructura de la contrataci3n est3 definida en el art3culo 52 de Ley de Asociaciones P3blico Privadas (LAPP) establece que en la evaluaci3n de las propuestas, la Convocante verificar3 que se cumplan con los requisitos se3alados en las bases,

Las Asociaciones Público Privadas. Retos y dilemas...

<i>De puntos y porcentajes</i>	Forma de Evaluación: De puntos o porcentajes	De puntos o porcentajes o costo beneficio
No identificado	<p style="text-align: center;">Criterio:</p> <p>a) Cuando las dependencias y entidades contraten obras y servicios constantemente y cuenten con áreas o estructuras especializadas para tal fin;</p> <p>b) Tratándose de obras y servicios cuyo monto máximo presupuestado exceda los diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al mes.</p>	<p>Cuando las dependencias y entidades requieran obtener bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica</p>
<i>Otros.</i>	<p style="text-align: center;">Forma de Evaluación:</p>	Ofertas subsecuentes de descuento
Siempre que de forma individual o colectiva sean claros, cuantificables y permitan una comparación objetiva e imparcial de las propuestas	<p style="text-align: center;">Criterio:</p>	<p>El volumen de los bienes o servicios considerado como objeto de la contratación, debe resultar conveniente para obtener economías de escala, lo cual será determinado por el Área contratante</p>

Fuente: Elaboración propia con información de los reglamentos referidos.

Por lo tanto, los modelos de decisión respecto del tipo de evaluación en materia de APP son discrecionales y no se le atribuye un sujeto o sujetos la toma de decisión, ante la ausencia de un Comité, y ante la amplitud de una convocante, es por ello que asumimos es obligación del o los funcionarios públicos encar-

y que contengan elementos suficientes para desarrollar el proyecto y establece una limitante al referir que sólo deberán considerarse los criterios establecidos en las propias bases, siempre que sean claros y detallados y permitan una evaluación objetiva que no favorezca a participante alguno. El proceso de evaluación debe ser objetivo y en ese sentido utilizar mecanismos de evaluación conocidos como: 1. De puntos y porcentajes, 2. Criterios de costo-beneficio, 3. Otros. Siempre que de forma individual o colectiva sean claros, cuantificables y permitan una comparación objetiva e imparcial de las propuestas.

gados del proceso de licitación determinarlo, lo que no podemos afirmar, ya que de nueva cuenta ni la LAPP ni el RLAPP lo regulan.

III. Ausencia de una agencia específica de APP para que esté basado en política pública

En el Estado Mexicano no existe entidad a nivel nacional o estatal que sea exclusivamente responsable de las contrataciones de APP, aunque el artículo 8° de la LAPP estipula que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se reserva el poder de interpretar la ley para fines administrativos, y al no tener una agencia específica para la implementación de contratación de proyectos de APP, no se tienen criterios unificados en la realización del proceso de licitación, por ello, realizamos una comparativa, del proceso de licitación para las asociaciones público privadas con relación a la contratación tradicional, para ello utilizamos las recomendaciones del Bando Mundial.

Cuadro 3 Comparativa del proceso de licitación

Proceso (Recomendaciones del BM)	APP	Contratación tradicional de obra	Contratación tradicional de adquisiciones
1 Proceso formal para precalificar a los posibles postores	Si existe registro de participantes ³⁵	Si existe registro de participantes ³⁶	Si existe registro de participantes ³⁷
2 Proceso formal para presentar propuestas, evaluando propuestas y seleccionando al ganador	2.1 Anunciar el precio de reserva	No se contempla	No se contempla
	2.2 Usar ofertas abiertas	Las propuestas se presentarán en sobres cerrados ³⁸	Las propuestas se presentarán en sobres cerrados ³⁹
	2.3 Realizar una oferta simultánea	Sólo podrán presentar una propuesta ⁴¹	Sólo podrán presentar una propuesta ⁴²
3 Permitir a los desarrolladores proponer nuevas iniciativas mediante la negociación	No existe negociación ⁴⁴	No existe negociación ⁴⁵	No existe negociación ⁴⁶
4 Utilizar asesores y consultores externos para ayudar al gobierno en la evaluación de propuestas.	Si se contempla un agente externo para auxiliar en el concurso ⁴⁷	No se contempla	No se contempla

Fuente: Elaboración propia.

Respecto del proceso formal para precalificar a los posibles postores:

- a. Si bien existe un proceso para realizar un registro de participantes previo a la apertura técnica y económica, dicho proceso no es formal, no es obligatorio y sólo sirve para facilitar el procedimiento, es decir, es optativo tanto para el participante como para la convocante y en caso de no realizarlo no será causal de desechamiento, en cualquiera de las tres modalidades de contratación.

Respecto anunciar el precio de reserva:

- a. Las leyes y reglamentos estudiados, no refieren algo al respecto a anunciar el precio de reserva u asignación de recursos, sin embargo, el Manual de Usuario para Operadores de Unidades Compradoras (UC) establece que quienes realizan procedimientos de contratación en CompraNet, deben esconder el presupuesto asignado y se debe adjuntar en la referida plataforma de contratación gubernamental el oficio de asignación de recursos o suficiencia presupuestal, y por lo tanto estos dos elementos, tanto el monto presupuestal, como el oficio, no están a la vista de los participantes, sin embargo quien sepa realizar una búsqueda por presupuesto asignado o mediante transparencia y acceso a la información puede acceder a dicha información.

35. LAPP, artículo Artículo 49.

36. LOPSRM artículo 36, sexto párrafo.

37. LAASSP artículo 34 último párrafo.

38. LAPP, artículo 51, segundo párrafo.

39. LOPSRM, artículo 27, segundo párrafo.

40. LAASSP, artículo 26, segundo párrafo.

41. LAPP, artículo 51, tercer párrafo.

42. LOPSRM, artículo 27 sexto párrafo.

43. LAASSP artículo 26, noveno párrafo.

44. LAPP, artículo 46.

45. LOPSRM, artículo 27 cuarto párrafo.

46. LAASSP, artículo 26, séptimo párrafo..

47. RLAPP, artículo 11, fracción I, Agente: Persona que presta sus servicios para auxiliar a la dependencia o entidad dentro del procedimiento de concurso, en términos del tercer párrafo del artículo 38 de la Ley.

Respecto a la negociación:

- a. Si bien en las tres modalidades si existe un acto denominado: junta de aclaraciones, no es un acto de negociación, sino un acto en donde los participantes realizan preguntas para clarificar las bases de licitación, los anexos, los catálogos técnicos o de conceptos, y demás documentos.

Respecto de los agentes externos para auxiliar en el concurso:

- a. El artículo 57 del RLAPP puntualmente establece que el proceso de evaluación es responsabilidad de la dependencia, y por ello la participación del Agente se limita a ser un auxiliar en el procedimiento de contratación.⁴⁸

Por lo que si bien si existe un agente externo, las atribuciones del mismo no están alineadas con las buenas practicas referidas por el Banco Mundial, se suma a lo anterior, la imposibilidad del participante, desarrollador privado, licitante o cualquier denominación que se le dé para realizar negociaciones o mejorar su oferta inicial, también es observable que previo a los actos no se conozcan las condiciones de los demás competidores para considerar si está en condiciones de competir, pues todas las propuestas se entregan en sobre cerrado, impidiendo realice un análisis previo.

Ahora bien, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se desplegó durante el gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, y estableció en el eje cuatro, apartado segundo, un plan de acción, cuya pretensión fue eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país en él se determina la necesidad de propiciar una amplia participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura a través de APP, sin embargo no fue

48. El artículo 57 del RLAPP: Los servicios del Agente podrán incluir la realización de talleres financieros, jurídicos, técnicos y cualquier otra actividad que permita la mejor difusión de proyecto, así como la coordinación de las sesiones públicas de recepción y apertura de propuestas. En todo caso, los actos que a continuación se indican deberán ejecutarse invariablemente por la dependencia o entidad federal convocante, sin perjuicio del apoyo que puedan recibir del Agente: I. La convocatoria, invitación a cuando menos tres personas, bases de la contratación y aclaraciones a éstas; II. Evaluación de las propuestas, fallo y contratación del proyecto, y III. Celebración del contrato de asociación público-privada

hasta el año del 2017 que nace el Programa de Estrategia para el Impulso de los Proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP), derivado de la firma del Acuerdo para el Fortalecimiento Económico y la Protección a la Economía Familiar.

Del análisis del Programa de Estrategia para el Impulso de los Proyectos de Asociaciones Público Privadas (APPS), Bloque I de APP, es decir del ejercicio fiscal 2017, consiste en 12 proyectos, 5 son de la Secretaria de Comunicaciones y Transportes (SCT), 4 del Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y 3 de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), es decir, el sector carretero fue el que tuvo mayor cantidad de proyectos con un 41.67%, el sector médico, fue dividido en dos; el IMSS con un 33.33% y el ISSSTE, con un 25.00% del porcentaje total de los proyectos por sector ejercicio 2017.

Cuadro 4 Porcentaje de proyectos por sector ejercicio 2017

	Tipo de financiamiento
IMSS 33.33%	
Hospital General de Zona en el municipio de Tapachula, Chiapas	Puro
Hospital General de Zona en Nayarit, municipio de Bahía de Banderas	Puro
Hospital General Regional (HGR) en el municipio García, NL	Puro
Hospital General Regional (HGR) en Tepetzotlán	Puro
ISSSTE 25.00%	
Hospital General “Aguiles Calles Ramírez” en Tepic, Nayarit	Puro
Hospital General Regional en la Delegación Sur de la Ciudad de México	Puro
Hospital General Dr. Daniel Gurria Urgell	Puro
SCT 41.67%	
Autopista Monterrey-Nuevo Laredo-Tramo La Gloria-San Fernando	Autofinanciado
Conservación Carretera Matehuala-Saltillo	Puro
Conservación Carretera Pirámides-Tulancingo-Pachuca	Puro
Conservación Carretera Saltillo-Monterrey (La Gloria)	Puro
Conservación Carretera Texcoco-Zacatepec	Puro
Total general	

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/> y de Estrategia de Impulso a los Proyectos APP en <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/estrategia-proyectos-app>

De la información que se encuentra publicada en la página oficial del Programa de Estrategia de Impulso a los Proyectos APP⁴⁹ identificamos la asignación final realizada por proyecto de inversión, teniendo un monto final 21.822 mdp, de los cuales el 91% de los proyectos fueron financiados completamente por el Gobierno Federal, es decir, 11 de 12 proyectos son de modalidad pura, por lo que, los pagos por los bienes y servicios públicos suministrados por el desarrollador privado en su totalidad provienen de recursos públicos del Gobierno Federal, y al revisar los modelos de contratos publicados en la plataforma Compra Net identificamos la forma de pago y el tipo de financiamiento, que pueden resumirse en:

Cuadro 5. Forma de pago y financiamiento Puro

Sector	Periodo de pago	Financiamiento
SCT	20 días naturales a la fecha en que la SCT reciba la factura respectiva soportada con estimaciones de trabajos realizados	Financiamiento en modelos puros los beneficios obtenidos ya sea por tasa, plazo o mecánica de amortización, deben ser repartidos en función de que el Gobierno Federal está pagando el financiamiento
IMSS	El IMSS deberá pagar al Desarrollador los Pagos por Servicios dentro de los 20 días naturales siguientes que reciba la factura	
ISSSTE	El ISSSTE se obliga a pagar al Desarrollador el Pago Neto Mensual Integral por Servicios dentro de los 20 días siguientes a la fecha en que el ISSSTE reciba la factura	

Fuente: Elaboración propia, con información Compra Net <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/>

Respecto al único modelo autofinanciado, los pagos por bienes y servicios suministrados por el Desarrollador Privado provienen en su totalidad de las tarifas cobradas a los usuarios o de aportaciones distintas; recursos de particulares, o ingresos generados por dicho proyecto, y de nueva cuenta al revisar el único modelo de contrato publicado en la plataforma Compra Net identificamos la forma de pago y el tipo de financiamiento, que pueden resumirse en:

49. <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/estrategia-proyectos-app>

Cuadro 6. Forma de pago y financiamiento Autofinanciado

Sector	Periodo de pago
SCT	Continuo, ya que esta en relación al uso del bien a construir, en el caso de estudio en relación a la Autopista Monterrey-Nuevo Laredo-Tramo La Gloria-San Fernando
Financiamiento	
1. El Desarrollador deberá realizar todas las actividades necesarias para obtener el Financiamiento del Proyecto que de conformidad con la Propuesta del Concursante.	
2. A más tardar 90 días hábiles posteriores a la fecha de expedición del Certificado de Inicio de Construcción, el Desarrollador deberá haber celebrado el Financiamiento.	
3. El Desarrollador obtendrá el Financiamiento a su cargo bajo su propio costo y riesgo, y para ello no contará con ningún fondo o garantía gubernamental o de la Secretaría.	
4. La Secretaría no asumirá ni incurrirá en responsabilidad alguna frente a los Acreedores. En su caso, el Desarrollador podrá pactar con sus Acreedores cubrir el riesgo de pago de los Financiamientos mediante seguros u otras garantías colaterales apropiadas, para el caso de que los flujos generados por el Servicio fueran insuficientes para cubrirlos.	
5. En caso que el Desarrollador obtenga un Financiamiento o refinanciamiento en términos más favorables a lo establecido en su Propuesta Económica, durante la vigencia del Contrato, los beneficios obtenidos ya sea por tasa, plazo o mecánica de amortización, no serán repartidos en función de que no existe contraprestación pagada por la Secretaría al Desarrollador.	

Fuente: Elaboración propia, con información de Compra Net <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/>

Por lo que, los contratos de asociaciones público privadas no están asumiendo riesgos económicos importantes cuando el Gobierno Federal sigue pagando como si el modelo fuera tradicional y no una APP, en virtud de que la naturaleza de la contratación de los proyectos en esta modalidad es que el desarrollador privado participe en el financiamiento y que el Gobierno Federal no comprometa recursos futuros que limiten la capacidad económica del Estado, auxiliándose también de cuotas que se reciban de los usuarios finales, pues en esta medida el desarrollador privado se obliga a hacer más eficiente en el manejo de sus recursos públicos, el usuario final al pagar cuotas de recuperación se empodera y exige calidad en los bienes y servicios suministrados y el Gobierno Federal no compromete recursos futuros que pudiera ser utilizados para diversos programas sociales, y el cobro de tarifas es entregado directamente al desarrollador privado y no al Gobierno evitando gastos burocráticos. Esto es un suma uno de los ideales de esta modalidad de contratación. Al revisar el proceso de licitación en sus componentes de bases de licitación, extraemos la siguiente información de los funcionarios encargados del proceso de licitación por sector y por cantidad de proyecto.

Cuadro 7. Funcionarios en la toma de decisión por sector

Total IMSS	4
Lic. Alfredo Arias Hernández. Titular de la División de Equipo y Mobiliario Administrativo y de Transporte	1
Lic. Leticia del Carmen Pavón Hernández. Titular de la División de Equipo y Mobiliario Administrativo y de Transporte	3
Total ISSSTE	3
Lic. Carlos Antonio Zazueta Pozos. Subdirección de Recursos Materiales y Servicios. Jefe de Servicios de Adquisiciones y Lic. José Remedios López Sánchez. Subdirección de Recursos Materiales y Servicios. Jefe de Departamento de Adquisiciones de Bienes de Consumo	3
Total SCT	5
Eduardo Rodríguez Ampudia	1
Lic. Alejandro Fernández Campillo. Cargo: Director General de Conservación de Carreteras y el Ing. José Manuel Osio Méndez. Cargo: Director de Planeación de Evaluación.	4
Total general	12

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/> y de Estrategia de Impulso a los Proyectos APP en <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/estrategia-proyectos-app>

Por lo tanto, aunque las bases de licitación refieren que la convocante es SCT, por medio de la Dirección General de Conservación de Carreteras, y por medio de la Dirección General de Desarrollo Carretero (para el caso autofinanciado) el IMSS y el ISSSTE, a través de su Subdirección de Recursos Materiales y Servicios, es obvio pensar que no toda la Secretaría o la Dirección en su caso, está encargada de la toma de decisión, y que debe existir un o varios funcionario público técnicos que respondan por el proceso. Del porcentaje total, es decir, los 12 proyectos del ejercicio fiscal 2017, las decisiones estuvieron en no menos de cinco funcionarios públicos referidos en las propias bases de licitación.

Y esto es importante, ya que si bien es cierto que la responsabilidad debe caer en un sujeto de autoridad pública, también es cierto que deben ser considerados otros sujetos técnicos en el área. Devlin (2009) refiere que, parte de la información necesaria para hacer diagnósticos y crear estrategias inteligentes, se encuentra en manos de otros agentes no comerciales tales como la academia (incluidos los investigadores) y los sindicatos, ade-

más de que un eslabón fundamental es la creación de consensos que deben materializarse, desde lo público con lo privado, en una pretensión no solo de bien común, sino en la construcción de dialogo y metas en común que permita fortalecer aun a las economías en rezago.

También se observa que los tres sectores utilizaron el apoyo de agentes, el IMSS en sus cuatro procesos requirió los servicios del mismo agente, el ISSSTE por su parte, en los tres procesos, eligió dos agentes y la SCT, solo utilizo los servicios de un agente en el proyecto autofinanciado. Sin embargo los agentes contratados no son los únicos sujetos alternos al proceso, también existen los testigos sociales, aquí debo realizar la siguiente precisión, la contratación de agentes no es obligatoria, depende de la necesidad de cada convocante, sin embargo la presencia de los testigos sociales, si lo es, el testigo social será designado por la Función Pública, y la convocante deberá solicitar la designación, a más tardar veinte días hábiles antes de la fecha prevista para la publicación de la convocatoria.

Cuadro 8. Agentes por sector

Sector y agente	Cantidad de veces que participó
IMSS	4
Currie & Brown Mexico, S.A. de C.V.	3
Currie & Brown, México, S.A. DE C.V.	1
ISSSTE	3
Altiden Asesores, S.C., Centro Integral de Proyectos Estratégicos CIPRO, S.A. de C.V. y Nader, Hayaux y Goebel, S.C.	1
Eco Acción Arquitectura y Diseño, S.A. de C.V.	2
SCT	5
Infraestructura Pública y Privada, S.C. MTH Capital Partners, S.C. y ORVA Ingeniería, S.A. de C.V.	1

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/> y de Estrategia de Impulso a los Proyectos APP en <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/estrategia-proyectos-app>

En relación a los testigos sociales, se observa que el sector del IMSS y el sector SCT solicitaron para todos sus proyectos la presencia del testigo social, pero en las bases de licitación de los tres proyectos del ISSSTE no lo refiere.

Cuadro 9. Testigos sociales por sector

Total IMSS	4
Academia de Contratación Pública de México, A.C., representada para éste Concurso por el Lic. Fausto Sergio Saldaña del Moral	1
Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C., representada para éste Concurso por L.C.C. Gerardo González De Aragón Rodrigue	1
ONG Contraloria Ciudadana para la Rendición de Cuentas, A.C., representada para este Concurso por el Ing. Arturo Peñaloza Sánchez	1
Transparencia Mexicana, A.C., representada para éste Concurso por Lic. Eduardo Adolfo Bohórquez López y la Lic. Mónica Gabriela Ramírez Quijada	1
Total ISSSTE	3
No fueron considerados	3
Total SCT	5
C.P.C. Elías Bucio Robles	1
Ing. Elías Sahab Haddad	2
Ing. Enrique Alcántara Gómez	1
Ing. Humberto Santillana Díaz	1

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/> y de Estrategia de Impulso a los Proyectos APP en <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/estrategia-proyectos-app>

Y al igual que los agentes, los testigos sociales, no son los encargados del proceso de evaluación, ni de ninguna toma de decisión, solo emiten un dictamen en relación al proceso de contratación, es decir, solo tienen voz pero no voto.

Cuadro 10. Comparativa del proceso de licitación por sector

Proceso	SCT	IMSS	ISSSTE
1. Proceso formal para precalificar a los posibles postores	No lo considera en los modelos puros, pero si en el autofinanciable. ⁵⁰	No lo considera	Si lo considera como opcional ⁵¹

50. Bases de licitación APP-009000062-E52-2017, apartado 1.13 Revisión Previa del Concursante.

Las Asociaciones Público Privadas. Retos y dilemas...

2 Proceso formal para presentar propuestas, evaluando propuestas y seleccionando al ganador	2.1 Anunciar el precio de reserva	No se anuncia ⁵²	No se anuncia	No se anuncia ⁵³
	2.2 Usar ofertas abiertas	Se usa ofertas cerradas ⁵⁴	Se usa ofertas cerradas ⁵⁵	Se usa ofertas cerradas ⁵⁶
	2.3 Realizar una oferta simultánea	Solo una oferta por proceso	Solo una oferta por proceso	Solo una oferta por proceso
3. Permitir a los desarrolladores proponer nuevas iniciativas mediante la negociación		No se permite ⁵⁷	No se permite ⁵⁸	No se permite ⁵⁹
4 Utilizar asesores y consultores externos para ayudar al gobierno en la evaluación de propuestas.		No se consideraron	Si consideran ⁶⁰	Si consideran ⁶¹

Fuente: Elaboración Propia.

51. Bases de licitación APP-019GYN006-E5-2017, APP-019GYN006-E7-2017, APP-019GYN006-E6-2017, apartado 5.6.1. Etapa de registro preliminar.
52. Bases de licitación APP-009000959-E262-2017, APP-009000959-E263-2017, APP-009000959-E376-2017, APP-009000959-E377-2017, en el apartado 1.7 Autorizaciones para llevar a cabo el Concurso, y en Base del modelo autofinanciado, APP-009000062-E52-2017, no lo refiere.
53. Bases de licitación, APP-019GYN006-E5-2017, APP-019GYN006-E7-2017, APP-019GYN006-E6-2017, apartado: I. Presentación y datos de identificación de la licitación.
54. Bases de licitación APP-009000959-E262-2017, APP-009000959-E263-2017, APP-009000959-E376-2017, APP-009000959-E377-2017, en el apartado 2.5.3 Instrucciones Generales para la Preparación e Integración de las Proposiciones. Base del modelo autofinanciado, APP-009000062-E52-2017, en el apartado 3.1 Disposiciones Generales de la Presentación de Propuestas.
55. Bases de licitación, APP-019GYR040-E2-2017, APP-019GYR040-E1-2017, APP-019GYR040-E3-2017, APP-019GYR040-E24-2016, en el apartado: 2.4.8 Presentación y apertura de propuestas.
56. Bases de licitación, APP-019GYN006-E5-2017, APP-019GYN006-E7-2017, APP-019GYN006-E6-2017, apartado: 5.8.1. presentación de propuestas.
57. Ibidem, Bases de licitación APP-009000959-E262-2017.
58. Ibidem, Bases de licitación, APP-019GYR040-E2-2017.
59. Ibidem, Bases de licitación, APP-019GYN006-E5-2017.
60. Bases de licitación: APP-019GYR040-E2-2017, APP-019GYR040-E1-2017, APP-019GYR040-E3-2017, APP-019GYR040-E24-2016 en el apartado: 10 Agente participante en el concurso, en los procesos es agente es: Currie & Brown Mexico, S.A. de C.V, pero no refiere cuáles serán las atribuciones, ni en que parte del proceso participa.
61. Bases de licitación, APP-019GYN006-E5-2017 exp: 1283614, APP-019GYN006-E7-2017 exp: 1284176, APP-019GYN006-E6-2017 exp: 1284171, apartado: 19 Agente participante en el concurso, los agentes fueron: dos veces Eco Acción Arquitectura y Diseño, S.A. de C.V y en una ocasión Altiden Asesores, S.C., Centro Integral de Proyectos Estratégicos CIPRO, S.A. de C.V. y Nader, Hayaux y Goebel, S.C.

Ningún sector consideró un proceso formal para precalificar a los posibles postores, ninguno anuncio el precio, ni permitió la negociación, todas las ofertas fueron cerradas y tampoco se permitió realizar contra ofertas, y aunque si se consideró a agentes externos, no se refieren las atribuciones, ni determinan que acciones realizaron en el proceso de licitación, por lo que no pueden considerarse que formaron parte de la evaluación de las propuestas. En relación al tipo de evaluación y criterio de adjudicación:

Cuadro 11. Evaluación por sector

Sector	Tipo de evaluación	Criterio de adjudicación
IMSS	Cualquier otra mientras sea cuantitativa	Mayor puntaje técnico y económico
ISSSTE	Puntos y porcentajes	Mayor puntaje técnico y económico
SCT	Puntos y porcentajes	Mayor puntaje técnico y económico

Fuente: Elaboración propia con información de Compranet <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/> y de Estrategia de Impulso a los Proyectos APP en <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/estrategia-proyectos-app>

En este sentido es importante identificar los criterios de adjudicación en virtud que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que se realiza deben asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, y lo anterior se da en medida en virtud respecto del criterio de elección, el criterio de adjudicación en todos los casos fue el mayor puntaje técnico.

IV. Conclusiones

En conclusión las asociaciones público privadas pueden definirse como un acuerdo entre el sector público y el sector privado (BM)⁶² materializado en un contrato a largo plazo (Frigerio, G. & Gómez Kort, M., 2018), ante la escasez de recursos (Rocha Chiu, L. A.,

62. Banco Mundial, consultado en <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

Sánchez Soliño, A. & Rivas Cervera, M., 2014) o ante la necesidad de movilizar financiamiento privado para que los gobiernos no tengan que recurrir a sus recursos con el objeto de diseñar, construir, modernizar, la operación y el mantenimiento de la infraestructura pública a fin de ofrecer servicios públicos de calidad (EIU, E.Í.U. 2017: 47-48), valiéndose de la infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado (LAPP, art 2), por lo general, el socio privado ofrece financiación y asume riesgos, mediante objetivos compartidos (BM)⁶³ y el sector público sigue siendo responsable de la supervisión, regulación de políticas, ejecución y supervisión de los contratos, y los servicios o labores (BM)⁶⁴ para aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país (LAPP, art 2) además la infraestructura vuelve al control del sector público al término del plazo del contrato.

Actualmente los modelos de asociación pública privada son recomendados por organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo y han sido tan importantes que a su vez estos han generado agencias especializadas como el Centro de Recursos para las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura (PPPLRC) y la Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, ambos organismos internacionales han coincidido en que uno de los riesgos de las asociaciones público privadas, es tener un marco regulatorio poco claro y la deficiencia o ausencia de las instituciones que tengan criterios especializados en materia de contrataciones públicas.

Y esto es tan importante, una vez que fue la causa principal por el que el Estado Mexicano descendió cuatro posiciones del año 2017 al 2019, para terminar en el décimo lugar en la Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe, del análisis realizado normativo y práctico, identificamos que la Ley de Asociaciones Público Privadas y su reglamento requieren un marco normativo más contundente en los siguientes ejes:

63. Banco Mundial, consultado en <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

64. Banco Mundial, consultado en <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

1. Integración de un modelo de decisión técnico colegiado.
2. Criterios identificables para determinar los modelos de evaluación.
3. Presencia de una agencia específica de APP en materia de contrataciones públicas basada en política pública para que:
 - a. Se identifiquen las atribuciones, capacidades y responsabilidades de los encargados de la toma de decisión.
 - b. El agente tenga incidencia en el proceso de evaluación pero también asuma responsabilidad ante errores u omisiones en su participación.
 - c. El testigo social, tenga voz y voto.
 - d. Los procesos de licitación estén alineados con las buenas prácticas internacionales como:
 - i. Proceso formal para precalificar a los posibles postores.
 - ii. Proceso formal para presentar propuestas, evaluando propuestas y seleccionando al ganador.
 1. Anunciar el precio de reserva
 2. Usar ofertas abiertas
 3. Realizar contra ofertas u una ofertas simultáneas
 4. Permitir a los desarrolladores proponer nuevas iniciativas mediante la negociación

De esta manera los contratos de asociaciones público privadas asumirán riesgos en virtud de que el desarrollador privado para adjudicarse el concurso, puede proponer nuevas formas de eficientar tanto el proyecto como el recurso participando en el financiamiento, y propiciando que el Gobierno Federal no comprometa recursos futuros que limiten la capacidad económica del Estado. Los Estados que pretendan aplicar el modelo de contratación mediante la subrogación de servicios, mejor conocido como asociaciones público privadas, deben generar las condiciones legales, institucionales y propiciar un clima de inversiones, negociación y financiación eficiente.

En resumen, se identifica la necesidad de establecer un proceso basado en políticas públicas para fortalecer los marcos regulatorios e institucionales en materia de contratación de APP, que incluya, un acto formal para precalificar a los posibles postores, un proceso público formal para presentar propuestas, además de permitir a los desarrolladores proponer nuevas iniciativas,

es decir, la apertura a la negociación, resalta la importancia de utilizar asesores y consultores externos para ayudar al gobierno en la evaluación de las propuestas, y en este sentido es importante la apreciación de Touraine (1992), respecto de los actores, es decir, aquellos sujetos sociales que a partir de su propia realidad y de su propia conformación práctica y en atención al mundo regido por leyes intangibles que derivan del pensamiento del hombre, terminan convirtiéndose en actores del desarrollo económico, es decir, significa introducir, relaciones de especial sujeción, en sujetos no considerados tradicionalmente, ya que la cuestión es que los sujetos son un componente dinámico de la propia visión del desarrollo, dado que los sujetos del desarrollo son la única fuerza capaz de transformar la realidad, y son estos sujetos a los que deben estar dirigidas las políticas públicas con un enfoque transformador (Vidal, Gregorio y Déniz José, 2012: 25).

Bibliografía

a. Libros

- Camacho, R.; Lara, S. & Serrano, E. (1996). *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José de Costa Rica: Centro Nacional para el desarrollo de la mujer y la familia.
- Díaz, M. S. S. (2014). *Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas del Estado en el Derecho colombiano: hacia un mecanismo eficiente y transparente*. Universidad Externado de Colombia.
- Evans, P. & Heller, P. (2013). *Human Development, State Transformation and the Politics of the Developmental State*. Forthcoming.
- Engel, E. M., Fischer, R. D., & Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas: Una guía básica*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Frigerio, G., & Gómez Kort, M. (2018). *Asociaciones público-privadas en el sector de agua y saneamiento en América Latina*. Inter-American Development Bank.
- Touraine, (1992). *Critica la modernidad*, Paris, Fayard.
- Vidal, Gregorio y Déniz José, Dirs. (2012). *Actores del Desarrollo y Políticas Públicas*, México, Fondo de Cultura Económica.

b. Artículos de revistas

- Devlin, R., & Moguillansky, G. (2009). “Alianzas público-privadas como estrategias nacionales de desarrollo a largo plazo”, en *Revista Cepal*.
- Lara, R. (2010). “Las políticas de atracción de inversión en infraestructura pública. Estado actual y futuros desarrollos”, en *Revista de Ingeniería*, (32), 117-123.
- Magaña Hernández, D. M., & Figueroa Díaz, L. (2017). “La planeación de la política de infraestructura y la Ley de Asociaciones Público Privadas (APP) en México”, en *Alegatos - Revista Jurídica de La Universidad Autónoma Metropolitana*, (96), 437-458.
- Orellana, J. R. (2010). “Las asociaciones público-privadas (APP): una opción para contratación administrativa en Latinoamérica”, en *Foro Revista de Derecho*, (13), 97-108.
- Rocha Chiu, L. A., Sánchez Soliño, A., & Rivas Cervera, M. (2014). “Modelos de Asociación Público-Privada en La Provisión De Infraestructura: La Experiencia Internacional y el Desarrollo de las Autopistas en México” en *Gestión y Estrategia*, (45), 39-66.
- Soudry, O. (2004). “Promoting economy: Electronic reverse auctions under the EC directives on public procurement”. *Journal of Public Procurement*, 4(3), 340-374.
- Zurbriggen, C. (2007). “La falacia tecnocrática y la reforma del Estado”, en *Revista Nueva Sociedad*, 210, 156-172.
- Zurbriggen, C. y Travieso, E. (2016). “Hacia un nuevo Estado desarrollista: desafíos para América Latina”, en *Perfiles latinoamericanos*, 24 (47), 259-281.

Otras fuentes de información:

- EIU, E. I. U. (2017). *The 2017 Infrascopes: Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean*.
- EIU, E. I. U. (2019). *The 2019 Infrascopes: Evaluating the Environment for Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean*.
- Gregory Shaffer, *Defending Interests: Public-Private Partnerships in WTO Litigation*, Washington D.C., 2003.
- Kerf, Michael; Gray, R. David; Irwin, Timothy; Levesque, Celine; Taylor, Robert R; Klein, Michael; Kerf, Michael Gray, R. David

- * Irwin, Timothy * Levesque, Celine; Taylor, Robert R. Klein, Michael. 1998. Concesiones para infraestructura: una guía para su diseño y adjudicación. Documento técnico del Banco Mundial; No. WTP 399. Red de finanzas, sector privado e infraestructura. Washington, DC: El Banco Mundial.
- Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas (RLAPP) publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de noviembre de 2012.
- Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (RLOPSRM Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010.
- Reglamento de la Ley de adquisiciones, arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de julio de 2010.
- Programa de Estrategia e Impulso a Proyectos de Asociaciones Público Privadas en México, <https://www.gob.mx/shcp/acciones-y-programas/estrategia-proyectos-app>
- Programa Nacional de Infraestructura, 2014-2018 http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5342547&fecha=29/04/2014
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Bases de la licitación pública internacional mixta NO. APP-019GYN006-E5-2017.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado Bases de la licitación pública internacional mixta NO. APP-019GYN006-E6-2017.
- _____, acta de fallo del concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYN006-E5-2017.
- _____, acta de fallo del concurso público internacional mixto NO. APP-019GYN006-E6-2017.
- _____, acta de fallo del concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYN006-E7-2017.

- _____, Bases de la licitación pública internacional mixta NO. APP-019GYN006-E7-2017.
- Instituto Mexicano del Seguro Social Bases para el concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYR040-E2-2017.
- _____, Bases para el concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYR040-E24-2017.
- _____, Bases para el concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYR040-E3-2017.
- _____, acta de fallo del concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYR040-E1-2017.
- _____, acta de fallo del concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYR040-E24-2017.
- _____, acta de fallo del concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYR040-E3-2017.
- _____, acta de fallo del concurso público internacional, NO. APP-019GYR040-E2-2017.
- _____, Bases para el concurso público internacional mixto, NO. APP-019GYR040-E1-2017.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes Bases Generales del Concurso Público Internacional, NO. APP-009000959-E262-2017.
- _____, acta de Fallo del concurso público internacional, NO. APP-009000959-E262-2017.
- _____, acta de Fallo del concurso público internacional, NO. APP-009000959-E263-2017.
- _____, acta de Fallo del concurso público internacional, NO. APP-009000959-E376-2017.
- _____, Bases Generales del Concurso Público Internacional, APP-009000959-E263-2017.
- _____, Bases Generales del Concurso Público Internacional, NO. APP-009000959-E376-2017.
- _____, Bases Generales del Concurso Público Internacional, NO. APP-009000959-E377-2017.
- _____, Transportes, bases Generales del Concurso Público Internacional, NO. APP-009000959-E377-2017.
- _____, Transportes, Subsecretaría de Infraestructura, Dirección General de Desarrollo Carretero, Bases Generales del Concurso Público Internacional, APP-009000062-E52-2017.
- _____, Subsecretaría de Infraestructura, Dirección General de Desarrollo Carretero, Notificación del fallo del concurso Público Internacional, APP-009000062-E52-2017.

CAPÍTULO V

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EL SECTOR SALUD. RETOS EN TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Zoila Román⁶⁵
Jorge Culebro⁶⁶

Introducción

Hace más de tres décadas, en 1987 se estrenó la película Robocop una de las cintas de ciencia ficción que junto con otras como Blade Runner, se percibía la forma en la cual podría o ser el futuro que ahora nos alcanza. En particular en el caso de Robocop también se podían apreciar algunas consideraciones relacionadas con la posibilidad de la creación de un súper policía que fuera una gran parte robot a partir de un ser humano con el propósito de ser más eficaz en el combate a la delincuencia y al crimen. Además de esto, existió también un elemento que pudo haber pasado desapercibido, pero que con el paso del tiempo va recobrando mayor importancia sobre las implicaciones del nuevo papel del Estado y la participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos. Esto es, la delegación de funciones de policía y uso de la fuerza que le corresponderían al Estado hacia al sector privado, que en el caso de la película se trataba del rol de una corporación privada, y que si bien se cuestionaba su efectividad y los elementos éticos que podría traer consigo, uno de los factores más importantes se refería a los problemas que traería consigo que una empresa privada realizara las tareas de policía y sus implicaciones en los temas de rendición de cuentas y transparencia. Con el paso del tiempo, estas preocupaciones e innovaciones parecen retomarse, pero ahora cobijadas con un nuevo tipo de figuras que no estaban tan presentes en la década de los 80s, es decir de las llamadas Asociaciones Público Privadas (APPS).

65. Doctorante Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Correo: espinal.roman1@gmail.com

66. Profesor. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Cuajimalpa. Correo: jcmoreno@correo.cua.uam.mx

El propósito de este capítulo consiste precisamente en preguntarse por las dificultades que suelen aparecer durante la implementación de nuevos esquemas en la administración pública, tal y como ha sucedido con la puesta en práctica de las APPs, y sobre todo en las implicaciones en el ámbito de la transparencia y rendición de cuentas, particularmente en el sector salud. El propósito descansa en analizar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas de la APPs durante su implementación, diseño y operación en uno de los sectores que ha tenido más popularidad en los últimos años, y a nivel subnacional. Partimos de la idea de que las APPs han modificado los mecanismos de participación entre el gobierno y el sector privado, y que esta transformación ha minado algunos aspectos de la capacidad del Estado, así como de un conjunto de prácticas democráticas, más allá de sus objetivos de eficiencia y reducción del gasto público (Culebro, Cruz y Roman, 2018; Culebro y Figueras, 2012).

Además de lo anterior, creemos que si bien, la participación del sector privado en algunos asuntos del gobierno no es algo nuevo, desde la década de los 90s ha iniciado una colaboración más cercana y de más a largo plazo bajo la figura de las APPs en Latinoamérica y con mayor profundidad en países desarrollados. En México, también se desarrolló un auge por esos diseños de colaboración, sobre todo a partir de la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas en el 2012 y que junto con los procesos de reforma conocidos como Nueva Gestión Pública (Christensen y Laegreid, 2011; Culebro, 2018) trajeron también problemas sobre transparencia y rendición de cuentas y que llevaron a una mayor especialización horizontal y vertical (Laegreid, 2014; Christensen y Lagreid, 2012). Un ejemplo de esta colaboración y problemas ha sido por un lado el caso de la Consejo Mexicano de Promoción Turística (CMPT) y el del desarrollo del sistema de pensiones en México (Culebro y Figueras, 2012). Metodológicamente, se presenta un estudio de caso (Ragin y Becker, 1992) para analizar las implicaciones en transparencia y rendición de cuentas en el ámbito de la salud, en particular del hospital de Regional de Tlanepantla. Las fuentes de información fueron principalmente documentales de con acceso público, y otras mediante los instrumentos de transparencia del INFOEM.

Asociaciones público privadas y transparencia y rendición de cuentas

Una de las contradicciones más importantes de la implementación de las APPs es que, por un lado, son sumamente populares y existe una gran tendencia a nivel mundial por trasladar estas figuras, sin embargo, son pocos los estudios que han analizado su desempeño y su conceptualización está todavía en proceso (Greeve y Hodge, 2013). La OCDE las define como “acuerdo entre el gobierno y uno o más socios privados (que puede incluir operadores y financiadores) bajo el cual los socios privados proveen un servicio de manera tal que los objetivos de provisión de servicios del gobierno se encuentren alineados con los objetivos de obtención de utilidad del sector privado y donde la efectividad depende en una adecuada transferencia de riesgos del sector privado” (...) mientras que el BM las ve como “acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública (World Bank Group, s/f).

Bajo este esquema, el sector privado se encarga del diseño, de la construcción o del mejoramiento de infraestructura, y asume riesgos relacionados con el proyecto, usualmente financieros, comerciales, técnicos y operacionales, y generalmente recibe un pago; mientras que el gobierno público a su vez mantiene la responsabilidad sobre la calidad del servicio prestado y su provisión bajo condiciones equitativa (BID, 2014).

Los estudios sobre transparencia y en las APPs, son todavía pocos, no obstante, sobresalen algunas dimensiones que pueden limitar su desarrollo e implementación (Hood *et al.*, 2006) algunas de estas son, por ejemplo, los problemas relacionados con la contabilidad técnica y la naturaleza no discriminatoria de las divulgaciones de informes corporativos sobre asuntos de riesgo. Lo que de alguna forma puede llegar a traer déficit de responsabilidad democrática en el sector público, así como la ausencia de datos e información disponible. Por otro lado, los estudios sobre transparencia en las APPs no han profundizado sobre la relación de los distintos tipos de transparencia en su implementación,

ni sobre las causas que originan la falta de transparencia y rendición de cuentas (Reynaers y Grimmelikhuisen, 2015).

Por otro lado Meijer (2013) sugiere que la transparencia en las APPS, puede analizarse desde enfoques diferentes; el primero es una perspectiva institucional sobre las reglas el ambiente organizacional, así como sus principales estándares; al segunda es una dimensión estratégica en la que la transparencia es afectada por variables políticas de los principales actores, sobre todo por el manejo de la información; el segundo se relaciona con una cuestión cognitiva en la cual la transparencia se encuentra determinada por elementos organizacionales como la capacidad organizativa y la incertidumbre sobre la información.

En el ámbito de la rendición de cuentas, al igual que con la transparencia aun cuando ha habido un enorme interés por implementar este tipo de diseños y colaboraciones con el sector privado, todavía son débiles los estudios que se han hecho sobre los mecanismos de rendición de cuentas de las APPS, sin embargo, algunos análisis proponen poner atención a que los bienes y servicios sean consistentes con el gobierno tales como la efectividad, la eficiencia y la equidad, junto con algunas variables importantes como el riesgo, costos y beneficio, impactos políticos y sociales, experiencia y la medición del desempeño entre otros (Forrer *et al.*, 2010).

Además, en cuestiones de rendición de cuentas, se ha reconocido por un lado que precisamente este tipo de diseños transforman la naturaleza misma de la rendición de cuentas de tal forma que se requiere de la creación de salvaguardas adecuadas para garantizar que los servicios públicos no se vean comprometidos por el beneficio privado (Forrer *et al.*, 2010). Y por el otro, que en un contexto de modernización y transformación del Estado propio de llamada Nueva Gestión Pública el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas sugieren la existencia de una tensión entre la autonomía necesaria para llevar a cabo sus objetivos con algunas medidas de control como la rendición de cuentas (Culebro, 2013).

CASO DE ESTUDIO

Hospital regional de Tlalnepantla

De acuerdo al Ley de Asociaciones Público Privadas en el Estado de México y Municipios, esta concibe a las APPs como (art 3) ...los proyectos de asociaciones público privadas regulados por esta Ley son aquéllos que se realicen para establecer una relación contractual de largo plazo, entre las Unidades Contratantes y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se podrá utilizar infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que fomenten el bienestar social. Así como también, (art. 4) podrán ser Proyectos de asociación público privada los que se realicen en los términos de esta Ley, con cualquier esquema de asociación para desarrollar Proyectos de inversión productiva, investigación aplicada o de innovación tecnológica. En este último caso, las Unidades Contratantes optarán, en igualdad de condiciones, por el desarrollo de Proyectos con instituciones de educación superior y centros de investigación científico-tecnológica del país. Estos esquemas de asociación público privada observarán lo dispuesto en la legislación en materia de ciencia y tecnología del Estado.

Además, con esta ley (exp. de motivos) se busca que el sector privado pueda operar infraestructura en diversas áreas como por ejemplo, los servicios de salud y construcción de hospitales, la energía eléctrica, construcción de instalaciones para la impartición de justicia, y sistemas de seguridad entre otros.

i. Contexto político-administrativo

México creó en el año 2012 la *Ley de Asociaciones Público Privadas* con la finalidad de que el gobierno pudiera implementar proyectos bajo esta modalidad. Dicha Ley define a las Asociaciones Público Privadas (APPs) como aquellos proyectos que “se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente

por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país” (DOF, 16/01/2012, art. 3).

Por su parte, el Estado de México, y con anterioridad a la federación, modificó, en el año 2007, su marco normativo con la misma finalidad. La entidad federativa, agregó el Reglamento del libro décimo sexto del código administrativo del Estado de México “De la Participación Pública Privada Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS)”, cuyo propósito es “reglamentar las disposiciones del Código relativas a la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, contratación, ejecución y control de los proyectos que se lleven a cabo bajo la modalidad de proyectos para prestación de servicios”.

Finalmente, el 02 de agosto de 2018, mediante Decreto número 130, se publicó la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios”, con lo cual, se complementa el ordenamiento legal para el fomento de los proyectos para prestación de servicios. Dentro de la exposición de motivos se argumenta que con esta Ley se ofrece certeza al gobierno y al propio capital privado para invertir bajo esta modalidad y promover el desarrollo de la entidad; asimismo se establecen una serie de beneficios potenciales, dentro de los que se destaca: “promover una mayor inversión y la eficiencia en la participación del sector privado”, “certeza presupuestal a través del tiempo”, “transferencia apropiada de riesgos”, “generación de ahorros a la hacienda pública”; lo que evidencia el acento marcado en la perspectiva financiera (Gaceta del gobierno del Estado de México, 02/08/2018).

De esta forma, el gobierno del Estado de México, proveniente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y encabezado por el entonces gobernador Enrique Peña Nieto, publicó en enero de 2010 el Decreto 40 por el que se aprobó el desarrollo y asignación presupuestal para el proyecto Hospital Regional de Tlalnepantla bajo la modalidad PPS, figura del modelo de las APPS para el Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM). Cabe advertir, que de 2009 a la fecha (abril, 2019), el gobierno del Estado de México tiene registrados 6 proyectos bajo esta modalidad, un proyecto en cultura, dos en comunicaciones

y 3 en el sector salud. Llama la atención que existe un contrato bajo el esquema PPS para la conservación del Hospital Regional de Tlalnepantla en el sector comunicaciones, contratado en el año 2011, dos años después de la contratación para la construcción del dicho hospital y a pesar de que el contrato que veremos a continuación contempla el mantenimiento del Hospital.

ii. Necesidades y justificación para la construcción del Hospital regional de Tlalnepantla bajo el esquema APPS

La exposición de motivos del Decreto 40, que justifica la creación del Hospital Regional de Tlalnepantla partía de la congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, en materia de salud, con el objetivo de otorgar seguridad integral a la población mexiquense y garantizar la cobertura total con calidad suficiente y oportunidad. Una de las acciones por emprender en sector salud justamente se relacionaba con el fortalecimiento de la infraestructura de unidades médicas a través de PPS (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 19/01/2010).

El diagnóstico que presentó el ISSEMyM es que se requería fortalecer su segundo nivel de atención en la región que comprende el municipio de Tlalnepantla y otros municipios para una población estimada de 220 000 derechohabientes, que representa 24% del total, puesto que el Hospital Concentración Satélite, ubicado en Naucalpan, Estado de México, se argumentó, adolecía de servicios hospitalarios de calidad y eficiencia y tenía infraestructura obsoleta.

Por consiguiente, al comparar la opción de construir y operar el nuevo hospital bajo el esquema tradicional de contratación y operación pública con un PPS, el ISSEMyM analizó, según se declara en el Decreto, que esta última resultaba la mejor opción, porque el sector privado tendría la responsabilidad y el riesgo de financiar la construcción, equipamiento y mantenimiento del hospital con mejores servicios y a un menor costo, aunque no se ofrecen datos que evidencien tal supuesto. En cambio el ISSEMyM se encargaría de la dirección del hospital así como de los servicios médicos.

iii. Diseño e implementación del hospital como APP

La responsabilidad de la empresa Marhnos, licitante ganador serían: diseño y construcción del Hospital y Clínica, proveer el equipo médico, mobiliario, instrumental, equipo propio del inmueble, industrial, informático y de telecomunicaciones, reposición del equipamiento, proveer los consumibles necesarios, mantenimiento y conservación del inmueble, las instalaciones y equipos, proveer servicios como energía, centro de atención al usuario, almacén, recepción y distribución de mensajería, fumigación, eliminación de residuos, estacionamiento, jardinería, limpieza, alimentos, ropería, seguridad, transporte, fotocopiado y gases medicinales (Gaceta del gobierno del Estado de México, 13/01/2011: 29); así, mientras que el ISSEMyM es el dueño del terreno y proporciona el equipo médico, la empresa construyó el edificio, provee del equipo médico y se encargará de la administración por un periodo de 25 años a partir de la formalización del contrato realizado el 12 de noviembre de 2010.

El informe del ISSEMyM del año 2013, fecha en la cual ya estaba construido el Hospital, da cuenta de las características principales de su diseño: unidad médica de segundo nivel de atención, 120 camas censables y con los servicios de hospitalización, urgencias, consulta externa especializada y las unidades de cuidados intensivos y hemodiálisis, atención médica de cuatro especialidades básicas: pediatría, gineco-obstetricia, cirugía y medicina interna, así como las subespecialidades correspondientes, equipo de imagenología y laboratorio de última tecnología. Esta unidad posee anexa una clínica de consulta externa en la que se brinda atención médica de primer nivel, otorgando consulta externa general, odontológica y preventiva (ISSEMyM, 2013).

Actualmente el Hospital Regional de Tlalnepantla lleva en funcionamiento 7 años, desde 2012, y con base en información solicitada al ISSEMyM, encontramos los siguientes datos actualizados. Respecto de las consultas ofrecidas, en el año 2018 se realizaron 96244, con un total de 123 médicos, 206 administrativos y 254 personas de enfermería. El número de derechohabientes que cubre asciende a 267736, mayor a la que se contempló en la aprobación del proyecto.

En términos de los costos que representa para el ISSEMyM este nosocomio, consideramos tres erogaciones, por un lado, está el monto mensual por el contrato PPS pagado a la empresa Marhnos, el cual asciende a \$21 823 261.92 sin IVA, actualizado con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), donde se descuentan deducciones, se añaden compensaciones y el reembolso del pago por servicios públicos. Además, el monto mensual erogado en el mes de enero de 2019 por personal médico es de \$4 087 219.88 y para el personal administrativo es de \$1 028 746.50. No se solicitó el costo por el medicamento, cuya compra corresponde también al ISSEMyM.

Consideraciones sobre transparencia y eficiencia del proyecto

Los documentos revisados y solicitados mediante solicitud de información al ISSEMyM muestran la participación de un testigo social, figura que observó la licitación pública y que se contempló en el Decreto 40, con el objetivo de asegurar la transparencia, equidad, honestidad y eficacia del procedimiento, así como prevenir la corrupción en el proceso de contratación (13/01/2011: 30). El testigo social emitió su testimonio público favorablemente respecto del procedimiento en los aspectos mencionados.

Consideramos que la participación del testigo social es relevante para el proceso de licitación; no obstante, encontramos serios problemas para encontrar informes y evaluaciones que evidencien justamente las ventajas competitivas de precios de construcción, operación, calidad y tiempos, declaratoria que se menciona en el Decreto 40; también es preocupante que diversas fallas relativas a la transparencia de dicho proyecto.

Se señaló que el Ejecutivo estatal debería informar anualmente al poder Legislativo, a través de la Comisión Legislativa de Seguimiento para la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios, sobre el avance en el desarrollo del Proyecto del Hospital Regional de Tlalnepantla (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 19/01/2010). Y, de acuerdo con la información proporcionada, el Ejecutivo envió y notificó los avances a la Comisión Legislativa en comento, pero, únicamente, en tres ocasiones. Primero, el 27 de enero de 2011, para informar sobre

detalles técnicos y administrativos del proceso de licitación, y de la propia adjudicación del contrato a la empresa Marhnos.

El segundo informe fue enviado a la Comisión el 18 de mayo de 2011 para hacer de su conocimiento la solicitud de la empresa para cambiar la estructura accionaria. Este dato es relevante, porque se desconocen las razones de este cambio, ya que es sustancial, puesto que los accionistas Marhnos Turismo SA de CV y Marhnos Construcciones SA de CV tenían el 60% y 37% respectivamente de acciones, para pasar a 27% y 1% respectivamente, donde los Proyectos Inmobiliarios Marhnos, S de RL pasaron de 1% a 70%. Si bien no se evidencia la justificación de este cambio el ISSEMyM accedió con la condición de que se mantuviera la responsabilidad solidaria. Finalmente, hasta el 17 de febrero de 2012 enviaron un último informe en el que el Ejecutivo da a conocer que el gobierno municipal de Tlalnepantla exentó de pago el impuesto predial, aportaciones de mejoras, licencias y permisos al predio donde se construyó el Hospital, aunque esta exención de pago no beneficia directamente al ISSEMyM sino a la empresa.

En estos informes no encontramos elementos de evaluaciones sustanciales sobre el Proyecto del Hospital respecto de precios, calidad y eficiencia. Es probable que la exigencia de cuentas del poder Legislativo hacia el Ejecutivo sea casi nula en virtud de pertenecer al mismo partido político, y esto ha evitado un sistema real de pesos y contrapesos.⁶⁷

Por su parte, el artículo quinto del Decreto 40 estipuló que la Comisión de Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura del Estado debería ordenar al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), la práctica de acciones de fiscalización respecto de cada una de las etapas del procedimiento de licitación pública y ejecución del contrato durante toda su vigencia, a fin de asegurar que su desarrollo se dé en todo momento con estricto apego a los principios de legalidad y transparencia (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 19/01/2010: 2). Por tal motivo se solicitó información por medio

67. Hasta 2018, fecha en que entró la LX Legislatura con mayoría de un partido político diferente al del poder Ejecutivo.

del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INFOEM) sobre las acciones de fiscalización emprendidas por el OSFEM, las practicadas durante el proceso de licitación así como las que se han realizado desde que comenzó la puesta en marcha del contrato. Sin embargo, el OSFEM contestó que no ha realizado tales prácticas, ni para el proceso de licitación ni durante la ejecución.

Su argumento fue que “no se ha generado información al respecto, por no existir obligación de manera particular en la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México y Reglamento Interior del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (respuesta emitida mediante Oficio Núm. OSFEM/UAJ/SPH/031/2019); no obstante que el Decreto 40 estipula acciones en materia de fiscalización para el proyecto aprobado. De esta manera existen fallas de transparencia y rendición de cuentas pues no es posible verificar que optar por un proyecto APP en el sector salud, es más redituable en términos de calidad y eficiencia que continuar con un esquema tradicional, porque no existen evidencias suficientes que respalden dicha declaratoria.

Precisamente Hodge y Greeve (2009) advierten de los retos a los que se enfrentan los proyectos bajo este esquema, desde evaluaciones de su operación y funcionamiento, sus características propias, hasta la poca evidencia empírica para su aprendizaje, como podemos apreciar en lo concerniente a este caso particular.

Conclusiones

El Estado de México ha fomentado e impulsado proyectos en el sector salud a través de las asociaciones público privadas, llamado “Proyectos para Prestación de Servicios” con base en el Sistema de Hospitales Regionales de Alta Especialidad.⁶⁸ Hasta la fecha mantiene vigentes tres proyectos en el sector salud: el Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango, el Hospital Regional de Toluca, y, el Hospital Regional de Tlalnepantla a cargo del ISSEMyM.

68. La primera referencia en México fue la construcción del Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (HRAEB) en 2005.

El proyecto de decreto para el Hospital Regional de Tlalnepantla, en su exposición de motivos, explicaba una serie de elementos precarios en el sector salud y un diagnóstico favorable para optar por la modalidad de proyectos para prestación de servicios: “Los resultados de este estudio muestran que el esquema PPS permitirá la construcción y operación de un nuevo hospital que brindará mejores servicios a un menor costo, comparado con un esquema tradicional de obra pública” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 19/01/2010); así se manejaba como un área de oportunidad para ofrecer servicios de salud con calidad, eficiencia y a un bajo costo.

No obstante, lo anterior, y a nueve años contados a partir de su formalización, resulta interesante preguntarse si realmente ha resultado mejor el proyecto de hospital bajo esta modalidad que a través de otro tipo de esquemas en términos de eficiencia económica, así como de calidad y desempeño en la prestación del servicio. Lo cierto es que es notable el vacío que existe en materia de transparencia y rendición de cuentas al respecto, pues no se cuenta con evidencia documentada que muestre evaluaciones para poder calificar o medir la ejecución y gestión del hospital.⁶⁹

Si bien, en términos de cumplimiento normativo, el Estado de México cuenta con la exigencia legislativa específica para promover este tipo de proyectos; incluso a partir de la publicación de la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios, del 02 de agosto de 2018, se establece claramente cómo habrán de desarrollarse las etapas concernientes a la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, ejecución y supervisión de los proyectos; es importante tomar en cuenta que no sólo se trata de proyectos técnicos, sino que deben atenderse principios esenciales de cualquier sistema democrático y de buen gobierno, como son la transparencia y la rendición de cuentas.

69. La página electrónica del hospital es solamente informativo con datos de contacto (<http://www.issemym.gob.mx/node/221>). Y en la información pública de oficio del ISSEMyM, particularmente en el Informe de Resultados de Auditorías, 2011-2015 (<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/issemym/auditorias.web>) y en el apartado Indicadores de Metas y Objetivos, 2013-2016 (<https://www.ipomex.org.mx/ipo/portal/issemym/metas.web>) no se reflejan auditorías e indicadores aplicados al hospital.

De esta manera, y en virtud del tiempo que lleva en operación, se estaría en condiciones para medir los resultados del PPS del hospital regional de Tlalnepantla, en términos de la eficiencia de su gestión y desempeño, y corroborar si ha sido lo más conveniente para ofrecer los servicios de salud en el Estado de México; sin embargo, en los documentos publicados por el ISSEMyM, como sus informes, así como en su página electrónica no se observa ningún tipo de evaluación concreta relativa al desempeño del hospital.

Por tal motivo se realizaron diversas solicitudes de información al ISSEMyM, al OSFEM y a la “Comisión Legislativa de Seguimiento de la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios” de la cámara de diputados del Estado de México, con el objetivo de conocer la evaluación y seguimiento de la gestión del hospital. Ninguna de las tres instituciones ha hecho ningún tipo de evaluación a pesar de que el artículo quinto del Decreto que crea el PPP del Hospital Regional de Tlalnepantla establece que: “En términos del artículo 5 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de México, la Comisión de Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización de la Legislatura del Estado deberá ordenar al Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, la práctica de acciones de fiscalización respecto de cada una de las etapas del procedimiento de licitación pública y ejecución del contrato durante toda su vigencia, a fin de asegurar que su desarrollo se dé en todo momento con estricto apego a los principios de legalidad y transparencia” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 19/01/2010) (las cursivas son nuestras).

Cabe resaltar que el 03 de marzo de 2019, el poder legislativo del Estado de México emitió un comunicado donde hace saber de la visita que realizó la presidenta de la “Comisión Legislativa de Salud, Asistencia y Bienestar Social”, Berenice Medrano Rosas, al Hospital Regional Tlalnepantla. En dicho comunicado se lee lo siguiente:

La legisladora por el distrito XX con sede en Zumpango, también saludó y atendió a usuarios del nosocomio, quienes le plantearon demandas y opiniones sobre la atención y los servicios, confirmándole que los tiempos de espera y la entrega de medicamentos siguen siendo sus principales quejas.

Berenice Medrano Rosas expresó que tiene informes de poca empatía de los servidores públicos con los usuarios, ausentismo del personal, atención lenta y deficiente, falta de medicamentos y traslados que requieren mucho tiempo, como en el caso de este hospital, cuyos pacientes, muchos del municipio de Zumpango, se ven obligados a dedicar prácticamente un día para esto, acotó.

Aunque no es una evaluación construida a partir de indicadores, sino mediante la percepción de los usuarios, permite ilustrar ciertos aspectos del funcionamiento del hospital.

En el aspecto presupuestal y financiero, por medio de solicitudes de información al ISSEMyM, tenemos conocimiento del costo mensual que se paga a la empresa Marhnos, establecido en el convenio: “\$21 823 261.92 (veintiún millones ochocientos veintitrés mil doscientos sesenta y un pesos), sin Impuesto al Valor Agregado (IVA), que se actualiza de acuerdo con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), donde se descuentan deducciones, se añaden compensaciones y el reembolso del pago por servicios públicos”; de los recursos económicos erogados mensualmente por el pago del personal médico y administrativo, que para enero 2019 fueron: \$5 115 966.38 (cinco millones ciento quince mil novecientos sesenta y seis pesos con treinta y ocho centavos); así como del gasto mensual calendarizado para el PPP del Hospital, que para diciembre de 2018 representó la cantidad de: \$1 218 215 528.20 (mil doscientos dieciocho millones doscientos quince mil quinientos veintiocho pesos con veinte centavos).

Las cantidades a simple vista son elevadas, y podría pensarse que contrario a lo que se proyectó, el hospital ha resultado altamente costoso, pero no se cuenta con información suficiente para poder evaluar este tópico, que sería uno de los principales por los que se optó por esta modalidad; por lo tanto, si no consta evidencia de evaluaciones de tipo económico ni índices de calidad sobre el servicio de salud que se presta, la ejecución y la operación del hospital de Tlalnepantla es un aspecto claramente opaco.

Aunado a lo anterior, la Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de México y Municipios no contempla de manera suficiente, los aspectos generales que deben cubrirse respecto de la calidad del servicio que preste una APP, únicamente en el glosario establece lo siguiente: “XIX. Nivel de desempeño: Conjunto de especificaciones y parámetros de desempeño y calidad que deban satisfacerse en la prestación de un servicio, o en la construcción y ejecución de la infraestructura, que se realicen bajo el esquema de asociación público privada” (Gaceta del Gobierno del Estado de México, 02/08/2018).

Mientras que en materia de transparencia, dicha Ley hace exigible la publicación de información relativa a los contratos que se celebren hasta su formalización, y deja de lado la obligatoriedad de la institución pública contratante de transparentar todo lo concerniente a la operación y ejecución del proyecto:

Artículo 17. La Secretaría coordinará y publicará un registro para efectos estadísticos; asimismo, publicará, de manera sistemática de conformidad con su estatus y con el Reglamento, la información siguiente: I. Nombre del Proyecto; II. Número de licitación y registro; III. Nombre de la Unidad Contratante; IV. Nombre del Desarrollador; V. Plazo del contrato de asociación público privada; VI. Monto total del Proyecto; VII. Monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del Proyecto; VIII. Indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del Proyecto, en los términos que determine el Reglamento; IX. Resultado de la evaluación de la conveniencia de llevar a cabo el Proyecto; y X. Otra información que la Secretaría considere relevante.

Solicitudes de información

ISSEMYM. Presentada el 22 de enero de 2019 al Sistema de Acceso a la Información Mexiquense. Folio 00036/ISSEMYM/IP/2019.

Poder Legislativo. Presentada el 22 de enero de 2019 al Sistema de Acceso a la Información Mexiquense. Folio 00055/PLEGIS-LA/IP/2019.

Referencias

- Alborta, G. R., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro*. Inter-American Development Bank.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2016). *The Ashgate research companion to new public management*. Routledge.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (Eds.). (2002). *New public management: the transformation of ideas and practice*. Ashgate Pub Limited.
- Culebro-J. E. C. (2013). *Introducción al estudio de la regulación: nueva gestión pública y Estado regulador en México*. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa.
- Culebro, J. E. C., & Zanabria, V. M. F. (2012). "Policy transfer and lesson drawing. The case of the pension system reform in Mexico". *Estudios Gerenciales*, 28(122), 139-151.
- Culebro, J- M. Zoila Roman y Pablo Cruz (2018) "La empresa como institución. Las organizaciones encargadas de la seguridad social: caso APP hospital de Tlalnepantla", en Romo Gerardo, *La Empresa como Institución*. UDG.
- Culebro-Moreno, J. E., & Askvik, S. (2010). "Imitation, learning and the founding of a new organization: the creation of the Mexican board of tourist promotion". *Economía, Sociedad y Territorio*, 10(33), 327-353.
- Diario Oficial de la Federación* (DOF) (21/04/2016). Ley de asociaciones público privadas. México.
- Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). "Public-private partnerships and the public accountability question". *Public administration review*, 70(3), 475-484.
- Gaceta del Gobierno del Estado de México* (02/08/2018), Ley de Asociaciones Público-Privadas del Estado de México y Municipios, Decreto núm. 130, Estado de México.
- Gaceta del gobierno del Estado de México* (13/01/2011), Testimonial del testigo social, Estado de México, pp. 28-31.
- Greve, C., & Hodge, G. (Eds.). (2013). *Rethinking public-private partnerships: Strategies for turbulent times*. Routledge.
- Hodge, G. A., and Greve, C. (2009). "PPPs: The passage of time permits a sober reflection". *Economic Affairs*, 29(1), 33-39.
- Hood, J., Fraser, I., & McGarvey, N. (2006). "Transparency of risk and reward in UK public-private partnerships". *Public Budgeting & Finance*, 26(4), 40-58.

- Informes sobre el Proyecto de Prestación de Servicios para el Hospital Regional de Tlalnepantla (27/01/2011, 18/05/2011, 17/02/2012).
- Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMyM) (2013), Informe Anual de Actividades, Estado de México, Gobierno del Estado de México.
- Lægreid, P. (2014). *Accountability and new public management*. The Oxford handbook of public accountability, 324-338.
- Meijer, A.J. 2013. "Understanding the Complex Dynamics of Transparency", *Public Administration Review*, 73, 3, 429-39.
- Poder Legislativo del Estado de México (03/03/2019), La diputada Berenice Medrano realiza visita de supervisión al hospital regional Tlalnepantla del ISSEMyM, Comunicado de prensa núm. 0476.
- Ragin, C. C., & Becker, H. S. (Eds.). (1992). *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge University Press.
- Reglamento del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México.
- Reynaers, A. M., & Grimmelikhuijsen, S. (2015). "Transparency in public-private partnerships: Not so bad after all?". *Public Administration*, 93(3), 609-626.
- Tapia, R. (2010). "Concesiones en Salud, un modelo válido para la reconstrucción y transformación de la red hospitalaria en Chile". *Revista chilena de pediatría*, 81(3), 201-203.

CAPÍTULO VI

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN EL TRANSPORTE PÚBLICO URBANO: HÍBRIDOS ORGANIZACIONALES EN DESARROLLO

Everardo Chiapa⁷⁰

Introducción

Ante la necesidad de encontrar explicaciones que le den sentido al funcionamiento de los servicios públicos con participación privada, el presente capítulo elabora en argumentos sobre el desempeño de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en el ámbito local. Las causas y consecuencias alrededor de las decisiones enmarcadas por acuerdos de colaboración entre gobierno y empresas privadas no se constriñen a una única etapa de las políticas públicas. Es por ello que, a lo largo de este apartado, se alude al vínculo que conecta una etapa inicial de diseño y planeación de un servicio, con una etapa operativa, evidenciando algunas problemáticas del ciclo de política pública que siguen las APPS.

La combinación de marcos legales y el conjunto de requisitos a cubrir en la elaboración de proyectos no es garantía de éxito en el desarrollo de las APPS. La necesidad de contar con instituciones sólidas, capaces de afrontar desafíos de manera coordinada ante las exigencias de la ciudadanía por servicios públicos, ha puesto la vara alta a los gobiernos locales. La inercia en la opción por modelos de APP les ha representado, entonces, cargar con mayores responsabilidades que, de haber optado por modelos tradicionales de provisión, no estarían presentes.

Mediante el estudio del transporte en dos zonas metropolitanas mexicanas se ilustra la dinámica que siguen las APPS para la atención de un problema público de movilidad. Lejos de adjudicar responsabilidades en el desempeño de estos híbridos organizacionales, se destaca la secuencia causal que sigue la

70. Red de Esfuerzos para el Desarrollo Social Local, A.C. correo: everardo.chiapa@gmail.com

serie de decisiones (y consecuentes errores), que involucra varias etapas y grupos de actores en torno a un servicio público. Para ello, es preciso establecer el contexto en el que ocurre su funcionamiento, incluyendo el marco legal y las condicionantes que determinan el éxito o fracaso de una APP.

Antecedentes en el marco legal

Antes de poder profundizar en los casos que concentra la investigación que dio origen al presente capítulo, es necesario hacer una retrospectiva sobre los antecedentes que han derivado en la provisión de servicios públicos mediante proyectos de APP. Por una parte, las instituciones formales, léase leyes, norman las relaciones implícitas en el funcionamiento de una APP. En este sentido, es necesario contar, si no con reformas, con marcos institucionales que le permitan al gobierno pasar de ser un proveedor directo de un servicio a ser gestor y monitor (EC, 2003). Por otro lado, se encuentra el conjunto de actores involucrados en la asociación, entre los que habrá que identificar a algunos por su rol como promotores de la APP, siendo, en algunos casos, miembros de la propia estructura gubernamental. La lógica de considerar a los gobiernos como promotores de proyectos de APP se basa en el hecho de que son ellos quienes asumen una función de búsqueda proactiva de licitadores o participantes del sector privado (Vining y Boardman, 2008). Sin que sea una regla inequívoca, los gobiernos son por lo general quienes impulsan ese tipo de proyectos y más bien las empresas privadas quienes atienden invitaciones a participar.

Algunos países en América Latina cuentan, desde la década de los noventa, con leyes dirigidas a regular la actuación de las APPs (Vasallo, 2015). Sin embargo, los casos de legislaciones analizadas por Vasallo (2015), por ejemplo, tienen características, más bien, de leyes de Obra Pública (en el caso de Chile) o Estatutos de Contratación Pública (en Colombia), más no de instrumentos reguladores de las APPs. No es hasta la entrada del siglo XXI que se da la aparición de casos de instrumentos legales diseñados exclusivamente para su aplicación a proyectos de APP. Es precisamente la falta de definición del concepto de APP, que no deja de ser una discusión frecuente, la razón por la que ha tenido que pasar largo tiempo para que sean reconocidas como

una figura de gestión pública en sí mismas y no ser confundidas con otro tipo de modelos públicos de provisión.

Tabla 1. Leyes sobre Asociaciones Público Privadas en América Latina

País	Instrumento legal	Año de creación
Argentina	Régimen para la Promoción de la participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura	2001
Brasil	Ley de Licitación y Contratación de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas	2004
Chile	Ley de Concesiones de Obras Públicas	1996
Colombia	Ley de Asociaciones Público-Privadas de Colombia	2012
México	Ley de Asociaciones Público Privadas	2012
Perú	Ley de Concesiones Eléctricas y Reglamento	2009

Fuente: World Bank.

Fue a partir de inicios del siglo XXI que las legislaciones en América Latina incluyeron un documento que reconociera la figura de APP, a diferencia de Reino Unido que, como pionero de estas asociaciones, se ocupó del tema desde principios de los años noventa con la introducción de la Private Finance Initiative. Esto no quiere decir, sin embargo, que el tiempo en la aparición de estos instrumentos legales sea estrictamente determinante en el desempeño de las APPS, aunque sí represente la posibilidad de perfeccionar las propias leyes.

A nivel local y particularmente en México, ha surgido la necesidad de adecuar las normativas estatales a la Ley de Asociaciones Público Privadas (nacional). En este sentido, el caso mexicano es de particular relevancia, ya que la Ley de Asociaciones Público Privadas no opera de forma aislada, sino que ha experimentado procesos de armonización con las legislaciones locales y otras leyes de orden federal, con los que se ha intentado dar formalidad y estructura al funcionamiento de las APPS en el país.

Si bien existe la Ley de Asociaciones Público Privadas, su reglamento hace referencia a los Lineamientos para la Elaboración y Presentación de los Análisis Costo y Beneficio de los Programas y Proyectos de Inversión que son, más bien, producto derivado de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Por su

parte, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEM) parece ser la ley que reconoce y rige explícitamente el funcionamiento de proyectos de APP a nivel local. En este sentido, la Ley de Asociaciones Público-Privadas ha quedado al margen de establecer directrices sobre la elaboración y seguimiento de proyectos de APP propuestos por los gobiernos estatales.

La LDFEM obliga a inscribir y transparentar, por medio del Registro Público Único (RPU), “la totalidad de los Financiamientos y Obligaciones a cargo de los Entes Públicos” (DOF, 2016); por lo que, con dicha ley, se esperaría que cualquier proyecto que se geste bajo un esquema de APP quede debidamente inscrito en el RPU. Es de considerar, además, que esta ley establece que “los efectos del RPU son únicamente declarativos e informativos, por lo que no prejuzgan ni validan los actos jurídicos por los cuales se celebraron las operaciones relativas” (DOF, 2016). Es decir, la detección de anomalías en las operaciones realizadas por los gobiernos, por medio del RPU, no resultaría vinculante con algún tipo de proceso contencioso. Dicho de otro modo, es un marco normativo extenso y complejo que no necesariamente surte efectos, a manera de sanción, sobre la actuación de los promotores de proyectos de infraestructura.

Análisis de factibilidad

La existencia de programas con base en el otorgamiento de financiamiento para infraestructura local puede ser, en principio, atractiva para cualquier gobierno en tanto le represente entradas de recursos adicionales a los generados de manera propia. Sin embargo, el acceso a financiamiento, por ejemplo, por medio de fideicomisos, puede generar incentivos perversos con consecuentes comportamientos oportunistas. La condicionante principal para el otorgamiento de recursos del gobierno federal a los estados, en el caso de México, específicamente con el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN),⁷¹ es la comprobación de la conveniencia de un proyecto.

71. Como principal fuente de financiamiento de proyectos de infraestructura.

Los gobiernos locales, entonces, se encuentran en necesidad de probar la factibilidad de la propuesta por la que requieren apoyo financiero; en otras palabras, comprobar que la formación de una APP es el medio más conveniente para proveer infraestructura y/o un servicio público. Como promotores de la APP y usualmente a falta de capacidad para ello, los gobiernos delegan la elaboración de los análisis costo-beneficio (ACB), por lo general, a empresas privadas de consultoría, a fin de justificar técnica y financieramente su implementación. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que ese tipo de estudios incurre en la subestimación de costos en proyectos de infraestructura para el transporte (Flybjerg *et al.*, 2002) y en una muy común sobrestimación del flujo (demanda) en ellos (Skamris y Flybjerg, 1999). Si esta idea es sometida a comprobación en el caso de proyectos de transporte urbano en México, el argumento se sostiene. Ya sea por una u otra razón (subestimar costos o sobrestimar la demanda), los procesos de planeación y justificación de proyectos no resulta efectivo.

Si acaso la APP propuesta por sus promotores resulta favorable tras su comparación con otras alternativas de provisión de un bien o servicio (o infraestructura), se puede justificar entonces su elección por encima de otras alternativas. En términos del beneficio social buscado, el servicio de transporte público urbano, para el caso abordado en este capítulo, buscaría reducir los tiempos de traslado de los usuarios. En términos financieros, el objetivo sería obtener el mayor valor por dinero, que básicamente significa “que es probable que un proyecto de infraestructura aporte más valor [con base en la calidad que ofrece] si se implementa por medio de una APP en lugar del proceso de adquisición tradicional” (UNESCAP).

El doble cuidado que exige la configuración de una APP, por un lado, procurando un beneficio social y, por otro, asegurando un proyecto financieramente sostenible, acarrea algunos riesgos de carácter político. La priorización del discurso político, avanzando una creencia ferviente sobre lo bondadoso de un proyecto, puede estar desestimando la utilidad de prever el éxito de éste por su esquema financiero. Ciertamente es, sin embargo, que por completo o exhaustivamente previsible que sea el proyecto (estimando costos e ingresos a lo largo de toda su vida) no existe herramienta ni habilidad racional y humanamente útil que pre-

vea todo evento posible al que se expone a lo largo del tiempo. Es decir, los análisis de factibilidad son sólo aproximaciones a escenarios posibles en el futuro, intentando controlar el funcionamiento de un proyecto, pero con riesgos latentes por sujeción a contingencias.

A partir de lo anterior, es importante destacar un par de hechos. Primero, que la elaboración de análisis de factibilidad (sea un ACB u otro) con cálculos de la demanda por encima de escenarios posibles hace mermar los ingresos que sostienen su funcionamiento. Segundo, que la prioridad que se le da al beneficio social de un proyecto de infraestructura hace perder de vista los criterios financieros, como el valor por dinero, que permiten determinar la conveniencia de su implementación. Todo ello sucede necesariamente en un ambiente de incertidumbre, en el que la autoridad promotora se apoya de estudios de factibilidad, producto de un mercado de consultoría, donde las decisiones pueden estar respondiendo a incentivos diferentes al bienestar social y poniendo en riesgo el desempeño del servicio público.

Fondo Nacional de Infraestructura y Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo

El FONADIN fue creado por decreto en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2008 que, de acuerdo con su página oficial, “es el vehículo de coordinación del Gobierno de México para el desarrollo de infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística” (FONADIN, s.f.). Este fideicomiso facilita la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura, por lo que es una vía propicia para el desarrollo de proyectos de APP. Entre sus funciones de financiamiento, se encuentran el otorgamiento de créditos, aportación de capital, otorgamiento de aportaciones no recuperables para realización de proyectos y el fomento de construcciones, y subvenciones a entidades del sector público. Además, el FONADIN supone un conjunto diverso de funciones de asesoría y coordinación con las partes involucradas en los proyectos susceptibles de apoyo.

Del FONADIN se desprende el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM), cuya finalidad es apoyar el fi-

nanciamiento de proyectos de inversión en transporte urbano masivo (FONADIN, s.f). Es decir, mientras el FONADIN puede ser visto como un programa mayor, el PROTRAM, así como otros instrumentos paralelos, está enfocado a un sector en particular, en este caso el transporte masivo. Los recursos que ofrece el PROTRAM, en apoyo de proyectos promovidos principalmente por gobiernos estatales, son aplicables a muy diversos propósitos. Pueden ocuparse en la realización de estudios tales como planes estratégicos, estudios de mercado, estudios de rentabilidad, supervisiones, manifestaciones de impacto ambiental, entre otros. Asimismo, pueden ocuparse en la implementación o construcción de infraestructura para el funcionamiento del servicio de transporte; por ejemplo, para construcción de vías, adquisición de unidades de transporte (material rodante) o de equipo para sistemas de recaudo.

Dicho programa cuenta con instrumentos de validación y evaluación. En primer lugar, están los Lineamientos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, cuyo objeto es “establecer las normas, criterios y requisitos para el otorgamiento de Apoyos Recuperables y Apoyos No Recuperables en relación con el [PROTRAM], respetando en todo momento lo establecido en las Reglas de Operación del [FONADIN]” (FONADIN, s.f.). En ellos se establece, entre otros puntos, la aportación máxima posible proveniente del PROTRAM, que corresponde a 66 por ciento del monto de la inversión total del proyecto, así como los elementos que deben conformar el proyecto propuesto, incluido el ACB.

Con base en los lineamientos ya descritos y como instrumento de evaluación de proyectos, está la Guía de Presentación y Evaluación. Este documento básicamente establece las directrices con las que los promotores de los proyectos de transporte deberán presentar su propuesta, a fin de acceder a los recursos del PROTRAM. Además de la descripción integral de la propuesta, dicha guía incluye un apartado exclusivamente para presentar el ACB. Es a partir de la presencia de este tipo de requisitos que, cuando han surgido fallas y situaciones amenazantes para la continuidad del servicio de transporte, se vuelve cuestionable la utilidad de ese tipo de medidas para la validación de un proyecto. Dicho de otro modo, mientras que los procesos de planeación en torno a los sistemas de transporte masivo conllevan el

cumplimiento de elementos probatorios de su funcionalidad, su operación se aleja de los escenarios positivos previstos.

La posibilidad de acceder a recursos desde la creación del FONADIN sin duda ha incrementado las alternativas de los gobiernos estatales para financiar iniciativas propias, empero no es garantía de éxito. El Fondo es en sí mismo un incentivo al incremento de propuestas que pueden no estar cubriendo requisitos suficientes para mejorar la prestación de un servicio. Por el contrario, se promueve el desarrollo de infraestructura en contextos plagados de incertidumbre.

La opinión pública

Lo vertido hasta ahora hace alusión a decisiones tomadas principalmente del lado de la oferta de un servicio provisto como resultado de un proyecto de APP, en el entendido de que todo servicio público se presta en una dinámica de mercado, donde hay quienes ofrecen y quienes consumen. Del lado de la demanda, la ciudadanía, en su carácter de consumidora, naturalmente reacciona a las condiciones en que se presta un servicio público. La adaptación a nuevas modalidades de transporte, por ejemplo, al pasar de modalidades convencionales (autobuses, vagonetas, etc.) a medios de transporte masivo, se da de manera gradual mas no inmediata. El logro de dicha adaptación pasa por etapas de desajuste por cambios en rutinas, por necesidad de aprendizaje, en fin, por un necesario acomodo en el contexto.

Los desajustes de los proyectos, cuando la realidad no necesariamente empata con los planes, tienen una resonancia tanto en la opinión pública como en los arreglos institucionales y organizacionales que acotan el desempeño del servicio. No obstante, es normal (si por normal se entiende lo que inminentemente acontece) la ocurrencia de eventos que reflejan dichos desajustes dentro de un margen subjetivamente tolerable: movilizaciones sociales, quejas, inconformidades. Sin embargo, la agregación de preferencias es compleja tanto cuanto más plural es un grupo de individuos. Tal complejidad se explica si se toma en cuenta que, en algunos dominios, la gente carece de preferencias claras, estables y bien ordenadas (Sunstein y Thaler, 2003). La percepción y las resultantes reacciones populares, entonces,

se definen por la forma en que se enmarcan y se comunican las decisiones públicas (más que privadas) en el marco de un proyecto de APP. En síntesis, en afán de modificar la realidad y el comportamiento colectivo, es improbable el logro de cambios sin desajustes temporales.

Ahora bien, cuando existe una falla en el funcionamiento de un servicio público siempre existen señalamientos hacia quienes aparentemente deben responder por ello. Pero también es sabido que, bajo un esquema de APP, no hay un único responsable, pues es también en el reparto de riesgos en lo que consiste la colaboración entre entes públicos y privados. Quién y cómo se reparten responsabilidades en el funcionamiento de un sistema debería ser un tema controlable mediante los arreglos formales entre partes; es decir, a través de contratos (en este caso, títulos de concesión). Es entonces cuando cobra sentido el modelo de APP elegido, pues no existe referente único en la composición de este tipo de arreglos. Al respecto, el reparto de riesgos depende, en gran medida, de las etapas en las que colaboran las partes, que básicamente podrían distinguirse entre la habilitación (construcción) de la infraestructura y su operación.

La forma en que han funcionado los proyectos de transporte masivo que se gestan bajo modelos de APP en México ha sido mediante la delegación de responsabilidades sobre los activos necesarios para prestar el servicio. Empero, la asunción del riesgo no es equilibrada cuando quien ha mostrado predominio en la toma de decisiones ha sido el sector público. Es decir, siguiendo con la idea de que los gobiernos tienen una gran ventaja sobre la manera de enmarcar y transmitir la información hacia la ciudadanía por medio del discurso político, la adjudicación de responsabilidad (fallas) termina siendo un ejercicio unilateral por parte de la autoridad.

Terceros Actores

En la existencia de acuerdos entre gobierno y privados, las relaciones asumen una dinámica bilateral, aunque, cabe señalar, los marcos normativos alrededor de las APPS han requerido el involucramiento de diversos actores. En el caso de las APPS y el financiamiento que han permitido el desarrollo de sistemas

de transporte masivo, como los *Bus Rapid Transit* (BRT), exigen el seguimiento de organizaciones gubernamentales, más allá de sus promotores estatales. El FONADIN, como principal fuente de recursos de ese tipo de infraestructura, también adquiere compromisos sobre el funcionamiento de los proyectos. De acuerdo con sus propias Reglas de Operación (FONADIN, s.f.), se establece la creación del Comité Técnico del FONADIN, entre cuyas facultades se encuentra la de “aprobar el otorgamiento de apoyos recuperables y apoyos no recuperables, en términos de lo que dispongan las Reglas de Operación del Fideicomiso”, y la creación del Subcomité de Evaluación y Financiamiento (entre cuyos integrantes se cuenta con representantes de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), que tiene como facultad “opinar, sobre la elegibilidad de cada Proyecto de Infraestructura, para recibir el Apoyo del Fideicomiso” [sic].

La importancia de la creación de dichos órganos radica en el hecho de que los proyectos de infraestructura para el transporte, susceptibles de recibir financiamiento mediante el FONADIN, circulan por diversas instancias que deberían tomar parte en la función de validación. Sin embargo, cuando las fallas y desajustes en la operación y en las finanzas aparecen, se desestima que las problemáticas sean consecuencia de etapas tempranas de los proyectos. Es decir, la adjudicación de responsabilidades suele encontrar culpables en etapas operativas, aun cuando el análisis de los procesos lleva necesariamente, en una lógica secuencial, a considerar la planeación como fuente de fracasos futuros.

Es bajo estas circunstancias cuando, además de los gobiernos y los concesionarios, resulta de gran relevancia la participación, por un lado, de órganos revisores/de validación de proyectos como terceros actores y, por otro, de los responsables de la elaboración de análisis de factibilidad. Los gobiernos locales recurren a mercados de consultoría, cuyas capacidades en la elaboración de estudios de factibilidad se asumen suficientes para las necesidades que los proyectos de transporte masivo exigen, pero que paradójicamente fallan a la luz de la operación del servicio. Más preocupante resulta que, una vez presentados los análisis de factibilidad, no se logre una verificación efectiva por parte de los comités técnicos. Es decir, primero, los gobiernos compran a costos sumamente elevados la elaboración de un proyecto;

segundo, la instancia que debería validar la factibilidad de esos proyectos los aprueba bajo posibilidades inminentes de falla. Irónicamente, quienes absorben las consecuencias de la laxitud en la validación de esos proyectos son los gobiernos promotores y los concesionarios.

Esto no debe opacar el hecho de que los gobiernos estatales, a su vez, han impulsado a como dé lugar propuestas de implementación de nuevos sistemas de transporte como puntas de lanza en la política local. Es decir, más que la validación de un proyecto, las aprobaciones por parte del Comité Técnico del FONADIN resultan ser una aduana abierta a las decisiones que de antemano se han tomado por parte de autoridades estatales. La cuestión subyacente a esta situación es si las dependencias federales deben o no asumir responsabilidad, o al menos responder, sobre el visto bueno otorgado a las propuestas de proyectos estatales. Mientras que se asume que una vez que se ha aprobado un proyecto se asegura un escenario favorable (es decir, rentable) para las partes que participan en una APP, pocos voltean a los procesos de planeación donde resulta de gran relevancia el conjunto de criterios que justifican su implementación.

Casos Hidalgo y Puebla

La necesidad de estudiar el fenómeno de las APPS, más allá de sólo considerarlas como un modelo importado y susceptible de adopción, ha motivado su investigación en casos concretos. En este sentido, la experiencia que han tenido los proyectos de infraestructura para el transporte masivo en México da cuenta de cómo estas asociaciones han logrado subsistir aun con deficiencias institucionales y organizacionales. Al respecto, el presente capítulo es resultado de un estudio cualitativo inductivo que se apoya del rastreo de procesos, en un análisis histórico comparado entre dos casos, que permite destacar las propiedades de un fenómeno que ha requerido evidencia comparable entre diversos contextos.

Cabe destacar que el aporte teórico del estudio aquí presentado no surge de poner a prueba una serie de teorías en un contexto particular, sino que desarrolla planteamientos que abonan a la construcción teórica alrededor del fenómeno estudiado. Para

fines del estudio realizado, se eligió hacer un estudio con enfoque cualitativo-inductivo debido a que el análisis de los casos no parte de la utilización de bases de información cuantitativa, ni fuentes necesariamente secundarias, de las que se puedan extraer conclusiones como un mero proceso inferencial.

Se eligió realizar el análisis sobre dos casos de sistemas BRT con características similares por su conformación organizacional y por el proceso que han seguido hasta su efectiva implementación. El primer criterio de selección, a fin de controlar la fuente de su financiamiento, fueron aquellos proyectos inscritos al PRO-TRAM. Posteriormente, se consideraría la madurez del proyecto y, además, características urbanas comparables. El universo de proyectos no es tan amplio, pero, de entre los sistemas que forman parte de la región centro de México y que operan en alguna zona metropolitana (distinta a la de la Zona Metropolitana del Valle de México),⁷² facilitando su comparación, se escogieron el sistema RUTA, en el estado de Puebla, y el sistema TUZOBÚS, en el estado de Hidalgo. Es importante señalar que, aunque las iniciativas son de orden estatal, su implementación se ha llevado a cabo únicamente en las capitales de ambas entidades; es decir, solo operan en las principales zonas metropolitanas de cada estado.

La combinación de que ambos sistemas tuvieran el mismo esquema de financiamiento, que los concesionarios de los sistemas en los dos estados se hubieran constituido en una empresa con el mismo régimen y que los procesos de planeación/validación siguieran rumbos parecidos reflejaba la semejanza entre casos y la susceptibilidad de análisis comparado entre ellos. La selección de casos se basó en el método de máxima similitud, en cuya forma más pura, el par de casos seleccionados sería similar (o igual) en todas las variables independientes medidas, excepto en la variable independiente en cuestión (Seawright y Gerring, 2008; Lijphart, 1971). En este sentido, se puede decir que el punto de interés sobre ambos sistemas (como variable dependiente) se encuentra en el desempeño del servicio, estando controlados otros aspectos que son similares entre Hidalgo y

72. Cuya comparación con cualquier otra ciudad se dificulta por sus características que son, más bien, las de una megalópolis.

Puebla: fuente de financiamiento, constitución empresarial y desarrollo del proyecto (en su etapa más temprana).

La selección de casos se explica mejor al observar el Cuadro 1, en el que a manera de codificación dicotómica (dependiendo si el caso cuenta con el atributo o no) se reflejan las razones por las que han sido elegidos Hidalgo y Puebla. Habrá que considerar que el desempeño de los proyectos de APP en ambos casos es la Y (o variable dependiente) y las X son sus semejanzas (como variables independientes). La variable dependiente debe plantearse distinta entre casos como una posibilidad de que su análisis así lo refleje. En realidad, la diferencia o similitud entre resultados de ambos casos se debería atribuir a aquello que, siendo observado y diferente a las variables independientes semejantes (variable independiente determinante X₅), logre mostrar su importancia en la determinación del desempeño de cada proyecto.

Cuadro 1. Método de selección de casos por máxima similitud

Caso	Variables Independientes Semejantes				Variable Independiente determinante	Variable Dependiente
	X ₁	X ₂	X ₃	X ₄	X ₅	Y
	PROTRAM como fuente de financiamiento	Régimen Empresarial	Planeación de proyecto concesionada	Validación		Desempeño de la APP
Hidalgo	+	+	+	+	+	+
Puebla	+	+	+	+	-	-

Nota: Con base en Seawright y Gerring (2008), X₅ sería la variable de interés teórico; es decir, todo aquello que se observe y que pueda reflejar diferencias entre casos y, por tanto, ser susceptible de atribuirse el resultado Y. Los signos de + señalan cuando se cuenta con un atributo; En el contexto de los BRT en México, X₁ estaría señalando que ambos casos se dotaron de recursos provenientes del PROTRAM, como fuente de financiamiento.

Análisis de casos

A pesar de que no se puede asegurar influencia entre los casos analizados para la implementación de un mismo sistema de transporte masivo, las condiciones en las que surgieron sí son de un orden común. Al respecto, es importante señalar que ambos sistemas habían comenzado a prestar el servicio de transporte tras el concesionamiento de la operación a empresas constituidas bajo el régimen de sociedades anónimas promotoras de inversión (SAPI). La particularidad de las empresas

encargadas de dicha operación es que sus accionistas serían antiguos concesionarios del transporte convencional. Es decir, aquellas personas que anteriormente prestaban el servicio de transporte en las líneas de transporte convencional, que fueron sustituidas por los BRT, figurarían como socios en las empresas concesionarias de los nuevos sistemas de transporte masivo.

Al igual que la gestación de los sistemas de BRT para los casos analizados, dándose en condiciones contextuales similares, la serie de decisiones en cada uno de los proyectos siguió rumbos parecidos. Cuando se ponen en contraste las primeras líneas de ambos sistemas, el proceso que siguieron hasta su funcionamiento actual tuvo un patrón semejante. Primero, las empresas concesionarias están conformadas por concesionarios del antiguo transporte convencional; segundo, la demanda efectiva no se ajustaba a la prevista; tercero (y derivado de lo anterior), diversas intervenciones han tenido lugar a fin de mantener el funcionamiento del servicio de transporte. Todo ello, además, debía acotarse al aun entonces ligero marco regulatorio en torno a las APPs.

Normativa

Ambos proyectos habían sido financiados parcialmente con recursos del FONADIN y aunque por definición funcionan como APP (por inversión y riesgos compartidos, y por propósitos) los gobiernos estatales no se habían sujetado a la Ley de Asociaciones Público Privadas (federal) ni a su equivalente a nivel estatal. No es sino hasta la promulgación de la LDFEFM que aparecen algunas disposiciones en materia de APP, pero que representarían no solo más reglas sino un desincentivo a la creación de este tipo de colaboraciones. La Ley predispone la generación de costos de transacción, por ejemplo, toda vez que establece la necesidad de inscribir los proyectos de APP en el RPU y de incluirlos en el Sistema de Alertas,⁷³ significando una carga administrativa adicional para los gobiernos.

73. Que funciona como determinante del Techo de Financiamiento Neto para la Administración Pública. Consultar Reglamento del Registro Público Único (DOF, 25 de octubre de 2015).

La creación de dicho Registro obedece al objetivo de la LDFEFM de transparentar los financiamientos y obligaciones a cargo de los entes públicos. El Sistema de Alertas, por su parte, es la publicación hecha por la SHCP sobre los indicadores de endeudamiento de los entes públicos, por lo que, al estar contabilizando los proyectos de APP, se puede estar alcanzando el techo de financiamiento que el propio Sistema de Alertas determina en función de las deudas que ha adquirido cada entidad federativa.

Ambos instrumentos, el RPU y el Sistema de Alertas habían sido evitables en un ejercicio racional de toma de decisiones desde el sector público, ya que los proyectos de APP, como los correspondientes a los sistemas de BRT, podían ser desarrollados como Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) (denominación distinta a proyecto de APP). La figura de PPS no ha desaparecido y había representado un incentivo para evitar los costos que atrae consigo la declaración de un proyecto de APP. Sin embargo, una reforma a la LDFEFM en enero de 2018 establece que los proyectos de prestación de servicios o cualquier esquema similar de carácter local es considerado como APP.

El hecho de que los proyectos de APP hubieran evitado la normativa ahora existente no es razón suficiente para explicar las fallas en su desempeño. Las herramientas antes mencionadas funcionan tan solo como coadyuvantes en la transparencia de las cuentas públicas estatales y como referente en la posibilidad de endeudamiento de los gobiernos estatales. Su importancia radica en la posibilidad que abren para tener un conjunto bien definido de instituciones formales (pero flexibles) en el ordenamiento de las APPs. Aun así, son pendientes de la normativa estatal la armonización e instrumentación de las leyes locales sobre APP. En este sentido y en alusión a los casos analizados, habrá que recordar que ni RUTA ni TUZOBÚS se sujetaron a la normativa federal sobre APP, más que aquella que orienta el funcionamiento del fideicomiso que los financia.

Implicaciones en las relaciones de largo plazo

El alcance teórico que tiene la investigación en torno a los BRT de Puebla e Hidalgo tiene relación con el comportamiento de los contratistas (concesionarios). Ruth DeHoog (1990) establecía un modelo de cooperación entre gobierno y contratistas en el que

resaltaba las relaciones de largo plazo entre estos como una ventaja, bajo el argumento de que éstas evitan la generación de costos de transacción al no tener que buscar o cambiar de contratista. En el caso de las APPs (y más enfáticamente en el tema abordado) la situación es distinta, ya que, primero, se han presentado conductas oportunistas por parte de las empresas operadoras y, segundo, ha habido necesidad de modificar las concesiones. Las relaciones de largo plazo, entonces, no garantizan el ahorro entre partes, por el contrario, puede ser un motivo poderoso para generación de costos de transacción, reconociendo, además, que esto sucede cuando se parte de condiciones de baja competencia.

Ahora bien, la solidez o estrechez de las relaciones entre gobiernos y concesionarios no depende únicamente de la facilidad por evitar costos generados por conductas oportunistas por parte de los últimos. Dicho en otro sentido, no son únicamente los concesionarios a quienes pudiera atribuírseles la ruptura de las relaciones en una APP, pues también los gobiernos promotores de los proyectos intentan avanzar intereses propios. Sin que pueda tomarse como regla, las intervenciones que han sufrido las APPs han permitido que los gobiernos tomen un control cuasi absoluto en el funcionamiento del servicio prestado. En el caso de los BRT mexicanos, las intervenciones por parte de las autoridades locales han abierto la posibilidad para que, independientemente de la modificación en sus costos, los gobiernos absorban el control de las líneas. Es decir, ven incrementados sus costos, pero adquieren el control general sobre el sistema.

Similitudes

Es preciso destacar cuáles han sido los eventos en los que Puebla e Hidalgo han encontrado coincidencias. Esto, a la vez, permite identificar la secuencia lógica entre dichos eventos y la explicación del desempeño del servicio de transporte masivo como producto de una APP. Cabe señalar, sin embargo, que la mera coincidencia entre casos solo abre la posibilidad de identificar patrones en el funcionamiento de proyectos de APP, pero que no se pueden asumir como generalidades aplicables en todo contexto.

Habrá que situar el punto de partida de los casos en el momento en el que los proyectos de APP fueron propuestos y promovidos por los correspondientes gobiernos estatales. Debido a que RUTA es un proyecto más añejo que el TUZOBÚS,⁷⁴ el caso de Puebla ha transitado por situaciones que se observarían hasta más recientemente en el caso de Hidalgo. Por ejemplo, las intervenciones ante incumplimiento por parte de las empresas concesionarias, a pesar de estar presentes en ambos casos, la propia temporalidad de cada uno las hizo aparecer después de un lapso de maduración natural del servicio.

Una de las similitudes fundamentales en el análisis comparado, y que representa una condición necesaria determinante del desempeño de ambos sistemas, es la mencionada sobrestimación de la demanda por el servicio que prestan. En el caso de Puebla, mientras que el ACB para la Línea 1 del sistema RUTA contemplaba más de 107 mil pasajeros al día, los últimos datos registrados por Global BRT Data señalaban una demanda de menos de 72 mil usuarios diarios.⁷⁵ En tanto, el sistema TUZOBÚS experimentó una situación similar, pues mientras que el ACB para la única línea operante actualmente había presentado un estimado de más de 150 mil pasajeros diarios, el dato registrado por Global BRT Data es de 114 mil usuarios al día.

Más allá de considerar que las brechas entre lo estimado y lo efectivo se deban a cálculos imprecisos, o sea, modelos prospectivos mal planteados, la sobrestimación de la demanda se presenta como un ejercicio sistemático en este tipo de proyectos, representando motivos de renegociación (Oliveira y Cunha, 2013; Skamris y Flyvbjerg, 1997). Esta situación representa, por tanto, debilidad e ineffectividad en la validación de proyectos de infraestructura. A pesar de la existencia de lineamientos (previamente descritos), no existe mecanismo efectivo para controlar las posibles fallas de un proyecto aparentemente conveniente.

74. RUTA inició operaciones el 16 de enero de 2013, mientras que TUZOBÚS el 16 de agosto de 2015.

75. La consulta de este dato, realizada para la investigación detrás del presente capítulo, se hizo en el otoño de 2016. Sin importar la fecha de consulta y que el dato no ha sido actualizado tres años después de la consulta hecha por el autor, la demanda contemplada en el ACB debía ser observable desde el inicio de operaciones del sistema. Es decir, aún con el tiempo suficiente de maduración, el sistema RUTA no logró un empare de la estimación de la demanda con la demanda efectiva.

La razón de ello oscila entre conductas oportunistas e incapacidades administrativas. Por un lado, la laxitud en la verificación de la información que integra los ACB relaja el compromiso de quien los elabora por ofrecer datos confiables. Por otro lado, la falta de experiencia impide que los gobiernos efectúen las tareas que el propio proceso de planeación exige: previsión de escenarios posibles y cálculos de un esquema financiero factibles.

Otro aspecto por destacar, entre las similitudes de ambos casos, es el hecho de que la normativa alrededor de esos proyectos establece la incorporación de permisionarios o concesionarios en las nuevas empresas concesionarias. Como se ha mencionado, la operación del servicio de transporte masivo en los casos analizados había sido cedido a las SAPI, compuesta por antiguos concesionarios del servicio. Sin embargo, la experiencia y las suficientes fallas expuestas en su momento en la Línea 1 del sistema RUTA motivarían a cambiar la estrategia de concesionamiento para la segunda línea. Tanto RUTA como TUZOBÚS se habían ajustado a la medida de incorporar a los operadores de los sistemas convencionales sustituidos tras la entrada de los BRT. Sin embargo, la segunda línea de RUTA fue concesionada a TATPA Transportes (TATPA), una filial del grupo Autobuses de Oriente (ADO), conocida empresa dedicada a los autotransportes, pero que, para fines de la operación de la Línea 2, mantuvo independencia de los antiguos concesionarios del transporte.

La experiencia de TATPA, en contraste con los vicios y la frágil estructura organizacionales de las SAPI, reflejaría mejor desempeño. El camino que siguieron las primeras líneas, tanto en Puebla como en Hidalgo, se ha visto marcado por la ineficiencia en la prestación del servicio y el retiro de la concesión a las SAPI correspondientes. Tales intervenciones han colocado a las SAPI como responsables en el relativo fracaso de los sistemas de transporte masivo, pero, en seguimiento de una lógica de riesgos compartidos, las disputas en torno a estos sistemas han marcado un desequilibrio entre gobierno y privados. Los gobiernos estatales han logrado un reparto de responsabilidad a discreción, sin que los riesgos de una elaboración irresponsable de análisis de factibilidad se traduzcan en consecuencia para aquellos.

De igual forma, las primeras líneas de los BRT, en ambos estados, representaron un cúmulo de desajustes organizacionales al interior de las SAPI. Los desequilibrios en las participaciones y en el reparto de las acciones de las empresas desataron inconformidades entre los miembros. Tales situaciones no están aisladas de lo descrito previamente. Las brechas entre la demanda estimada y la demanda efectiva del servicio provocarían la reducción en el ingreso vía las tarifas, por lo que solo aquellos socios con un número considerable de acciones verían compensada su participación en la empresa. Esto llevó, en el caso del BRT hidalguense, a que el gobierno estatal realizara transferencias extraordinarias hacia la SAPI, compensando la insuficiente entrada de recursos.

Una lógica de eventos secuenciales

Si bien la discusión alrededor de estos casos no se basa estrictamente en el debate lógico secuencial en la ocurrencia de eventos, sí es importante destacar que la proximidad temporal y la dependencia de ocurrencia entre eventos definen el desempeño de la APP como elemento final de una cadena causal. No existe en este caso, entonces, una distinción drástica entre secuencia temporal y causal, de acuerdo con la clasificación de argumentos secuenciales de Falleti y Mahoney (2016). El seguimiento de una cadena de eventos interrelacionados permite la explicación del tema en cuestión con base en la secuencia que siguen.

Como punto de partida en la explicación de la secuencia, la ineffectividad en la comprobación de factibilidad de proyectos de APP para proveer el servicio de transporte urbano masivo, como resultado de la participación de empresas consultoras, ha provocado desajustes posteriores en la operación del sistema de provisión. Como siguiente eslabón en la cadena secuencial, la adjudicación de contratos de largo plazo a empresas operadoras del servicio, basada en procesos de baja competencia, contribuye a las fallas en el funcionamiento del sistema. En ambas situaciones, la generación de costos de transacción se vincula a la toma de decisiones para acciones correctivas y/o contingentes sobre el servicio.

Además, la falta de detalle en los requerimientos del sistema de recaudo, incluyendo proveedores potenciales y esquemas finan-

cieros adecuados, como parte de una fase de planeación han sido, también, condición necesaria para desfalcos ocurridos en los sistemas de recaudo. Tuvo que haber omisiones en los procedimientos de diseño y de adjudicación del servicio de recaudo⁷⁶ para que, posteriormente, los concesionarios aprovecharan los espacios poco acotados de actuación y perjudicara al sistema RUTA. Si bien esta situación de desfalco no ha sido observada en el caso de Hidalgo, no se puede descartar su ocurrencia futura, con base en la semejanza operativa con el BRT poblano.

La cadena causal se extiende desde un extremo inicial donde no existe un proceso de licitaciones competidas, sino un conjunto de disposiciones que merman la eficiencia futura de un proyecto ante la imposibilidad de contar con empresas con la calidad organizacional e institucional propicias para prestar un servicio. Además de la adjudicación de concesiones a empresas con debilidades administrativas, se suma el hecho de que los análisis de factibilidad servirían de poco ante una decisión implícita (y forzosa) de otorgar la concesión a ex transportistas. Es decir, era un hecho que la concesión habría de otorgarse a la SAPI que conformaría el gremio de transportistas.

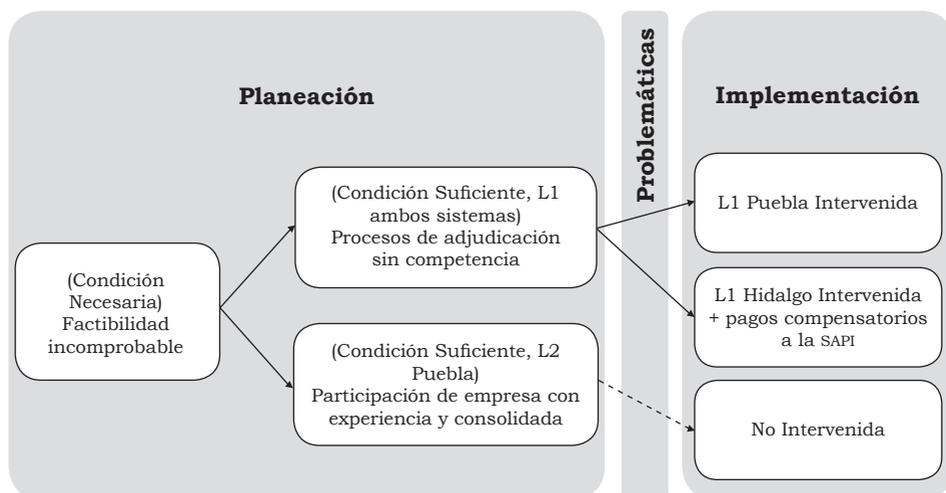
La máxima consecuencia en las fallas de los sistemas BRT, y punto culminante del fracaso como APP, ha sido la intervención del servicio por parte de los gobiernos estatales y la correspondiente rescisión de contrato con la empresa operadora. La incapacidad administrativa que han mostrado las empresas que por forzosa necesidad obtuvieron la concesión de las primeras líneas en ambos sistemas es prueba de la insostenibilidad de un modelo forzado para la provisión de un servicio local. La secuencia de eventos queda de manifiesto en el Diagrama 1.

Conclusiones

Se ha enfatizado la importancia en el desempeño de proyectos de APP, como alternativa para provisión del servicio de transporte urbano masivo. Las razones subyacentes en la elección de dicho modelo deberían tener su base en el manejo eficiente

76. Concesionados a empresas distintas a las que operan el servicio de transporte. Su tarea se enfoca exclusivamente en el recaudo.

Diagrama 1. Secuencia de Eventos



Fuente: Elaboración propia.

Nota: Mediante este diagrama se resalta el hecho de que las fuentes de las fallas presentes en un servicio provista por una APP tienen su origen en etapas temprana de un proyecto. Entre la planeación y la implementación empiezan a manifestarse las problemáticas que culminan en acciones radicales de reajuste. Tanto en Puebla como en Hidalgo, significó la intervención de la operación de sus primeras Líneas.

de los recursos. Sin embargo, conseguir consistencia entre la propuesta original de proyecto y la provisión efectiva de un servicio ha sido complicado cuando se ha elegido la coparticipación entre gobiernos y empresas privadas. Pero, más allá de destacar la inconsistencia entre los propósitos de un gobierno estatal y el desempeño del servicio propuesto, se presenta evidencia acerca de que, en la aparente búsqueda de eficiencia y aun apegados a una normativa compleja, los gobiernos locales paradójicamente condenan su propia iniciativa al fracaso.

Mediante el FONADIN, cuya finalidad es la promoción del desarrollo de proyectos de infraestructura en México, los gobiernos estatales han logrado acceder a recursos para la implementación de sistemas renovados de transporte masivo (entre otro tipo de infraestructura). Sin embargo, la inscripción de proyectos al PROTRAM, como programa sectorial del FONADIN dirigido a proyectos de transporte urbano masivo, no garantiza el funcionamiento adecuado del servicio. La carencia de sustento técnico

en estudios de factibilidad y la limitada capacidad administrativa del sector privado han representado dificultades para el sostenimiento de sistemas de BRT, provocando el ahorcamiento de las finanzas estatales a fin de no suspender (o cancelar) su operación.

Cuando los esquemas financieros incluidos en los ACB se han basado en una demanda estimada alejada de la realidad, la posibilidad de fallas en el servicio está asegurada. Además, la renegociación de contratos, la modificación de la infraestructura, el deterioro del activo, así como la necesidad de subsidiar el servicio a falta de ingresos propios del sistema, incrementan el costo general en los que incurre la APP para su sostenimiento.

Se ha abusado de la noción sobre el desempeño de las APPS como resultado de una acción colectiva, por el contrario, habrá que considerar los efectos de decisiones e incentivos muy particulares que influyen en los resultados de una organización. El peso de decisiones gubernamentales ha influido más que la comprobación de rentabilidad de un proyecto con inversión compartida. No basta con la presunción de supuestos de beneficio social, sino la elaboración cuidadosa de mecanismos que permitan el adecuado funcionamiento de la maquinaria institucional que, bajo modelos de APP, no se concibe sino compartida.

Referencias

- Dehoog, R. H. (1990) "Competition, Negotiation, or Cooperation: Three Models for Service Contracting", *Administration & Society*, 22: 317–340.
- European Commission (2003) *Guidelines for successful Public-Private Partnerships*. EC.
- Falleti, T.G., & James L. Mahoney (2016) "El método secuencial comparado", *Revista SAAP*, 10(2): 187–220.
- Flyvbjerg, B. Skamris, M. and Søren B. (2002) "Underestimating Cost in Public Works Projects. Error or Lie?", *Journal of the American Planning Association*, 68(3): 279–295.
- Lijphart, A. (1971) "Comparative Politics and the Comparative Method", *American Political Science Review*, 65(3): 682–693.

- Oliveira, C. & Cunha R. (2013) *Infrastructure public-private partnerships: Decision, management and development*. Berlin: Springer.
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008) “Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options”, *Political Research Quarterly*, 61(2): 294–308.
- Skamris, M. & Flyvbjerg, B. (1997) “Inaccuracy of traffic forecasts and cost estimates on large transport projects”, *Transport Policy*, 4(3): 141–146.
- Thaler, R. H. & Sunstein, C. R (2003) “Libertarian paternalism”, *American Economic Review*, 93(2): 175–179.
- Vassallo, J. M. (2015) *Asociación público-privada en américa latina: Aprendiendo de la Experiencia*. CAF.
- Vining, A. R. & Boardman, A.E. (2008) “Public-Private Partnerships: Eight Rules for Governments”, *Public Works Management & Policy*, 13(2), 149–161.

Otros

- DOF. (25 de octubre de 2015) REGLAMENTO del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios. Portal de Gobierno Federal. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5458170&fecha=25/10/2016
- DOF. (27 de abril de 2016) Ley De Disciplina Financiera De Las Entidades Federativas y los Municipios.
- FONADIN. (s.f.) Programa Federal de Apoyo al Transporte Urbano Masivo. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de <http://www.fonadin.gob.mx/productos-fonadin/programas-sectoriales/programa-federal-de-apoyo-al-transporte-urbano-masivo/>
- Global BRT Data. (s.f.) Global BRT Data. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de <https://brtdata.org/location/latin-america/mexico>
- UNESCAP (s.f.) PPP & Value-for-Money. UNESCAP. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de <https://ppp.unescap.org/learn-more/ppp-value-money>
- World Bank (s.f.). Ley de Asociaciones Público-Privadas - por país. World Bank. Recuperado el 25 de septiembre de 2019 de <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos/ley-de-asociaciones-publico-privadas#examples>

CAPÍTULO VII

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS: EL CASO DEL “SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE DE LEÓN”

Emmanuel Sánchez López⁷⁷
Julio César Contreras Manrique⁷⁸

1. Las organizaciones públicas frente a las demandas del entorno

Desde un punto de vista utilitarista, las organizaciones –cualquiera que sea su denominación o tipología–, son creadas para ofrecer respuestas a los problemas de la sociedad (Brunsson, 2009: 2). Por tanto, se conciben como medio para elaborar productos o servicios que respondan a esos problemas; cuando surgen nuevas necesidades o problemas, se crean nuevas organizaciones para atenderlas (Jones, 2008: 2). Para cumplir con esa función, cuentan con ciertos recursos y una estructura mediante los cuales se asignan responsabilidades y funciones (Hernández, Gallarzo & Espinoza, 2011: 76) que, a su vez, se desagregan en tareas específicas que sus integrantes ejecutan para atender la necesidad o problema.

En pleno funcionamiento, las organizaciones interactúan con su medio ambiente (Hernández, Gallarzo & Espinoza, 2011: 23), tanto de manera activa –atendiendo sus problemas– como de una manera más receptiva de ciertas fuerzas que afectan su funcionamiento (Meyer, 1994: 28). De él reciben recursos⁷⁹ que le son necesarios para poder realizar sus actividades, tareas,

77. Maestro en Asuntos Políticos y Políticas Públicas, profesor de tiempo parcial de la Universidad de Guanajuato campus León, mexicano. Correo: emmanuel.sanchez.lopez@gmail.com

78. Doctor en Estudios Organizacionales, profesor investigador de El Colegio de San Luis A. C, mexicano. Correo: julio.contreras@colsan.edu.mx

79. Tales recursos son transformados en productos o servicios en 3 fases: a) la entrada, se eligen los insumos necesarios para producir bienes y servicios; b) en el proceso de conversión, se transforman los insumos en acciones o actividades específicas, y c) el resultado, que es el servicio público, programa social o actividad organizacional puesto al alcance del ciudadano (Jones, 2008: 60-61).

funciones o responsabilidades y las regula mediante normas jurídicas⁸⁰ que restringen, dan certeza y legalidad a esas actividades. Visto así, se puede decir que las organizaciones ejercen influencia sobre su medio ambiente y que éste las influye mediante múltiples fuerzas⁸¹ que afectan a sus actividades y capacidades, ya sean internas –administración, gestión– o externas –mercado, demandas– y, por tanto, las obligan a reencauzar sus acciones y recursos hacia temas específicos.

En ese medio ambiente cohabita tal diversidad de organizaciones públicas y privadas, que se les puede ver como formando un “zoo organizacional” (De la Rosa & Contreras, 2007: 18, 34, 41) donde cada una se diferencia por sus funciones.⁸² De ellas, aquí se destaca el interés por las públicas y se conecta con la idea de que la actividad gubernamental es la secuencia de posiciones asumidas por las organizaciones gubernamentales que actúan en nombre del Estado (Oszlak, 2006: 19). De esta manera, las organizaciones públicas/gubernamentales se pueden ver como instrumentos del Estado para alcanzar ciertos objetivos⁸³ (Christensen, Lægreid, Roness & Røvik, 2007: 20). Así, el Estado y la administración pública materializan las aspiraciones sociales por medio de la planeación, estructuración, dirección y el control de la acción del gobierno (Castelazo, 2010: 11; Fernández, 2016: 94).

Dado lo anterior, la actividad de las organizaciones públicas se puede identificar en alguna de las fases de promoción, elaboración o realización de políticas públicas (Contreras & De la Rosa, 2013: 14): a) Promocionan asuntos públicos a partir del momento en que los ciudadanos acuden a ellas para plantear

80. Que van desde la Carta Magna hasta los reglamentos municipales. En ellas se enmarcan y designan valores, ideas, recursos escasos, cultura y actores políticos.

81. Entre ellas, las económicas -recesiones, devaluaciones, recortes presupuestales-, tecnológicas, políticas -poderes del Estado, partidos, instituciones políticas, grupos de presión, ambientales -cambio climático-, las demográficas -crecimiento poblacional y de la mancha urbana- y las culturales o sociales (Jones, 1998: 60-61).

82. Unas (públicas) producen servicios, bienes y programas públicos y se orientan a crear valor público, otras (privadas) que ofrecen productos para el consumo privado y su intercambio en el mercado, otro grupo (organizaciones civiles) que se orienta a promover valores o incursionar en las causas sociales, unas más (las políticas) se especializan en la actividad política, entre otras tantas.

83. Intervenir problemas públicos, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y promover su desarrollo humano, promover servicios públicos, entre otros.

necesidades, demandas o solicitar la intervención sobre problemas públicos y acuden ante actores políticos para que el tema sea discutido en la agenda institucional; b) elaboran cursos de acción orientados a atender demandas ciudadanas: salud, educación, transporte público. La promoción y elaboración de cursos de acción bien pueden observarse en los programas de gobierno y los planes operativos anuales, los cuales definen los temas que son susceptibles de atender o intervenir.

Para poder desarrollar las actividades de promoción y desarrollo, las organizaciones públicas son dotadas de recursos, que no sólo se definen por lo monetario, es decir, su presupuesto de egresos, sino que también cuentan con capital humano –funcionarios y servidores públicos–, infraestructura –instalaciones, edificio u oficinas– y tecnología –sistemas computacionales–. De ellos, el funcionario o servidor público es el esencial (Montoya & Boyero, 2016: 3) pues se encarga de atender al usuario, de ejercer el presupuesto, de tomar decisiones y en resumidas palabras, de llevar a la práctica las actividades que le son encomendadas en los planes a las organizaciones públicas.

Esas ideas, recursos, recursos humanos y factores del medio ambiente tienen un efecto significativo sobre las actividades de las organizaciones públicas, ya sea favoreciéndolas o limitándolas. Por consiguiente, es importante discutir dos de esos elementos que resultan esenciales para abordar esta investigación: a) las decisiones que se toman en el medio ambiente, ya sea por parte de actores políticos o por organizaciones de jerarquía mayor –federales o estatales– y b) las fuerzas económicas, políticas, sociales, culturales, tecnológicas o medio ambientales que se manifiestan por medio de eventos críticos o contingentes. Ambos componentes resultan de gran relevancia, dadas las repercusiones positivas o negativas que pueden tener para las acciones que implementan las organizaciones, no sólo en relación con el entorno –calidad, cobertura, ejecución–, sino al interior de estas.

El primer elemento: las decisiones que toman organizaciones públicas o actores políticos repercuten positiva o negativamente en las organizaciones públicas porque pueden afectar estructura, departamentalización, cuerpo normativo, funciones o atribuciones, planes operativos anuales (POA), en su planeación

estratégica o programas de gobierno. Evidentemente, los componentes que se ven más afectados en las organizaciones del sector público son: servicios públicos, programas públicos o políticas públicas, esto debido a posturas, decretos, reformas administrativas, decisiones políticas, hacendarias o de redefinición de prioridades. Debido a que estas organizaciones existen y cohabitan en ambientes inciertos y cambiantes, continuamente se enfrentan a nuevos retos y problemas (Jones, 2008: 1), estas decisiones pueden ser motivadas por planes de austeridad presupuestaria o de reorientación del gasto público hacia temas que dominan la agenda pública, ya sea por eventos contingentes o posturas de tomadores de decisiones. En el caso mexicano actual, las decisiones que afectan el funcionamiento de las organizaciones públicas provienen de una serie de principios promovidos desde la Presidencia de la República.⁸⁴

Las fuerzas del medio ambiente, como segundo elemento, también llegan a tener repercusiones sobre las actividades de las organizaciones públicas, y se identifican con: a) políticas, materializadas en partidos políticos y actores políticos, que bajo una ideología política o ciertos valores, tratan de reorientar el accionar de la administración pública hacia los temas que les interesan; b) medioambientales, que llevan a las organizaciones a intervenir en problemas de contaminación o desastres naturales, sobre todo cuando se presentan eventos contingentes; c) sociales, cuando los ciudadanos, –por medio de la acción organizada–, reclaman al Estado, la atención de sus necesidades o la intervención en temas que les inquietan.

Con tal capacidad de determinación de las fuerzas del medio ambiente –políticas, ambientales, sociales, tecnológicas o eco-

84. Un gobierno que debe actuar por principios de honradez, honestidad y austeridad (Plan Nacional de Desarrollo, 2019: 19-20, 25, 73), donde a las organizaciones públicas se les ha encomendado la tarea de hacer más compactas sus estructuras, limitar los gastos operativos y los relacionados con la investigación y publicidad, a fin de liberar mayores recursos para el desarrollo (Secretaría de la Función Pública, 2019) o la política social. Como muestra de la manera en que tales principios afectarán las actividades de la administración pública, tenemos restricciones sobre la contratación de nuevo personal y servicios de investigación mermarán la capacidad de las organizaciones públicas para responder a los eventos de medio ambiente -la evolución de problemas públicos, aparición de nuevas necesidades o crecimiento en la demanda de servicios públicos-.

nómicas– y de las decisiones de actores estrechamente vinculados con las organizaciones públicas, ¿cómo pueden actuar estas para lograr menores niveles de afectación sobre sus actividades regulares? La respuesta pertinente proviene de la perspectiva organizacional (Contreras y de la Rosa, 2013), la cual postula que toda organización necesita de nuevos modelos de organización (Mintzberg, 2005: 283, 324; Jones, 2008: 6, 8, 60, 271) que le permitan, en primera instancia, implementar acciones de innovación para adaptarse a la realidad incierta y cambiante (Simon, 1982: 109), compleja y dinámica (Secretaría de la Función Pública, 2015: 248-254).

Los nuevos modelos de organización para el sector público surgen de la necesidad de coordinar la prestación de servicios públicos dentro de complejos multiorganizacionales e interdependientes, donde las organizaciones involucradas –públicas y privadas– ceden cierto grado de autonomía a fin de que se dé la coordinación voluntaria en las tareas (Narad, 2006: 761) que les son encomendadas y así poder cumplir sus objetivos. Al coordinarse, pueden obtener beneficios como la eficiencia y eficacia (Narad, 2006: 761) en la prestación de servicios públicos. Esta necesidad de coordinación puede provenir de dos elementos: los recursos escasos y la racionalidad limitada (Simon, 1982: 76-81).

Las organizaciones públicas, conscientes de que no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer las demandas ciudadanas o crear los medios de acceso a una mejor calidad de vida (Castelazo, 2009: 13), han elegido la descentralización administrativa por colaboración –cooperación– para transferirle, a las organizaciones privadas la facultad de prestar ciertos servicios públicos (Fernández, 2016: 194).

Luego, como se ve desde los argumentos de la necesidad de coordinación y cooperación organizacional para el logro de la eficiencia y eficacia en la prestación de servicios públicos, los nuevos modelos de organización de la producción de bienes y servicios públicos cobran relevancia. La Asociación público-privada APP es uno de esos modelos, que han permitido a las organizaciones públicas innovar para adaptarse a las prácticas de coordinación y cooperación con otros actores de su ambiente,

en su esfuerzo por superar las restricciones que el mismo medio ambiente y su dinámica interna les imponen.

Sin embargo, al tomar en cuenta que las fuerzas del medio ambiente y las decisiones de organizaciones y actores que cohabitan en el ambiente de las organizaciones públicas, es inevitable que uno se pregunte si ¿un modelo de organización de la producción de bienes y servicios públicos, con la forma de APP, es pertinente para que las organizaciones públicas enfrenten los retos de la administración pública actual? Aquí, desde la evidencia del caso estudiado, se responde que sí.

2. Las asociaciones público-privadas: ¿Qué, por qué y para qué?

Pero ¿qué es una asociación público-privada?, ¿qué fines persiguen los Estados, la administración pública y los gobiernos subnacionales al prestar servicios públicos por medio de APP?, ¿cómo justificar este tipo de proyectos en términos de eficacia en las actividades, eficiencia en el ejercicio de los recursos y la generación de valor público? Estas son algunas de las preguntas que giran alrededor del tema de las APPS y su relación y pertinencia para la prestación de servicios públicos, en especial el de transporte público masivo que, dados sus requerimientos en términos de infraestructura, inversión, innovación, tecnología y capital humano, es muy difícil que puedan ser prestados, exclusivamente, por las organizaciones de gobierno subnacional.

Tradicionalmente, las APPS, se han visto como alianzas entre organizaciones de los sectores público y privado, justificadas con el supuesto de que al recurrir a la experiencia de las capacidades financieras y organizacionales del sector empresarial, se mejorará la calidad en la gestión y explotación de la infraestructura destinada a la prestación de servicios públicos; ello, bajo nociones de gasto fiscal (Loo, 2015: 316) y sus ventajas, es decir, bajo criterios de eficiencia y eficacia en el ejercicio de los recursos asignados al objeto que da pie a la asociación. Este supuesto se ve reforzado, en la concepción tradicional de las APPS, en el llamado de la administración pública para disminuir la adquisición de la deuda pública, la creencia de que las organizaciones privadas pueden lograr mayor eficiencia en los

proyectos públicos y el cambio de paradigma de la relación entre Estado y sistema económico sustentado en los postulados de la Nueva Gestión Pública –eficiencia, eficacia y calidad– (Loo, 2015: 331).⁸⁵

En términos normativos de la visión más contemporánea de las APPS, se debe evitar relacionarlas al término de alianza entre organizaciones privadas y públicas en el desarrollo de infraestructura educativa o de salud (Alborta, Stevenson & Triana, 2011: 54).⁸⁶ El reto es utilizarlas como un medio que permita la consecución de los fines del Estado, impactar la calidad de vida de los ciudadanos, implementar proyectos que promuevan la participación activa de organizaciones empresariales y públicas, crear infraestructura y prestar servicios públicos a largo plazo; mediante mejoras continuas en los proyectos y servicios, y gracias a una gestión eficiente de riesgos en proyectos y la innovación tecnológica (Alborta, Stevenson & Triana, 2011: 6-9).

La síntesis de ambas visiones, nos dice que las APPS no deben evaluarse o elegirse sólo apelando a términos financieros o costo-eficacia-eficiencia, ya sea por evaluaciones relativas⁸⁷ o en términos absolutos⁸⁸ (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo, 2014: 96); que tampoco deben sustentarse sólo en términos de la eficiencia de gestión del organismo privado –como administrador o prestador del servicio– (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico & Banco Interamericano de Desarrollo, 2014: 96; Rebollo, 2009: 25), ni por las ventajas financieras o tecnológicas que pueda ofrecer el sector privado para la asociación (Barreto, 2011: 272), sino que debe darse una conjunción de esos criterios más la búsqueda de generación de valor público a través de la combinación y respeto de las aspiraciones públicas y

85. A partir de la promoción de los valores de la NGP en organizaciones públicas, aquella se convirtió en un puente comunicante y de aprendizaje para el sector público, ya que este comenzó a incorporar prácticas y valores como: calidad en servicios públicos, orientación hacia el cliente, medición de resultados, mecanismos de control y evaluación, innovación y la creación de valor público (Cejudó, 2011: 29).
86. Al respecto, Alborta, Stevenson & Triana (2011: 54) mencionan que las APPS deben explorar horizontes en temas como los servicios de salud, en campos como la justicia y el sistema carcelario, el agua o la electrificación rural.
87. En cuanto a la relación calidad-precio en términos de contratación.
88. Determinar si un proyecto ofrece la mejor relación de calidad-precio a la sociedad.

privadas para lograr propósitos que son públicamente valiosos, mediante métodos legítimos y justos (Moore, 2006: 21). Así, el plus de las APPs es el valor público sumado a eficiencia, eficacia y rentabilidad.

Para generar valor público, intervenir y dar solución a problemas de carácter público y tener como resultado un impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos, se requiere de trabajo colaborativo, a partir de la expertise del administrador público y de los líderes de organizaciones privadas; y de combinar experiencias, conocimientos, cualificaciones, información y aspiraciones entre ellos; a fin de mejorar las posibilidades de éxito en la implementación de proyectos que tengan objetivos de mayor alcance: en cuanto a periodo, cobertura, atención y mejora constante de la calidad.

3. Asociaciones público-privadas en la prestación del servicio público de transporte: más allá del modelo de concesión

El sentido tradicional de la colaboración entre organizaciones del sector público y el privado, referente al servicio de transporte público en América Latina, se ha dado en términos de concesiones y permisos (Banco de Desarrollo de América Latina, 2010: 23, 25) y ha consistido en delegar la facultad de prestación del servicio a la empresa privada, para que el organismo público se quede como observador y controlador. En contraposición a tal sentido, aquí se hace un llamado para que las APPs sean vistas como mecanismos y medios para la implementación de políticas públicas y prestación de servicios públicos, sobre todo en situaciones donde las intervenciones gubernamentales implican la inversión de grandes cantidades de recursos, necesitan de innovación tecnológica y nuevas formas de gestión y, sobre todo, responder a las necesidades de la ciudadanía. Estas situaciones se encuentran en contextos urbanos en constante crecimiento (poblacional, desarrollo urbano e industrial) y se identifican con temas de movilidad urbana.

Para lograr que los ciudadanos accedan de manera más fácil a sus destinos, sus actividades diarias y cotidianas –como asistir al colegio, centros educativos, empleos, ocio–, y los servicios

públicos; las políticas públicas o cualquier actividad gubernamental de intervención, deben de comprender y enfocar al ciudadano por medio de una adecuada planificación de la movilidad urbana (ONU-HABITAT, 2012). En este sentido, en la política pública de movilidad urbana,⁸⁹ el transporte público juega un papel fundamental por las ventajas que ofrece.⁹⁰

Sin embargo, los objetivos de las políticas de movilidad urbana⁹¹ no pueden alcanzarse por medio del sistema de transporte público convencional, pues regularmente se presentan tensiones en la prestación –pública o privada– del servicio, en presiones políticas contra o a favor de la reglamentación, en el control del servicio –nulo, regular, monitoreado o muy monitoreado–, y en la inestabilidad en la prestación del servicio producto de cambios en la demanda (Banco de Desarrollo de América Latina, 2010: 23-24). Así que, para lograr los objetivos de las políticas de movilidad urbana, el transporte público no debe concebirse a partir del modelo tradicional, el de un autobús que traslada a un ciudadano de un punto de origen a uno de destino, sino que se debe apostar uno que permita, tanto el desplazamiento de un punto de origen a uno de destino, como la implementación de sistemas integrados de transporte masivos –rutas troncales, auxiliares y alimentadoras–, donde la calidad del servicio sea un distintivo para promover los más altos estándares de conectividad, cobertura, accesibilidad y que se pueda complementar con otros medios de transporte como el particular, el de alquiler

89. Los proyectos de movilidad urbana no solo se refieren a la creación de infraestructura vial que permita a los usuarios desplazarse de un punto de origen a uno de destino. Son algo más, en tanto que ponen en el centro de atención al ciudadano mediante la conjunción de diversos mecanismos de movilidad, atención al desarrollo urbano y respeto al medio ambiente que dan por resultado proyectos sustentables que giran en torno a 3 ejes: a) reducir el uso del automóvil particular, b) promover la movilidad no motorizada, c) el uso y optimización del desempeño del transporte público (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, 2013). La finalidad de estos ejes es crear los incentivos necesarios para que los ciudadanos accedan a servicios públicos, a la realización de sus actividades diarias y, con esto, estén en posibilidades de mejorar su calidad de vida y en las condiciones necesarias para la productividad (Banco de Desarrollo de América Latina, 2013). También buscan desarrollar el atractivo económico de una ciudad.
90. Movilización masiva de usuarios, tarifas accesibles menor uso de vehículos motores, la cobertura dentro de los centros urbanos y beneficios hacia el medio ambiente.
91. Reducción del uso del automóvil particular, disminución en la afectación hacia el medio ambiente, el descongestionamiento vial y la promoción del uso del transporte público.

–taxi– y el no motorizado (Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, 2013). Es decir, un modelo que incentive la conectividad entre los diversos tipos de transporte y que privilegie el público, puesto que este juega un rol fundamental en el medio ambiente.⁹²

Pero la implementación de sistemas de transporte masivos, como elementos centrales de la política pública de movilidad urbana, requieren de grandes inversiones financieras, de infraestructura, recursos humanos, involucramiento de organizaciones públicas con recursos propios y una alianza con el sector privado. En consecuencia, también se requiere de una apropiada relación entre las organizaciones –públicas y privadas– involucradas y establecer reglas claras que definan tareas, responsabilidades, atribuciones y toma de decisiones, entre ellas, sobre todo, para evitar que el sector público sea sobrepasado por el privado (Moore, 2006: 2) dadas las asimetrías de información, recursos y poder entre ellos.

4. Propuesta metodológica

La investigación para este trabajo se desarrolló con una metodología cualitativa. Para dar cuenta de las particularidades de una APP, producir conocimiento y evidencia empírica (Denzin & Lincoln, 2011: 48-49) de ella, profundizar en identificar las interacciones y prácticas de los actores en torno a ella, del servicio público y de los problemas públicos de la movilidad urbana; los datos se recogieron mediante diversas técnicas y varias

92. Permite trasladar a una mayor cantidad de pasajeros con relación al transporte privado, con menos vehículos, lo que puede contribuir a la disminución de gases de efecto invernadero y una menor congestión vial en avenidas y bulevares.

93. Se realizó revisión documental en documentos oficiales como programas e informes de gobierno; solicitudes de acceso a la información pública en diversas organizaciones públicas; entrevistas, con actores involucrados en el proyecto; grabaciones y elaboración de fichas hemerográficas.

Parte de los datos se recogieron en el Archivo Histórico Municipal de León, consultando el periódico local de mayor circulación en la ciudad de 2000-2003. Se revisaron planes de gobierno e informes de gobierno de 2000 a 2016, a fin de complementar la información obtenida en las entrevistas abiertas y semiestructuradas, realizadas a los principales actores involucrados en el proyecto del SIT. Se realizaron dos solicitudes de acceso a la información pública en la Unidad de Transparencia Municipal, referentes al tema del SIT.

fuentes.⁹³ Mediante el análisis de esos datos y de los hallazgos del caso particular, se pretende aportar elementos para la discusión sobre la pertinencia de las APPs en la implementación de políticas públicas, proyectos y servicios públicos de transporte en gobiernos subnacionales.

Se utilizó el enfoque descriptivo interpretativo en tensión a su énfasis en un marco teórico pertinente que guíe el proceso de recolección y análisis de la información en torno al fenómeno de estudio (Vennesson, 2013: 242).⁹⁴ Luego se utilizaron los elementos discutidos del estudio de las organizaciones y de las APPs⁹⁵ planteados en el apartado 1, como guías para observar el desarrollo del caso de la APP estudiada, para dar cuenta de cómo nace la exigencia de una APP, cuáles son las organizaciones involucradas, cómo se estructuran, y qué recursos utilizan para que la prestación de un servicio –como el de transporte– pueda llevarse de la planeación a la implementación.

Dado el interés por el SIT de León en tanto APP, se decidió utilizar el estudio de caso como estrategia de investigación⁹⁶ y se eligió

94. Ya que la investigación cualitativa es interpretativa y su objeto es comprender los hechos desvelando los significados (Della Porta & Keating, 2013: 39) que suceden alrededor de los fenómenos sociales, se recurre a las teorías y los conceptos para construir un esquema que permita identificar, interpretar, descomponer y analizar el objeto de estudio, así como sus generalidades y particularidades. Esto, permite generar conocimiento sobre el caso concreto, el cual puede utilizarse para el estudio de casos futuros (Della Porta & Keating, 2013: 39). Aquí pues, la teoría y los conceptos son valiosos, ya que se convierten en una guía que permite detallar la estrategia de recolección de información para seleccionar los datos, los hechos, declaraciones o documentos relevantes para el desarrollo de la investigación.
95. Estos elementos son: a) las demandas del entorno por un mejor servicios de transporte público; b) el problema público de mala calidad del servicio; c) los recursos limitados (Simon, 1982); d) una organización pública que busca responder adecuadamente a las demandas y fuerzas del medio ambiente para atender el problema Hernández, Gallarzo & Espinoza, 2011: 23; Meyer, 1884: 28; Jones, 2008: 4), e) la necesidad de innovación en los servicios que oferta hacia los ciudadanos (Secretaría de la Función Pública, 2015: 248-254); f) las organizaciones privadas que participan en el SIT, y g) la forma en que se organiza el SIT y las actividades de cada una de las partes involucradas; además de los principales resultados, así como los retos y áreas de oportunidad.
96. Esta elección metodológica obedeció a la utilidad de estudio de caso para abarcar la complejidad de un objeto o fenómeno, para dar cuenta de los detalles de las interacciones entre los sujetos involucrados -organizaciones públicas y privadas- en un contexto particular y así poder comprender sus actividades y aportaciones en circunstancias importantes (Stake, 2005: 11).

el SIT para hacer un acercamiento detallado a una APP⁹⁷ que parece haber transitado del modelo convencional de transporte a uno integrado, que implementa innovaciones tecnológicas y que toma decisiones en un órgano colegiado. Para ordenar de manera significativa los datos de ese caso, se recurrió a la identificación y análisis de eventos relevantes (Long, 2007: 127-128) que dieran cuenta de los hechos sociales que han significado, de manera determinante, al proceso de configuración de la APP y a la implementación del proyecto del SIT de León durante el periodo 2000-2017. Para lograr la confiabilidad y validez de este caso de estudio, los datos recabados se triangularon entre las fuentes a fin de verificar su calidad e integridad (Alfaro, Mendoza & Porras, 2011).

5. El caso de la APP del Sistema Integrado de Transporte de León

5.1. De las demandas del entorno a la propuesta de acción

A finales del año 2000, la Dirección de Transporte de León recibió una fuerte presión de ciudadanos y empresarios locales para que el transporte público mejorara debido a diversos señalamientos.⁹⁸ Del medio ambiente y las organizaciones privadas, la organización pública municipal –Dirección de Transporte– recibió un reclamo para ofrecer un servicio digno, de calidad, moderno, ecológico y seguro para el usuario. Como esto no era posible, pues la facultad de prestación correspondía al gobierno

97. El estudio de caso se reveló como el método adecuado para conocer y expresar en detalle las características específicas de la APP del SIT de León, Gto., para dar cuenta de su complejidad y de las particularidades de cada evento singular que lo han constituido en el terreno y para capturar los detalles de la interacción de los participantes en esa constitución, así como en su reconstitución. En su conjunto, esos detalles del caso de estudio permiten comprender la actividad realizada para crear la APP e implementar el programa específico del SIT de León.

98. Altos índices de accidentes –700 accidentes viales para el año 2000 y 24 víctimas fatales, hechos en los cuales estuvieron involucradas unidades de transporte público–, mala calidad del servicio –cobertura, precio, trato y comodidad del usuario, principalmente–, competencia desleal entre concesionarios y operadores –la llamada “pelea del centavo” (Actor clave 8)–, esquemas de pago que ofrecían incentivos perversos para la competencia desleal, unidades deplorables, congestiónamiento vial en las principales avenidas, imagen negativa de servicio y mal trato al usuario (Actor clave 5, Actor clave 6 & Actor clave 8).

estatal de Guanajuato, la demanda fue atendida por el entonces presidente municipal –Luis E. Ayala– y por la Dirección de Transporte municipal, por medio de acciones de capacitación de operadores de autobuses, construcción y mantenimiento de infraestructura y renovación de autobuses (Primer Informe de Gobierno. Por un León mejor, 2001: 25, 54). Ya que fueron conscientes de que esas acciones, por sí solas, no solucionarían el problema público, se decidieron a modernizar el servicio (Flores, 2000: 5), una vez que estuviera dentro de la competencia municipal.

El procesamiento de esa demanda –calidad del servicio– y la respuesta a las fuerzas del medio ambiente –económicas y ambientales– fue complicado ante las limitaciones que se tenían para actuar.⁹⁹ Tomándolas en cuenta, el presidente municipal decidió involucrar a las organizaciones privadas en un proyecto de largo plazo (Actor clave 5), es decir, un Sistema Integrado de Transporte de León. Así, la respuesta al problema de mala calidad en el servicio se tradujo en un proyecto de largo plazo estructurado en 3 procesos representados en la imagen 1: 1) proceso de gestión técnica, cuyos objetivos fueron el diseño de nuevos derroteros, reestructurar el servicio, delimitar los tiempos de traslado y viaje, planear la infraestructura e introducir tecnología para el control; 2) proceso de reformas legales a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato y a la Ley de Transporte estatal, así como la creación del Reglamento de Transporte Municipal (Castro, 2001: 8)¹⁰⁰ –formalizado en abril del 2002 (Porrás, 2002: 3; Flores & Anguiano, 2002: 1)– y 3) proceso de organización de sistema de transporte, para formar organizaciones empresariales de transportistas –previa desaparición del esquema de pequeños propietarios–, fortalecer la Dirección de Transporte municipal, definir atribuciones y responsabilidades de las organizaciones del SIT y establecer mecanismos de coordinación.

99. Esas limitaciones provenían de: a) no tenía información suficiente sobre la operatividad del transporte, ya que para el año 2000 sólo era un observador (Actor clave 6), b) los recursos para emprender la modernización del servicio eran limitados (Actor clave 2), es decir, tenían una racionalidad limitada (Simon, 1982).

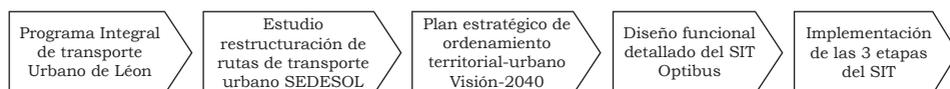
100. Decisión apoyada por el gobernador en funciones (Flores, 2001: 8).

Imagen 1. Los procesos legal, técnico y organizacional del SIT de León

Procesos de reformas legales



Procesos de gestión técnica



Procesos organizacional



Fuente: elaboración propia.

Con el proceso de reformas legales –en específico las reformas constitucionales que favorecieron a los ayuntamientos guanajuatenses–, el presidente Municipal de León logró aprovechar los estudios que se venían realizando desde 1988 hasta el 2002 (Actor clave 6), para definir la modernización del transporte público mediante la introducción de un Sistema Integrado de Transporte que conjuntara los diversos tipos de rutas,¹⁰¹ atendiera la demanda creciente de transporte público, promoviera la conectividad con otros medios de transporte y promoviera el ahorro en los traslados.

Con este proyecto en mente, el director de transporte municipal y el secretario del Ayuntamiento de León de ese entonces, entablaron negociaciones para involucrar a empresas privadas de transporte, teniendo en cuenta la experiencia que habían adquirido al paso de los años y los recursos que hasta ese

101. Conjuntaría rutas alimentadoras, que prestan servicio de colonias de la periferia a estaciones de transferencia; auxiliares, que trasladan pasajeros de una estación de transferencia a otra; y una red de transporte troncal masivo, que circula por avenidas principales y utiliza autobuses articulados (Actor clave 6).

momento tenían disponibles (Actor clave 3, Actor clave 5, Actor clave 6 & Actor clave 8). Convencidos los empresarios del transporte, las organizaciones involucradas decidieron dar comienzo a las mesas técnicas y políticas (Actor clave 5) para definir el proyecto, así como las facultades, atribuciones y responsabilidades de cada una de las partes involucradas en la APP, todo bajo esquemas de negociación y búsqueda de consensos (Actor clave 6). De estas mesas surgió el SIT, como una APP enfocada en implementar un proyecto de servicio público a largo plazo que se diseñó e implementó en 3 etapas: 1era en 2003, 2da en 2010 y 3era en 2017; debido a los costos que implicaba el proyecto y la cobertura proyectada. A partir de lo planteado en este apartado y lo que se argumentará en los posteriores, consideramos al SIT de León como una APP por los siguientes elementos:

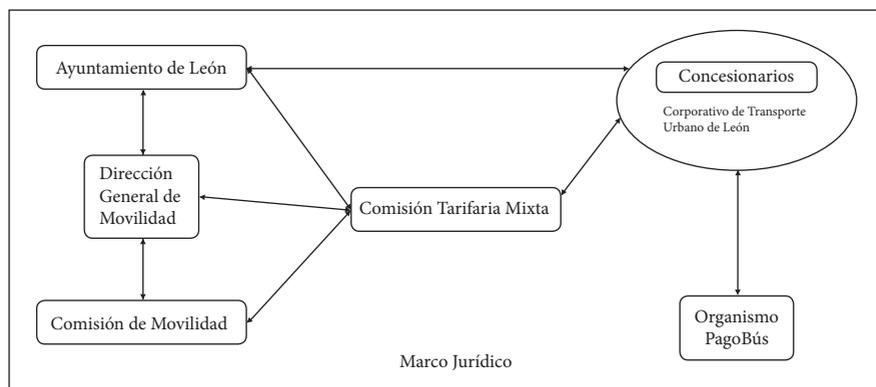
1. El SIT se aleja de la visión tradicional de la concesión del servicio público, al implementar un proyecto que buscó modernizar el servicio de transporte por medio de infraestructura, tecnología vial y de servicio;
2. Por el involucramiento directo, constante y dinámico de la Dirección de Movilidad y del Ayuntamiento de León, al comprometerse en invertir recursos financieros para la creación del proyecto;
3. Por los procesos técnico, legal y organizacional que transforman significativamente la forma de prestar el servicio público de transporte en León, el cual se convirtió en ejemplo a seguir para otras ciudades mexicanas.

5.2. Del plan de acción a la Organización del SIT

Para lograr la implementación de los planes del SIT, las organizaciones involucradas tuvieron que ponerse de acuerdo en la forma de colaborar y prestar el servicio. Los empresarios propusieron invertir recursos a cambio de que la Dirección de Transporte y el Ayuntamiento de León se comprometieran a asumir el riesgo de crear infraestructura (Actor clave 5). El presidente municipal aceptó la propuesta, a sabiendas de que por sí solo, el Ayuntamiento leonés no podría llevar cabo la implementación del proyecto. Por tanto, en las mesas de negociación (Actor clave 5, Actor clave 6), se acordó que, en la formación de la APP, las organizaciones y autoridades involucradas tendrían sus respec-

tivas atribuciones y responsabilidades¹⁰² (ver Imagen 2). Este primer diseño de elementos y relaciones constitutivas de la APP constituyó la estructura formal del sistema.

Imagen 2. Composición de la APP del SIT de León



Elaboración propia. Fuente: entrevistas con Actores clave 5, 6 y 8.

102. Ayuntamiento, como encargado de la política pública de movilidad urbana, gestionar los recursos necesarios para la implementación de la APP, dar legalidad a los acuerdos tomados, convertirse en la autoridad sancionadora y reguladora;
- Organismo PagoBús -organización constituida por las empresas de transporte-, administrar los recursos provenientes del SIT, distribuirlos de acuerdo con la participación de los concesionarios del servicio, y temas relacionados con la modernización del servicio y la capacitación de operadores (PagoBús, 2013);
 - Corporativo de Transporte Urbano de León, representar los intereses, expectativas y necesidades de los empresarios del transporte ante el Ayuntamiento de León y la Comisión Tarifaria Mixta (Dirección de Transporte de León & Universidad Iberoamericana de León, 2004);
 - Comisión Tarifaria Mixta, órgano colegiado encargado de crear y aprobar los acuerdos tarifarios del SIT. Desde el inicio, se integró por el presidente municipal de León, director general de movilidad y siete vocales (dos integrantes de la Comisión de Movilidad, secretario del Ayuntamiento, director de planeación y gestión del transporte y tres representantes de concesionarios) (Reglamento de Transporte Municipal de León, 2002);
 - Comisión de Movilidad, órgano colegiado del Ayuntamiento, encargado de tratar temas relacionados con el SIT y la prestación del servicio -discutir problemas, reformas al reglamento, proyectos o mejorar el servicio-;
 - Dirección de Movilidad, organización pública encargada de vigilar la correcta prestación del servicio y de la definición de la política de movilidad urbana por medio de la APP, establecer relaciones de coordinación y cooperación con las empresas de transporte, emitir recomendaciones para mejorar el servicio, sancionar a empresas y operadores que no cumplan con los términos de las concesiones, así como realizar los estudios técnicos para atender la evolución de la demanda del servicio;

En este proceso de constitución organizacional de la APP del SIT, se pueden identificar 3 grandes organizaciones: 1) Dirección General de Movilidad (antes Dirección de Transporte), con 3 funciones relevantes –técnica,¹⁰³ control y supervisión,¹⁰⁴ social y política¹⁰⁵; 2) Coordinadora de Transportistas de León, que representa a las 19 empresas concesionarias del transporte¹⁰⁶ en las negociaciones y acuerdos con la Dirección General de Movilidad y la Comisión Tarifaria Mixta. En este sentido, sus funciones son técnicas,¹⁰⁷ políticas y de política pública;¹⁰⁸ 3) Organismo PagoBús, cuya función principal es administrar los recursos financieros provenientes del pago que realizan los usuarios para el uso del transporte público, para después distribuirlo entre las empresas del transporte (Sánchez, 2015: 93-94) según su participación en la prestación del servicio. Para esto, la organización cuenta con dos fideicomisos.¹⁰⁹

- Concesionarios del transporte público, empresas responsables de prestar el servicio público con recursos propios, facultados por títulos de “concesión” que establecen las condiciones de prestación del servicio, las rutas sus derechos y obligaciones. A cambio reciben una remuneración económica, por parte del usuario, producto de la prestación del servicio, la cual es administrada y distribuida por el organismo PagoBús.
- 103. Gestiona o realiza los estudios técnicos -en coordinación con el IMPLAN (IMPLAN, 2009)- para la implementación de las etapas del SIT, analiza frecuencias y demanda del servicio.
- 104. Apoyada en inspectores y tecnología propia verifica que las empresas cumplan con los derroteros, tiempos de viaje, que los operadores entreguen boletos y que el servicio no se interrumpa.
- 105. Socializa el proyecto, da a conocer las acciones de modernización, busca acuerdos o negociaciones con políticos y organizaciones privadas y públicas para que se sumen al crecimiento del SIT (Actor clave 5 & Actor clave 6).
- 106. Línea de autobuses Centro Américas Deportiva, Línea Centro Bellavista, Línea Centro Coecillo, Línea Centro Estación, Sociedad Integradora de Transporte Público General Francisco Villa, Línea Centro Garita, Transportes Urbanos y Suburbanos la Joya, Transportes Urbanos Los Ángeles, Transportes Urbanos y Suburbanos San Juan Bosco, Transportes Urbanos La Catorceava, Triángulos Dorados de León, Transportes Urbanos de León 2000, Transportes Urbanos y Suburbanos de León, Trans León 2000, Red de Servicios Integrales de Transportes, Red Optibus Norte, Red Optibus Poniente, Red Optibus Oriente y Red Integral Optibus, de acuerdo con la solicitud de acceso a la información pública SSI-2019-1234.
- 107. Con recursos propios, las empresas de transporte se encargan de movilizar usuarios de sus puntos de origen a sus destinos, por medio de rutas alimentadoras, auxiliares, troncales y exprés.
- 108. Negociar los acuerdos tarifarios con la Dirección de Movilidad y la Comisión Tarifaria Mixta, modificación de derroteros, renovación de flotillas de autobuses, el desarrollo e implementación de las etapas del SIT y otros temas de operatividad.
- 109. Esos fideicomisos son: a) Modernización del transporte, establecido desde el inicio de operaciones (Actor clave 6) y cuyos recursos se utilizan para la adquisición de

Para que estas tres principales organizaciones –y las demás involucradas– funcionen, estable y sostenidamente, de forma coordinada y cooperativa en la APP del SIT, se necesita de reglas formales que regulen sus interacciones ya sean negociaciones o controversias, o simplemente de legalidad a los actos celebrados entre ellas. Estas reglas constituyen un robusto cuerpo normativo que se nutre de las disposiciones constitucionales, legales o reglamentarias que van desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 115), Constitución Política para el Estado de Guanajuato (Art. 117), Ley de Movilidad del Estado de Guanajuato y sus Municipios, y el Reglamento de Transporte Municipal de León donde, a grandes rasgos, se establece la facultad para que los Municipios presten el servicio público de transporte con recursos propios o por medio de terceros bajo la figura de la concesión.

Al amparo de ese marco normativo, el SIT funciona bajo el mecanismo tradicional de las APPs, donde el Ayuntamiento leonés delega las actividades de prestación del servicio de transporte por medio de concesiones, permisos, autorizaciones o licencias (Navarro, 2013: 67) en favor de las organizaciones privadas –empresas transportistas–, pero sin desatender su obligación de titularidad de prestación del servicio. De este modo, mantiene las funciones son la vigilancia y control del servicio público, y las de investigación y atención de las demandas y fuerzas del medio ambiente (Jones, 1998: 60-61), las cuales se manifiestan en ciertas propuestas que deben negociarse y acordarse con las empresas transportistas, los miembros de la comisión de movilidad y el Ayuntamiento. La respuesta a las demandas del usuario y del medio ambiente –nuevas rutas de transporte, modificación de derroteros, frecuencias– se puede dar gracias a que el marco normativo del SIT garantiza un cierto nivel de certidumbre en las interacciones, negociaciones y acuerdos sostenidos de manera regular entre las organizaciones que lo integran.

Dentro de este orden de ideas y a tono con el conocimiento normalizado sobre las APPs, tenemos que la APP es adecuada para que los gobiernos subnacionales alcancen los objetivos relacio-

tecnología o unidades de transporte, y; b) Fideicomiso para el cobro controlado, encargado de distribuir el dinero correspondiente a cada empresa prestadora del servicio (PagoBús, 2013).

nados con las políticas públicas de movilidad urbana cuando se presentan ciertas condiciones que pueden resultar favorables para el éxito de los proyectos:¹¹⁰ En el caso del SIT de León, esas condiciones se manifestaron en 4 grandes momentos:

1. Al formalizar la colaboración entre empresas de transporte público y la Dirección de Transporte, por medio de un proyecto a largo plazo en la que las partes combinan sus recursos a cambio de compartir riesgos en inversión (Actor clave 3, Actor clave 2, Actor clave 5, Actor clave 6);
2. La demanda de transformación del servicio público fue tomada por el presidente municipal (2000-2003) como parte de su proyecto gubernamental (Ayuntamiento de León, 2001: 52-53);
3. Para la implementación del SIT fue necesario modificar la Constitución Política de Estado de Guanajuato (Castro, 2001: 8) y La Ley de Transito y Transporte (Porrás, 2002: 3) para que los Ayuntamientos pudieran prestar el servicio por ellos mismos o por terceros;
4. La convicción de algunos actores políticos al reconocer que los empresarios ya tenían cierta experiencia en la prestación del servicio, por tanto, se decidió no concesionar el servicio a empresas no locales (Actor clave 6).

De la manera en que las organizaciones involucradas en el SIT afrontaron esas situaciones se puede decir que aprovecharon la voluntad política del ejecutivo del Ayuntamiento de León y la capacidad de su Dirección de Transporte para afrontar su situación de recursos limitados, señalamientos de ineficacia, demandas de mejora y marco normativo restrictivo; las cuales se conjuntaron con la presión de políticos guanajuatenses – presidentes municipales y regidores– para modificar el cuerpo jurídico para ampliar las prerrogativas de los ayuntamientos

110. Esas condiciones son: a) la escasez de los recursos en las organizaciones públicas, que les obliga a buscar opciones de colaboración con el sector privado; b) la presión de las demandas del ciudadano y de las fuerzas del entorno para que se logre la modernización e introducción de tecnologías e innovación en la prestación de servicios; c) un marco jurídico, especialmente en el nivel subnacional, que permita crear los contrapesos pertinentes entre las organizaciones involucradas, a fin de evitar juegos de poder; d) la expertise de las organizaciones privadas como proveedoras de servicios de transporte, y; e) un modelo de riesgos compartidos (Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center, 2018).

en materia de transporte público; y se adicionaron con la experiencia de las empresas de transporte público locales para invertir, de manera que su conjunción permitió la innovación en calidad (Barreto, 2011: 252) para el reordenamiento de rutas, profesionalización de empresarios, inversión en infraestructura, disminución de índices de accidentes (Actor clave 5), profesionalización de operadores de transporte, entre otros elementos.

5.3. La implementación del SIT: un proyecto a largo plazo

El Sistema Integrado de Transporte de León inició operaciones en septiembre del 2003 (Cruz, 2003: 1), un mes antes de terminar la gestión del entonces presidente municipal Luis E. Ayala. Surgió con el esfuerzo de distintas organizaciones públicas del nivel municipal¹¹¹ y privadas –empresarios del transporte público–, además del apoyo de cámaras y colegios profesionales relacionados con la arquitectura y la ingeniería civil (Dirección de Transporte Urbano Municipal de León & UIA León, 2004). Motivadas por señalamiento de la mala calidad del servicio de transporte, su principal objetivo fue modernizar el sistema de transporte público de León y así ofrecer un servicio de calidad, con mayor cobertura y accesibilidad para el usuario. El proyecto se implementó en 3 etapas.

Para la primera etapa, de acuerdo con la Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados para la Movilidad Urbana Sustentable (2010) y el Ayuntamiento Municipal de León (2003), se adecuaron poco más de 26 kilómetros de vialidades primarias (como carril exclusivo de rutas troncales), se colocó señalética vial y semáforos en los principales bulevares, se construyeron 51 paraderos para uso exclusivo de las rutas troncales y 2 estaciones de transferencia (San Jerónimo ubicada en la zona norte de la ciudad y la estación de Delta ubicada en la zona

111. Las organizaciones municipales enunciadas a continuación fungieron como auxiliares del proyecto: Dirección de Obras Públicas, IMPLAN, Dirección General de Tránsito Municipal, Dirección General de Medio Ambiente, Dirección General de Desarrollo Social, Dirección de Fomento Económico, Tesorería Municipal, Dirección de Comunicación Social y la Secretaría del Ayuntamiento (Dirección de Transporte Urbano Municipal de León, UIA León, 2004). Estas organizaciones estuvieron involucradas en actividades técnicas del SIT (Actor clave 5): planeación, licitaciones obras, gestión de recursos, socialización del proyecto, temas de vialidades, entre otros.

sur), una estación de transferencia provisional (Parque Juárez). Comenzó con una flotilla de 544 autobuses convencionales y 61 autobuses articulados (conocidos popularmente como orugas) que, en conjunto, permitió dar servicio inicial a un promedio de 236 mil pasajeros por día y cubrir la zona norte-oriental y sur de la ciudad,¹¹² con una inversión aproximada de 450 millones de pesos aportados por los gobiernos estatal y municipal y los empresarios transportistas. Los beneficios para el usuario fueron múltiples y diversos.¹¹³

La segunda etapa del SIT comenzó operaciones en el mes de agosto del año 2010, como respuesta a las nuevas necesidades de cobertura que requieren los usuarios del transporte público, producto del crecimiento poblacional,¹¹⁴ la expansión de la “mancha urbana” y la construcción de nuevos desarrollos habitacionales al noroeste de la ciudad en sus límites con el estado de Jalisco. La demanda del servicio de transporte creció en tal magnitud que no la podían atender las rutas convencionales. Ello alentó la expansión en cobertura del SIT mediante la adquisición de más unidades de transporte público –tanto tradicionales como articuladas–, la construcción de más paraderos y de una estación de transferencia adicional. Se invirtieron cerca de 306 millones de pesos, de los cuales poco más del 50% fue aportado por el gobierno del estado de Guanajuato y del municipio de León, mientras que el resto lo aportaron los concesionarios del transporte público (Dirección General de Movilidad, s.f.).¹¹⁵ Esta segunda etapa permitió que ciudadanos de algunas colonias¹¹⁶

112. Por medio de un sistema integrado compuesto de 3 rutas troncales, 31 rutas alimentadoras y 6 rutas auxiliares.
113. Entre los beneficios se encuentran: a) ahorro en el costo de traslado -dejó de pagar 2 o 3 pasajes por igual número de trasbordos y así poder llegar a su destino-, b) mayor movilidad o desplazamiento, en comparación con el sistema de rutas convencionales, c) ahorro en el pago del pasaje por medio de una tarjeta “PagoBús” (tarjeta general y preferencial) con las cuales el pago era más barato, d) mayor seguridad en las unidades del SIT, ya que se capacitó y certificó a los operadores del transporte público (Actor clave 6).
114. De acuerdo con el INEGI (s.f.) la población leonesa a inicios del año 2000 se calculaba en cerca de un millón cien mil habitantes.
115. Esos recursos financieros se utilizaron en la construcción de la estación de transferencia “San Juan Bosco” -ubicada en el nororiente de la ciudad-, de la microestación “Santa Rita” -en la salida a San Francisco del Rincón-, de 10 paraderos para la red de rutas troncales, así como para la adecuación de 4 kilómetros de carril exclusivo de las rutas troncales, la adquisición de 29 autobuses troncales y el retiro de 80 autobuses que ya habían cumplido con su ciclo de vida (de 10 años), para la

disfrutaran de la cobertura de servicio con nuevas unidades de transporte público y su tecnología de cobro de pasajes; de las rutas troncales, alimentadoras y auxiliares; de su conexión con las estaciones San Jerónimo, Delta y microestación Parque Juárez; además de menores tiempos de recorrido para llegar a la zona norte y zona sur de la ciudad. En la imagen 3, se muestra el mapa de cobertura de la segunda etapa del SIT, donde las líneas amarillas representan las rutas alimentadoras y las azules las rutas auxiliares.

Imagen 3. Mapa de la red de transporte público del SIT en su segunda etapa



Fuente: Dirección General de Movilidad por medio de la solicitud de acceso a la información pública con folio SSI-2014-0689.

operación de 2 nuevas rutas troncales, 18 rutas alimentadoras y 12 rutas auxiliares adicionales y la realización de aproximadamente 630 mil viajes diarios (Dirección General de Movilidad, s.f.).

116. Como San Juan Bosco, España, Vista Hermosa, Las joyas, Vibar, El faro, Piletas, San Juan de Abajo, Los limones, Las margaritas, Granja las amalias, entre otras.

Entre el 2010 y el 2015, la ciudad de León pasó de tener un millón 300 mil habitantes a poco más de un millón 500 mil, de los cuales la población urbana correspondía a cerca del 90% del total (IMPLAN, 2015); se desarrollaron y construyeron nuevos centros habitacionales o fraccionamientos –principalmente en la zona norte, nororiente y sur de la ciudad– parques y zonas industriales –principalmente dedicadas a la industria automotriz–. Todo esto impactó en el incremento de la demanda de servicio y, por lo tanto, en la ampliación de la red de transporte público del SIT. En respuesta a esa demanda, a partir de octubre del año 2016 se implementó la tercera etapa del SIT, con una inversión aproximada de 803 millones de pesos, de los cuales 106 millones fueron aportados por el gobierno federal, 337 millones por el Ayuntamiento de León y 300 millones provenientes de inversión privada –de los concesionarios–. Esos montos financiaron la construcción de la microestación “Maravillas” –ubicada sobre el libramiento Morelos y bulevar las Torres– y de la estación “Timo-teo Lozano” –ubicada en el bulevar del mismo nombre–; además de la incorporación de las rutas troncales línea 6, línea 7, línea 8, línea 9 y línea 10, las cuales se sumaron a la red de rutas troncales que ya estaban operando (Ruiz, 2016). Con esta nueva etapa, la demanda para disminuir los tiempos de viaje se vio materializada con la creación de las rutas exprés hacia ciertas zonas –hospitales, zonas industriales– y de rutas para trasladar pasajeros de una estación de transferencia a otra, eliminando las paradas intermedias o sólo dejando algunas cuantas en puntos estratégicos. A partir de lo anterior, se logró ampliar el número de paraderos para las rutas troncales –en total suman 67– y aumentar el número de viajes en las distintas rutas.¹¹⁷

En retrospectiva, la implementación de esas 3 etapas del proyecto del SIT fue posible, fundamentalmente, por 2 factores: uno, por la estabilidad política en León, y dos, por la apertura de las organizaciones públicas para colaborar con los empresarios del transporte por medio de negociaciones y acuerdos (Actor clave 6). No menos importante fueron sus tres procesos simultáneos de reformas legales, gestión técnica y organización. En sus primeras dos etapas, se gestó e implementó en el marco

117. A la fecha, el número de viajes en las distintas rutas del transporte público rondan los 828,00 en promedio, según información obtenida de la solicitud de acceso a la información pública SSI-2019-1234.

de administraciones municipales del Partido Acción Nacional (PAN), lo cual permitió darle firmeza y continuidad al proyecto, ya que, al no haber alternancia en el poder ejecutivo municipal, los cambios en las organizaciones públicas eran menores. La tercera etapa del SIT se gestó, inicialmente, en el ejercicio de la administración 2012-2015 abanderada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y se implementó en 2016 con un gobierno panista.

En resumidas cuentas, las ventajas del SIT, como APP de servicio público, respecto al modelo convencional de transporte son: a) ahorro en el pago del servicio, gracias a la integración tarifaria; b) facilidad en la administración de los recursos provenientes de la prestación del servicio, gracias a la digitalización del pago y la gestión y distribución de los recursos en el organismo PagoBús; c) movilidad del usuario, la cual se logra gracias a la red de transporte que conecta 6 estaciones de transferencia por medio de rutas alimentadoras, auxiliares y troncales; d) la innovación en la prestación del servicio y su calidad, gracias a que las organizaciones involucradas comparten riesgos en la inversión de recursos; e) la respuesta rápida ante los cambios en la demanda del servicio –nuevos fraccionamientos, ampliación de derroteros, eventos contingentes–.

Conclusiones

Este trabajo buscó una visión de las APPs como mecanismos que permiten, a las organizaciones de gobiernos subnacionales, intervenir problemas públicos compartiendo la experiencia y recursos con organizaciones del sector privado. En este sentido, el caso de la APP del SIT de León arroja evidencia suficiente para declarar que las APPs no deben ser vistas como simples mecanismos de gestión y creación de infraestructura, y mucho menos, como meras concesiones; que los gobiernos subnacionales puedan utilizarlas como mecanismos que permiten intervenir problemas públicos e implementar políticas públicas, en situaciones donde los sectores público y privado acuerdan compartir experiencias y recursos para ofrecer a las necesidades –de movilidad urbana para este caso– de los ciudadanos. Sobre todo, muestra que las APPs pueden utilizarse para intervenir problemas públicos –como el de la movilidad urbana– en contextos

donde las exigencias y necesidades son cambiantes y donde las organizaciones de gobierno local tienen severas restricciones de recursos para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y para generar valor público (Moore, 2006).

La peculiaridad del SIT de León es la manera en que las organizaciones aglomeradas entorno a la APP respondieron a las demandas del entorno, o sea, por medio de negociaciones que involucraron, por un lado, a la Coordinadora de Transporte de León y la Dirección General de Movilidad en aspectos de prestación del servicio, modificación de derroteros, aumento/disminución en la frecuencia de servicio y atención de quejas; y, por otro lado, la misma Coordinadora de Transporte y la Comisión Tarifaria Mixta que, a solicitud de los empresarios, se reúne para revisar avances en la calidad del servicio y en los compromisos de los empresarios de transporte, cuando estos presentan una solicitud de incremento en la tarifa del servicio.

La teoría organizacional y la propuesta conceptual de las APPS son relevantes para que tomadores de decisiones y políticos elaboren mecanismos de intervención de problemas públicos en contextos de escasez de recursos y de afectaciones a la actividad gubernamental por medio de decisiones del medio ambiente –de otros actores políticos u organizaciones públicas–; y, donde la interacción con organizaciones privadas resulta pertinente. El estudio del SIT de León aporta evidencia empírica de que en la creación de una APP en transporte público no solo importa el diseño técnico –diseño de derroteros, establecimiento de tiempos de viaje, implementación de tecnología–, sino que un proceso de modificación organizacional –darle mayores recursos y capacidades a las organizaciones involucradas– y uno de reformas legales –otorgarle un marco jurídico a la APP que garantice pesos y contrapesos, una clara delimitación de atribuciones, responsabilidades y sanciones– son igual de importantes.

Es indudable que el SIT puede observarse como una APP que ha logrado, mediante el establecimiento de reglas e institucionalización de prácticas –como la negociación de acuerdos tarifarios y de toma de decisiones entre las partes involucradas en el servicio público– intervenir los problemas más apremiantes del servicio de transporte en la ciudad de León y cumplir con sus principales objetivos de efficientar la calidad del servicio,

mantener el ritmo de la movilidad urbana, mejorar la imagen del servicio, reducir el índice de accidentalidad, eliminar la competencia desleal entre operadores y concesionarios, reducir el congestionamiento vial, y sobre todo, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. El reto de la APP es mantener su esquema de atender, de manera oportuna, las nuevas necesidades de movilidad de los ciudadanos leoneses mediante nuevas rutas e innovación tecnológica.

Bibliografía

Libros

- Brunsson, Nils (2009). *Reform as routine. Organizational change and stability in the modern world*. New York: Oxford University Press.
- Christensen, Tom; Per Lægreid; Paul G. Roness & Kjell A. Røvik (2007). *Organization theory and the public sector. Instrument, culture and myth*. New York: Routledge.
- Dirección de Transporte de León & Universidad Iberoamericana León. (2004). *León, ciudad en movimiento: El transporte urbano en el desarrollo contemporáneo de León, 1900 a 2003*. León: UIA León.
- Fernández, Jorge (2016). *Derecho administrativo*. Ciudad de México: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, INEHRM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Hernández, Jorge, Manuel Gallarzo & José Espinoza (2011). *Desarrollo organizacional. Enfoque latinoamericano*. Ciudad de México: Pearson Educación.
- Jones, Gareth (2008). *Teoría organizacional. Diseño y cambio en las organizaciones*. Ciudad de México: Pearson educación.
- Long, Norman (2007). *La sociología del desarrollo. La perspectiva del actor*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, El Colegio de San Luis.
- Mintzberg, Henry (2005). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Simon, Herbert (1982). *El comportamiento administrativo*. Buenos Aires: Economía de la empresa.
- Stake, Robert (2005). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Morata.

Artículos de revistas

- Alfaro, Sergio; Víctor Mendoza & Cecilia Porras (2011). “Una guía para la elaboración de estudios de caso”, en *Razón y palabra*, (75): 1-25.
- Barreto, Carlos (2011). “Modelo de asociación público-privada: un enfoque de teoría de contratos”, en *Revista de Economía Institucional*, 13 (25): 249-274.
- Castelazo, Jorge (2009). “Reflexiones sobre modernización y modernidad político-administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, 44 (3): 11-34.
- De la Roza, Ayuzabet & Julio Contreras (2007). “El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales”, en *POLIS*, 3 (1): 17-67.
- Loo, Martín (2015). “Las asociaciones público-privadas en la Unión Europea. Elementos para un análisis sobre la concesión de obra pública”, en *Revista de derecho*, 45: 313-337.
- Moore, Mark (2006). “Creando valor público a través de asociaciones público-privadas”, en *Revista del CLAD reforma y democracia*, (34): 1-22.
- Montoya, César & Martín Boyero (2016). “El recurso humano como elemento fundamental para la gestión de calidad y la competitividad organizacional”, en *Visión de Futuro*, 20 (2): 1-20.
- Navarro, Alejandro (2013). “Asociaciones público-privadas en ciencia y tecnología”, en *Espiral*, 20 (57): 61-93.
- Oszlak, Oscar (2006). “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, en *POSTData. Revista de Reflexión*, (11): 11-56.
- Secretaría de la Función Pública (2015). “La modernización de la organización gubernamental”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63): 230-272.

Capítulos de libros

- Cejudo, Guillermo (2011). “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica”, en G. Cejudo, *Nueva gestión pública*, págs. 17-47. México: siglo XXI.
- Contreras, Julio & Ayuzabet de la Rosa (2013). “Organizaciones y políticas públicas. Elementos para trabajar una perspectiva organizacional de las políticas públicas”, en A. De la Roza y J. C. Contreras (coordinadores), *Hacia la perspectiva*

- organizacional de la política pública. Recortes y orientaciones iniciales*, págs. 13-56. Ciudad de México: Fontamara.
- Della Porta, Donatella & Michael Keating (2013). “¿Cuántos enfoques hay en ciencias sociales?”, en D. Della Porta y M. Keating, *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Un enfoque pluralista*, págs. 31-51. Madrid: Akal.
- Denzin, Norman & Yvonna Lincoln (2011). “Introducción general”, en N. Denzin e Y. Lincoln (eds.), *El campo de la investigación cualitativa*, págs. 43-102. Barcelona: Gedisa editorial.
- Meyer, John (1994). “Rationalized Environments”, en R. Scott y J. Meyer (eds.), *Institutional environments and organizations. Structural complexity and individualism*, págs. 32-54. Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Narad, Richard (2006). “The multicratic organization: A model for management of functional interdependence”, en T. Lynch, y P. Cruise, *Handbook of organization theory and management. The philosophical approach*, págs. 759-776. Boca Raton: Taylor & Francis Group.
- Venesson, Pascal (2013). “Estudios de caso y seguimientos de procesos: teorías y prácticas”, en D. Della Porta y M. Keating, *Enfoques y metodologías en las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista*, págs. 237-254. Madrid: Akal.

Hemerografía

- Castro, Rebeca (2001). Liberan al Transporte. *Periódico a.m.*, pág. 8.
- Cruz, Guillermo (2003). Arrancan las “orugas”. *Periódico a.m.*, pág. 1.
- Flores, Elda (2000). Solicita Ayala a Romero 80 MDP para transporte. *Periódico a.m.*, pág. 5.
- _____, Elda (2001). Acercan soluciones a ciudadanía municipalización del transporte. *Periódico a.m.*, pág. 8.
- Flores, Elda & Anguiano, Angélica (2002). Promete alcalde mejor transporte. *Periódico a.m.*, pág. 1.
- Porrás, Arturo (2002). Pasará transporte público a manos de los municipios. *Periódico a.m.*, pág. 3.

Webgrafía

- Asociación Latinoamericana de Sistemas Integrados para la Movilidad Urbana (2010). Sistema Integrado de Transporte-Op-

- tibus. Disponible en: <http://www.sibrtonline.org/downloads/s3-leon-sist-integra-4f3bb62456ee5>
- Banco de Desarrollo de América Latina (agosto 2013). Obtenido de Banco de Desarrollo de América Latina: <https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2013/08/que-es-movilidad-urbana/?parent=14062>
- ONU-HABITAT (2012). Movilidad. Obtenido de ONU-HABITAT. Por un mejor futuro urbano: <https://es.unhabitat.org/temas-urbanos/movilidad/>
- PagoBús (2013). Quiénes somos. Semblanza. Obtenido de PagoBús: <http://www.pagobus.com/quienesSomos/semblanza.html>
- Ruiz, Karla (2016). Inauguran tercera etapa del SIT. Disponible en: <https://www.am.com.mx/2016/10/28/leon/local/inauguran-tercera-etapa-del-sit-322872>
- Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center (2018). Acerca de las APP. Disponible en: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acerca>
- Secretaría de la Función Pública (2019). Función Pública y SHCP dan a conocer medidas adicionales de austeridad republicana. Disponible en: <https://www.gob.mx/sfp/articulos/funcion-publica-y-shcp-dan-a-conocer-medidas-adicionales-de-austeridad-republicana>

Otros documentos

- Alborta, Guillermo, Claudia Stevenson y Sergio Triana Sergio (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco de Desarrollo de América Latina (2010). Observatorio de movilidad urbana para América Latina. Caracas: CAF.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Constitución Política para el Estado de Guanajuato: http://www.ugto.mx/contraloriageneral/images/normatividad/02_CPEstadodeGuanajuato.pdf
- Dirección General de Movilidad (s.f.). Sistema Integrado de Transporte. Disponible en: <https://sitiosweb.leon.gob.mx/PDM/tu-transporte>

- Ayuntamiento Municipal de León (2001). Primer informe de gobierno. Por un León mejor. Documento consultado en Archivo Histórico Municipal de León.
- Ayuntamiento Municipal de León (2003). Tercer informe de gobierno. Tres años de obras y acciones para León. Documento consultado en Archivo Histórico Municipal de León.
- Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo. (2013). Hacia una estrategia nacional integral de movilidad urbana. ITDP.
- Instituto Municipal de Planeación (2009). Plan Maestro de Movilidad Urbana. Disponible en: <https://www.implan.gob.mx/publicaciones/estudios-planes-proyectos/infraestructura-equipamiento-desarrollo/movilidad/141-gestion-participativa-para-la-integracion-del-plan-maestro-de-movilidad-urbana-de-leon/file.html>
- Instituto Municipal de Planeación (s.f.). Síntesis del diagnóstico del municipio de León, Guanajuato. Disponible en: <http://implan.gob.mx/1/admin/diagLeon.pdf>
- Ley de Movilidad para el Estado de Guanajuato y sus Municipios. Disponible en: https://finanzas.guanajuato.gob.mx/c_legislacion/doc/leyes_estatales/25Ley_de_Movilidad_del_Estado_de_Guanajuato_y_sus_Municipios.pdf
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y Banco Interamericano de Desarrollo (2014). Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe. Innovación en la gestión financiera pública. OECD Publishing.
- Plan Nacional de Desarrollo (2019). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2019/abr/20190430-XVIII-1.pdf>
- Rebollo, Andrés (2009). Experiencia española en Concesiones y Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de infraestructuras públicas: marco general. Madrid: FOMIN, BID.
- Reglamento de Transporte Municipal de León, Guanajuato. Disponible en: https://www.leon.gob.mx/aplicaciones/normasleyes/public/documentos/201701311019120.REGLAMENTO%20DE%20TRANSPORTE%20MUNICIPAL.pdf?tipid=&s_norm_nombre=Reglamento+de+Transporte+Municipal
- Sánchez, Emmanuel (2015). *La percepción de la calidad del servicio del Sistema Integrado de Transporte de la ciudad de León*. Tesis de licenciatura para obtener el grado de licenciado en Administración Pública, Universidad de Guanajuato, México.

Solicitud de acceso a la información pública SSI-2019-1234.
Solicitud de acceso a la información pública con folio SSI-2014-0689.

Entrevistas

Actor clave 3. Entrevista realizada en secretaria del Honorable Ayuntamiento de León. 6 de octubre de 2017.

Actor clave 5. Entrevista realizada en Dirección General de Economía. 18 de octubre de 2017.

Actor clave 6. Entrevista realizada en Dirección General de Movilidad. 18 de octubre de 2017.

Actor clave 8. Entrevista realizada en Oficinas de la línea de transporte Centro-Bellavista. 13 de febrero de 2018.

TERCERA PARTE

**LA COLABORACIÓN PÚBLICO Y PRIVADO
EN SENTIDO AMPLIO O GENERAL**

CAPÍTULO VIII

CENTROS DE INVESTIGACIÓN PÚBLICO PRIVADOS: NUEVOS MODELOS PARA AFRONTAR EL VIEJO DESAFÍO DE LA COLABORACIÓN ACADEMIA E INDUSTRIA

Miguel Adolfo Guajardo Mendoza¹¹⁸

Introducción

Existe una amplia literatura que documenta la importancia, así como los desafíos de la colaboración del sector privado, con los centros de investigación que suelen ser de carácter público (Gray y Walters, 1998; Etzkowitz, 1998; Etzkowitz y Leydesdorff, 2000; Adams *et al.*, 2001; Audretsch *et al.*, 2001; Etzkowitz, 2003; Boardman y Gray, 2010; Boardman y Ponomariov, 2011; Cárdenas *et al.*, 2014; Bozeman *et al.*, 2012; Gibson *et al.*, 2019). Lo importante de esta colaboración son las sinergias que pueden generarse a partir de los recursos, capacidades e intereses, del sector privado con el público.

Este tema es crucial para países como México, en los que el sector privado invierte apenas un tercio del total de los recursos para investigación y desarrollo de tecnología, en contraste con el promedio de los países de la OCDE que invierten dos tercios (OECD, 2018).¹¹⁹ Respecto a la colaboración entre los dos sectores de interés (público–privado), de acuerdo con cifras de la Encuesta Sobre Investigación y Desarrollo Tecnológico (ESIDET) 2014,¹²⁰ únicamente el 8% de las empresas mexicanas que desarrollaron alguna innovación lo hicieron en colaboración con universidades o centros de investigación.

En contraste, los países con más colaboración en el mismo periodo fueron: Corea del Sur (15%), Reino Unido (18%), Japón (18%), Francia (25%), Irlanda (31.2%), Bélgica (35.7%), Austria

118. Centro de Investigación y Docencia Económicas. miguel.guajardo@cide.edu

119. Main Science and Technology Indicators. OCDE. Consultado el 3 de abril de 2019 (<http://www.oecd.org/sti/msti.htm>).

120. Es la última versión de la ESIDET que se encuentra publicada en el portal del INEGI (<https://www.inegi.org.mx/programas/esidet/2014/default.html#Tabulados>).

(39.7%) y Finlandia (45.05%) (OCDE, 2017).¹²¹ Los primeros cuatro países son tradicionalmente líderes en indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), aunque en este caso presentan niveles intermedios de colaboración. Lo anterior se explica porque cuentan con empresas de tecnología robustas que son capaces de desarrollar por su cuenta buena parte de sus innovaciones.

En cambio, los siguientes cuatro países tienen una historia distinta, pues han logrado acelerar el paso en materia de innovación gracias al fuerte énfasis que han dado a la colaboración del sector privado con el académico. Frente a empresas para las que históricamente el desarrollo de tecnología no había sido su eje rector, la acertada apuesta parece haber sido la de sumar fuerzas con el capital humano e infraestructura que tienen las instituciones de educación superior o los centros de investigación existentes.

México requiere una estrategia como la de estos últimos países para fomentar la colaboración de las empresas privadas con los centros públicos de investigación. El objetivo de este documento es abonar en la configuración de dicha estrategia, mediante una propuesta para la creación de Centros Público-Privados para la Investigación e Innovación (CIPP), a partir de la figura de Asociaciones Público-Privadas, que ha funcionado adecuadamente en otros sectores.

El objetivo es presentar las características fundamentales de diferentes modalidades de CIPP que pueden ser adecuadas para el contexto mexicano. Para ello, el documento está dividido en cuatro secciones, la primera presenta la justificación del tema seleccionado. La segunda se concentra en analizar el marco conceptual de la colaboración entre sectores para la producción de CTI. La tercera presenta algunos conceptos de Asociaciones Público Privadas (APPS), además de los elementos clave del diseño institucional de los CIPP en México. Finalmente, en la cuarta sección se presentan algunas reflexiones finales.

121. Se consultó el portal de la OCDE sobre indicadores y estadísticas de innovación: <http://www.oecd.org/innovation/inno-stats.htm> (consultado el 24 de junio de 2019).

Justificación del tema

Las actividades de ciencia, tecnología e innovación (ACTI) son el conjunto de actividades sistemáticas que están estrechamente relacionadas con la generación, avance, diseminación y aplicación del conocimiento científico, técnico o de innovación, en todos los campos pertinentes (UNESCO, 1984: 17). Las ACTI se pueden clasificar en cuatro tipos: 1) Investigación y Desarrollo Experimental (IDE), 2) Educación en Ciencia, Tecnología e Innovación (ECTI), 3) Servicios Científicos y Tecnológicos (SCT), y 4) Actividades de Innovación (AI).

De acuerdo con el Manual de Frascati (OCDE, 2015) la IDE involucra el trabajo creativo realizado de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones (OCDE, 2002). El mismo manual señala que la IDE engloba la investigación básica, la investigación aplicada y el desarrollo experimental. La investigación básica tiene como objetivo obtener nuevos conocimientos sin la generación de alguna aplicación determinada; la investigación aplicada, por su parte, se enfoca a la obtención de un objetivo práctico específico relacionado con una investigación; por último, el desarrollo experimental tiene como foco principal la producción de nuevos materiales, productos, dispositivos, la puesta en marcha de nuevos procesos, sistemas o servicios (OCDE, 2015).

Los SCT engloban a todas las actividades relacionadas con la investigación y el desarrollo experimental que contribuyen a la producción, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y técnicos (UNESCO, 1984; 16). Entre estos se encuentran las actividades de CTI de las bibliotecas, museos e institutos de traducción. Además, la recogida de información sobre fenómenos socioeconómicos, ensayos, normalización, servicios de asesoría agrícola e industria, así como las actividades de patentes a cargo de organismos públicos.

Por su parte, la ECTI comprende todas las actividades de enseñanza superior o formación especializada no universitaria; las labores de enseñanza superior y formación que desemboquen en la obtención de un título universitario; así como las de for-

mación y perfeccionamiento posterior al grado universitario y de formación organizada y permanente de científicos e ingenieros (UNESCO, 1984: 16).

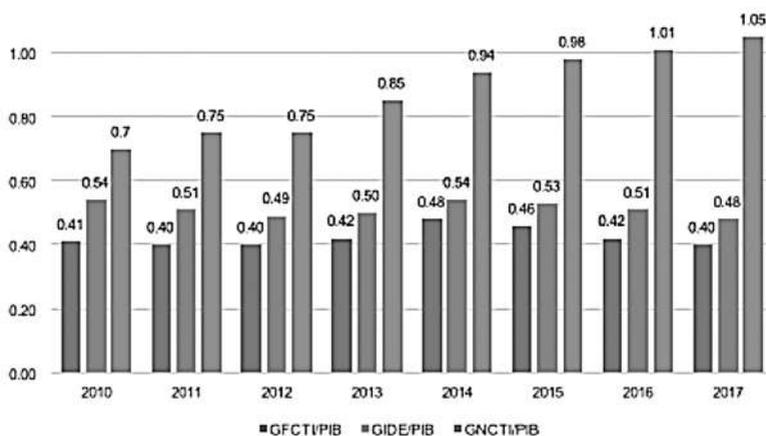
Otro concepto importante son las Actividades de Innovación, que es la introducción de un nuevo, o significativamente mejorado, producto (bien o servicio), de un proceso, de un nuevo método de comercialización o de un nuevo método organizativo, en las prácticas internas de la empresa, la organización del lugar de trabajo o las relaciones exteriores (OCDE, 2005: 58). Se ha denominado innovación tecnológica a la que ocurre sólo en productos o procesos. Finalmente, el rasgo distintivo de cualquier tipo de innovación es que debe haber sido lanzada al mercado (OCDE, 2005: 59).

Para cuantificar el gasto que una nación realiza en actividades de CTI se utilizan tres indicadores que se calculan de forma relativa al Producto Interno Bruto (PIB). El primer indicador es el Gasto Nacional en Ciencia, Tecnología e Innovación (GNCTI) –que comprende todos los rubros de las ACTI–; el segundo es el Gasto en Investigación y Desarrollo Experimental (GIDE), mientras que el tercero es el Gasto Federal en CTI (GFCTI) que contempla todos los rubros de las ACTI hechos por el gobierno federal exclusivamente. En los tres casos se divide entre el producto interno bruto para poder hacer las cifras comparables entre países. La Gráfica 1 nos muestra el comportamiento de los tres indicadores para México de 2010 a 2017.

El indicador de referencia para comparaciones internacionales es el GIDE como porcentaje del PIB, para el cual México ha tenido desde hace tiempo una meta nunca alcanzada del 1%. México apenas alcanzó el 0.48% en 2017 frente al 4.6 que invierte Israel, 4.24 de Corea del Sur, 3.14 de Japón, 2.7 de Estados Unidos, China 2.12, Brasil 1.28, Turquía 0.88, Sudáfrica 0.80, así como el 0.63 que reporta Argentina. Las cifras no dejan duda de que la inversión hecha en nuestro país para producir nuevo conocimiento está por debajo de la que hacen otros países, incluso la de algunos bastante similares.

Sin embargo, el GNCTI como porcentaje del PIB cuenta una historia distinta pues ha registrado un crecimiento importante en los últimos años. Esto significa que, aunque se destinan pocos

Gráfica 1. GNCTI, GIDE y GFCTI como porcentaje del PIB (2010-2017)

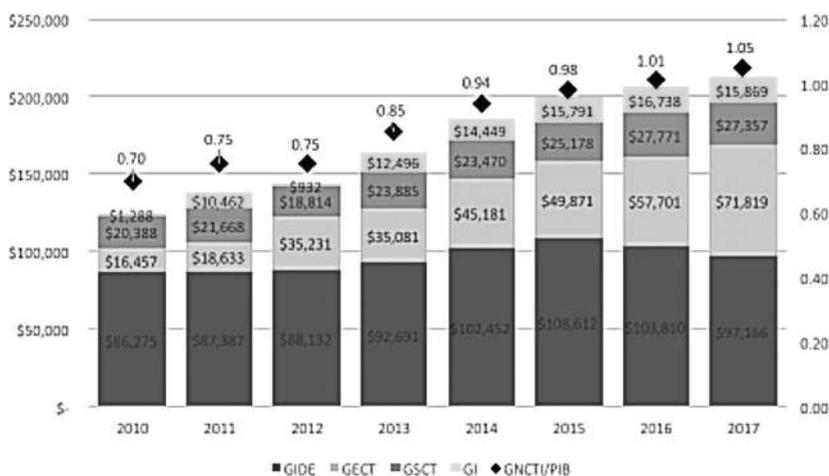


Fuente: elaboración propia con base en el Informe General del Estado de la Ciencia, Tecnología e Innovación 2017 (disponible en: <http://www.sicyt.gob.mx/index.php/transparencia/informes-conacyt/informe-general-del-estado-de-la-ciencia-tecnologia-e-innovacion/informe-general-2017>). La consulta se hizo el 10 de julio de 2019.

recursos para generar nuevo conocimiento, otros rubros sí se incrementaron de forma importante. La Gráfica 2 muestra que el Gasto en Innovación (GI) creció 11 veces, el Gasto en Educación Científica y Tecnológica (GECT) aumentó 4.3, mientras que el Gasto en Servicios Científicos y Tecnológicos aumentó 30%.

La evidencia muestra que México se ha estancado en los recursos destinados a la investigación de punta (básica o aplicada), pero sigue creciendo en aplicaciones, servicios o innovaciones. Esto dibuja el perfil de un país que no ha logrado que sus inversiones monetarias en formación de capital humano y en innovación –las cuales crecen especialmente en educación científica– se sintonicen con las realizadas para producir nuevo conocimiento científico (que mantienen los mismos niveles de hace una década). Esto se contrapone con la experiencia de los países exitosos que han consolidado economías basadas en el conocimiento y son aquellos que han logrado que su aparato científico marche al mismo ritmo que el productivo.

Gráfica 2. GNCTI respecto al PIB de acuerdo con su composición (2010-2017) (millones de pesos de 2017)



Fuente: elaboración propia con base en información del cierre de la cuenta pública.

Un dato crucial para explicar la desconexión antes descrita es que sólo el 8% de las empresas mexicanas que introdujeron alguna innovación lo hicieron en colaboración con universidades o centros de investigación. Los datos mostrados en la introducción de este documento muestran las diferencias abismales respecto a países desarrollados. De acuerdo con la ESIDET, 2014, el porcentaje de colaboración es de 12% cuando únicamente se consideran las empresas grandes de más de 751 empleados, lo cual confirma que el problema se presenta independientemente de su tamaño.

Las actividades científicas son más exitosas cuando se realizan en un contexto de redes de colaboración altamente conectadas. Se puede argumentar que los países con economías del conocimiento son aquellos que han logrado construir capital social, entendido como el conjunto de relaciones sociales de reciprocidad basadas en la confianza, que pueden ser construidas, para la consecución de ciertos fines, de acuerdo con de León (2018 a: 12; 2018 b: 65).

Marco conceptual de la colaboración entre sectores para la producción de CTI

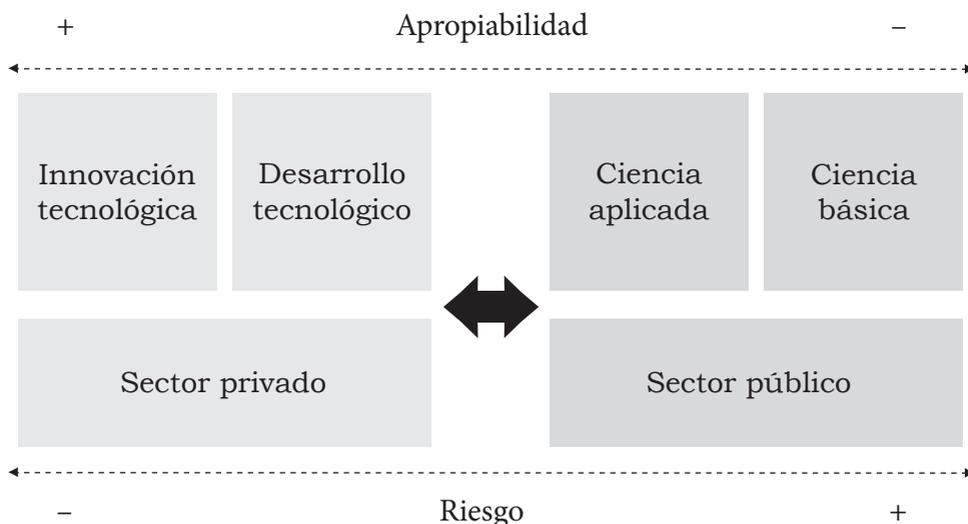
Una de las aportaciones teóricas más importantes para eslabonar la cadena que conecta la producción científica con la innovación es la del Modelo de Cadenas de Kline y Rosenberg (1986). Este modelo sostiene que la relación entre ciencia, tecnología e innovación tecnológica no es tersa, ordenada ni estructurada, e identifica cinco rutas para producir innovación. Las primeras dos se producen en el proceso de producción sin la necesidad de hacer uso de conocimiento científico (Kline and Rosenberg, 1986: 288). La tercera se genera a partir del vínculo con el cúmulo de conocimiento científico o tecnológico disponible. La cuarta supone que los avances radicales en el conocimiento pueden generar nuevos inventos o aplicaciones susceptibles de ser llevadas al mercado. Finalmente, la quinta conecta al mercado con la investigación científica pues argumenta que son las necesidades de los consumidores las que dictan lo que se investiga o desarrolla tecnológicamente (Kline and Rosenberg, 1986: 290).

Los actores del sector privado juegan un papel diferente de los del público en la generación de todas las rutas mencionadas. Para comprenderlo es importante retomar a Richard Nelson (1959), quien se preguntó por qué los privados gastaban poco en ciencia básica en los Estados Unidos. Como respuesta planteó la existencia de una falla de mercado debido a la naturaleza de bien público del conocimiento. La producción eficiente de conocimiento requiere que los privados se apropien, es decir, obtengan beneficios económicos del conocimiento generado, mientras que su uso eficiente implica que dichos conocimientos estén disponibles para ser utilizados en nuevas investigaciones.

Por eso, según Nelson (1959), las empresas privadas están más interesadas en incrementar su gasto en investigación a medida que tienen más posibilidades de apropiarse del conocimiento que crean. Cualquier proyecto de ciencia básica tiene menor apropiabilidad que uno de ciencia aplicada, ya que en la primera no se busca resolver un problema específico, sino expandir la frontera del conocimiento, aunque no se obtengan aplicaciones inmediatas. En consecuencia, los resultados son menos previsibles, lo cual desincentiva a que los privados los realicen.

Lo anterior significa que generalmente los privados tenderán a estar más presentes en los últimos eslabones de la cadena de CTI, los más cercanos a la innovación tecnológica. En contraste, los actores públicos, como instituciones de educación superior o centros públicos de investigación, estarán mucho más concentrados en los primeros eslabones –como ciencia básica o aplicada– (ver Figura 1).

Figura 1. Orientación sectorial tradicional en los diferentes eslabones de la cadena de CTI



Fuente: elaboración propia.

No obstante, es posible que una empresa realice actividades de ciencia básica, de hecho, muchas de las grandes corporaciones existentes lo hacen (Google, IBM, Microsoft, Amazon, Volkswagen y Samsung son las que más gastan en el mundo). Las empresas de gran tamaño pueden hacerlo porque son capaces de resistir las pérdidas financieras cuando no se llega a los resultados esperados. También lo hacen porque su grado de apropiabilidad es mayor dado que tienen múltiples líneas de productos en las cuales aplicar sus desarrollos tecnológicos. Finalmente, lo pueden hacer empresas que se encuentran sumamente arraigadas en sus mercados, de tal forma que cuentan con una base

estable de clientes que permanecerán leales incluso cuando sus desarrollos tecnológicos no sean los mejores.

Sin embargo, si la empresa bajo análisis no es una gigante multinacional con todas las ventajas enumeradas, es difícil que se arriesgue a invertir en ciencia básica o aplicada. Estas empresas normalmente se rezagan de sus competidores o compran paquetes de tecnología diseñados por otras empresas, con frecuencia en otros lugares del mundo. En una economía como la mexicana, en la que más del 90% de las unidades económicas son micro, pequeñas o medianas empresas, la inversión privada en ciencia básica es un fenómeno más bien extraño.

Como lo ha argumentado Mariana Mazzucato (2019), los gobiernos también incursionan en las actividades de innovación cuando, a través de sus empresas públicas, ofrecen productos o servicios mejorados a partir de nueva tecnología. Incluso, sin ser un monopolio público, pueden competir exitosamente con las empresas del sector privado. También lo hacen como entes financiadores de proyectos de desarrollo tecnológico aplicado, cuando aún no es completamente claro que se puedan obtener beneficios económicos de estos. Los recursos públicos han sido históricamente mucho menos adversos al riesgo que inherentemente acompaña a los proyectos de innovación tecnológica.

En suma, no existe una frontera perfectamente definida entre las actividades que puede desarrollar el sector público o el privado en materia de CTI. Sin embargo, sí existen ciertas orientaciones o propensiones en cada uno de ellos, explicadas en buena medida por los dos factores presentados en la Figura 1 (apropiabilidad-riesgo). El sesgo de cada sector hace que las empresas privadas puedan ser un socio estratégico para aquellos gobiernos que buscan economías construidas en torno a productos innovadores de alto valor agregado.

Modalidades de Centros de Investigación en el mundo

Los Centros de Investigación son organizaciones que han proliferado en todo el mundo en los que se desarrollan actividades de investigación, progreso tecnológico, innovación tecnológica, así como de formación de capital humano especializado. Estas or-

ganizaciones han sido creadas tanto por el sector público como el privado, con objetivos, alcances e intereses distintos. Los Centros Públicos de Investigación han sido tradicionalmente entes que se han destacado en la producción de ciencia básica, aplicada, así como en el desarrollo de tecnologías que se encuentran alejadas de la etapa de comercialización. Un ejemplo son los Organismos Públicos de Investigación (OPI) de España creados para la ejecución directa de actividades de investigación científica, técnica, así como la prestación de servicios tecnológicos para el adecuado progreso de la sociedad (Ley 14/2011, CTI).

En el modelo español es el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades el encargado de coordinar los OPI, entre los que se encuentran: la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC); el Instituto de Salud Carlos III (ISCIII), el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), el Instituto Nacional de Investigación y Tecnología Agraria y Alimentaria (INIA), el Instituto Español de Oceanografía (IEO), el Instituto Geológico y Minero de España (IGME), así como el Instituto de Astrofísica de Canarias (IAC).

El modelo mexicano de Centros Públicos de Investigación (CPI) es bastante similar al caso de España, pues cuenta con un sistema que aglutina a 27 Centros Públicos de Investigación¹²² que dependen del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), agencia gubernamental encargada de coordinar todas las actividades de CTI en dicho país. Además, existen otros CPI que forman parte del gobierno federal, aunque están inmersos en otros sectores gubernamentales, como el Instituto Nacional de Energía Nuclear (ININ), órgano descentralizado de la Secretaría de Energía, o el Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional (CINVESTAV), que depende de la Secretaría de Educación Pública. Tanto al modelo español como el mexicano lo define su dependencia jerárquica respecto a los gobiernos de sus países.

Existen otros esquemas de organización híbridos en los que los centros de investigación no forman parte del aparato gubernamental de un país, aunque sí financian una buena parte de

122. Los centros que forman parte de este sistema pueden consultarse en: <https://centrosconacyt.mx/>

sus actividades con recursos públicos. Un ejemplo es la Sociedad Max Planck para la Promoción de la Ciencia, que es una red que opera 80 institutos de investigación especializados en ciencias naturales, principalmente en Alemania. El 84% de su presupuesto proviene de aportaciones de diferentes instancias gubernamentales de aquel país, mientras que el resto se genera a partir de donaciones, servicios prestados a particulares, entre otros. La diferencia de la Sociedad Max Planck respecto al modelo mexicano o español, que también generan ingresos propios, es que la primera no depende jerárquicamente de alguna instancia gubernamental.

Un tercer modelo que ha surgido para incrementar la colaboración del sector académico con el privado, en materia de investigación, han sido los centros de investigación con la industria (Adams *et al.*, 2001: 73). En Estados Unidos es posible encontrar casos de este tipo, como el Programa de Estudios de la Industria Aérea del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés).¹²³ Este centro de investigación se ha formado con profesores, personal, así como estudiantes de diferentes escuelas del MIT para estudiar la industria aeronáutica a nivel mundial. Los financiadores son el Consorcio de la Industria Aeronáutica que tiene entre sus miembros a: American Airlines, Boeing Commercial Airplanes, Delta Airlines, Lufthansa German Airlines, United Airlines, Hewlett-Packard Travel and Transportation. Estas empresas, a cambio, obtienen asesoría, acceso privilegiado a los resultados de investigación, capacitación de personal, acceso a instalaciones, así como a eventos especiales.

El cuarto modelo también implica la colaboración público-privada para realizar actividades de investigación, aunque en este caso la colaboración no se produce a nivel de industria sino con una empresa en particular. Un ejemplo de esto es el reciente anuncio de Apple sobre la creación de un centro de investigación conjunto con la Universidad de Tsinghua que estará enfocado en machine learning y en visión computacional. En este tipo de colaboración individual, las empresas privadas generalmente

123. Se puede consultar información de este Centro en la página siguiente: http://web.mit.edu/airlines/airline_industry_consortium/airline_industry_consort_members.html

tienen objetivos bastante delimitados, mientras que las instituciones educativas persiguen ingresos adicionales que les permitan fortalecer sus labores cotidianas.

Finalmente, existen centros de investigación y desarrollo completamente privados que son instalados por empresas privadas cuyo objetivo es desarrollar actividades de CTI que les permitan introducir productos nuevos o mejorados tecnológicamente. Por ejemplo, Huawei,¹²⁴ el gigante tecnológico chino, cuenta con 16 centros de este tipo en diferentes ciudades de Canadá, China, Estados Unidos, Francia, Rumania, Suecia e India. No existe duda de lo importantes que han sido estos centros de investigación privados para la consolidación de algunas de las empresas más innovadoras del mundo, pero este tipo de centros tiende a proteger sus desarrollos en forma de secretos industriales, lo cual ralentiza la circulación del conocimiento (Cuadro 1).

Esbozo de modalidades de CPPI para México

La figura de las Asociaciones Público Privadas (APPS) puede ser crucial para instituir una red de CPPI en México. Las APPS son estrategias que reúnen a la inversión privada con la pública para crear sinergias que permiten la realización de proyectos, los cuales, difícilmente, serían viables bajo otro esquema (Lozano *et al.*, 2017: 24). De acuerdo con el Banco Mundial (2012), una asociación público-privada es un acuerdo entre el sector público y el privado en ciertos servicios o labores que son responsabilidad del primero, son suministrados por el segundo bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos.

Otra definición bastante conocida de APP es la de Van Ham (2001: 598), quien las describe como cooperaciones de algún tipo de durabilidad entre actores públicos y privados en las que conjuntamente se desarrollan bienes, además de que se comparten riesgos, costos y recursos. En ésta se incorpora la duración de la cooperación como un factor importante para entender sus diferencias respecto a los instrumentos tradicionales de contra-

124. Se puede consultar más información sobre Huawei en file:///C:/Users/Miguel/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/EIF%20Study%20Visit%20Milan_%20Huawei%20(1).pdf

Cuadro 1. Tipos de centros de investigación de acuerdo con el grado de cooperación entre sectores

Tipo de centros de investigación	Estructura organizacional	Fuente de financiamiento	Principal orientación temática	Ejemplos
Centros Públicos de Investigación	Forman parte del gobierno, aunque tienen sus propias instancias de gobierno a menudo formadas por órganos colegiados	Recursos públicos	<ul style="list-style-type: none"> • Ciencia básica • Ciencia aplicada • Desarrollo de tecnología • Formación de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Organismos Públicos de Investigación de España • Centros Públicos de Investigación de México • Centro Nacional para la Investigación Científica de Francia • Sociedad Max Planck de Alemania
Centros de Investigación de la Academia en Colaboración con la Industria	Cuentan con órganos directivos que rinden cuentas a la universidad y a las empresas que los financian	Mezcla de recursos público-privados	<ul style="list-style-type: none"> • Ciencia aplicada • Desarrollo de tecnología • Estudios de prospectiva tecnológica • Formación de recursos humanos 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Estudios de la Industria Aérea del Instituto Tecnológico de Massachusetts • Carnegie Mellon Electricity Industry Center • Competitive Semiconductor Manufacturing Program University of California, Berkeley • Programa de la NSF de Centros de Investigación Colaborativos de la Industria
Centros de Investigación de la Academia con un único socio privado	Cuentan con órganos directivos que rinden cuentas a la universidad y a la empresa	Mezcla de recursos público-privados	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicaciones tecnológicas específicas • Innovaciones tecnológicas • Generación de propiedad intelectual 	<ul style="list-style-type: none"> • Huawei Innovation Lab con la Universidad de Pavia en Italia para Circuitos Electrónicos • Centro de Investigación de Apple con la Universidad de Tsinghua en China para machine learning • Centro de Inteligencia Artificial de Samsung-Cambridge
Centros Privados de Investigación	Cuentan con flexibilidad para sus actividades de CTI, pero dependen jerárquica – financieramente de una empresa privada	Recursos privados	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de tecnología • Generación de propiedad intelectual • Innovaciones tecnológicas • Innovaciones en procesos 	<ul style="list-style-type: none"> • IBM Research Centers (19 centros + 12 laboratorios) • Huawei Research Centers (16 centros) • Pfizer (9 centros) • Roche (3 centros + 4 laboratorios)

Fuente: elaboración propia.

tación. Además, se pone de manifiesto la enorme complejidad inherente en la vinculación entre dos tipos de actores que tienen objetivos diferentes que, ocasionalmente, se contraponen.

Las APPs pueden manifestarse en todas las fases del bien que se pretende generar (diseño, construcción, financiamiento u operación) o sólo en algunas de ellas. Por ejemplo, existe la modalidad de Construir-Operar-Transferir, en la que el concesionario tiene la tarea de financiar y administrar la operación de la infraestructura para la prestación de un servicio; sin embargo, al cumplimiento del plazo del contrato, los activos son transferidos al gobierno (Chiapa, 2018: 116). Otra modalidad es la de Construir-Poseer-Operar-Transferir, que añade la fase de posesión del activo por parte del agente que, al igual que en el caso anterior, habrá de cederse a la autoridad al término del contrato (Chiapa, 2018: 116). En otras ocasiones, el sector privado puede intervenir sólo en alguna de las fases antes señaladas.

En buena medida, las APPs nacieron como un instrumento para aliviar las restricciones presupuestales del sector público, pero esto no es así para el caso que se presenta en este capítulo. También se les considera un instrumento adecuado para incrementar la eficacia de la política de CTI (Navarro, 2013: 62). Aunque la disponibilidad de recursos adicionales siempre será algo deseable sin importar su sector de procedencia, la razón por la que los CIPP son importantes en cualquier país es la fuerte orientación que los actores de ambos sectores (público-privado) tienen hacia determinadas actividades de CTI. La propensión por especializarse se ha convertido en una perniciosa desconexión entre los eslabones que deberían ligar la producción de conocimiento con su aplicación.

En 2012 se publicó en México la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) que incluye esquemas de asociación, que van desde una contratación de servicios hasta un proceso de concesión. En ella se señala explícitamente que la realización de proyectos de este tipo implica la celebración de un contrato de largo plazo. Este aspecto es crucial para los CIPP que se proponen en este documento, pues la colaboración que actualmente existe entre los CPI y el sector privado es para prestar servicios específicos sin que se garantice ninguna continuidad. La implicación de considerar la figura de APP es que esta colaboración sería de lar-

go aliento, lo cual permitiría que los tecnólogos e investigadores involucrados se especializaran mucho más en ciertos temas. La especialización, por su parte, es un factor crucial cuando se tiene como objetivo generar aplicaciones tecnológicas puntuales.

De acuerdo con Navarro (2013: 67), en México se pueden identificar cuatro categorías: 1) empresas público privadas que contemplan a las empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, así como empresas sin personalidad jurídica; 2) contratación tradicional de obra pública, servicios relacionados, arrendamientos, adquisiciones o suministros; 3) concesiones mediante las cuales el Estado delega o faculta a una persona del sector privado para explotar un bien o servicio; y 4) contratación integral, que comprende la contratación a largo plazo de servicios que requiere la autoridad para dar mejor cumplimiento a su función.

Lo que se propone en este documento es una combinación de modalidades de centros de investigación que se concentren en distintos tipos de actividades de CTI. La primera es la que se produce a partir de las *colaboraciones tradicionales que han realizado los CPI con empresas privadas para prestar servicios específicos*. Se esperaría que este tipo de colaboraciones siguieran existiendo pues históricamente han generado un porcentaje importante de los ingresos de este tipo de centros. En este esquema, los CPI mantendrían dos objetivos principales, siendo el primero el realizar actividades de ciencia básica, ciencia aplicada, así como generación de tecnología en sus primeras fases de desarrollo. El segundo sería formar capital humano de alto nivel a través de programas de posgrado formales.

Este esquema de colaboración tradicional permite que los privados aprovechen el capital humano e infraestructura de los CPI, financiados fundamentalmente con recursos públicos. A cambio, los privados realizan pagos que son útiles para complementar los salarios de los investigadores, dar mantenimiento a las instalaciones, adquirir nuevos equipos, entre otras cosas. Este tipo de esquema implica el establecimiento de reglas claras que permitan un equilibrio entre el tiempo dedicado por los investigadores a los proyectos de desarrollo tecnológico para empresas, las actividades científicas, así como las labores de docencia.

En esta modalidad de colaboración, la propiedad intelectual o de derechos de autor generada comúnmente pertenece a las empresas privadas que contratan los servicios. En ese sentido, los beneficios que pueden obtener los CPI se ven limitados, casi por completo, al pago que reciben. Sin embargo, estos tienen que estar constantemente trabajando con clientes distintos que solicitan diferentes tipos de servicios o desarrollos tecnológicos. Aunque, necesariamente, existe cierto grado de especialización, porque es impensable que un investigador especializado en polímeros transite fácilmente a programar líneas de código de inteligencia artificial; por lo tanto, el conjunto de temas entre los que oscilan los investigadores de este tipo de centros suele ser amplio.

Por su parte, los *Centros de Investigación de la Academia en Colaboración con la Industria (CIACI)* representan una modalidad de colaboración más estable que la anterior. Este caso supone que un sector industrial claramente definido tiene interés en desarrollar investigación, tecnologías e innovaciones que puedan ser de interés para todas las empresas que lo componen. Comúnmente, la colaboración se realiza con alguna universidad o centro de investigación establecido que tiene líneas de investigación que son de interés para el grupo de empresas. Este tipo de asociación de largo aliento permite la especialización de los investigadores en los temas que son el objetivo del CIACI.

Un aspecto relevante sobre este tipo de colaboración es que debe tener un grado importante de independencia respecto a los entes que le dan origen. Esto es sumamente complicado en términos organizacionales dado que ambas son sus financiadoras, lo cual fomenta que exista una tensión inevitable entre los objetivos que tiene la institución pública frente a los que tienen los privados. Parte de la solución dada a estas tensiones es que una fracción importante de los investigadores de un CIACI de esta índole sean de dedicación exclusiva, mientras que el resto pueden equilibrar sus actividades de docencia o generación de investigación pública con las que son exclusivas para la colaboración.

Este tipo de colaboración no implica necesariamente un pago por prestación de servicios de los privados a la institución pública que alberga al CIACI. En estos casos se acepta que el tema de investigación sea de interés conjunto, por lo que los privados

suelen financiar laboratorios, instalaciones especializadas, recursos para la contratación del personal de dedicación exclusiva o para compensar a investigadores que desarrollan actividades extras. La institución pública por su parte suele aportar instalaciones, capital humano e infraestructura que se complementa con lo que aportan los privados.

Los CIACI pueden incrementar las capacidades de una industria específica para competir con otras localizadas en diferentes partes del mundo. Lo anterior suele repercutir en el mantenimiento o creación de empleos, atracción de inversión e implementación de mejores políticas públicas. También existen beneficios para la institución pública que alberga el CIACI, la cual puede posicionarse como líder en el tema de especialización, además de que logra ofrecer programas de estudio mucho más especializados para quienes desean estudiar temas relacionados con la industria con la que colaboran.

La modalidad de *Centros de Investigación de la Academia con un Único Socio Privado* (CIACI) guarda muchas similitudes con la descrita anteriormente. La diferencia fundamental radica en que, en este caso, se colabora con un solo actor privado que suele tener necesidades tecnológicas específicas. En este caso, el CIACI resultante también suele crearse en el seno de alguna institución pública educativa o de investigación que cuenta con ciertas capacidades preestablecidas.

La colaboración asociada con el CIACI también suele ser de largo aliento, aunque puede estar condicionada al logro de determinados objetivos que son mucho más tangibles que los de los centros con la industria. En este caso, los objetivos suelen ser dispositivos, componentes o desarrollos específicos que pretenden ser incorporados en alguna de las líneas de negocio de la empresa privada. Esto implica que la propensión a proteger los resultados a través del secreto industrial suele ser mucho más recurrente que en las otras modalidades descritas.

En esta modalidad se debe dirimir la pertenencia de los derechos de propiedad intelectual entre la empresa privada, las universidades o centros públicos que albergan el CIACI, e incluso existen otros casos, como los Estados Unidos con la Bayh-Dole Act, en los que se permite a los propios investigadores ser los

titulares de los derechos de autor o propiedad intelectual. En todo caso, al igual que los centros con la industria, se requieren reglas claras en contratos.

En suma, las tres configuraciones de centros de investigación esbozadas implican diferentes niveles de colaboración que pueden comprenderse mejor a partir de los elementos clave que se enuncian en la Figura 2. No obstante, debe reconocerse la multiplicidad de desafíos organizacionales que suponen, principalmente, los dos que contemplan acciones coordinadas entre dos tipos de actores con objetivos, dinámicas, cultura organizacional e intereses que pueden ser por completo diferentes e, incluso, contrapuestos (Bruneel *et al.*, 2010). No es el objetivo de este documento analizar estos desafíos, pero vale la pena ponerlos sobre la mesa para futuras investigaciones sobre el tema.

Figura 2. Elementos clave de las modalidades de CIPP



Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

México tiene niveles bajos de colaboración entre el sector público y el privado para el desarrollo de tecnología e innovación. La colaboración no es importante únicamente por los recursos financieros que pueden aportar los privados, sino porque cada sector (público-privado) tiene cierta propensión, ventajas e intereses particulares en determinados eslabones de la cadena que relaciona las actividades de CTI. Se considera que las políticas que buscan la colaboración entre sectores son, por lo tanto, una apuesta inteligente para sacar el máximo provecho de sus capacidades.

En consonancia con Mazzucato (2018: 98), se afirma que el Estado puede desempeñar un papel más importante en el desarrollo de nuevas tecnologías y aplicaciones, más allá de limitarse a financiar la ciencia básica y proporcionar infraestructura para la actividad del sector privado. Sin embargo, a pesar de sus afirmaciones, en este capítulo se sostiene que el argumento de la propensión de los sectores a especializarse en ciertos segmentos de la cadena de CTI sigue intacto. Claramente el sector público ha sido un catalizador que ha impulsado el surgimiento de nuevos mercados al invertir en las etapas riesgosas de un proceso de innovación tecnológica. Pero las empresas privadas siempre han estado ahí, probablemente en las fases menos riesgosas, para afinar productos, generar empleos, demandar insumos, entre otras muchas cosas.

Los Centros de Investigación Público Privados son un elemento casi ausente en el Sistema Nacional de CTI mexicano. Hasta ahora las capacidades científicas se han concentrado en CPI e IES de carácter público que, ocasionalmente, se relacionan con el sector privado a través de contratos de prestación de servicios de corto plazo. El país podría beneficiarse ampliamente con una nueva generación de CIPP que se complementen con los que actualmente existen, que puedan impulsar la colaboración de la academia con el sector privado, al mismo tiempo que fortalecen a las instituciones públicas que los albergan.

En este documento se ha presentado un esbozo de las características generales que podrían tener dos modalidades de CIPP aplicables para México (CIACI-CIAUS). No obstante, esto es sólo

el inicio de una agenda de investigación que deja múltiples preguntas por responder. La primera es sobre el papel que tendrían los diferentes órdenes de gobierno en el fomento de este tipo de centros. Una opción podría ser la de crear un programa presupuestal especializado en financiar las aportaciones de las universidades o centros de investigación mexicanos que justifiquen el lanzamiento de este tipo de iniciativas –existen estudios que tratan de esto (Devine *et al.*, 1987)–; otra cuestión es la estrategia a seguirse en el diseño de los CIPP para minimizar las dificultades de acción colectiva que supone la interacción entre actores tan diferentes.

Bibliografía

- Adams, J. D., Chiang, E. P., & Starkey, K. (2001). “Industry-university cooperative research centers”. *The Journal of Technology Transfer*, 26(1-2), 73-86.
- Audretsch, David. B., Link, Albert N. y John T. Scott (2002). “Public/private technology partnerships: evaluating SBIR-supported research”, en *Research policy*, 31(1): 145-158.
- Boardman, C., & Bozeman, B. (2015). “Academic faculty as intellectual property in university-industry research alliances”. *Economics of Innovation and New Technology*, 24(5), 403-420.
- Boardman, C, and Denis G. (2010). “The new science and engineering management: cooperative research centers as government policies, industry strategies, and organizations”, en *The Journal of Technology Transfer*, 35(5): 445-459.
- Bozeman, B. (2000). “Technology transfer and public policy: a review of research and theory”. *Research policy*, 29(4-5), 627-655.
- Bruneel, J., d’Este, P., & Salter, A. (2010). “Investigating the factors that diminish the barriers to university–industry collaboration”. *Research policy*, 39(7), 858-868.
- Cárdenas, S., Cabrero, E. y Arellano, D. (2014). *La difícil vinculación universidad-empresa en México: ¿Hacia la construcción de la triple hélice?*. México: CIDE.
- Chiapa, E. (2018) “Asociaciones Público-Privadas”. En: Mauricio I. Dussauge y Carmen Pardo (eds.). *De los Modelos a los Instrumentos de Reforma Administrativa de México*. México: CIDE, INAP.

- De León Calderón, A. P. (2018a). *Tipos de capital social, sus interacciones y efectos organizacionales: el caso de los clubes de migrantes zacatecanos*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma/División de Ciencias Sociales y Humanidades.
- De León Calderón, A. P. (2018b). "Interacciones entre diferentes tipos de capital social: una aproximación teórica". *Espacios Públicos*, 21(52), 61-82.
- Devine, M. D., James, T. E., & Adams, T. I. (1987). "Government supported industry-university research centers: issues for successful technology transfer", *The Journal of Technology Transfer*, 12(1), 27-37.
- Etzkowitz, H. (1998) "The norms of entrepreneurial science: cognitive effects of the new university-industry linkages", *Research policy*, 27(8): 823-833.
- Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). "The dynamics of innovation: from National Systems and "Mode 2" to a Triple Helix of university-industry-government relations". *Research policy*, 29(2), 109-123.
- Etzkowitz, H. (2003) "Innovation in innovation: The triple helix of university-industry-government relations", en *Social Science Information*, 42(3): 293-337.
- Etzkowitz, H. (2003) "Research groups as 'quasi-firms': the invention of the entrepreneurial university", en *Research policy*, 32(1): 109-121.
- Gray, D. O., & Walters, S. G. (1998). *Managing the industry/university cooperative research center. A guide for directors and other stakeholders*. Columbus: Battelle.
- Gibson, E., Daim, T. U., & Dabic, M. (2019). "Evaluating university industry collaborative research centers". *Technological Forecasting and Social Change*, 146, 181-202.
- Gray, D. O., Lindblad, M., & Rudolph, J. (2001). "Industry-university research centers: a multivariate analysis of member retention". *The Journal of Technology Transfer*, 26(3), 247-254
- Kline, S. y Rosenberg, N. (1986). "An overview of innovation". En R. Landau y N. Rosenberg, *The positive sum strategy: Harnessing technology for economic growth*, pages. 275-305. Washington, D.C.: National Academy Press
- Lozano, E.; Godínez, R. y Guzmán, S. (2017). "Las Asociaciones Público Privadas en México: financiación y beneficios sociales en proyectos de infraestructura carretera", en *Revista Global de Negocios*, 5(7), 23-43.

- Meissner, D. (2015) "Public-private partnership models for science, technology, and innovation cooperation", en *Journal of the Knowledge Economy*: 1-21.
- Nelson, R. (1959) "The simple economics of basic scientific research", en *Journal of Political Economy*, 67(3): 297-306.
- Nelson, Richard R. y Sidney G. Winter (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Nelson, Richard R. y Sidney G. Winter (2002). "Evolutionary Theorizing in Economics", en *Journal of Economic Perspectives*, 16: 23-46.
- Mazzucato, M. (2018). *Estado emprendedor: mitos del sector público frente al sector privado*. Barcelona: RBA.
- Navarro, A (2013) "Asociaciones público-privadas en ciencia y tecnología", en *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, 20(57): 61-93.
- Ponomariov, B. L. y Craig B. (2010) "Influencing scientists' collaboration and productivity patterns through new institutions: University research centers and scientific and technical human capital", en *Research Policy*, 39(5): 613-624.
- Stiglitz, J. E. y Scott J. W. (1999). "Public-private technology partnerships: Promises and pitfalls", en *American Behavioral Scientist*, 43(1): 52-73.
- Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2001). "Building public-private partnerships: Assessing and managing risks in port development". *Public management review*, 3(4), 593-616.

Anexo 1. Composición de las mediciones sobre la inversión en CTI

	GNCTI	GIDE	GFCTI
Conceptos	1. Ciencia básica 2. Ciencia aplicada 3. Desarrollo experimental 4. Educación científica y tecnológica 5. Servicios científicos y tecnológicos 6. Innovación tecnológica	1. Ciencia básica 2. Ciencia aplicada 3. Desarrollo experimental	1. Ciencia básica 2. Ciencia aplicada 3. Desarrollo experimental 4. Educación científica y tecnológica 5. Servicios científicos y tecnológicos 6. Innovación tecnológica
Actores	a) Gobierno Federal b) Gobiernos Estatales c) Gobiernos Municipales d) Empresas Privadas e) Organizaciones de la Sociedad Civil f) Instituciones de Educación Superior	a) Gobierno Federal b) Gobiernos Estatales c) Gobiernos Municipales d) Empresas Privadas e) Organizaciones de la Sociedad Civil f) Instituciones de Educación Superior	a) Gobierno Federal

Fuente: elaboración propia con base en:

El Manual para el fomento de las actividades científicas y tecnológicas juveniles 1984 de la UNESCO (https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000060898_spa) revisado el 20 de julio de 2019.

El Manual de Frascati 2015 de la OCDE (https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/manual-de-frascati-2015_9789264310681-es#page1) revisado el 20 de julio de 2019.

CAPÍTULO IX

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE¹²⁵

María Concepción Martínez Rodríguez,¹²⁶
Patricia Mora Arellano,¹²⁷
Martín Vera Martínez¹²⁸

Introducción

El equipo ganador del premio Nobel de economía de 1993 integrado por Douglass North y Robert Fogel, plantea en un análisis de la organización de las instituciones públicas, las causas del progreso o bien del retroceso económico en distintos países, (North, 1990). Estableció la teoría de que la diferencia entre los países que han logrado crecimientos relativamente estables a largo plazo aprovechando con ventaja el cambio tecnológico y aquellos que siguen atrapados en ciclos de arranque y freno radica en el *tipo de orden social existente en ellos. Mientras que en los primeros se han desarrollado órdenes sociales abiertos, en los segundos el orden social sigue correspondiendo a la manera tradicional de organizar el poder que se caracteriza por la existencia de coaliciones de poder estrechas que distribuyen los beneficios sólo entre sus integrantes.*

La reflexión anterior nos da la pauta para el estudio sobre cómo deberían ser las acciones de un gobierno por sacar adelante a su país, entre algunas estrategias que hemos encontrado se tienen las Asociaciones Público-Privadas que corresponden a un esquema de colaboración económica que como comenta (Moreno, 2014) surgió desde la época prehispánica en América Latina y

125. Este capítulo es derivado del proyecto de investigación SIP 20150863 patrocinado por el Instituto Politécnico Nacional.

126. Profesora Investigadora del Instituto Politécnico Nacional, Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo. mcmartinezm@ipn.mx; mconcepcionmr@yahoo.com.mx

127. Maestra en Ciencias en Estudios Ambientales y de la Sustentabilidad, CIEMAD-Instituto Politécnico Nacional, patriciamora28@gmail.com

128. Profesor de la Universidad Autónoma de Baja California, Campus Tijuana, martin.vera@uabc.edu.mx

hacia el siglo XVI en Europa, no es una estrategia nueva, pero lo nuevo sí es la manera en la que se relacionan ambos entes pues la composición, comportamiento e ideología de cada uno se han ido modificando y lo seguirán haciendo en busca de la mejora de sus futuros.

Las APPs son una combinación exitosa entre la esfera de lo público y la esfera de lo privado, en la tabla 1 enlistamos algunas de las características propias de cada esfera.

Tabla 1. Características descriptivas de las esferas pública y privada

Características / Esfera	Pública	Privada
Quiénes la componen	El gobierno (en todos sus alcances territoriales), Las instituciones públicas, La Administración Pública, Dependencias	Empresas y corporaciones de capital privado, transnacionales, organizaciones filantrópicas, asociaciones lucrativas
Quién determina su funcionamiento	La Constitución Política	Leyes y reglamentos de comercio, medio ambiente, hacienda, etc.
Para quién trabajan	Para la sociedad	Para sus socios, dueños y trabajadores internos
Cuáles son su prioridades	El bienestar común (seguridad, salud, educación, empleo, etc.)	Obtener ingresos, colocar sus productos en la preferencia del mercado
Cómo es su estructura	Burocrática, lenta y complicada	Ejecutiva, ágil y organizada
Quién tiene acceso a su información y propiedad, ingresos	Todos	Dependiendo si deben acatar leyes de transparencia o no, algunos accionistas, dueños y empleados

Fuente: Mora, 2016.

Para implementar esta estrategia de las APPs es necesario que el gobierno establezca políticas públicas para su operación, en el caso que exponemos en el presente trabajo sería para aminorar o evitar los efectos negativos sobre el medio ambiente, o para lograr un desarrollo sustentable, para tener una visión sobre este último hemos diseñado la tabla 2 como un referente de lo que esto implica.

Tabla 2. El debate histórico por definir el Desarrollo Sustentable

Año	Evento / Organización	Avances en la definición de Desarrollo Sustentable
1983	Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas	Concepto: Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer las capacidades que tienen las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades
1987	Informe “Nuestro Futuro Común” Informe Brundtland	Publicación del concepto a nivel mundial
1992	Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo	Debate sobre la publicación de este nuevo concepto en una Organización Internacional
1995	Comisión sobre Desarrollo Sustentable	Desarrollo de 52 indicadores de medición para el Desarrollo Sustentable
2001	Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural	La diversidad cultural es el cuarto ámbito de la política de desarrollo sustentable
2005	Documento Final de la Cumbre Mundial	Tres componentes del desarrollo sustentable, que son el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente, como “pilares interdependientes que se refuerzan mutuamente

Fuente: Moreno Pérez, 2007.

Como antecedentes para el logro de un marco regulatorio de las APPs sustentables tenemos la Nueva Gestión Pública (NGP) que trata de “modernizar” la estructura, la ideología y los procesos del gobierno tomando como modelo lo que aplica el sector privado. Todos los estudios en administración gerencial empresarial aplicarlos al gobierno como si éste fuera otro ente particular del sistema, al cual debe solicitársele calidad en sus servicios, retroalimentación y garantías. Complemento de ésta corriente de pensamiento es la gobernanza, que toma la opinión del cliente o usuario final y la hace parte del proceso de implementación de políticas públicas. La gobernanza es una forma de gobernar incluyente (Martínez, 2015) que para algunos autores deriva de la NGP, mientras que para otros es la gobernanza la que genera un cambio en el gobierno, pero lo que importa en realidad es que ambas complementen y se encuentren en la misma línea conceptual y teórica para funcionar; en la tabla 3, damos un panorama general sobre algunos ejemplos de aplicación de la gobernanza bajo el criterio de sustentabilidad.

Tabla 3. Ejemplos de gobernanza con resultados satisfactorios y requisitos de sustentabilidad

País	Experiencia satisfactoria	Requisitos de sustentabilidad	Resultados o tendencias
Costa Rica	Corredor Biológico Volcánica Central-Talamanca	El CBVCT cuenta con miembros del sector público, académico y privado, Plataforma comunitaria, Sustentabilidad Institucional	La experiencia se encuentra en un estado inicial y el aporte del PPD-GEPPNUD ha sido de gran importancia, ya que ha permitido difundir la iniciativa, establecer subcorredores y fortalecer la red de miembros que comienzan a trabajar con un objetivo común
España	Aseguramiento del Desarrollo Sustentable en Cataluña	<ul style="list-style-type: none"> - Disponer de información de calidad y conocimientos adecuados - Coordinación intergubernamental en el eje local-global (integración vertical) - Coordinación entre políticas sectoriales (integración horizontal) - Aplicación de un amplio e innovador abanico de instrumentos de políticas - Cultura administrativa y calidad burocrática de la acción política - Cultura política participativa - Cultura de la sostenibilidad - Fortaleza del capital social 	El Consejo Asesor para el Desarrollo Sostenible de Cataluña (como órgano de participación, consulta y asesoramiento del Gobierno de la Generalidad en relación a las políticas y actuaciones que tengan incidencia sobre el medio ambiente y el desarrollo sostenible) tiene un rol potencial como organizador y gestor de todo un conjunto de actividades encaminadas a impulsar la profundización, el debate y la difusión de las capacidades necesarias para avanzar en la mejora de la gobernanza del DS en Cataluña
México	La Reserva de la Biósfera de la Sierra Gorda, Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> - Acciones de conservación ambiental como reforestación, restauración de microcuencas, compra y renta de tierras para la conservación, captación de CO² - Colaboración participativa con ONG y gobierno 	Aunque se lograron los objetivos de conservación ambiental y se tuvieron resultados favorables para la meta del proyecto; el cumplimiento de los requisitos de participación social en éste proyecto dejó a su paso algunas críticas por parte de los dueños de las áreas a conservar, se criticó el protagonismo y la baja inclusión de la que precisamente se trata la gobernanza en este caso ambiental también

Fuente: Elaboración propia con información de Barriga, Corrales, Campos & Prins (2007); Querol (2004) y Dieleman (2015).

Las asociaciones público privadas como solución a los problemas públicos

Se realizó un análisis bibliográfico-teórico del objeto de estudio, se detectaron los factores que les han proporcionado prestigio a las APPs en el mundo, cuestiones como el contar con un marco legislativo amplio, incluyente y transversal en temas de sustentabilidad es crucial para consolidar relaciones contractuales entre privados e instituciones públicas por mencionar un ejemplo.

Comenzamos por definir a las Asociaciones Público-Privadas (APPs), actualmente no cuentan con una conceptualización universal, esto significa que para cada organización y para cada país los elementos que son necesarios para identificarlas varían. Sin embargo, hay algunos requisitos que desde las definiciones coinciden y resulta necesario para su análisis observar los más relevantes para nuestro estudio. A continuación, en la tabla 5, se presenta la tabla 4 que identifica algunas definiciones aceptadas y consensuadas por organismos internacionales como la OCDE, el PNUMA, otras utilizadas por el sector académico y el concepto que establece el Gobierno en México.

Tabla 5. Conceptualización de las Asociaciones Público-Privadas

Tipo de fuente	Definición	Palabras clave en la definición
Autores de artículos Científicos	Arreglos contractuales en los cuales se agrupan recursos y se comparten riesgos por parte de organizaciones públicas e instituciones privadas con el fin de alcanzar beneficios mutuos. En otras palabras, cada sector contribuye a la planificación, aporta recursos y desarrolla las actividades requeridas para alcanzar un objetivo en común. (Klijn & Teisman, 2005)	Contratos, agrupación de recursos, compartición de riesgos, beneficios mutuos, objetivo común.
	Personas y organizaciones o combinaciones del sector público, empresas y circunscripciones civiles, que se involucran en relaciones voluntarias, mutuamente beneficiosas e innovadoras para hacer frente a los problemas de la sociedad en común a través de la combinación de sus recursos y competencias. (Nelson & Zadek, 2000)	Relaciones voluntarias, mutuamente beneficiosas e innovadoras, combinación de recursos y competencias.
	Tipo de colaboración específica entre los agentes público y privado a lo largo de un ciclo de regulación (co-regulación) sus características serán de acuerdo a las tareas que se llevarán a cabo y se distinguirán por el número y tipo de asociados que tenga (2 sectores vs. 3 sectores). (Elsig & Amalric, 2008)	Colaboración específica, ciclo de regulación, número de asociados.

Tipo de fuente	Definición	Palabras clave en la definición
Organizaciones Mundiales	Alianza estratégica formada entre dos o más partes que tienen objetivos en común y están unidos para el logro de sus metas (UNDP, 2005).	Dos o más partes, objetivos en común, unidos para el logro de sus metas.
	Son una manera de entregar y financiar servicios utilizando un activo de capital en donde los riesgos del proyecto se comparten entre el sector público y el privado. Se definen también como un acuerdo de largo plazo entre el gobierno y un socio privado en donde los objetivos de entrega del servicio se alinean con los objetivos de ganancia del socio privado (OECD, 2012).	Financiamiento de servicios, capital y riesgos compartidos, acuerdo de largo plazo, objetivos “alineados”.
Reglamentación Nacional	Artículo 2. Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País ¹²⁹ (Ley de Asociaciones Público Privadas, 2012).	Contrato de largo plazo, prestación de servicios, el objetivo es el bienestar social y el aumento de la inversión en el país.
	Artículo 3. También podrán ser proyectos de asociación público –privada los que se realicen en los términos de esta ley, con cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica. (Ley de Asociaciones Público Privadas, 2012).	Proyectos de inversión productiva, investigación aplicada, innovación tecnológica.

Fuente: Elaboración propia con información de las referencias correspondientes.

Existen más definiciones (académicas, públicas y sociales), pero para efectos de la investigación se considera que en la tabla 5 se presentan los puntos generales que deben contener las APPs para asumir el nombre. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado diversos estudios en las últimas décadas para establecer que para el óptimo funcionamiento de las APPs en cualquier país que las aplique para su desarrollo éstas deben tener un marco regulatorio ya sea formal o informal en el que se detallan especificaciones de participación de los socios, el tiempo y las metas que ellas pretendan alcanzar (Devlin & Moguillansky, 2009).

129. En contraste con las demás definiciones, la Ley mexicana no hace referencia a que la asociación debe contener objetivos comunes, o que se comparten los riesgos financieros entre ambos sectores ni mucho menos que la ganancia del privado sea algo que deba considerarse desde la designación de las funciones de estos esquemas.

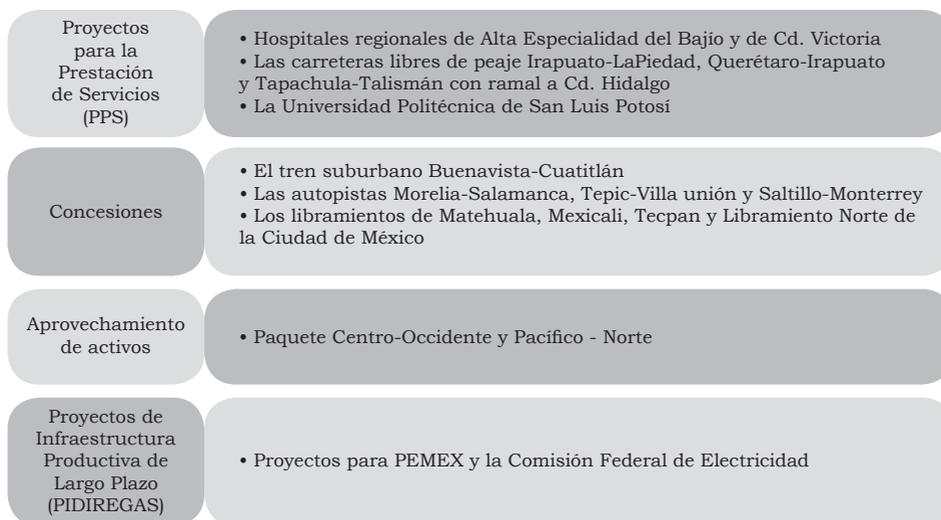
El funcionamiento y los componentes de las APPS

A principios de la década de los 90, la CEPAL realizó algunos estudios exploratorios a nivel internacional para identificar como estaba funcionando la APP como modelo de desarrollo en países como Australia, Canadá, Corea, España, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda y República Checa. El objetivo de este estudio era el de identificar las carencias de los países latinoamericanos en cuestión de legislación formal para este esquema en comparación a las mejores prácticas de los países mencionados (tomados como ejemplo por su alta eficiencia económica). A partir de este estudio países como Brasil, Colombia y Ecuador comenzaron a incursionar en el ámbito legislativo para formar su marco regulatorio para las APPS, sin embargo México tardó algunos años en generar el propio comenzando de manera estatal en 2007 con los estados de Nayarit y México, concluyendo este proceso con una Ley Federal en el año 2012, ésta Ley como lo vimos en la tabla 1 dicta que el esquema requiere de un contrato en el que el período de actividad de la relación sea “largo” ya que uno de los motivos principales de establecer este tipo de colaboración (para México) es el de prestar servicios para potenciar el bienestar social.

La secuencia en la que México consolidó su marco legislativo para las APPS fue a base de Leyes Estatales y con extractos de normatividad sectorial (transporte, servicios públicos, etc.) esto sucedió así porque en sí también es como se clasifica el alcance que han ido teniendo las APPS alrededor del mundo. El esquema primordialmente ha comenzado solucionando problemas locales, a nivel municipal, por ciudad o unisectoriales, el ejemplo de ello está reflejado en México pues su funcionamiento ha sido desarrollado de ésta manera desde 1995 con los Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro del Gasto (Pidiregas) que resaltaron estas alianzas para mejorar el servicio de distribución energética con Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, posteriormente en el 2004 aparecieron los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) con los cuales se le permitió a la iniciativa privada colaborar con el Estado para financiar y construir infraestructura social como vialidad pública, hospitales y escuelas (ver figuras 1 y 2). Además de proyectos similares a los ejemplificados no se han explorado las ventajas de las APPS en México desde hace 20 años, aunado a

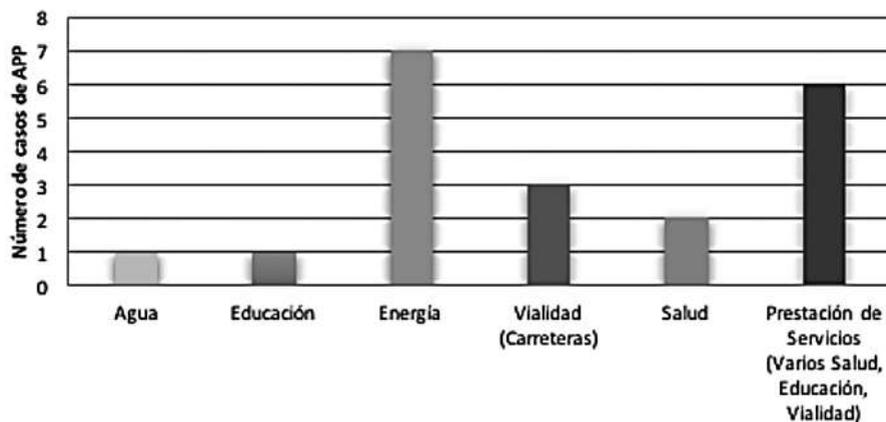
esto la Ley Federal según Heidi Sada (2014) presenta oportunidades de mejora principalmente en la transparencia y rendición de cuentas de dichas asociaciones.

Figura 1. Experiencias del Gobierno Federal Mexicano en proyectos de app



Fuente: Elaboración propia con información del PIAPPEM, 2015.

Figura 2. Aplicación exitosa registrada de las APPS en México de 1995 a 2011



Fuente: Elaboración propia con información del PIAPPEM.

Las figuras 1 y 2 según el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) muestran experiencias federales y además los resultados de las Entidades Federativas al combinar esfuerzos con la iniciativa privada, los gobiernos de Zacatecas y Oaxaca a nivel estatal son los que destacan en la aplicación de los PPS. Sin embargo, se observa que los ejemplos de APP mexicanos no han explorado el campo multisectorial e interdisciplinarios del modelo.

Algunas APP con alcance internacional actúan concordando con todos los principios bajo los que trabajan las empresas socialmente responsables y los programas de innovación social, con la diferencia de que, al contar con un marco específico para sus operaciones, dichos principios se vuelven condiciones imperativas al llevar a cabo una APP. Como ejemplos de este tipo de APP tenemos la “Alianza Española por el Agua” en la que participan según lo describe (Casado Cañeque, 2007) empresas, administraciones, medios de comunicación, centros de investigación y opinión y sociedad civil en una alianza de amplio alcance para movilizar recursos (financieros y técnicos) y destinarlos a la ejecución de proyectos concretos de agua potable y saneamiento. Dicha asociación tiene alcances de resultados internacionales pues los recursos generados por la asociación se destinan principalmente a Centroamérica; la visión de la alianza se fundamenta en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, en concreto, de la Meta 10 en la perspectiva de asegurar su sostenibilidad y preservar el medio ambiente. Otra asociación público-privada exitosa es el Fondo Mundial del sida, malaria y tuberculosis en el que participan gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y comunidades afectadas. Cuenta con aportaciones de más de 70 países, grupos como la Fundación Bill & Melinda Gates, American Express, Converse, Gap, Giorgio Armani o Motorola Foundation, entre otros. Tiene el objetivo de recaudar, gestionar y desembolsar recursos para la lucha contra el sida, la tuberculosis y la malaria. Actúa como instrumento financiero obteniendo recursos adicionales y multiplicándolos; apoya programas que los países sientan como propios.

Se ha deducido entonces que además de considerar el análisis que realizó (Moreno, 2014) en el que detalla todos los aspectos políticos, legales, institucionales, técnico-financieros y de distribución de riesgos que hay que tomar en cuenta para construir

una APP exitosa (en el aspecto financiero), es necesario trabajar bajo un enfoque sustentable equiparable o incluso idéntico al de la responsabilidad social empresarial para las APPs, para ello en México el marco legislativo requiere una revisión y una complementación de requisitos.¹³⁰ El esquema bajo el enfoque sustentable ha servido en muchos países además para generar políticas públicas nacionales, ha sido una estrategia para fortalecer los instrumentos de gestión gubernamental (Devlin & Moguillansky, 2009).

Un caso exitoso que combina el balance óptimo entre atención a problemas sociales (empleo, infraestructura y servicios públicos), conservación del medio ambiente, desarrollo/innovación tecnológica y científica; el caso del Intercambiador de transportes de Moncloa en Madrid, este proyecto atendió la reciente necesidad (2008) de ampliar la variedad de transporte público para el municipio de Madrid, se realizó todo un estudio de la demanda, se realizaron las reformas gubernamentales necesarias y se determinó que en el proyecto debían colaborar la iniciativa privada. La participación de los socios fue amplia en el sentido de que había que conectar más de un transporte y rutas, por lo que la colaboración se dio entre:

- Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A. (Empresa pública del Ayuntamiento de Madrid).
- Empresas de autobuses interurbanos, 21 empresas privadas adjudicatarias de 31 contratos de gestión de servicios públicos.
- Empresas de autobuses urbanos, en 12 municipios se presta servicio urbano al amparo de concesión o mediante gestión directa.
- Metro de Madrid, S.A. (Empresa pública de ayuntamiento de Madrid (75 %) y de la Comunidad de Madrid (25 %)).
- Renfe-Cercanías (Empresa dependiente de la Administración del Estado).

130. Se ha estudiado recientemente por (Sada, 2014) que la ley cubre a grosso modo las condiciones para alentar la relación del público y el privado para generar desarrollo e innovación tecnológica, sin embargo según la información disponible en el portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público esto no se hace desde la aparición de la Ley hace ya 6 años, hecho que subraya la necesidad de cubrir las carencias del marco; por ello uno de los resultados de este trabajo es el análisis y una serie de sugerencias a tomar en cuenta para complementar el marco legislativo de las APP en México.

- Operadores privados de metro (2 concesiones: prolongación de la línea 8 (Barajas-Aeropuerto T4) y de la línea 9 (Puerta de Arganda-Arganda del Rey operada por TMF).
- Operadores privados de metro ligero y tranvías (3 concesiones de obras públicas para líneas de Metro Ligero ML1, ML2, ML3 y tranvía de Parla).

El Banco de Desarrollo de América Latina (2015), analiza la experiencia y detalla que además de la mejora monetaria para todos los actores del proyecto también el distrito de Moncloa ha mejorado su accesibilidad y sus ciudadanos han mejorado su calidad de vida. La sociedad concesionaria obtiene un beneficio por el desarrollo de su actividad y el Gobierno de Madrid ha podido promover una infraestructura de calidad con un menor impacto en sus presupuestos. Se ha fomentado la utilización del transporte público eficaz, rápido y cómodo versus el desgaste de motores de combustión fósil (desarrollo tecnológico), congestión vial de la ciudad y estrés en los usuarios finales.

La Organización de las Naciones Unidas ONU, ha trabajado en el análisis de los principios que deben seguirse para la mejora continua en la calidad de vida de la gente en todo el mundo, por ello es que este tipo de colaboración de las APPS se presentó como resultado progresivo en Las Conferencias Internacionales sobre la Financiación para el Desarrollo, celebradas en la ciudad de Monterrey, Nuevo León en 2002; Doha, Qatar en 2008 y en la más reciente en Addis Abeba, Etiopía en 2015, reuniones que han conseguido emparejar el enfoque de sus acciones con los objetivos de desarrollo sustentable que actualmente persigue la ONU.

Es claro que para hablar de desarrollo económico ahora es indispensable enlazar y hablar de las cuestiones medioambientales también. Al establecer estrategias maestras para el progreso de un país se debe considerar obligatoriamente impactar lo menos posible nuestro ya deteriorado planeta; comenzar con actividades y políticas públicas locales no demerita el esfuerzo y el potencial que estas tengan para lograr contribuir en un futuro a mayor nivel como en algunos de los ejemplos mostrados. La OCDE por su parte ha organizado tres foros de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda: en Roma (2003), en París (2005) y en Accra (2008) y durante el Cuarto Foro de Alto Nivel de Busan se crea la Alianza Mundial para una Cooperación al Desarrollo Eficaz

(APP de alcance global) en la que aproximadamente 2000 delegados internacionales (ministros, parlamentarios, jefes de agencias del estado, como así también representantes de Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado) determinaron y destacaron la importancia tanto de trabajar en conjunto con todos los agentes de desarrollo económico, como de incluir medidas de conservación medio ambiental como dos principios fundamentales para avanzar hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM.

Realizamos un análisis sobre algunos factores y lineamientos identificados en algunos ejemplos de las APPs de otros países, tabla 6.

Tabla 6. Factores y lineamientos identificados en ejemplos internacionales para la eficacia y eficiencia de las APPs actuales

Factor	Observaciones
Marco Regulatorio	Formal o informal pero claro y sólido
Principios de responsabilidad social y ambiental	Con lineamientos establecidos por Organizaciones Mundiales
Composición laboral ejecutiva	Más (resultados) con menos (recursos)
Inclusión de la comunidad para la toma de decisiones	Participación ciudadana, de ONGs y otros organismos sociales
Soluciones interdisciplinarias	Dependiendo el sector en el que se desarrolle un proyecto en APP
Aprovechamiento de tecnología y ciencia	Y apoyo al desarrollo de las mismas en los proyectos
Definición y seguimiento de objetivos comunes	Delimitación de las responsabilidades y acciones de cada parte

Fuente: Elaboración propia con información de Nelson & Zadek, 2000; Casado Cañequé, 2007; Devlin & Moguillansky, 2009 y Fundación CODESPA, 2013.

El esquema de las APPs a nivel mundial continúa descubriendo sus bondades, para México la evolución ha sido lenta pero continua, las APPs están presentes en el país aunque no bajo ese nombre, hay colaboración público-privada pero no está siendo regulada ni monitoreada para continuar mejorando el modelo y es necesario incursionar en otros sectores que requieren atención mayor e interdisciplinaria como el ambiental; ya se expuso la importancia de contar con un marco legal amplio, transversal

y sustentable que permita alargar el alcance sectorial y si es posible territorial de las APPs en México.

Estudio de la aplicabilidad de las APPs como estrategia multidisciplinaria de desarrollo sustentable en las políticas públicas de México

Se ha dividido la investigación literaria para el estudio de las APPs, tomando en cuenta las vertientes del desarrollo sustentable y sabiendo que es una disciplina tripartita buscando conocer los límites de su funcionamiento en el contexto socio ambiental. Se revisó el marco federal legislativo de las APPs pues de manera formal es lo que ya se encuentra disponible para todos los interesados en formar este tipo de alianzas, las leyes, reglamentos y normas estatales o locales que pretendan regir la actividad de las APPs en sus respectivas ubicaciones geográficas tomando como base los marcos federales, por ello es que éste análisis se dedicó a esa categoría de legislación.

a. Definición de las unidades de análisis, variables e instrumentos de medición

Para realizar los diagnósticos nacionales del objeto de estudio se revisó todo el marco regulatorio y operacional existente en APP a nivel Federal.

- Ley (Federal) de Asociaciones Público-Privadas.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.
- Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público-privada (1).
- Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público-privadas, de la Administración Pública Federal (2).
- Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada.

A continuación, se presenta una matriz de operacionalización metodológica para determinar las unidades de análisis, variables e instrumentos de medición utilizados en la revisión de los documentos enlistados (Tabla 7).

El resultado esperado de la evaluación es encontrar la mejor combinación de requisitos de regulación, adición, eliminación o cambios en los marcos regulatorios de las APPS en México. Se propondrán consideraciones de mejora en la operación de las APPS para utilizarlas en:

- a) Políticas Públicas en general,
- b) Políticas Socioambientales,
- c) Estrategias de negocios competitivas para diversos sectores económicos.

b. Recolección y análisis de datos

Para determinar un porcentaje de eficacia/eficiencia del uso de las APPS como estrategia sustentable para las políticas públicas en México se utilizará un procedimiento cuantitativo desarrollado por Heidi Sada en 2014 en donde calificó si el marco legal de las APPS a nivel federal y estatal contaba con los siguientes elementos cualitativos (variables) suficientes para estar acorde con lo especificado por la OCDE para su óptimo funcionamiento:

- Especificidad y solidez del Marco Institucional,
- Protección y promoción de la competencia,
- Marco Organizacional: descripción de funciones y capacidades.

La parte de sustentabilidad económica se cubrió con su estudio, aunque se destaca que aún no se han presentado reformas a las Leyes Estatales y Federal sobre las que realizó la medición de estas cualidades (2 años después de presentar su trabajo).

Para nuestro caso se buscará precisar si el marco legal a nivel federal cubre los aspectos de sustentabilidad ambiental y social (variables) que el PNUMA y la OIT han definido para asegurar la transversalidad resolutiva de ésta estrategia en los temas de mayor relevancia para la ONU.

Tabla 7. Matriz de operacionalización de variables

Título: Asociaciones Público – Privadas como estrategia de política pública para el desarrollo sustentable.					
Objetivo General: explorar la aplicación de las APP en los contextos de la Nueva Gestión Pública, del marco regulatorio establecido en México.					
Hipótesis: Hace falta la aplicación de las APP como estrategia de política pública pues los requisitos y factores que aseguren su uso eficaz y eficiente en el ámbito sustentable no están definidos.					
UNIDADES DE ANÁLISIS	VARIABLE(S)	DEFINICIÓN TEÓRICA	INDICADORES	INSTRUMENTOS	DESCRIPCIÓN DEL INSTRUMENTO
Sustentabilidad ambiental en el Marco regulatorio Federal de las APP en México	INDEPENDIENTES Eficiencia de los recursos Minimización de la contaminación en los ciclos de vida del producto y a lo largo de las cadenas de suministro en prestación de servicios, Inversión en métodos de producción industrial eficiente, limpia y segura.	PREVENCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN; y el USO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS	Menciones o referencias literales a las regulaciones correspondientes en el marco. Se evaluará el grado de detalle y/o profundidad con que se busque la regulación de dichas variables.	Tabla de búsqueda de cualidades	Instrumento de medición cualitativa que identifica si en el marco regulatorio se consideran las variables de sustentabilidad mínimas establecidas por organismos mundiales y si se abordan con la profundidad y detalle adecuado (desarrollado por (Sada, 2014).
	DEPENDIENTES Gestión del agua Calidad del aire Gestión de energéticos Protección de biodiversidad Sustentabilidad en productos y servicios	MITIGACIÓN Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO y a la PROTECCIÓN DE BIODIVERSIDAD			
Sustentabilidad social en el Marco regulatorio Federal de las APP en México	INDEPENDIENTES Equidad de género en la contratación del personal participante en el proyecto, Imparcialidad. Rendición de cuentas a los actores sociales de los proyectos, Trato no preferencial y no exclusivo.	Aseguramiento de la no discriminación de género en las contrataciones del personal de las instituciones participantes en proyectos APP. Asegurar la aplicación de procesos justos para la elección de propuestas de proyectos. Asegurar el acceso a la información financiera (pública) de los proyectos a la sociedad. Promocionar y asegurar la competencia justa entre los participantes (privados) com- petentes por un proyecto APP.			

Variables Ambientales

- Eficiencia de los recursos,
- Minimización de la contaminación en los ciclos de vida del producto y a lo largo de las cadenas de suministro en prestación de servicios,
- Inversión en métodos de producción industrial eficiente, limpia y segura,
- Variables Sociales,
- Equidad de género en la contratación del personal participante en el proyecto,
- Imparcialidad,
- Rendición de cuentas a los actores sociales de los proyectos,
- Trato no preferencial y no exclusivo.

El marco regulatorio federal de las Asociaciones Público-Privadas se puede distribuir en cinco etapas (nombradas a conveniencia de este trabajo por los autores) desde la determinación de la viabilidad de un proyecto en APP que se evalúa desde la presentación de las propuestas, el concurso y el fallo final de las concesiones, la siguiente etapa sería la preparación y el inicio del proyecto, la tercer etapa sería la ejecución, la cuarta el seguimiento de lo que dure el proyecto y la última pero al mismo tiempo transversal la evaluación del proyecto que tenga como fin contribuir con el sector público al desarrollo del país. De acuerdo con dichas etapas se formularon los instrumentos de medición mostrados a continuación, buscando principalmente el aseguramiento de la sustentabilidad ambiental y social en los proyectos a través del marco regulatorio federal de este esquema.

Tabla 8. Etapas del proceso de conformación de un proyecto de APPS

Etapas	Normatividad que incluye requerimientos para cada etapa
1. Viabilidad del proyecto	Ley de APP, Reglamento, Lineamientos 1, Manual
2. Preparación e inicio	Ley de APP, Reglamento
3. Ejecución	Ley de APP, Reglamento
4. Seguimiento	Ley de APP, Reglamento, Lineamientos 2
5. Evaluación	Ley de APP, Reglamento

Fuente: Elaboración propia.

Para localizar las menciones o referencias a los lineamientos sustentables promovidos por el PNUMA se elaboró la tabla 9 que otorga valores numéricos de 0 al 2 para medir si se está vigilando la adecuada proporción de impacto ambiental en los proyectos de APP.

Tabla 9. Primer instrumento de medición de consideración ambiental en la normatividad Federal mexicana de las APPS

Sustentabilidad Ambiental.- Gestión de recursos y minimización de la contaminación	
Condición	Calificación Máxima
Se otorga una calificación máxima de 2 si en la normatividad analizada se procura a detalle cuidar la calidad del aire, 1 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2
Se otorga una calificación máxima de 2 si en la normatividad analizada se procura a detalle vigilar la gestión de residuos, 1 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2
Se otorga una calificación máxima de 2 si en la normatividad analizada se procura a detalle vigilar la gestión del agua, 1 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2
Se otorga una calificación máxima de 2 si en la normatividad analizada se procura a detalle vigilar la eficiencia de los energéticos, 1 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2
Se otorga una calificación máxima de 2 si en la normatividad analizada se procura la evaluación del impacto ambiental, 1.5 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2
Total	10

Fuente: Elaboración propia.

Para saber si se está solicitando la utilización de procesos industriales/productivos y de servicios con tecnologías limpias, reducción de contaminación y enfoque en el ciclo de vida de los productos para asegurar cadenas de suministro y producción más sustentable se aplicó el cuestionamiento de la condición de la tabla 10.

Tabla 10. Segundo instrumento de medición de consideración ambiental en la normatividad Federal mexicana de las APPS

Sustentabilidad Ambiental - Inversión en métodos de producción industrial eficiente, limpia y segura	
Condición	Calificación Máxima
Se otorga una calificación máxima de 10 si en la normatividad analizada se procura la inclusión de métodos de producción, construcción y servicios más eficientes, limpios y seguros, 5 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	10
Total	10

Fuente: Elaboración propia.

Para localizar las menciones o referencias a los lineamientos sociales promovidos por la OIT se elaboró la tabla 11 que otorga valores numéricos de 0 al 2.5 para medir si se está vigilando la adecuada proporción de contribución social en los proyectos de APPS.

Tabla 11. Instrumento de medición de consideración social en la normatividad Federal mexicana de las APPS

Sustentabilidad Social	
Condición	Calificación Máxima
Se otorga una calificación máxima de 2.5 si en la normatividad analizada se procura la equidad de género, 1.5 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2.5
Se otorga una calificación máxima de 2.5 si en la normatividad analizada se procura a detalle vigilar la imparcialidad, 1.5 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2.5
Se otorga una calificación máxima de 2.5 si en la normatividad analizada se procura a detalle vigilar la rendición de cuentas, 1.5 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2.5
Se otorga una calificación máxima de 2.5 si en la normatividad analizada se procura el trato no preferencial, 1.5 si solo se menciona o contempla parcialmente y 0 si no cuenta con ninguna referencia hacia este aspecto.	2.5
Total	10

Fuente: Elaboración propia.

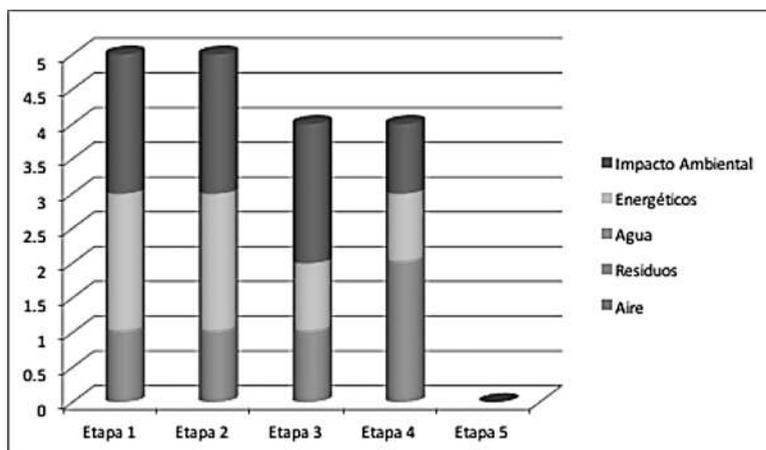
Resultados del análisis y propuesta de mejora

Los porcentajes de eficiencia/eficacia de las APPs como estrategia sustentable en instrumentación de políticas públicas se presenta a continuación en gráficos que explican la carencia de lineamientos sustentables y la necesidad de reforzar en algunos casos, después se presentan las consideraciones sugeridas para cambiar el panorama.

c. Resultados del análisis

Los resultados del análisis se presentan a continuación en una tabla de datos numéricos, posteriormente se presenta la información obtenida en gráficas interpretada como el porcentaje eficacia/eficiencia de las APPs (Tabla 12).

Figura 3. Gráfica de resultados de los aspectos de sustentabilidad ambiental calificados en el marco regulatorio federal de las APPs



Como se observa en la figura 3 los resultados de la evaluación de la normatividad federal para las APPs en México presentan carencias de requisitos específicos en cuanto a gestión ambiental para realizar APP, se requiere más especificidad en las 5 etapas para todos los rubros de la variable.

Tabla 12. Resultados de la revisión documental de legislación federal para el funcionamiento de las APPS

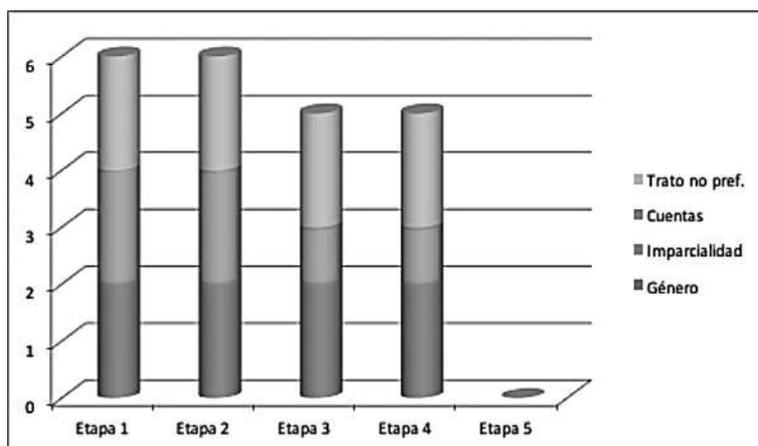
Ley APP	12 Capítulos; 143 artículos	Gestión de recursos (Macrovariable)					Responsabilidad social (Macrovariable)				
		Aire	Residuos	Agua	Energéticos	Impacto	Métodos Prod.	Genero	Imparcialidad	Rendición de cuentas	Trato no preferencial
1. Viabilidad del proyecto	Capítulos 3 y 4 (del art. 26 al art.66)										2
2. Preparación e inicio	Capítulos 2 y 5 (del art. 13 al art. 25 y del art. 67 al art. 86)	1	2	2		2					2
3. Ejecución	Capítulos 6, 7 y 8 (del art. 87 al art. 121)	1	1	1				2	1		2
4. Seguimiento	Capítulos 9, 10, 11 y 12 (del art. 122 al art. 143)	2									2
Reglamento Ley APP	13 Capítulos; 157 artículos										
1. Viabilidad del proyecto	Capítulos 3, 4 (del art. 43 al art. 91)	1	2	2		2					
2. Preparación e inicio	Capítulos 1, 2, 5 y 6 (del art. 1 al art. 42 y del art. 92 al art. 112)		2	2				2	2		2
3. Ejecución	Capítulos 7 y 8 (del art. 113 al art. 122)							2	1		2
4. Seguimiento	Capítulos 9, 10, 11, 12 y 13 (del art. 123 al art. 157)	2	1	1		1		2	1		2
Lineamientos conveniencia	8 secciones; 19 lineamientos										
1. Viabilidad del proyecto	Secciones 2, 3, 4, 5, 6 y 7							2	2		2
Lineamientos seguimiento	10 secciones; 26 lineamientos										
4. Seguimiento	Secciones 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10							2	1		2
Manual	4 apartados										
1. Viabilidad del proyecto	(derivados a detalle de los Lineamientos de conveniencia)	1	2	2		2			2		2

Variables a evaluar (Se supone que no aparecerán directamente, así que se buscó la referencia a los reglamentos correspondientes en cada rubro y en éstas la especificación requerida) Los gráficos muestran el promedio de las consideraciones del tema por etapa siendo 10 la calificación sumatoria máxima para cada etapa por macrovariable)

Actualmente el porcentaje de eficacia/eficiencia de las APPs en sustentabilidad ambiental es en promedio del 36% de manera individual por etapas, en la consideración de la viabilidad e inicio de los proyectos el tema ambiental se cubre a un 50% vigilando principalmente el área de impacto ambiental, gestión de residuos y gestión del agua, en cambio en las etapas de ejecución y seguimiento baja el monitoreo de la gestión del agua (a menos que se trate de la instalación y operación de servicios hídricos) y dependiendo si el proyecto se encuentra en ejecución o seguimiento se vigila la gestión de los recursos, no existe alguna medida para verificar que se protejan los recursos en la etapa de evaluación.

Por otro lado, se observa nulidad en los temas de calidad del aire y de gestión de sustancias energéticas ya que muchas veces los reglamentos confieren esta responsabilidad a las “leyes correspondientes” dejando a la interpretación de quienes generan proyectos la vigilancia de éstos temas.

Figura 4. Gráfica de resultados de los aspectos de sustentabilidad social calificados en el marco regulatorio federal de las APPs



Al igual que en el análisis anterior, la figura 4 muestra la necesidad de mejorar e incrementar los requisitos en el marco regulatorio para la etapa de evaluación interna, externa y social de los proyectos, servicios y productos brindados en APP para México a nivel federal.

El porcentaje eficacia/eficiencia de las APPs en sustentabilidad social es en promedio de 44% y de manera individual se tiene un porcentaje aceptable para las etapas de viabilidad e inicio de los proyectos en temas de trato no preferencial, rendición de cuentas e imparcialidad, faltando únicamente incluir requisitos de equidad de género y respeto a las garantías individuales de los colaboradores privados y públicos en los proyectos, la parte de rendición de cuentas para las etapas de ejecución y seguimiento todavía es cuestionable no solo para la entrega de movimientos a las autoridades sino también para la ciudadanía afectada con los proyectos.

Finalmente se hace mención de que para ninguna etapa se encontraron enunciados que soliciten la utilización de tecnologías limpias en sus procesos de producción, suministro, servicios, y demás actividades industriales o simplemente económicas, por lo que no se presenta gráfico de resultados para esa condición y el porcentaje o diagnóstico para cubrir ese sector de funcionamiento sustentable en las APPs sería de cero. Se sugiere especialmente decretar la importancia o potencializar los beneficios que se obtendrán para los privados al utilizar la ventaja tecnológica a favor del medio ambiente y operar bajo premisas de ciclo de vida de los productos, cadenas de suministro sostenibles, economía circular, etc.

d. Consideraciones y recomendaciones para mejorar el marco legal de las APPs en México

De acuerdo a los resultados del análisis de marco regulatorio, en este apartado se presentan a continuación las consideraciones que en aras de complementar y en algunos casos mejorar lo ya establecido; la propuesta se realizó para las cinco etapas de la creación de asociaciones público-privadas en nuestro país. El propósito es poder utilizar a las APPs como un instrumento de política pública con enfoque transversal ambiental-social que permita el crecimiento económico, la preservación ambiental y el desarrollo social de México.

Para que un marco legislativo sea una herramienta *multidisciplinaria* capaz de solucionar problemáticas complejas es necesaria la participación de todos los agentes involucrados en ellas. Para aquellos proyectos que satisfacen las necesidades públicas

comúnmente afectan parcial o totalmente el entorno físico de las poblaciones objetivo, es por ello principalmente que se analizó la ausencia de regulaciones en el marco de las APPs en ese sentido. Sin embargo, también se considera la experiencia del mundo con esta clase de asociaciones y se menciona la necesidad que hay de un estudio que investigue el arreglo óptimo para hacer del sector privado un miembro comprometido y realmente interesado por hacer crecer los proyectos que tenga en conjunto con el gobierno de México y así propiciar el desarrollo económico del país bajo un bienestar de sustentabilidad de su población.

Tal como un molde sirve para reproducir figuras o piezas de similares dimensiones o estándares, se crearon las normas de productos, servicios y sistemas a nivel internacional y nacional. Partiendo de que en el análisis a la legislatura se busca un enfoque sustentable compuesto de los tres pilares conocidos es que se toma como modelo la Norma Internacional ISO 26000 “Guidance on Social Responsibility” misma que fue creada por expertos internacionales en los temas de medio ambiente y responsabilidad social y para ser más específica la solución propuesta se toma como referencia también la adopción: Norma Mexicana NMX-SAST-26000-IMNC-2011 “Guía de Responsabilidad Social”. Se tomó este “molde” considerando que la filosofía de la responsabilidad social coincide con los principios bajo los cuales se pretende desarrollar colaboración público-privada.

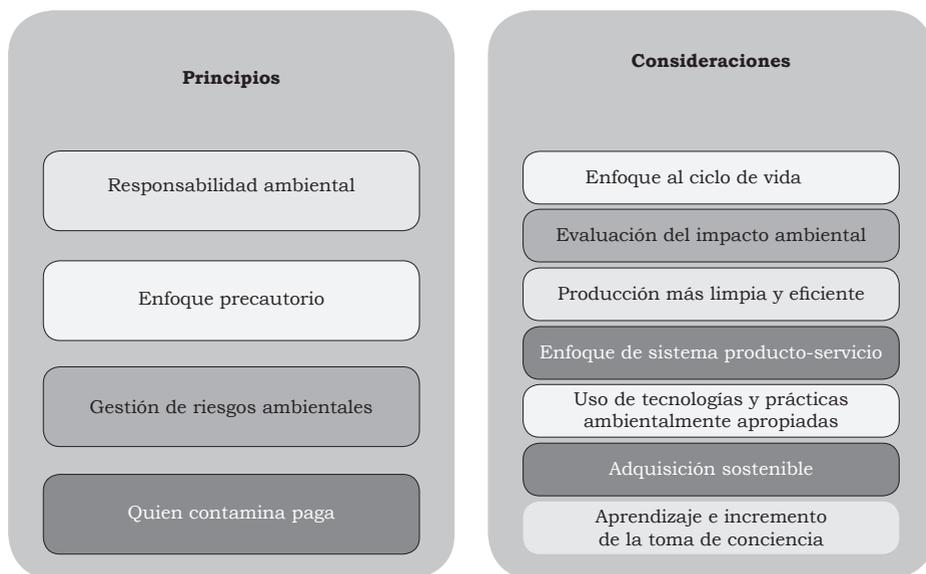
Para la etapa de viabilidad de los proyectos que es la etapa en la que los postulantes presentan sus propuestas a proyecto deben realizar según los artículos 14 y 15 de la Ley de APPs un estudio de viabilidad ambiental en el que se consideran el cumplimiento de las disposiciones de protección ambiental y preservación del equilibrio ecológico; así como la inclusión de las obras necesarias para que se preserven o restituyan las condiciones ambientales cuando éstas pudieren deteriorarse (Moreno, 2014).

Según la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental LGEEPA el análisis de impacto ambiental considera los cambios sobre los recursos como el agua, aire, y la disposición que deben tener los residuos generados, la afectación a áreas naturales y biodiversidad entre otros. En el resultado de la búsqueda de las variables ambientales se puede reconocer que hace falta la ampliación de estos requisitos y su extensión a las

etapas de ejecución, seguimiento y evaluación principalmente ya que la idea de las alianzas público-privadas en parte es la de transmitirle a las instituciones gubernamentales la filosofía corporativa (gestión estratégica y de calidad).

Los principios que enuncia la guía para la responsabilidad social se presentan a continuación en la figura 5.

Figura 5. Los principios y consideraciones ambientales de la ISO 26000



Fuente: Elaboración propia con información de la NMX-SAST-26000-IM-NC-2011.

Para cubrir la parte de sustentabilidad ambiental en principio se recomienda volver a redactar en las primeras secciones de la Ley y el Reglamento los artículos que se refieren a los requisitos de viabilidad ambiental siguiendo a detalle lo que propone la norma en esta cuestión. Además de ello se propone abordar los 4 asuntos más importantes en el tema del medio ambiente como sigue:

Durante el inicio, la ejecución y el seguimiento de cualquier proyecto en asociación público privada debe asegurarse la protección y conservación del medio ambiente en los siguientes aspectos:

- Prevención de la contaminación;
 - Emisiones al aire
 - Vertidos al agua
 - Gestión de residuos
 - Uso y disposición de productos químicos tóxicos y peligrosos
 - Otras formas identificables de contaminación
- Uso sustentable de los recursos;
 - Eficiencia energética
 - Conservación del agua, uso y acceso al agua
 - Eficiencia en el uso de materiales
 - Minimizar la exigencia de recursos de un producto
- Mitigación y adaptación al cambio climático;
 - Medición de las emisiones de gases de efecto invernadero, GEL dióxido de carbono (CO₂) , metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O)
- Protección del medio ambiente, la biodiversidad y restauración de los hábitats naturales;
 - Valoración y protección de la biodiversidad
 - Valoración, protección y restauración de los servicios de los ecosistemas
 - Uso de la tierra y de los recursos naturales de manera sostenible
 - Y fomento de un desarrollo urbano y rural ambientalmente sólido

Cada proyecto en APP aprobado para su ejecución, independientemente de a qué corporación, agencia, empresa o asociación se le otorgue la concesión del proyecto debe realizar reuniones con organizaciones civiles, líderes vecinales y representantes de la comunidad usuaria del servicio. Se sugiere colocar esto como un enunciado en cada etapa de la consolidación de proyectos o especificar que la APP está obligada a convocar a la participación ciudadana para informar avances, consultar temas de relevancia y ofertar empleo o actividades de preservación ambiental, recreación y fomento cultural y deportivo.

Se sugiere revisar la ley en cuanto a los contratos que se realizarán con el sector privado pues no se especifica la conveniencia de fijar metas comunes, fomentar la red de contactos, intercambio de información intelectual, técnica, asesorías especializadas, distribución de ganancias, responsabilidades de operación de los proyectos, cumplimiento de las autoridades, etc.

Conclusiones

- **Definición:** Las APPs son modelos de relación laboral contractual entre el sector público y privado que además de compartir riesgos, ganancias y objetivos también comparten el interés por incrementar el bienestar público con la sociedad civil.
- **Funcionamiento y elementos:** La operación de las APPs se rige en todas partes del mundo por marcos regulatorios dictaminados por los gobiernos, tienen objetivos específicos que se alinean con las preocupaciones y objetivos de desarrollo de los gobiernos por lo que se concluye que los sectores económicos en los que producen sus beneficios son tan diversos como lo son las clases de problemas que tiene una sociedad. Los ejes de pensamiento de los que surgen las APPs (NGP y gobernanza) apuntan a que es necesario que se alineen metas, compromisos e ideologías entre el privado y el público. El sector público tiene que contar con la estructura corporativa de calidad que necesita cualquier socio en un negocio donde hay riesgo, pero también inversión y rendimiento económico. Se debe contar con especialistas de formación interdisciplinaria para considerar todos los posibles escenarios en los que actúe la APP en la sociedad. Se debe aprovechar y fomentar en los proyectos la innovación científica y tecnológica que no solo representará beneficio para el sector privado sino también al público, académico y civil en general.
- **Lo que determina el éxito:** No sólo la culminación y alcance de las metas de un proyecto en APP determina su éxito. La evolución del alcance territorial de una APP habla bastante de su sobrepaso en el éxito pues sus ventajas cruzan las fronteras para auxiliar a los países que más lo requieren; pero más que el alcance territorial, se puede vislumbrar una APP altamente eficaz y eficiente cuando ésta considera en todos sus ejes de aplicación los enfoques transversales

de sustentabilidad establecidos a nivel mundial, cuando una APP alivia no solo el problema económico/social sino también el ambiental, está cubriendo al menos regionalmente las premisas del desarrollo sustentable y eso la convierte en una APP de éxito.

- El análisis de su aplicación como instrumento sustentable de política pública en México: El marco regulatorio de las APPS en México las tiene consideradas como un medio para conseguir los objetivos de las instituciones públicas, esto las convierte en algunos casos en instrumentos de política pública, pero se estudió que en algunos requisitos de sustentabilidad a las leyes y reglamentos mexicanos les hace falta complementarse con especificaciones en los rubros de cuidado de la calidad del aire, energéticos, implementación de tecnología limpia y segura e inclusión de género, así como mejorar las condiciones de colaboración para el sector privado y la participación ciudadana.
- Consideraciones de mejora: Además de lo ya mencionado es conveniente que las APPS tengan el respaldo de expertos transdisciplinarios en temas de sustentabilidad y colaboración con el sector privado, por ello es que se tomó la decisión de partir de las indicaciones que organizaciones como la ISO y el IMNC en México recomiendan para tener una filosofía de responsabilidad social.

Referencias

- Banco de Desarrollo de América Latina. (2015). *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia*. Bogotá: Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Barriga, M., Corrales, O. M., Campos, J. J., & Prins, C. (2007). *Gobernanza ambiental, adaptativa y colaborativa en bosques modelo, cuencas hidrográficas y corredores biológicos. Diez experiencias en cinco países latinoamericanos*. Turrialba: CATIE.
- BID. (2015). *Ciclo-inclusión en América Latina y el Caribe. Guía para impulsar el uso de la bicicleta*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casado Cañeque, F. (2007). *Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina CeALCI.

- Devlin, R., & Mogueillansky, G. (2009). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Dieleman, H. (2015). "Las cinco disciplinas de la Gobernanza". En M. C. Martínez Rodríguez, *Gobernanza ambiental: Orígenes y estudios de caso* (págs. 27-54). México: Plaza y Valdés.
- Elsig, M., & Amalric, F. (2008). "Business and Public-Private Partnerships for Sustainability: Beyond Corporate Social Responsibility?" *Global Society*, 387-404.
- Fundación CODESPA. (2013). *Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo. Modelos para llevar a la práctica la Innovación Social Empresarial*. Madrid: CODESPA.
- IMNC. (2011). Guía sobre responsabilidad social, NMX-SAST-26000-IMNC-2011. México: Instituto Mexicano de Normalización y Certificación A.C.
- Klijn, E.-H., & Teisman, G. (2005). "Public-Private Partnerships as the managing of co-production: Strategic and institutional obstacles in a difficult marriage". En G. A. Hodge, & C. Greve, *The challenge of public-private partnerships learning from international experience* (págs. 95-115). Glos, UK: Edward Elgar.
- Martínez, R. M. C. (2015). *Gobernanza Ambiental: Orígenes y Estudios de Caso*. ISBN: 978-607-402-844-7. Editorial Plaza y Valdés Editores. Diciembre 2015.
- Mora, Arellano P. (2016). *Asociaciones Público – Privadas como estrategia de política pública para el desarrollo sustentable. Caso de estudio. La bicicleta como transporte alternativo para las unidades Adolfo López Mateos y Ticomán del IPN, Ciudad de México*. Tesis de Maestría en Ciencias en Estudios Ambientales y de la Sustentabilidad. Centro Interdisciplinario de Investigaciones y Estudios sobre Medio Ambiente y Desarrollo del Instituto Politécnico Nacional.
- Moreno Pérez, S. (2007). *El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Moreno, F. J. (2014). *La nueva Ley de Asociaciones Público - Privadas. Tematizada y sistematizada*. México: Porrúa.
- Nelson, J., & Zadek, S. (2000). *Partnership Alchemy: New Social Partnerships in Europe*. Copenhagen Centre: Copenhagen.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

- OECD. (2012). Public Governance and Territorial Development Public Management Committee. 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June. From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnership (online). Luxembourg: Hand-out.
- ONU. (1995). Metropolitan Governance: Patterns and Leadership (en línea). Presentado por Itoko Suzuki a United Nations High Level Interregional Meeting on Metropolitan Governance (pág. 19). Quito: Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/EROPA/UNPAN001434.pdf>.
- PNUD. (1997). Reconceptualising Governance. Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support (págs. Discussion paper 2, p. 9). New York: PNUD.
- Querol, C. (2004). “Governanza y Desarrollo Sostenible (Cataluña)”. *Diálogos na Universidade de Vigo*, 1-11.
- Sada, H. (2014). “Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas en México”. *Revista de ciencias sociales de la Universidad Iberoamericana*, 28-72.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (16 de enero de 2012). Ley de Asociaciones Público Privadas. México: *Diario Oficial de la Federación*.
- UNDP. (2005). Citado por Julie LaFrance y Martin Lehmann en Corporate Awakening – Why (Some) Corporations Embrace Public-Private Partnerships. *Business Strategy and the Environment*, 216-229.

CAPÍTULO X

EL PROGRAMA DE ESTANCIAS INFANTILES. UNA INNOVACIÓN EN LA POLÍTICA SOCIAL MEXICANA A TRAVÉS DEL USO DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Raúl Hernández Mar¹³¹
Manuel Lara Caballero¹³²

Introducción

La crisis del sistema político, económico y administrativo mexicano que inició a principios de la década de los ochenta se vuelve en muchos casos el punto de partida de la mayor parte de los estudios contemporáneos en materia de políticas públicas. Esta crisis tuvo como detonador la insolvencia fiscal del Estado mexicano producto de un gobierno que llegó a imaginarse sin límites de poder y de recursos.

Con la hecatombe del *Estado benefactor* mexicano, se inicia un proceso denominado redimensionamiento del gobierno, que llevó a su adelgazamiento, con el propósito de corregir y moderar el exceso de gasto, de regulación y control político por parte de éste. Dicha estrategia se inserta en el marco de la *Reforma del Estado* y cuyas características principales son: la innovación en la asignación de los recursos públicos, la descentralización, la corresponsabilidad ciudadana en la gestión pública, la desincorporación de empresas públicas, la privatización, etcétera.

Con el surgimiento del *Estado Modesto* (M. Crozier, 1987) o *Estado Regulador* (Majone y Spina, 1993), se reconoce que los recursos económicos, técnico y políticos del Estado son limitados y escasos, al mismo tiempo, se entiende que la lógica de la acción gubernamental es más diversa y conflictiva y, por lo tanto, el Estado deja de atender todos los asuntos públicos y lo público deja de ser monopolio del Estado.

131. Profesor-investigador adscrito al Departamento de Procesos Sociales en la UAM-Lerma. Correo: r.hernandez@correo.ler.uam.mx

132. Profesor-investigador del Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Correo. m.lara@correo.ler.uam.mx

Ante este contexto, surge un cuestionamiento: ¿cuál es el papel del gobierno frente a una realidad compleja caracterizada por innovaciones tecnológicas, transformaciones económicas, cambios demográficos y una sociedad más autónoma, pero con problemas de desigualdad, pobreza y retraso?

La respuesta a esta pregunta fue *gobernar por políticas*, es decir, gobernar por asuntos concretos lo que permite captar la singularidad de los problemas y diseñar cursos de acción ajustados a esas singularidades, por lo tanto, no implica intervenir siempre en todos los asuntos, ya que lo público trasciende lo gubernamental e incorpora la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos. Sin duda, gobernar por políticas implica reinventar el gobierno.

El propósito de este trabajo es analizar el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras del gobierno federal y estudiar sus procesos de modernización y transformación institucional, que derivó en el establecimiento de una asociación entre el sector público y el privado con el objetivo de mejorar la prestación de los servicios de cuidado infantil.

En enero de 2007 comenzó la operación del programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, actualmente su operación está a cargo de la Secretaría de Bienestar, la cual reporta 9 566 estancias en operación, 329 821 niños y niñas atendidos(as) y 313 550 beneficiarios(as) atendidos(as). Una de sus características hasta el 2017, era que el subsidio se otorgaba mensualmente, tomando en cuenta el registro de las asistencias de las niñas y los niños a la estancia infantil afiliada al programa, en la que estén inscritas(os). Dichas estancias son espacios de integrantes de la sociedad (personas físicas o morales) que brindan el servicio de cuidado y atención infantil en sus localidades o colonias.

En este sentido, este programa se fundó bajo el esquema de un *Estado regulador*, el cual sólo proveía de ciertos recursos para la creación de estancias infantiles y la regulación necesaria para promover un cuidado integral de los niños y niñas de entre 1 a 4 años, de madres y padres trabajadores, estudiantes o que se encuentran en la búsqueda de un trabajo, y el resto se hacía en asociación de privados en su carácter de ciudadanos.

El presente trabajo se divide en siete apartados. El primer apartado titulado “Gobernar por políticas en el siglo XXI” hace un análisis de como transitamos de gobernar por políticas para salir de la crisis a un gobierno por políticas para mejorar la productividad y eficacia social de la democracia. En el segundo apartado, “El gobierno por políticas en un contexto de incertidumbre”, se explica cómo en un contexto lleno de incertidumbre que caracteriza al siglo XXI la esfera pública y la esfera privada deben de asociarse para llevar a cabo políticas públicas efectivas, lo que implica modificar las instituciones y reinventar el gobierno. En el siguiente apartado titulado “Asociaciones Público-Privadas”, se define este concepto y se explica que la forma en cómo opera el programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI), es a través de acuerdos contractuales de largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado (persona física o moral) en relación con el suministro y el financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos, en los que se comparten los riesgos del proyecto.

En el apartado “Servicio de Guarderías y Estancias infantiles en México”, se hace un recuento de los servicios públicos y privados para el cuidado de los niños, por otra parte, en el apartado “Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)” se realiza una explicación de las características del programa y su operación. Al finalizar el texto se presentan unas conclusiones generales.

Gobernar por políticas en el siglo XXI

Después de casi cuarenta años de la crisis fiscal, administrativa y política de México, que vio sus orígenes en la década de los ochentas y que derivó en la Reforma del Estado mexicano y la aparición de la disciplina de las políticas públicas en México, actualmente seguimos cuestionándonos sobre si las respuestas que se definieron para superara la crisis de aquellos años, siguen siendo pertinentes en el contexto de nuestro actual sistema político, económico, administrativo y social.

Analizar la evolución que ha tenido la orientación de gobernar por políticas y reflexionar sobre esta idea en pleno siglo XXI es lo

que ha promovido la aparición de políticas públicas de “nueva generación”, si bien, y como lo explica Luis Aguilar:

[...] las políticas públicas en este país tienen lugar dentro de la matriz de la crisis fiscal y política del régimen y, en consecuencia, en el marco programático del ajuste de las finanzas públicas y de la democratización del régimen autoritario. Su programa disciplinario y profesional puso en el centro la decisión del gobierno, señaló críticamente su ineficiencia económica y tergiversación (o perversión acaso) de su naturaleza pública, razón por la cual aspiró a contribuir a elevar la calidad de la decisión del gobierno, reconstruir su calidad pública (institucional y ciudadana) y reconstruir su calidad financiera y directiva (2003: 23).

En este sentido, las políticas públicas inicialmente se convirtieron en un aparato técnico que coadyuvó a los gobiernos a salir de la crisis de esa época, siendo ésta su propósito de intervención. Sin embargo, la realidad que hoy reconocemos diariamente se ha transformado y, por lo tanto, las políticas públicas también, de acuerdo con Kliksberg:

El mundo se ha convertido en un lugar muchísimo más complejo que en el pasado. Esa complejidad es difícil de escrutar, han bajado totalmente los umbrales de predictibilidad y todas las posibilidades positivas y negativas están abiertas (1994: 20).

Si bien, el inicio del siglo XXI fue un momento esperanzador para la sociedad contemporánea, ya que significaba el comienzo de una época dominada por las revoluciones tecnológicas, al mismo tiempo, se dio un proceso de ruptura de una buena parte de los equilibrios ecológicos vitales, que trajo como consecuencia el calentamiento global. El siglo XXI, podría considerarse como el siglo de la consolidación de la democracia, sin embargo, han aparecido en todo el planeta nuevamente ultranacionalismos, xenofobia, racismo, discriminación, etcétera. Este siglo, se consideraba que fuera una época prometedora para la cooperación económica internacional, sin embargo, se ha instalado el proteccionismo y las guerras económicas como estrategias nacionales. Asimismo, el siglo XXI está condicionado a ser el más desigual, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y

el Desarrollo Económicos,¹³³ la desigualdad de ingresos en sus países se encuentra en su nivel más alto en 50 años. El ingreso promedio del 10% más rico de la población es aproximadamente 9.5 veces más alto que el del 10% más pobre.

Lo anterior nos permite entender que el siglo XXI implica grandes retos, y así como, hace cuarenta años, es importante buscar respuestas a todas estas realidades, según Kliksberg “urge un nuevo tipo de racionalidad superior, una racionalidad autocrítica” (1994: 20), que vea en la inestabilidad una situación “normal” a partir de la cual es necesario reflexionar y operar, “en estas condiciones de complejidad e incertidumbre pronunciadas, el conocimiento demuestra tener límites muy marcados. Por ello el Club de Roma concluyó que tenemos más información que nunca, pero menos sabiduría” (Kliksberg, 1994: 21).

En este contexto, nuevamente el análisis de las políticas públicas puede ser, no sólo un señalamiento crítico a un estilo de gobierno sino un instrumento para reformarlo. El gobierno por políticas, según Luis Aguilar es un modo propio de gobernar, ya que, las políticas públicas actualmente se consideran como:

...planes de acción específicos (no holísticos), enmarcados por leyes precisas, que reconocen las libertades de sus ciudadanos y, en consecuencia, tienen límites precisos al abordar determinados campos de acción social, [...] suelen incluir la participación de los ciudadanos, combinan la acción del gobierno con la de los ciudadanos según el tipo de problemas que se abordan y no todas son regulatorias, prescriptivas o prohibitivas de conductas. En suma, la posibilidad de que la democracia liberal se afirme internacionalmente y goce de la confianza ciudadana depende de los resultados de su gobernanza por políticas, que muestran que en términos de desarrollo social y crecimiento económico tienen un impacto mayor y más sostenido que la gobernanza por planes centrales de un gobierno dominante e impositivo (2012: 23).

133. Esta información puede consultarse en el siguiente link: <https://news.un.org/es/story/2018/12/1447091>

A partir de lo anterior se puede concluir que pasamos de “gobernar por políticas” para salir de la crisis a un “gobierno por políticas” para mejorar la productividad y eficacia social de la democracia.

El gobierno por políticas en un contexto de incertidumbre

En el apartado anterior, explicamos que ha cambiado el motivo principal de gobernar por políticas, pasamos de definir políticas en un contexto de crisis, a la búsqueda de la eficacia social en un contexto democrático y lleno de incertidumbre. En este sentido, desde el nacimiento de la disciplina de las políticas públicas, ésta ha buscado “preservar y fortalecer los dos fundamentos distintivos de la acción directiva del gobierno, su institucionalidad o carácter público y su eficacia en la solución de los problemas sociales” (Aguilar, 2012: 52).

Con respecto al punto de la “eficacia en la solución de los problemas sociales”, es importante mencionar que ésta se puede considerar el *talón de Aquiles* moderno de las políticas públicas, por varias razones, primero las sociedades cada vez están más informadas, por lo tanto, son más participativas y buscan intervenir en las decisiones públicas con el propósito de que éstas les produzcan mayores beneficios sociales, por lo tanto, “la cuestión acerca de la competencia y eficacia directiva gubernamental” (Aguilar, 2012: 52) se han convertido en elementos esenciales entre los ciudadanos y las disciplinas que estudian al gobierno. Segundo, las nuevas características que definen a las sociedades contemporáneas y las transformaciones económicas han hecho que los problemas públicos y sus soluciones sean más complejas, poniendo en evidencia la capacidad de respuesta de los gobiernos. Tercero, un “gobierno por políticas” exige la vinculación de las decisiones y acciones con diversos actores con el propósito de ser eficaces en la solución de problemas públicas.

Durante mucho tiempo, las decisiones públicas fueron monopolio del Estado, sin embargo, frente a este contexto de incertidumbre y franca recuperación del espacio público por la sociedad civil, el Estado ha tenido la necesidad de asociarse con otros actores para solucionar parte de los problemas públicos sociales, esta tendencia ha sido una práctica común en los últimos años y,

en algunos casos han sido positivas y en otros no tanto. Según Cabrero, “en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro del cual las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes” (2006: 21).

El proceso anterior es más notable a inicios del siglo XXI, para ser más específico en el año 2000, particularmente en México se produce la primera alternancia política en ese año y, casi al mismo tiempo, el monolito estatal se fragmenta, como lo explica Cabrero “la lógica de la acción gubernamental se diversifica en varias lógicas. Las dependencias gubernamentales se bifurcan, se contraponen y se disputan los espacios y los recursos, los cuales, por cierto, comienzan a ser más escasos dados los altos niveles de déficit público a los que se llega en el escenario de una excesiva intervención” (2006: 20).

Por lo tanto, este nuevo escenario de incertidumbre económica, política y social pone en cuestionamiento el grado de intervención gubernamental, Carlos Almada lo resume en una frase: “lo que importa no es el grado de intervención del Estado sino las formas y medios.” (en Kliksberg, 1994: 24). Por lo anterior, el asunto real es definir ¿cuál es el papel del Estado frente a los problemas económicos y sociales?, y en este sentido hay muchos matices y perspectiva, sin embargo, lo que ha sido una constante es la interrelación entre el Estado y la sociedad civil, y por supuesto, su capacidad de gestión real.

Durante los primeros años del siglo XXI, se llegó a la conclusión de que el achicamiento del Estado fue necesario para contender con el déficit público de los gobiernos de finales del siglo XX, sin embargo, como consecuencia de este proceso fueron apareciendo *Estados insuficientes*, por lo tanto, se ha intentado reivindicar las figura del Estado a través de la conformación de *Estados modesto* o *Estados reguladores*, que según Cabrero éstos se encuentran “comprometidos con la articulación de los esfuerzos del conjunto de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos” (Cabrero, 2006: 21), lo cual ha sido una tarea pendiente.

En este sentido, un gobierno por políticas puede dibujar sus propias fronteras entre el Estado y la sociedad, esto quiere decir que los límites entre uno y otro no son rígidos, más bien éstos son “irregulares, porosos y cambiantes, cuyos contornos fueron resultado de procesos en los que la confrontación y la negociación, la fijación arbitraria o el acuerdo de límites, la captura de nuevos espacios y la deliberada resignación de competencias movieron alternadamente la frontera en una u otra dirección” (Oszlak, 1994: 50).

Continuando con lo anterior, un gobierno por políticas definirá las fronteras entre el Estado y la sociedad a partir de la confrontación y la negociación. La articulación entre la esfera pública y la privada se da de tres formas, según Óscar Oszlak:

Una articulación *horizontal* o *funcional*, relativa al particular esquema de división del trabajo para la gestión social que se establece históricamente entre el Estado y la sociedad y una articulación *vertical* o *jerárquica*, relativa al particular esquema de relaciones de poder entre ambas esferas.

En la articulación *funcional* se define qué esfera se ocupa de cuáles aspectos de la gestión general de la sociedad, en función de la agenda de cuestiones vigente. En la articulación *jerárquica* se dirime quién define los contenidos de la agenda y emplea los recursos de poder requeridos para ejecutar las decisiones tomadas respecto a las cuestiones que integran dicha agenda” (Oszlak, 1994: 54).

Estas formas de articulación pueden definirse de distintas maneras según el contexto, necesidades y orientaciones de gobierno, como ya se expuso anteriormente, la articulación funcional define la responsabilidad, tanto de la esfera pública como de la privada en la atención de un problema social. Por otra parte, la articulación jerárquica define a qué esfera, pública o privada, le corresponde definir los temas que integran la agenda gubernamental y quién instrumentará la política pública o el programa.

Existe una tercera articulación que Oszlak define como material en la cual se establece “quién recibe qué, cuándo y cómo” (1994: 54), por lo tanto, esta articulación “define la distribución

del excedente social, es decir, quiénes ganan y quiénes pierden. Es en este plano donde se concreta la situación relativa de los diferentes sectores sociales en términos de ingreso y riqueza y donde ocurren las transferencias de unos sectores a otros” (1994: 54).

Como podemos observar, en la actualidad un gobierno por políticas requiere innovar, es decir, romper los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de sus organizaciones, y al mismo tiempo, reinventarse, en algunos casos los gobiernos han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones de la prestación de servicios, y muchas veces recurren a la esfera privada. A continuación, revisamos el tema de asociaciones públicas-privadas como un modelo de reinención del gobierno, y el caso del programa estancias infantiles, el cuál es operado en gran medida por la esfera privada.

Asociaciones Público Privadas

Una de las modalidades utilizadas con gran presencia en los últimos años para la provisión de infraestructura, bienes y servicios del sector público son las Asociaciones Público-Privadas. Según el Banco Mundial no existe una definición extensamente aceptada de lo que significa una Asociación Público-Privada (APP), a pesar de ello, en términos generales señala que una APP es un *acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública.*

Comúnmente, no incluye contratos de servicios, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público. El rango de los acuerdos es clasificado como proyectos de APP y se detallan en Contratos de Asociaciones Público Privadas (CAPP) y Tipos de Acuerdos de APP (World Bank, 2018).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) define a la APP *como acuerdos contractuales de largo*

plazo entre el gobierno y un socio del sector privado en relación con el suministro y el financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos, en los que se comparten los riesgos del proyecto. En la mayoría de los casos, el socio privado es el responsable del diseño, de la construcción, del financiamiento, de la operación, de la gestión y de la provisión del servicio público, mientras que el gobierno provee los pagos para el suministro de la infraestructura y servicios (OCDE, 2013).

En México la APP se conoce como modalidades de inversión a largo plazo, en las que se incorporan técnicas, distribución de riesgos, objetivos y recursos entre particulares y gobierno; con el propósito de crear o desarrollar infraestructura productiva o la prestación de servicios públicos (IMAPP, 2018).

Por lo tanto, la APP constituye una opción para la provisión y financiamiento de servicios públicos y están definidas en la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) vigente en el Artículo 2, como: “aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país” (LAPP, 2016: 1).

En este contexto, una APP puede incluir el estudio, diseño, construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura o de los servicios públicos promoviendo resultados positivos en la productividad, crecimiento económico, empleo, reducción de la pobreza y bienestar en el país.

De acuerdo con la distribución de actividades o funciones contractuales convenidas existen distintas modalidades o tipos de APP. La primera a señalar es cuando el ente privado asume las actividades de diseño, construcción y operación (mantenimiento y conservación incluido) de la infraestructura, hasta su transferencia o reversión, según sea el caso, al ente público al vencimiento del plazo del contrato (IMAPP, 2018).

La experiencia internacional de las APPs data sus inicios en el Reino Unido en la década de las noventa, donde su éxito permitió que otros países adoptaran y adaptaran su esquema para mejorar la provisión de su infraestructura y servicios públicos. En el cuadro 1 se muestra los beneficios que obtuvieron los países que han adoptado este esquema:

Cuadro 1. Experiencia internacional de los proyectos de APPs

País	Beneficios obtenidos
Reino Unido	De 1996 a 2005, se llevaron a cabo 700 proyectos APPs por un valor cercano a los 80,000 millones de dólares.
Corea del Sur	Inició con los proyectos de APP en el año 1998, desde ese momento la inversión privada en infraestructura se ha incrementado más del 460%.
Australia	Los proyectos APP han representado ahorros del 32% con respecto a los proyectos de inversión pública tradicionales.
India	Se tiene programa una inversión superior a los 50,000 millones de dólares para carreteras en los próximos seis años, de los que el 75% se prevé desarrollar bajo figuras de APP.
Canadá	El 20% de la infraestructura es diseñada, construida y operado por el sector privado a través de APP.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El gobierno mexicano se basó en la experiencia del Reino Unido para dar paso a los primeros esquemas de concesiones en la década de los noventa. En el año 2004, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió las Reglas de Operación para la realización de los primeros proyectos que fueron dos carreteras y un hospital en el año 2005. Para enero del 2012 se publica la Ley de Asociaciones Público-Privadas y el 05 de noviembre del mismo año su Reglamento (SHCP, 2017).

Es por ello, por lo que, el Estado mexicano ha desarrollado la estrategia para impulsar las APPs al aprovechar la “eficiencia” del sector privado y compartir riesgos entre ambos sectores en diferentes etapas del ciclo de este tipo de proyectos. Derivado del monto máximo anual de 33,622 MDP autorizado por la Cámara de Diputados para el 2017 sobre las obligaciones anuales derivadas de proyectos APPs, la SHCP estima autorizar nuevos

proyectos de los sectores de transporte, seguridad, educación, salud e hidráulico. Según los registros estadísticos de la SHCP, actualmente operan 12 proyectos de APPs, ocho en el sector de salud (construcción de clínicas y hospital del IMSS e ISSSTE) y cuatro proyectos en el sector carretero (SHCP, 2017).

Las experiencias internacionales dan muestra de los efectos positivos del uso de las APPs para mejorar la infraestructura y la provisión de los servicios públicos que demanda la sociedad mexicana. A pesar de los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano por impulsar las APPs en los distintos sectores del país, aun falta mucho trabajo por hacer para fomentar la participación de otros sectores en este esquema de inversión.

Servicio de Guarderías y Estancias infantiles en México

Dada la dinámica de las familias modernas y los cambios de roles que surgieron con el ingreso de las mujeres en el mercado laboral (feminización del mercado de trabajo), las necesidades en cuanto al cuidado de los hijos han cambiado considerablemente, ya que al asumir responsabilidades más allá del trabajo en casa, ya sea por apoyar el ingreso familiar o ser el único proveedor del mismo, hombres y mujeres (casados o solteros) necesitan un espacio seguro que les garantice el cuidado y la atención para sus hijos mientras ellos laboran o estudian. Para ello, existe una gran demanda por servicios de guardería o estancias infantiles, ya sea pública (para el caso de los que cuentan con la prestación) o privada para cuando no cuentan con los servicios públicos del Estado.

De acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, en la Convención de los Derechos del Niño (1989) en el artículo 18 numeral 2, se establece que: *los Estados Partes prestarán la asistencia apropiada a los padres ya a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza del niño y velarán por la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños.*

En México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula en su artículo 123 que *las mujeres trabajadoras deberán contar con sistemas de seguridad social que incluyan el*

servicio de guarderías, lo cual está reglamentado en el artículo 171 de la Ley Federal del Trabajo en lo relativo al servicio prestado por el IMSS para quienes tengan derecho al mismo, así como en la Ley del Seguro Social, capítulo 7.

El concepto de guardería fue acuñado en el Diccionario Jurídico Mexicano (1984) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación donde la define como *un servicio social que se presta a los trabajadores para el cuidado y protección de sus hijos, hasta los seis años, durante el periodo de la jornada de trabajo*. Es una prestación especial que se otorga a las madres trabajadoras, consignada en algunos contratos colectivos de trabajo y extendida en la actualidad a trabajadores viudos o divorciados que acrediten este derecho.¹³⁴

La principal diferencia entre los servicios contributivos y no contributivos de cuidado infantil es la fuente de financiamiento. Los contributivos son las prestaciones que integran a la seguridad social y se financian con aportaciones tripartitas: trabajador o trabajadora, empleador y gobierno. Los no contributivos son los programas sociales que ofrecen beneficios similares a los de las prestaciones de la seguridad social y se financian mediante impuestos generales u otras fuentes de

134. En las reformas hechas al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que fueron publicadas en el Diario Oficial 31-X-74, se incluyó una declaración en la que se dijo que se consideran “de utilidad pública los servicios de guardería, así como cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los familiares de los trabajadores” (artículo 123, fracción XXIX Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) . La Ley Federal del Trabajo de 1931 consignaba en su texto, antes de dicha reforma constitucional, que en los establecimientos en donde laborasen más de cincuenta mujeres, los patrones estaban obligados a establecer una guardería infantil, aclarándose a continuación que “en el reglamento respectivo se determinarían los casos en que se hiciese necesaria la guardería, las condiciones en que deben funcionar tales servicios y aquellos que necesariamente debe cubrir como mínimo” (artículo 110 Ley Federal del Trabajo 1931), sólo que dicho reglamento no llegó a publicarse. En atención a estas disposiciones el legislador de 1970 dispuso que dichos servicios de guardería infantil tendrían que ser prestados, para mayor garantía, por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de conformidad con su ley y disposiciones reglamentarias (artículo 171 Ley Federal del Trabajo 1970); disponiéndose en el artículo 6° transitorio que entre tanto el Seguro Social no se hiciera cargo de ellas, las ya instaladas en las empresas o establecimientos continuarían laborando en la forma que lo venían haciendo, bajo el control y responsabilidad patronal y ajustando su funcionamiento a las normas contractuales.

recursos públicos que no son impuestos laborales a cargo de la población beneficiaria de los mismos (CONEVAL, 2018b).

Según la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) existen tres tipos básicos de guarderías en México: i) el de acceso restringido a hijos de trabajadores derechohabientes (como las del IMSS, ISSSTE, Pemex o de empresas privadas); ii) el de guarderías con algún tipo de apoyo económico por parte del DIF, alguna delegación política u organización no gubernamental, dirigidas principalmente a la población más desprotegida económicamente; y iii) las particulares o privadas que son establecimientos con fines de lucro (PROFECO, 2018).

Cada tipo de guardería tiene criterios específicos que deben cumplir los posibles beneficiarios para ingresar a dichos servicios, que van desde contar con la prestación, la edad del hijo, la situación laboral de los padres, los horarios, los servicios solicitados, el monto de la cuota (en su caso), etc.

Para el año 2017, la oferta pública de estancias y guarderías para atender a la población infantil estaba compuesta por 42 192 centros y atendió a 1 302 026 niñas y niños. Por el lado de la oferta privada, de acuerdo con el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas de INEGI, en México se registraron 8 655 guarderías en 2017, las cuales representan 20.5 por ciento en relación con la oferta pública.

Ante la preocupación del gobierno por brindar apoyo al sector de la población que no contaba con estas prestaciones laborales o no podía cubrir las cuotas de guarderías privadas, se creó en el año 2007 el Programa de Estancias Infantiles (PEI) de la Secretaría de Desarrollo Social y el Programa de Guarderías y Estancias Infantiles operadas por el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en conjunto con la SEDESOL.

El IMSS proporciona el servicio de guardería como una prestación laboral a mujeres trabajadoras o al trabajador viudo o divorciado que conserva la custodia de sus hijos, los cuales ingresan desde los 43 días de nacido hasta los cuatro años de edad y su objetivo es atender el desarrollo integral del niño y la niña, a través del cuidado y fortalecimiento de su salud, brindando una

sana alimentación y un programa educativo-formativo acorde a su edad y nivel de desarrollo. El servicio se ofrece bajo dos esquemas:

- Prestación Directa: Servicio de guardería que presta directamente el Instituto con recursos humanos materiales y técnicos propios bajo dos esquemas:
 - Madres IMSS (M)
 - Ordinario (G)
- Prestación Indirecta: Servicio de guardería que se presta por medio de un contrato con un tercero (que generalmente tiene la calidad de patrón), denominado prestador del servicio o subrogatorio bajo los esquemas:
 - Vecinal Comunitario Único (U)
 - Guardería Integradora (Y)
 - Guardería en el campo (C)
 - Reversión de Cuotas (R)

El IMSS cuenta con 142 guarderías de prestación directa y 1 387 guarderías de prestación indirecta (subrogada) a nivel nacional. El 03 de mayo del 2017, el Instituto publicó en el Diario Oficial de la Federación los lineamientos referentes a las disposiciones de carácter general para la celebración de convenios de subrogación para la prestación indirecta del servicio de guardería cuya vigencia inicia el 04 de mayo del 2017, donde el IMSS pagará una cuota mensual por cada niño inscrito, en los términos y condiciones que establezca el propio Instituto y el convenio tendrá una vigencia mínima de un año y máxima de cinco años. (*Excelsior*, 2018).

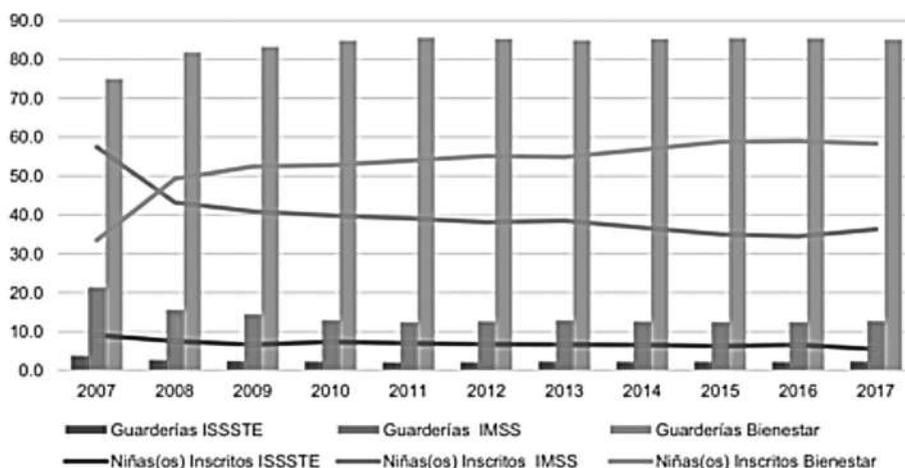
En lo que se refiere a las Estancias para el Bienestar y Desarrollo Infantil del ISSSTE su periodo de servicio va de los 60 días de nacido hasta los seis años de edad a derechohabientes de sus servicios de salud. El ISSSTE cuenta con 241 estancias infantiles, de las cuales 123 son propias y 118 son contratadas, lo que representa que el 48.97% del total.

Las estancias infantiles, de la Secretaría de Bienestar atienden a la población con menos ingresos y que participan, principalmente, en el mercado laboral informal. En este sentido, el PEI es un espacio que se enfoca en atender las necesidades de cuidado infantil para las madres y padres solos que tienen ingresos

menores a la línea de pobreza por ingresos, y que no son derechohabientes de los sistemas de seguridad social.

En la Gráfica 1, se puede observar la relación entre la oferta de guarderías del ISSSTE, IMSS y Bienestar, en donde se evidencia que las estancias infantiles del PEI, son las que tienen mayor cobertura, medida tanto por el número de infantes atendidos como por el número de estancias.

Gráfica 1. Porcentaje de Guarderías y Niñas (os) inscritos según institución 2007-2017



Fuente: Elaboración del CONEVAL a partir de la Evaluación Estratégica de Protección Social en México.

Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras (PEI)

El Programa de Estancias Infantiles (PEI) de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) surge en el año 2007 como parte de una acción pública para apoyar a una parte de la población que demanda servicios de cuidado y atención infantil, y que no cuenta con servicios de seguridad social. Desde su creación a la fecha, su población objetivo se ha sufrido cambios en su redacción para lograr cubrir las necesidades de la población vulnerable que atiende.

Una estancia infantil del PEI es un espacio dedicado al cuidado y atención infantil operado por una persona que funge como responsable, la cual es capacitada por el DIF Nacional y la Secretaría del Bienestar. Cada estancia afiliada al programa cuenta con asistentes de acuerdo con el número de niños que atienden, es decir, una asistente atender máximo ocho niños y cuatro en el caso de niños con capacidades diferentes.

El PEI es un programa social que tiene por objetivo general contribuir a dotar de esquemas de seguridad social que protejan el bienestar socioeconómico de la población en situación de carencia o pobreza mediante el mejoramiento de las condiciones de acceso y permanencia en el mercado laboral de las madres, padres solos y tutores que buscan empleo, trabajan o estudian y acceden a los servicios de cuidado y atención infantil (ROP, 2018).

Con respecto a las Reglas de Operación del programa su población objetivo se divide en dos modalidades:

- Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos: En esta modalidad la población objetivo son las madres, padres solos y tutores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita estimado por hogar no rebasa la LB y declaran que no tienen acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios, y que tienen bajo su cuidado al menos a una niña o niño de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 4 años), o entre 1 y hasta 5 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los 6 años), en casos de niñas o niños con alguna discapacidad.
- Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención Infantil. Este último se dirige a personas físicas que deseen establecer y operar una estancia infantil o que cuenten con espacios físicos en los que se brinde o pretenda brindar el servicio de cuidado y atención infantil para la población objetivo del programa en la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos.

Por lo tanto, el PEI apoya a través de subsidios a hogares con al menos un niño de entre 1 y hasta 3 años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los cuatro años), o entre 1 y hasta

cinco años 11 meses de edad (un día antes de cumplir los seis años) en casos de niños con alguna discapacidad, atendiendo otro sector población, es decir, madres, padres solos, tutores o principales cuidadores que trabajan, buscan empleo o estudian, cuyo ingreso per cápita por hogar no rebasa la línea de Bienestar y declaran que no tiene acceso a servicios de cuidado y atención infantil a través de instituciones públicas de seguridad social u otros medios (ROP, 2018).

En el cuadro 2 se presentan los montos del apoyo por modalidades que cubre el Gobierno Federal por conducto de la SEDESOL a los beneficiarios del programa. Cabe señalar que los apoyos a los beneficiarios en la modalidad de Apoyo a Madres trabajadoras y Padres Solos se entrega hasta por un máximo de tres niños por hogar en el mismo periodo de tiempo, salvo que se trate de nacimientos múltiples. El periodo máximo de apoyo es de tres años por niño y hasta cinco años en niños con capacidades diferentes. Los apoyos se entregan mensualmente y directo a la responsable de la estancia infantil con base en el número de niños atendidos.

Es importante señalar que el beneficiario de esta modalidad deberá hacer una aportación mensual por concepto de corresponsabilidad que complementa el pago de los servicios de cuidado y atención infantil de la estancia infantil, ya que cada niño recibe un seguro contra accidentes personales.

Cuadro 2. Montos de apoyo del PEI por modalidad en el año 2018

Modalidad	Cantidad
Apoyo a madres trabajadoras y padres solos con niños entre un año y un día antes de cumplir cuatro años	\$950.00
Apoyo a madres trabajadoras y padres solos con niños con capacidades diferentes	\$1,800.00
Impulso a los servicios de cuidado y atención infantil (apoyo inicial)	Hasta \$70,000.0 proyectos de inversión pública tradicionales.

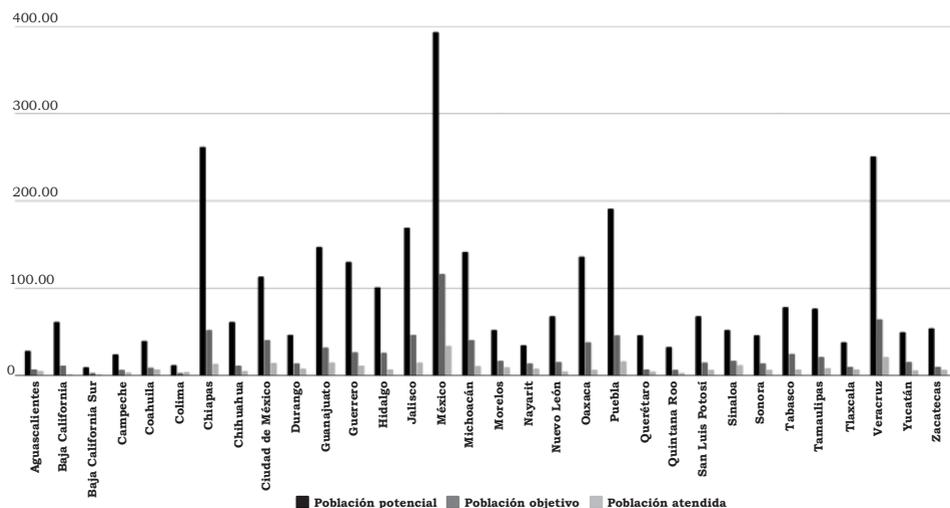
Fuente: Elaboración propia con base en las ROP 2018 del programa. Nota: * El apoyo inicial es único y debe ser utilizado para la adecuación, compra de mobiliario y equipo para el espacio validado que operará como

estancia infantil, así como para una póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros y un Programa Interno de Protección Civil o documento equivalente.

Sobre la modalidad de Impulso a los Servicios de Cuidado y Atención infantil podrán recibir un apoyo inicial y único de hasta \$70000.00 para mobiliario y equipo, adecuación de instalaciones, para la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil o un Programa Interno de Protección civil. Una de las estrategias para esta modalidad es que la persona que durante el año 2018 suscriba el Convenio de Concertación para continuar afiliadas al programa podrán acceder a reembolsos, por única ocasión, en la contratación de la Póliza de Seguro de Responsabilidad Civil y Daños a Terceros y por la revalidación del programa de protección civil.

Considerando la modalidad de Apoyo a Madres Trabajadoras y Padres Solos, sus poblaciones potenciales, objetivo y atendida hasta el primer trimestre del año 2018 se presenta en el gráfica 2, en el cual se muestra que el Estado de México, Chiapas, Veracruz, Puebla y Oaxaca cuentan con mayor número de solicitudes de ingreso al programa.

Gráfica 2. Panorama de las poblaciones del programa en el 2018

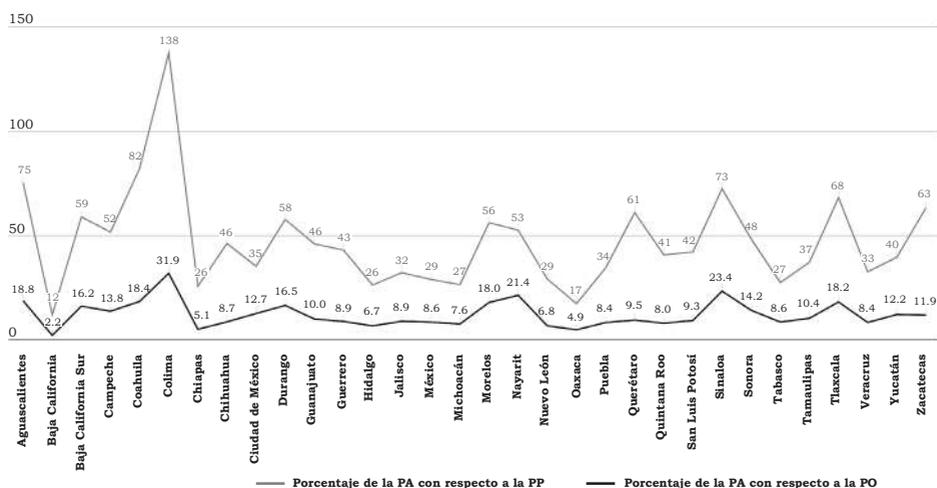


Fuente: Elaboración propia con base en datos del 1er. Informe del PEI, con datos al corte del cuarto trimestre del 2017, consultado el 02 de junio de 2018 en el portal de la página web.

El programa opera a nivel nacional con una presencia geográfica en 1,283 municipios, de los cuales 43 están entre los 250 con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), mientras que 221 presentan un alto o muy alto grado de marginación, de acuerdo con la clasificación del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Particularmente, el PEI tuvo presencia en 542 municipios con población predominantemente indígena, de acuerdo con la clasificación que realiza la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) (1er. Informe Trimestral Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social, 2018: 32).

Asimismo, las entidades federativas con mayor porcentaje de población atendida con respecto a la población potencial son Colima con el 31.93%, Sinaloa con el 23.40%, Nayarit con el 21.40%, Aguascalientes con el 18.78% y Coahuila con el 18.43%. En el caso de la población atendida con respecto a la población objetivo son Colima, Coahuila, Aguascalientes, Sinaloa y Tlaxcala con porcentajes de 137.63%, 82.18%, 75.39%, 72.50% y 68.23% respectivamente.

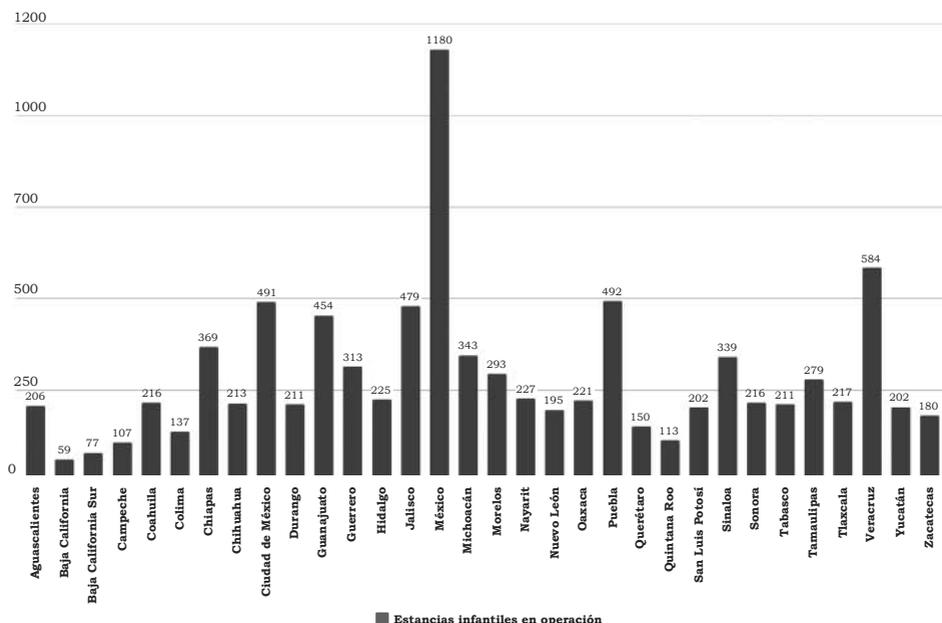
Gráfico 3. Variación entre la población potencial y objetivo con respecto a la población atendida por entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos 1er. Informe Trimestral Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social con datos al corte del cuarto trimestre del 2017, consultado el 02 de junio de 2018 en el portal de la página web.

En el siguiente gráfico se muestra que el estado con mayor número de estancias en operación es el Estado de México con 12.82%, seguido de Veracruz con 6.35%, Puebla con 5.35%, Ciudad de México con 5.34%, Jalisco con 5.21%, Guanajuato con 4.93% y Chiapas 4.01%.

Gráfico 4. Estancias Infantiles por estado



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Listado de Estancias Infantiles de la SEDESOL, con datos al corte del cuarto trimestre del 2017, consultado el 02 de junio de 2018 en el portal de la página web.

Considerando el 1er. Informe del programa publicado el 31 de marzo de 2018 del PEI, el programa cuenta con 9 201 estancias en operación, con 301,903 niños atendidos y 287 237 beneficiarios atendidos.

El programa actualiza su padrón de beneficiarios de manera trimestral y la instancia encargada de esta funciones es la Dirección General de Análisis y Prospectiva de la SEDESOL, con un desfase promedio de tres meses, por lo tanto los datos presentados a continuación son al corte del año 2017.

Conclusiones

- Se puede concluir que pasamos de “gobernar por políticas” para salir de la crisis a un “gobierno por políticas” para mejorar la productividad y eficacia social de la democracia.
- Como podemos observar, en la actualidad un gobierno por políticas requiere innovar, es decir, romper los patrones tradicionales de funcionamiento y comportamiento de sus organizaciones, y al mismo tiempo, reinventarse, en algunos casos los gobiernos han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones de la prestación de servicios, y muchas veces recurren a la esfera privada. A continuación, revisamos el tema de asociaciones públicas-privadas como un modelo de reinversión del gobierno, y el caso del programa estancias infantiles, el cuál es operado en gran medida por la esfera privada.
- La APP como acuerdos contractuales de largo plazo entre el gobierno y un socio del sector privado en relación con el suministro y el financiamiento de la infraestructura y los servicios públicos, en los que se comparten los riesgos del proyecto. En la mayoría de los casos, el socio privado es el responsable del diseño, de la construcción, del financiamiento, de la operación, de la gestión y de la provisión del servicio público, mientras que el gobierno provee los pagos para el suministro de la infraestructura y servicios (OCDE, 2013).
- El PEI representa un espacio de cuidado infantil para las familias de bajos recursos, puesto que un aumento en la participación y utilización de programas de cuidado infantil subsidiado por el gobierno reduce el uso de cuidado infantil brindado por redes familiares o de apoyo y brinda un espacio para mejorar el desarrollo infantil.
- De acuerdo con el Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (IMSU), el nivel de satisfacción percibida por los beneficiarios registró calificaciones altas en las variables de Satisfacción (94 puntos), Calidad percibida (95 puntos), Expectativas (87 puntos) y Confianza (96 puntos).

Bibliografía

- Aguilar-Villanueva, L. F. A. (2004). "Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio". *Sociológica*, 19(54), 15-37.
- Aguilar-Villanueva, L. F. A. (Comp.). *Política Pública, primera edición, Escuela de Administración Pública del DF*, Secretaría de Educación del DF y Siglo XXI Editores, México 2010, pág. 175.
- Cabrero, E. "Estudio Introductorio Gestión Pública, ¿La administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz?", en Bozeman, Barry. *La Gestión Pública. Su situación actual*, serie Nuevas lecturas de Política y Gobierno, coordinada por Mauricio Merino, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de Cultura Económica (FCE), traducción por Mónica de Utrilla de Neira, segunda reimpresión, México, 2006, págs. 19-36.
- Convención de Derechos del Niño (1989). Naciones Unidas, Derechos Humanos. Consultado en línea el 01 de junio de 2018. <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CRC.aspx>
- David, O. Gaebler, T. "El gobierno catalizador: Tomar el timón en lugar de los remos", en *Ibidem. Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, traducción Ana Isabel Stellino, Ediciones Gernika, primera edición, México 1994. págs. 53-84.
- Díaz, Ma. G., Cambero, E. y Carrillo, L. "Las guarderías o centros de desarrollo Infantil". *Gaceta Ágora* publicada el 22 de junio de 2009 en línea. http://www.gaceta.udg.mx/Hemeroteca/paginas/575/G575_COT%206.pdf
- Instituto Mexicano de Asociaciones Público Privadas (IMAPP). Datos publicados en su portal web consultado el 03 de junio de 2018. <http://www.imapp.org.mx/imapp.php>
- Kliksberg, B. (compilador), I. "El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión" en *Ibidem. El Rediseño del Estado Una perspectiva internacional*, traducción de Simy Julieite, Benarroch Mónica, Vaisberg Marie Toulían, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. y el Fondo de Cultura Económica, primera edición 1994, México, págs. 17-41.
- Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP), *Diario Oficial de la Federación* (DOF), 21 de abril de 2016.

- Mejía, X. Dan paso a las guarderías patronales en México. Periódico *Excelsior* portal en línea. Consultado el 03 de junio de 2018. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2017/05/03/1161400>
- OCDE Library. Datos publicados en su portal web consultado el 03 de junio de 2018 https://www.oecd-ilibrary.org/governance/panorama-de-las-administraciones-publicas/las-asociaciones-publico-privadas_9789264211636-32-es
- Primer Informe Trimestral Programas de Subsidios del Ramo Administrativo 20.- Desarrollo Social con datos al corte del cuarto trimestre del 2017, consultado el 02 de junio de 2018 en el portal de la página web. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Transparencia/InformesPresupuestoEjercido/Primer_Informe_Trimestral_2018.pdf
- Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO). Radiografía de los servicios. Portal en línea. Consultada el 02 de junio de 2018. https://www.profeco.gob.mx/revista/publicaciones/adelantos_04/guarderias_jul04.pdf
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asociaciones Público Privadas. Unidad de Inversiones en México. 2017. Documento en línea, consultado el 02 de junio de 2018. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/estrategia-app>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estrategia para el impulso de las APP. Unidad de Inversiones. 2017. Documento en línea, consultado el 02 de junio de 2018. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198391/Estrategia_VF.pdf
- World Bank Group. Find it Public Private Partnership in Infrastructure Resource Center. Consultado el 05 de junio de 2018. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

CAPÍTULO XI

ACUERDOS PÚBLICO PRIVADOS EN MATERIA ALIMENTARIA Y DE INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SECTOR AGRÍCOLA EN MÉXICO

Carlos Martínez Padilla¹³⁵
Ranulfo Pérez Garcés¹³⁶

Introducción

Las Asociaciones Público-Privadas (APPs) son esquemas que se establecen entre agencias del Estado, ya sea a nivel federal, local o municipal con actores privados. Las APPs emergieron en la década de los años ochenta en el Reino Unido y en Estados Unidos para la construcción de infraestructura estatal como carreteras, escuelas y hospitales. Organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Fondo Monetario Internacional (FMI) han financiado la infraestructura y servicios bajo este esquema. En las últimas décadas muchos gobiernos del mundo coinciden en la necesidad de coordinarse con actores privados para solucionar problemáticas sociales y, destacan las virtudes de participación de actores del mercado (Espejel y Díaz, 2018).

En México la Asociación Público-Privada en el sector agrícola ha tenido un fuerte impulso en las últimas administraciones gubernamentales. En el 2011 se aprobó la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP). El Artículo 2 de dicha ley establece que los proyectos de asociación público-privada establecen una relación contractual de largo plazo entre el sector público y el sector privado, para la prestación de servicios que ofrece el sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final. La LAPP aplica para las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal, a los fideicomisos públicos, a los organismos autónomos, a las entidades federativas y, a los municipios.

135. Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo –UAEH.
Correo electrónico: carlosmtzpadilla1@yahoo.com.mx

136. Profesor investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México –UAEM-.
Correo electrónico: ranulfopez121@gmail.com

Bajo este contexto, se analiza al sector agrícola en México, en particular, el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir), el cual tiene como finalidad fomentar la capacidad económica de los productores rurales y, de sus organizaciones económicas. El capítulo tiene como objetivo identificar el alcance y limitaciones que han tenido las organizaciones públicas y privados del Focir. A través de la teoría neoinstitucionalista se observa que el esquema de asociación público-privada del Focir presenta una fuerte dependencia con determinadas instituciones del sector público.

El capítulo está dividido en cinco apartados. El primero de ellos expone un panorama general de las principales políticas y leyes que ha tendido el sector agrícola de México desde el siglo XX. El segundo, presenta la producción agrícola en México y cómo determinados estados del país pueden sembrar, cosechar y producir determinados productos agrícolas que otras entidades federativas. El tercer apartado, aborda de forma breve, el desarrollo y consolidación del neoinstitucionalismo así como sus principales elementos. La cuarta sección, expone la reducción del crédito de la banca de desarrollo y de la banca comercial al sector agropecuario y, el surgimiento de las APPS como un esquema del gobierno con el sector privado para atender problemáticas sociales. El quinto apartado trata del desarrollo que ha tenido el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) desde 1994 y, las dificultades financieras que ha tenido con el sector privado. Finalmente se presentan las conclusiones.

Antecedentes del sector agrícola en México

La Ley Agraria de 1915 pretendía restablecer el patrimonio territorial de los pueblos despojados y, fomentar los ejidos, es decir, terrenos de uso común, bienes comunales de un pueblo. Para el establecimiento de un ejido, un pueblo realizaba su solicitud a una comisión agraria local, la cual decidía sobre la justicia de la restitución o dotación. El ejido fue concebido como reparación de una injusticia. Posteriormente, el artículo 27 de la Constitución mexicana de 1917 señalaba que el Estado es el encargado de regular, distribuir y aprovechar las tierras y aguas de la Nación. Asimismo, se reconocía la propiedad comunal de

los ejidos y, la restitución de tierras a las comunidades que hubiesen sido despojadas. Asimismo, proponía el fraccionamiento de latifundios y, el desarrollo de la pequeña propiedad (Elizalde, y Martínez, 2012).

La reforma agraria de 1925 establecía la división de ejidos en parcelas individuales y, tuvo como objetivo de acabar con los últimos intentos de revueltas campesinas, así como del debilitamiento de la autoridad ejidal. En la década de los años 30, el control de la tierra por las haciendas condicionó que el equilibrio de mercado se lograra con una oferta limitada y precios elevados, en beneficio de los terratenientes. Esto motivó a que ocurriera el mayor reparto de tierras en la historia de México, cerca de 18 millones de hectáreas, lo que permitió sembrar en terrenos no explotados e introducir nuevos cultivos debido a la expansión de los ejidos y los apoyos concedidos. El reparto de tierras, la inversión en el campo, la investigación agrícola, el uso de semillas mejoradas y, los fertilizantes, entre otros, permitieron aumentar la producción agrícola (Torres y Rojas, 2018).

Además, la reforma de 1942 estuvo orientada a estimular la productividad y el rendimiento de la tierra. Se estableció que la superficie de alta humedad no podía ser menos de diez hectáreas. Se establecieron los juicios de amparo y certificados de inafectabilidad para la superficie ganadera y; se establecieron condiciones de existencia de la pequeña propiedad (Torres y Rojas, 2018).

A partir de 1965, el sector agrícola presentó dificultades por el proceso de desarticulación entre la agricultura y la industria que implicó la sustitución de insumos naturales por sintéticos y el crecimiento de algunas ramas de la industria alimentaria. Como resultado de la pérdida del dinamismo económico, se registraron diversos desequilibrios que redujeron la tasa promedio de crecimiento del sector a 1.7% entre 1965 y 1980. Aunque en 1940, el sector agrícola contribuyó con el 19.4% del PIB, en 1965 lo hizo con el 13.9% y, para 1980 con el 5.1%. Este estancamiento del sector agrícola obedeció a una falta de respuesta ante el crecimiento demográfico, el deterioro de la balanza comercial agrícola y alimentaria y, los continuos incrementos de importaciones de productos primarios (Torres y Rojas, 2018).

En la década de los años sesenta, además de que el valor de la producción agropecuaria disminuyó, la población del país aumentó significativamente. En esa década, la agricultura dejó de ser uno de los proveedores de divisas del país. Los presidentes en turno de esa década, aumentaron las intervenciones gubernamentales a través de los precios de garantía. Los precios de garantía consistían en apoyar a productores agrícolas de cultivos considerados como básicos como son los productores de cebada, frijol, maíz, algodón, arroz, sorgo, soya, girasol y trigo. También intervino el gobierno mediante subsidios al crédito, a los insumos y al consumo de alimentos.

En la década de los años ochenta, el agro mexicano partió de una crisis macroeconómica que el país experimentó. El sector agropecuario en esta década se caracterizó por el crecimiento de minifundios, la conclusión de la repartición de la tierra y, una ineficiencia productiva de la intervención estatal y la protección comercial a la cadena alimenticia. A pesar de la entrada en 1986 de México al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), el gobierno mantuvo los permisos previos a la importación de productos agropecuarios (Yúnez, 2010). A finales de 1993, el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) buscó compensar a los productores nacionales por los subsidios que reciben sus competidores extranjeros como una sustitución del esquema de precios de garantía de granos y oleaginosas (Elizalde, y Martínez, 2012).

La liberalización del sector agropecuaria comprendió la extinción de la Conasupo,¹³⁷ la eliminación de los precios de garantía a productores de gramíneas y oleaginosas, el desmantelamiento de los subsidios a los insumos agrícolas y a los alimentos, la reducción del crédito oficial al agro, la desgravación gradual a las importaciones de bienes del agro, la creación de instituciones y programas agrícolas que fortalecieran la apertura comercial y, programas que minimizaran los efectos negativos de la liberalización económica del agro. En el cuadro 1, se pueden observar estos cambios.

137. La Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) era una empresa paraestatal dedicada al sistema de abasto y seguridad alimentaria.

Cuadro 1. Proceso de liberación agropecuaria

Política	Descripción	Años
Adhesión de México al GATT e inicio de la liberalización del comercio agropecuario.	En los años 1990-1991, los permisos para importar productos agrícolas fueron eliminados. En los años 1991-1994 la mayor parte de los productos provenientes del agro estaban sujetos al régimen de aranceles del rango 0-20 por ciento.	1986
Desmantelamiento y venta de empresas estatales.	Las compañías estatales que se ocupaban de la venta de semillas, fertilizantes y almacenamiento fueron privatizadas. Se eliminan todas aquellas dedicadas a la comercialización de azúcar, tabaco y café.	1988-1989
Reformas al Art. 27 constitucional (Ley Agraria).	Concluye la redistribución de la tierra. Garantiza la libertad de decisión y de gestión de los ejidos y de sus integrantes. Concede definitividad a los derechos individuales de los ejidatarios. Establece la opción de cambio en el sistema de propiedad ejidal y con ello impulsa el mercado de tierras y su uso como garantía para el crédito.	1992
Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN).	Define condiciones obligatorias de acceso a mercados y subsidios a la exportación. Eliminación de permisos previos de importación y aplicación de principios de arancelización. Desgravación total en un plazo de 15 años. Autonomía de los tres países para establecer subsidios internos, medidas fitosanitarias, reglas de origen y normas de empaque y etiquetado, con el requisito de hacerlas transparentes. Congruencia con pactos del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT).	Enero de 1994
Eliminación de los precios de garantía (de apoyo a los productores de cultivos básicos). En 1999 desaparece la Conasupo.	En 1989 se eliminan los precios de garantía para trigo, sorgo, soya, arroz, cebada, cártamo, ajonjolí y girasol; en 1995 los de maíz y frijol. Se crea en 1991 Aserca (Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria), que da apoyos a la comercialización de los cultivos básicos. En el otoño-invierno de 1993-1994 se pone en marcha el programa de apoyos directos al productor de cultivos básicos o Procampo (parte de Aserca).	1989-1995

Política	Descripción	Años
Alianza para el Campo.	Conjunto de programas de apoyo a productores para competir en una economía abierta. Operación federalizada. Cada estado o municipio es responsable de la aplicación de los programas de Alianza	1995-2007

Fuente: Tomado de Yúnez, A. (2010: 22).

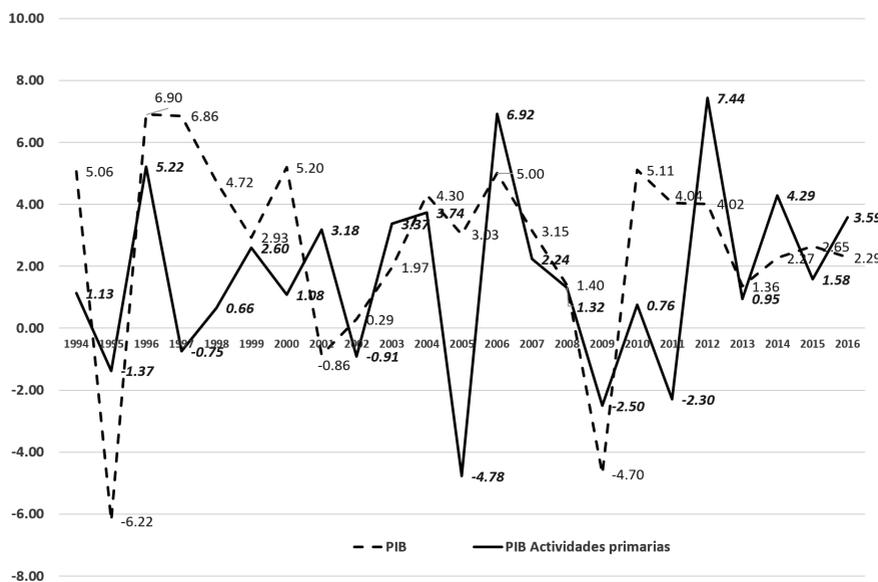
La política agropecuaria del periodo 2000-2006 respondía a las condiciones impuestas por el FMI en 1982. A más de veinte años de liberalización económica del agro, los resultados eran negativos. Si bien, en el trienio 1980-1982, las importaciones de alimentos eran de 2755.7 millones de dólares por año en el trienio 2000-2004, dichas importaciones se incrementaron a 12965.6 millones de dólares. Asimismo, los cultivadores de maíz perdieron 50.3%, los agricultores trigueros el 49.6%, los productores de frijol el 45.3% y, los productores de soya el 49.7% del poder de compra de su grano, con respecto a los periodos antes mencionados. Lo mismo ocurrió como otros rubros de infraestructura, comparando los dos trienios antes señalados. El gasto público global en fomento rural se redujo en un 69.6% y; la inversión pública en fomento rural disminuyó en un 94%. La superficie anual del cultivo irrigado en la década de los años ochenta representaba 115567.7 miles de hectáreas anuales y, para el trienio 2002-2004 disminuyó a 10739.7 miles de hectáreas anuales (Calva, 2010).

En las últimas décadas se han creado más de veinte programas que han buscado el desarrollo rural y agropecuario. Estos programas van desde apoyos directos en dinero a productores hasta fondos para atender desastres naturales y, estímulos para las exportaciones. El principal objetivo de estos programas consiste en estimular la competitividad mediante un enfoque de cadenas productivas sin tomar en cuenta la participación de otros sectores y actores como serían el Estado, los sectores generadores de conocimiento y, los sectores productivos (Nelson, 2015).

La falta de integración del sector agrícola a otros sectores económicos y la participación con el Estado se puede observar en su relación con el PIB. De 1994 al 2016, el crecimiento del PIB de actividades primarias parece no seguir los ciclos económicos

del PIB nacional. Mientras que en 1995 el PIB nacional tuvo una caída del 6.22%, el sector primario disminuyó su crecimiento en apenas 1.22%. Dos años después, cuando el PIB en 1997 alcanzó un crecimiento del 6.86%, el PIB de las actividades primarias, tuvo un sensible decremento del 0.75%. Estos hechos también se presentan en el 2005 y en el 2012. Estos años son muy marcados por la distancia que presenta el PIB nacional con respecto al PIB de las actividades primarias. Ver Gráfica 1.

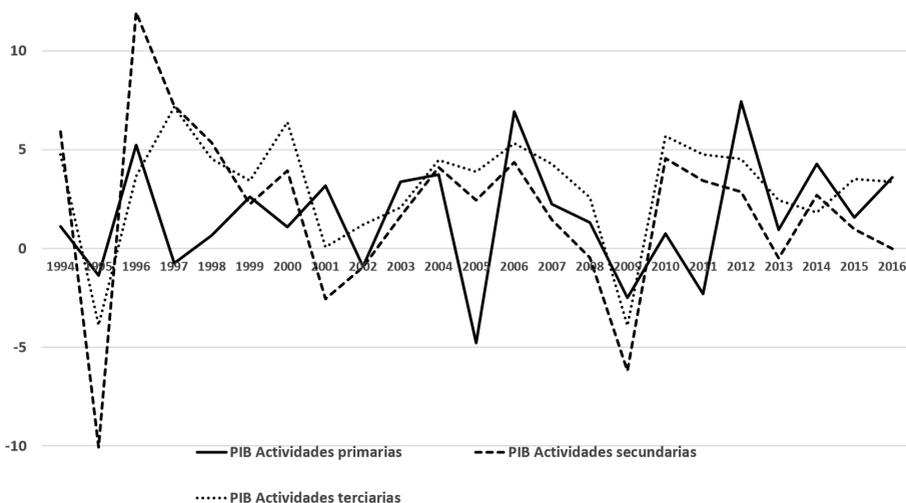
Gráfica 1. Crecimiento nacional del PIB nacional y de actividades primarias 1994-2016



Fuente: Cálculos propios a partir de la información del Banco de México (2019).

Mientras que el crecimiento del PIB de 1994 a 2016, de las actividades secundarias y terciarias siguen una tendencia muy similar, el crecimiento de las actividades del sector primario se aleja de ellas. Por ejemplo, en el 2005, mientras que las actividades secundarias y terciarias del PIB crecieron en 2.5% y 3.9% respectivamente, el sector primario presentó una disminución de sus actividades del PIB en 4.8%. Ver gráfica 2.

Gráfica 2. Crecimiento nacional del PIB nacional y de actividades primarias 1994-2016



Fuente: Cálculos propios a partir de la información del Banco de México (2019).

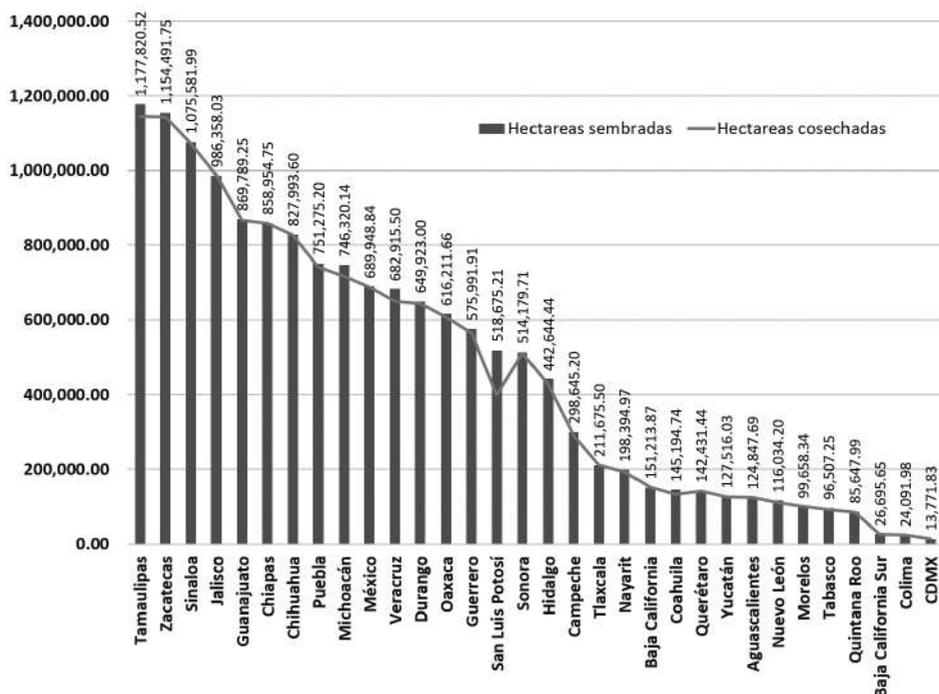
La producción agrícola en México

Los estados del norte y occidente del país mostraron una mayor cantidad de hectáreas sembradas y cosechadas en el 2017 como son: Tamaulipas, Zacatecas, Sinaloa y Jalisco. No obstante, los estados con mayor valor de su producción agrícola fueron Sinaloa, Jalisco, Michoacán y Chihuahua. Los productos más sembrados y cosechados en el 2018 fueron el maíz grano, el sorgo grano, el frijol y trigo grano. La mayor cantidad de toneladas obtenidas en el 2018 fueron el maíz grano, el crisantemo, el maíz forrajero en verde y, la avena forrajera en verde.

Los estados con mayor cantidad de hectáreas sembradas en México en 2017 fueron Tamaulipas (1 millón, 177 mil 820), Zacatecas (1 millón, 154 mil 491), Sinaloa (1 millón, 075 mil, 581) y Jalisco (986 mil, 358). Por otro lado, las entidades federativas con menor cantidad de hectáreas fueron Colima (24 mil, 91) y CDMX (13 mil, 771). Asimismo, estas mismas entidades fueron las que tuvieron la mayor cantidad de superficie de hectáreas

cosechadas: Tamaulipas (1 millón 145 mil 457); Zacatecas, 1 millón 143 mil 921), Sinaloa (1 millón 072 mil 119) y Jalisco (986 mil 358). Sobresale el caso de San Luis Potosí, el cual tuvo una mayor cantidad de hectáreas sembradas (518 mil 675) que hectáreas cosechadas (399 mil 382). Ver gráfica 3.

Gráfica 3. Hectáreas sembradas y cosechadas en México, 2017

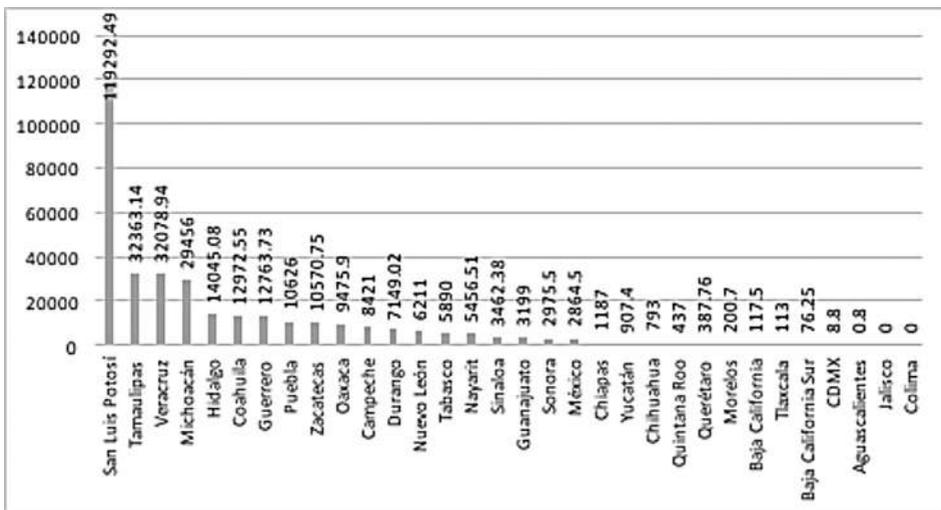


Fuente: Elaboración propia en base a SIAP (2019a).

El caso de San Luis Potosí sobresale del resto de las entidades federativas porque éstas pudieron cosechar casi la misma proporción que las hectáreas sembradas. San Luis Potosí no pudo cosechar casi una cuarta parte (23%) de su cosecha. Si se compara en términos porcentuales con el estado más próximo que tuvo hectáreas no cosechadas como fue Tamaulipas (32 mil, 363), su porcentaje fue de apenas del 2.7% con respecto a las hectáreas sembradas. Ver Gráfica 4.

Aunque los estados de Tamaulipas y Zacatecas fueron las entidades con la mayor cantidad de hectáreas sembradas y cosechadas, no necesariamente son las que tengan el mayor valor de la producción. En el 2007, los estados con mayor valor de su producción agrícola fueron Sinaloa, Jalisco, Michoacán y Chihuahua. Zacatecas aparece hasta el 7mo. Sitio y Tamaulipas en el 10mo. Sitio. Ver Gráfica 5.

Gráfica 4. Diferencia entre hectáreas sembradas y cosechadas en México, 2017

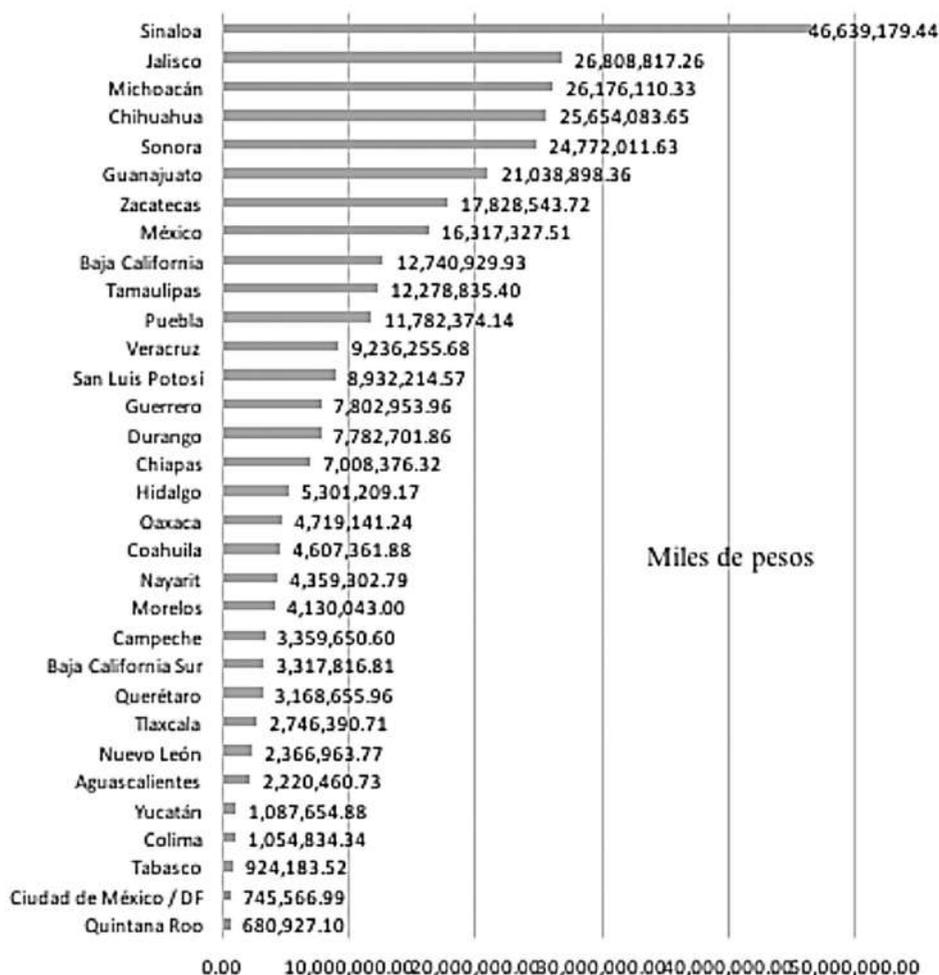


Fuente: Elaboración propia en base a SIAP (2019a).

Los productos más sembrados en hectáreas en el año 2018 fueron el maíz grano (4 millones, 659 mil, 370), Sorgo grano (1 millón, 23 mil, 494), Frijol (972 mil, 582) y Trigo grano (499 mil, 650) y los de menor cantidad de hectáreas sembradas fueron el amaranto (2 mil, 204) y crisantemo (1 mil, 866). Los productos más cosechados por hectáreas en el año 2018 fueron el maíz grano (1 millón, 335 mil, 339), sorgo grano (543 mil, 256), Frijol (428 mil, 710) y Trigo grano (315 mil, 176) y los de menor cantidad fueron Crisantemo (1 mil, 159) y Amaranto (275). Los productos agrícolas más siniestrados por hectáreas en el año 2018 fueron el maíz grano (67 mil, 214), sorgo grano (23 mil, 823), frijol (14 mil, 426) y, cebada grano (5 mil, 108). Ver Gráfica 6.

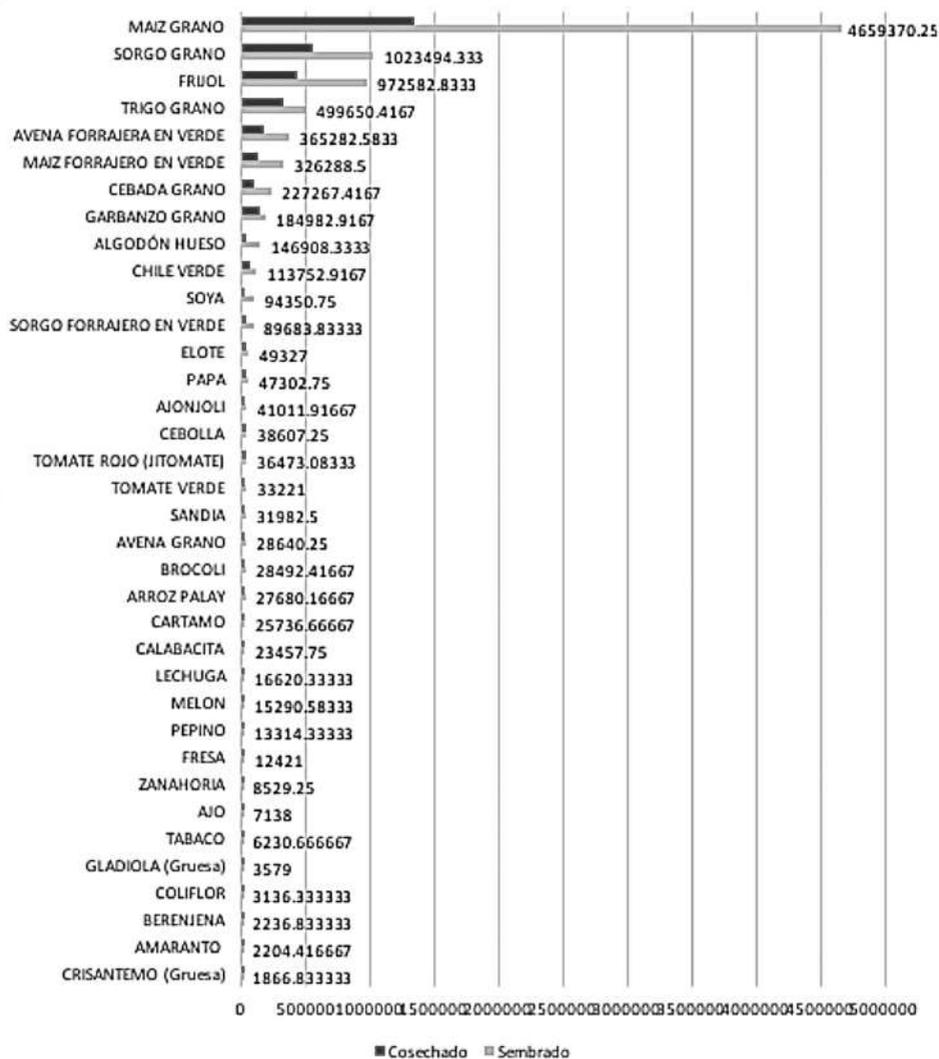
Finalmente, los productos con mayor cantidad de toneladas obtenidas en el 2018 fueron el maíz grano (6 millones, 769 mil, 253), Crisantemo (4 millones, 104 mil, 957), Maíz forrajero en verde (4 millones, 104 mil, 957) y Avena forrajera en verde (3 millones, 384 mil, 962) y los de menor cantidad fueron Tabaco (9 mil, 811) y Amaranto (538). Ver gráfica 7.

Gráfica 5. Valor en miles de pesos en cosecha por entidad federativa 2017



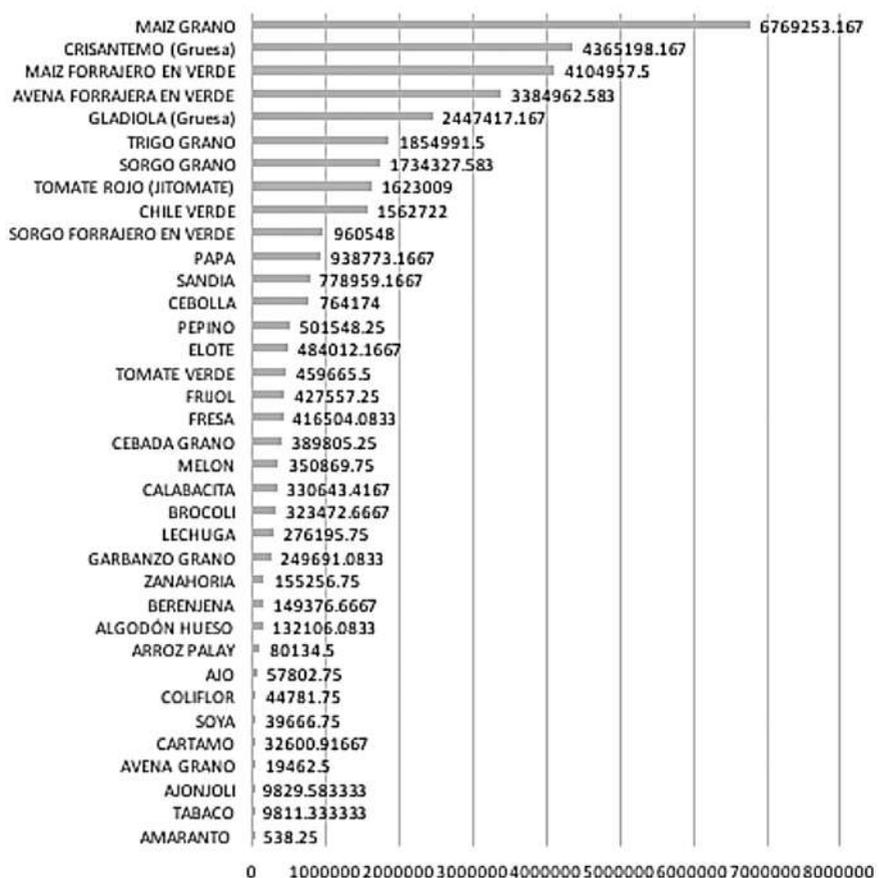
Fuente: Elaboración propia en base a SIAP (2919a).

Gráfica 6. Hectáreas sembradas y cosechadas 2018



Fuente: Elaboración propia en base a SIAP (2919b).

Grafica 7. Toneladas obtenidas 2018



Fuente: Elaboración propia en base a SIAP (2019b).

El neoinstitucionalismo histórico

Los politólogos modernos tratan de explicar por qué se producen diferencias institucionales. Se preguntan sobre la normatividad que permite que las instituciones generen un “buen” gobierno, o bien, por qué varían los arreglos institucionales, o bien, cuáles son las diferencias para el comportamiento político, el poder político y el resultado del proceso político (Rothstein, 1996).

Después de la Segunda Guerra Mundial, las instituciones políticas tuvieron poca o nula importancia en los estudios científicos. El estudio de los procesos políticos se redujo a variables sociales, económicas o culturales. Durante este periodo predominaron las teorías del funcionalismo estructural, la cual concebía a la estabilidad política o la estratificación social como resultado de instituciones políticas que eran funcionales con las necesidades que demandaba el sistema social. Cada sociedad creaba sus instituciones para resolver sus propios problemas. En la teoría de grupos, las instituciones eran consideradas como espacios del lugar de batallas políticas entre grupos. En el análisis político marxista tradicional, las instituciones políticas eran reflejo de la estructura económica de la sociedad. En los primeros enfoques económicos para el análisis político, como sería la teoría de elección racional y, la teoría de juegos, solo consideraba a agentes autónomos persiguiendo intereses predefinidos (Rothstein, 1996). Posteriormente, la teoría de la elección racional proporciona varios elementos para el estudio de las instituciones. Las fuentes teóricas de esta teoría son la económica de la empresa, la historia económica y, la teoría política positiva. La teoría de la elección racional se puede aplicar a distintos problemas políticos y sociales, así como a instituciones políticas como serían las legislaturas, tribunales, elecciones y burocracias. Incluso a problemáticas como la corrupción o revoluciones sociales (Weingast, 1996).

El estudio de las instituciones volvió a tener un lugar central en la teoría política contemporánea con el texto de Rawls, *Teoría de la Justicia*, escrito en 1971. En ese libro, el utilitarismo que predominaba en la filosofía política dejó de tener relevancia. En su lugar aparecen conceptos como la justicia, la igualdad y los derechos. Durante la década de los años ochenta, el estudio de las instituciones tuvo muchas fuentes. En el plano intradisciplinario las grandes teorías como el conductismo, el funcionalismo estructural, el marxismo, etc., no pudieron formular hipótesis viables. La meta hipótesis de la convergencia en las ciencias sociales esperaba que la mayoría de los países del Tercer Mundo siguieran un camino similar en la modernización. Sin embargo, con el paso de los años, la convergencia no se alcanzó. Una segunda fuente fueron los estudios que sostenían que las diferencias en la movilización y fuerza organizativa de las clases sociales se podrían explicarse a través de las instituciones

políticas. La tercera fuente provenía de los estudios que demostraron que en la política pública o la movilización de grupos de interés entre países con referencia a la teoría de clases y grupos o las categorías de comportamiento daban resultados paradójicos que no cuadraban con las teorías. Un enfoque de cómo las instituciones políticas formales, históricamente estructuran los procesos políticos (Rothstein, 1996).

El análisis de la elección racional de las instituciones proporciona un método para analizar los efectos de las instituciones y, un medio para comprender la evolución a largo plazo de las formas institucionales particulares. Los efectos de las instituciones se modelan como restricciones a la acción, en particular cómo afectan la secuencia de interacción entre los actores o la estructura de la información disponible. A través de modelos se comparan dos restricciones institucionales relacionadas y, se pueden predecir diferencias en el comportamiento y los resultados. Aunque los resultados de los análisis pueden ser estáticos, debido a que se basa en el análisis de equilibrio, también permite predecir cómo cambiará el comportamiento y los resultados a medida que cambien las condiciones de las instituciones. Toma en cuenta a los actores que podrían afectar a las instituciones y proporciona fundamentos para explicar fenómenos macropolíticos como revoluciones o, elecciones críticas (Weingast, 1996).

El nuevo institucionalismo enfatiza los factores organizativos en la vida política y, las normas y valores para definir cómo esas organizaciones deberían y funcionarían. Se caracteriza por el desarrollo de la teoría y, por el uso del análisis cuantitativo. Se enfoca en estructuras y organizaciones y, no tanto en el comportamiento individual. Peters (1996) identifica cinco enfoques del nuevo institucionalismo: el institucionalismo normativo, el enfoque de elección racional, el institucionalismo histórico, el institucionalismo social y, el institucionalismo estructural.

El institucionalismo normativo analiza el comportamiento real en lugar de aspectos formales de las instituciones, como serían los valores, los cuales definen a una institución y, permiten tomar decisiones y los comportamientos de sus miembros. Los valores dan forma a las instituciones y, no se debe considerar solo a las estructuras formales, reglas o procedimientos en el estudio de las instituciones. El institucionalismo de elección

racional considera los cálculos utilitarios de los individuos sin tomar en cuenta aspectos normativos y colectivos del gobierno. Además, la orientación económica de estos modelos favorece un dominio individualista de las decisiones, las cuales tendrían una mejor explicación por factores colectivos e institucionales. El institucionalismo histórico enfatiza el papel de las primeras instituciones en el desarrollo de áreas de política. Estas primeras instituciones tienen un efecto en las elecciones de políticas posteriores. El institucionalismo social comprende las relaciones entre el estado, las instituciones del sector público y, la sociedad, así como en sí. Esto encuentra el riesgo de estiramiento conceptual y reduccionismo (ver más abajo) pero también puede ser una extensión útil del argumento. Algunas de las caracterizaciones más importantes de la relación entre el Estado y la sociedad. El corporativismo y las redes tienen muchas características relevantes que podrían clasificarse como estructurales o institucionales. Por ejemplo, la discusión inicial de Schmitter (1974) sobre el corporativismo deja en claro que este es un sistema regido por reglas. Del mismo modo, la discusión de redes por parte de académicos como Marsh y Rhodes (1992) señala el papel de los valores compartidos (institucionalismo normativo) y el intercambio (institucionalismo de elección racional) en la definición de las relaciones entre los grupos. Aquí, las organizaciones se conciben como redes, comunidades o, estructuras de implementación. Finalmente, el institucionalismo estructural utiliza muchas categorías ya conocidas y, tiene como principal interés buscar las diferencias entre los regímenes presidenciales y parlamentarios, y entre los sistemas federales y unitarios

Para North (1990: 13) “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Las instituciones son normas escritas formales, acuerdos y códigos de conducta generalmente no escritos que subyacen y complementan a las reglas formales. También incluyen leyes estatutarias, derecho escrito y contratos entre individuos. ya sea formales o informales, reducen la incertidumbre porque proporcionan una estructura a la vida diaria. Son una guía para la interacción humana porque definen las reglas de la forma en que el juego se desarrollará.

Las instituciones son una creación humana. Evolucionan y alteran continuamente las elecciones individuales. El cambio institucional puede ser resultado de los cambios en normas, limitaciones informales y diversas clases de efectividad y observancia coercitiva. Los cambios, generalmente son incrementales y, no de un modo discontinuo como sería una revolución (North, 1990). El objetivo de la historia económica es explicar la estructura, el funcionamiento y, los resultados de las economías en un periodo de tiempo. En dicho periodo se estudiará la cantidad producida o, la distribución de los costes y beneficios. La estructura comprende las características de una sociedad como serían las instituciones económicas, políticas, la tecnología o, la ideología de una sociedad (North, 1984).

Las instituciones como organizaciones incluyen cuerpos políticos, económicos, sociales y, órganos educativos. La forma de aprender haciendo determinará el éxito de la organización a lo largo del tiempo. Las organizaciones se crean con un propósito deliberado y su evolución están determinados por un marco institucional. Para crear una teoría de las instituciones sobre el fundamento de elecciones individuales se requiere separar las normas subyacentes de la estrategia de los jugadores. Asimismo, constituye un paso hacia la reconciliación entre las ciencias económicas y otras ciencias sociales (North, 1990).

El financiamiento del campo mexicano

El sistema financiero funciona a través de las acciones establecidas en las legislaciones que propician la creación de instituciones, las cuales se encargan de eficientar los recursos financieros y, facilitar los procesos de inversión y ahorro para el desarrollo y crecimiento económico nacional. En ese sentido, la Ley de Crédito Agrícola de 1926 y 1935 permitió la creación del Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura –FIRA– en 1954, el Banco Nacional de Crédito Rural –Banagro– en 1965 y, el Banco Nacional de Crédito Rural –Banrural– en 1976 y, la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) en el 2002 (CEDRSSA, 2019: 1).

No obstante, en décadas recientes, la banca nacional de desarrollo disminuyó los créditos agropecuarios. Tomando como base los precios constantes de 1994, los créditos agropecuarios del trienio 1980-82 eran de 18641.2 millones de nuevos pesos (MDP) por año. Sin embargo, para el trienio 2002-2004 solo representaban 2910.7 MDP por año. El área habilitada por Banrural se redujo de 6.6 millones de hectáreas por año en 1980-82 a sólo 1.9 millones de hectáreas por año en el 2000-2002. Asimismo, los créditos agropecuarios concedidos por la banca comercial cayeron abruptamente al pasar de 15783.7 MDP anuales en el trienio 1980-1982 a 7773.9 MDP anuales en 1986-1988. Aunque en el periodo que va de 1988 a 1994 hubo un crecimiento de crédito de la banca comercial, volvieron a disminuir hasta 6070.2 MDP anuales durante 2002-2004. Este crecimiento fugaz significó un incremento del grado de apalancamiento financiero del sector agropecuario privado debido a la caída de la rentabilidad agropecuaria, a la acumulación de carteras vencidas y, de adeudos impagos de agricultores que refinanciaron repetidamente sus vencimientos sin caer técnicamente en cartera vencida. El crédito canalizado al sector agropecuario por el sistema bancario comercial y de desarrollo cayó de 34423.1 millones de pesos, en promedio anual, durante el trienio 1980-1982 a 7776.9 MDP anuales en 2002-2004 (Calva, 2010).

Desde la década de 1990, frente a la crisis del Estado intervencionista, y ante la importancia que comenzaron a cobrar las organizaciones de la sociedad civil, surgen los primeros ejemplos de alianzas y acuerdos entre el sector público y el privado. Estos acuerdos contractuales surgen para atender problemáticas como el acceso a la alimentación de sectores vulnerables de la población. Este tipo de vínculos podría ajustarse a la modalidad de una cooperativa desarrollada o “a las acciones impulsadas por el tercer sector. Éstas tomaron la forma de fundaciones creadas por organismos empresariales y auspiciadas, vía transferencias, por gobiernos a nivel federal y estatal, así como por ciudadanos. Algunas de estas asociaciones o alianzas público-privadas para el desarrollo en el ámbito alimentario son: Un Kilo de Ayuda, Fundación BBVA Bancomer, PepsiCo, Fundación Telefónica, por mencionar algunos ejemplos (Fundación CIDEAL, 2013)” (Espejel y Díaz, 2018: 31-32).

El esquema de alianzas público-privadas fue impulsado a principios del año 2000, en la administración de Vicente Fox Quesada y, posteriormente, los siguientes gobiernos federales han generado condiciones para que este tipo de esquema prevalezca. Originalmente, las APPS surgieron bajo la modalidad de contratos de prestación de servicios utilizados para construir infraestructura hospitalaria. Posteriormente, con la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) del 2011 se han impulsado sectores públicos como la energía, el transporte, la educación, en materia de comunicaciones, salud y, en los últimos años han sido aplicadas en el sector agrícola (Espejel y Díaz, 2018).

El programa Modernización Sustentable de la Agricultura Tradicional (*MasAgro*) está enfocado en la investigación y al desarrollo rural. En este proyecto participan, la Sagarpa y el Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), el cual en el 2013, recibió 25 millones de dólares para el mejoramiento del maíz y el trigo de parte de Carlos Slim y Bill Gates. Este programa es considerado un ejemplo de éxito en las Asociaciones Público-Privadas y, es reconocido por la FAO. Algunas críticas de este programa son su tendencia a privilegiar la agricultura industrial, de apoyar la siembra de maíz genéticamente modificado y, de vulnerar “los derechos humanos de los pueblos indígenas al poner en riesgo el maíz nativo y las identidades culturales que se encuentran asociadas al mismo (Espejel y Díaz, 2018: 34).

El Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir)

El Fondo de Capitalización de Inversión del Sector Rural (Focir) es creado en 1994 como un Fideicomiso Público del Gobierno Federal y, tiene como finalidad promover la capacidad económica de los productores rurales y de sus organizaciones económicas. De la misma manera, promueve la infraestructura para irrigación y reutilización de agua; las instalaciones para acopio y almacenamiento de granos y otros productos agropecuarios; el desarrollo de parques agroindustriales o agroparques, la infraestructura para la pesca y acuicultura y, laboratorios e investigación (Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, 2016b).

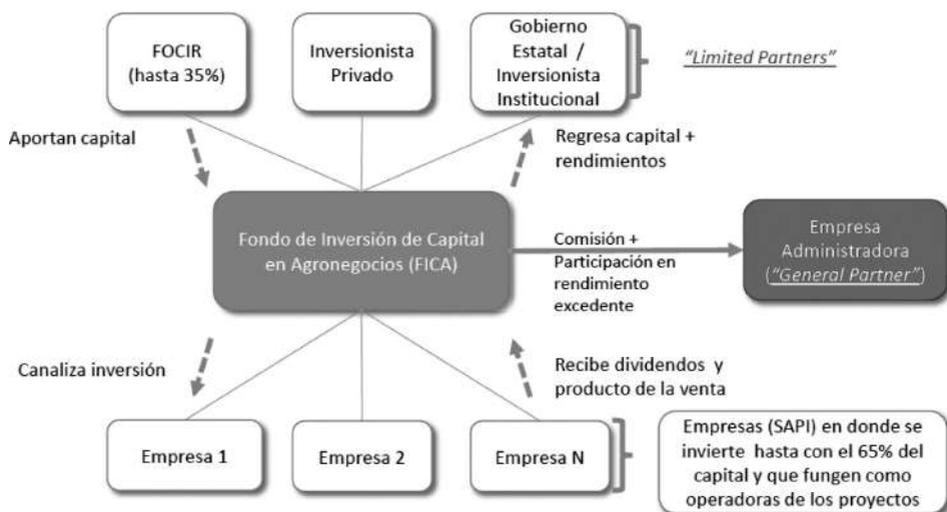
El Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir) es un fondo de fomento, adscrito a la SHCP, el cual fomenta la capitalización del sector rural y agroindustrial. Este fondo se apoya en el financiamiento de proyectos productivos y rentables de mediano y largo plazo. Para lograr este objetivo, utiliza instrumentos de capital de riesgo, como serían los Fondos de Inversión de Capital en Agronegocios (FICAS). Estos fondos cuentan con transparencia fiscal y combinan recursos públicos y privados. Esta coinversión fomenta los agronegocios, aumentando el valor agregado de la producción, los empleos y el desarrollo tecnológico del sector. Los FICAS proporcionan valor agregado a la producción primaria a través de actividades de transformación, empaque, logística, comercialización, capacitación y desarrollo tecnológico (Focir, 2016).

Los FICAS son operados por el Focir. Este fondo opera como Empresa Administradora para guiar el desarrollo de cada proyecto, y como Inversionista mediante la aportación de recursos de hasta el 35% del total de cada fondo. Algunos Ficas, también cuentan con aportaciones de gobiernos estatales u otros inversionistas institucionales (Fondo de Fondos). Ver Gráfica 8.

Desde el 2006, el Focir administra 8 FICAS con un monto de inversión de 6471 millones de pesos.

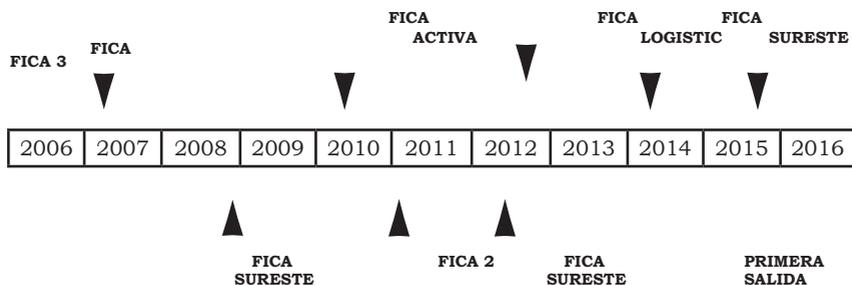
El Focir cuenta con instrumentos conocidos como Fondo de Inversión de Capital en Agronegocios (FICA), el cual crea aportaciones de inversionistas del sector privado, tanto nacionales como extranjeros. En cuanto a los inversionistas públicos, se encuentra el gobierno en los tres órdenes y organismos internacionales. El Focir puede aportar al FICA hasta un 35% de recursos; el resto puede provenir de inversionistas privados y de gobiernos a nivel local. Actualmente existen 8 FICA -FICA, FICA Sureste, FICA Activa, FICA 2, FICA Agropyme, FICA Logistic, FICA Sureste 2 y FICA 3- que representan una inversión de 6471 millones de pesos, equivalentes a 31 proyectos en el ámbito agroindustrial (Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural, 2016a). Cabe agregar que los FICA se convierten en socios temporales de las empresas rurales. Ver Gráfica 9.

Gráfica 8. Estructura del FICA



Tomado de Focir (2019).

Gráfica 9. Crecimiento de los FICA 2006-2016

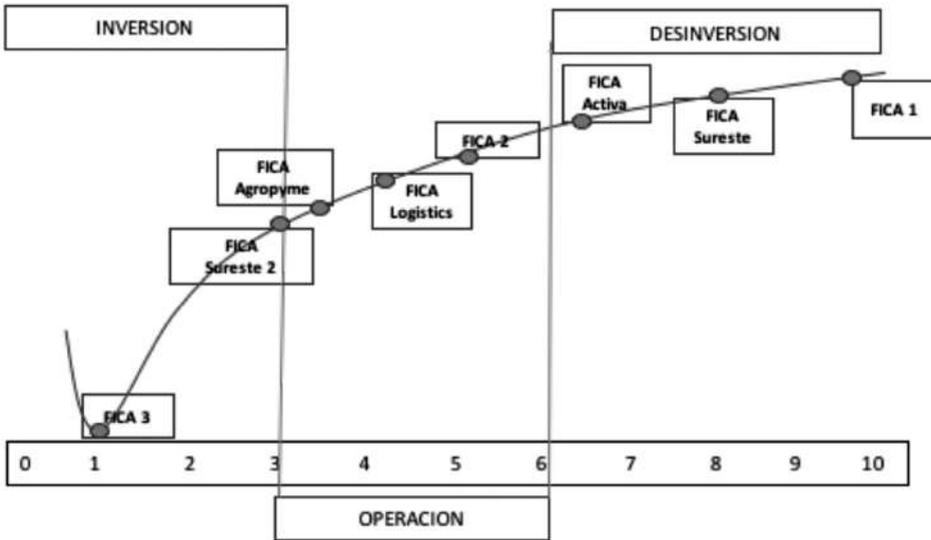


Tomado de Focir (2019).

De acuerdo con información publicada por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), en 2015, el FICA Activa presentó un daño patrimonial por un monto de 20 146 371.34 de pesos y, en el 2012, el FICA 2, hubo algunas irregularidades en cuatro empresas. Por ejemplo, la empresa APS que recibió 12.5 millones de pesos contaba con instalaciones sin operar, sin insumos y sin personal (Espejel y Díaz, 2018: 34).

Finalmente, desde sus inicios Focir ha actualizado las reglas de operación correspondientes a la rentabilidad social, la participación, la temporalidad y, las comisiones, principalmente. Ver Gráfica 10.

Gráfica 10. Ciclo de vida de los FICA



Fuente: Tomado de Focir (2019).

Conclusiones

Existe una dicotomía de las Asociaciones Público-Privadas en el sector agroindustrial. Por un lado, los funcionarios del sector público y muchos centros de investigación resaltan sus beneficios a priori. No obstante, aún existen pocas investigaciones empíricas que han realizado evaluaciones a los efectos de las Asociaciones Público-Privadas en el sector agroindustrial. Las evaluaciones deben de considera las dimensiones político, económico, legal y social. Algunos especialistas del tema, han sostenido que se deben generar contrapesos a las APPS encaminadas a la creación de infraestructura. Uno de estos contrapesos, sería la participación activa de la ciudadanía. En ese sentido, también se requiere analizar la participación que tienen los ciudadanos en las APPS.

Referencias

- Calva, J. (2010). "Políticas de desarrollo agropecuario", en J. L. Calva (Coord.). *Desarrollo agropecuario, forestal y pesquero*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria – CEDRSSA- (2019). *Instrumentos de financiamiento en el sector agropecuario*. México: CEDRSSA.
- Chávez, L.(2008). "La política agrícola en México 2000-2006", en *Comercio Exterior*, 58, (12). 876-874.
- Díaz, M. y Espejel, A. (2018). "Asociaciones público-privadas y seguridad alimentaria. Un estudio exploratorio en el ámbito agrícola en México", en C. Martínez, R. García, I. Aguillón y, J. Dolores (2018). *La gobernanza alimentaria en México. Los actores sociales en los programas de seguridad alimentaria*. Plaza y Valdés-UAEH: México.
- Elizalde, B y, Martínez, J (2012). "Reorientación de la política agraria en México", en *Tiempo Económico*, 20 (7). 55-70.
- Flores, n. (2015). *Economía y Trabajo*. México: Flacso.
- Focir (2016). "Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (Focir)". Disponible en <http://cnpr.com.mx/cnpr/wp-content/uploads/2019/04/Prentaci%C3%B3n-evento-FND.pdf>
- North, Douglass C. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. España: Alianza Editorial.
- North, Douglass C. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (1996). "Political Institutions, Old and New", en R. Goodin and H. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, págs.: 205-222. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Rothstein, B. (1996). "Political Institutions: An Overview", en R. Goodin and H. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, págs.: 133-166. Gran Bretaña: Oxford University Press.
- Torres, F y, Rojas, A. (2018). "Suelo agrícola en México: Retrospección y Prospectiva para la Seguridad Alimentaria. Realidad, datos y espacio", en *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 9 (3). 137-160.
- Weingast, B. (1996). "Political Institutions: Rational Choice Perspectives", en R. Goodin and H. Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science*, págs.: 167-190. Gran Bretaña: Oxford University Press.

Yúnez, A. (2010). “Las políticas públicas dirigidas al sector rural: el carácter de las reformas para el cambio estructural”, en Antonio Yúnez Naude (coord.). *Economía rural. Los grandes problemas de México*. Vol. 11. México: El Colegio de México.

Bases de datos

SIAP (2019a). Anuario Estadístico de la Producción Agrícola. Disponible en: <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-programas/produccion-agricola-33119>.

SIAP (2019b). Avance de Siembras y Cosechas. Resumen nacional por cultivo. <https://www.gob.mx/siap/acciones-y-p>.

**Las Asociaciones Público Privadas
Retos y dilemas para su implementación**

Se terminó de imprimir en abril de 2020, en los talleres de Navegantes de la Comunicación Gráfica S. A. de C. V., en Antiguo Camino a Cuernavaca 14, Col. San Miguel Topilejo, Alcaldía de Tlalpan, C.P. 14500, Ciudad de México, México.

La edición consta de 500 ejemplares.

Distribución a cargo del INAP

En el marco de las crisis económicas y fiscales que enfrentaron los gobiernos de la década de 1980 surgieron nuevos arreglos institucionales con el sector privado, entre los que están las Asociaciones Público Privadas (APPs), presentadas como una fórmula que abriría la posibilidad para que mediante el financiamiento privado, los gobiernos pudieran continuar desarrollando grandes proyectos de infraestructura sin contratar deuda. Los organismos internacionales participaron de manera notable para promoverlas, resaltando sus potenciales como una mejor relación calidad-precio, y como remedio a las limitaciones fiscales.

Aun cuando ha existido un gran interés por el estudio de las APPs y se han vuelto sumamente populares, este libro pretende ir más allá que apuntalar un conjunto de recomendaciones; a través de esta edición sostenemos que es importante estudiar el concepto de APPs y ampliarlo de tal forma que pueda comprender toda la gama de colaboraciones y arreglos financieros y organizacionales; además, consideramos importante revisar las experiencias de la implementación de APPs en un contexto distinto al cual surgieron, como en México, sobre todo porque la literatura de estos temas se ubica predominantemente en países desarrollados como el Reino Unido y Australia, por mencionar a algunos, lo que también nos permite ver su análisis desde un enfoque de difusión y transferencia de políticas.

El libro tiene el propósito de dar respuesta a estas inquietudes y examinar más de cerca su evolución y desarrollo. El texto se compone de tres grandes partes, la primera de ellas cercana al nivel conceptual de las APPs, trayectorias y desafíos de las APPs; mientras que la segunda aborda algunos de los retos y límites de los casos y experiencias particulares; y la tercera sobre la colaboración público y privado en lo que hemos denominado sentido "amplio o general".

INNPA

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

ISBN 978-607-9026-99-8



9 786079 026998