


337437

**BIBLIOTECA**



07 FEB 2017

	Campus Estado de México Biblioteca
Donado Por	<u>Dra. Ingrid F. Sada Correa</u>
Fecha	<u>03 DIC 2013</u>

230-21

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey  
Escuela Nacional de Posgrado EGAP Gobierno y Política  
Pública  
Estado de México



**EGAP.**  
Gobierno y Política Pública  

---

TECNOLÓGICO DE MONTERREY

Asociaciones Público-Privadas en México: Un análisis de su evolución y  
cambio institucional

**Tesis**

que para obtener el grado de Doctora en Política Pública

Presenta

Ingrid F. Sada Correa

Directora de Tesis: Dra. Marta Barbara Ochman Ikanowicz

Comité de Tesis:

Dra. Marta Barbara Ochman Ikanowicz

Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez

Dr. Sergio Márquez Rábago

Noviembre, 2013

### **Agradecimientos**

Esta tesis es el producto final de un proceso y esfuerzo intelectual donde gracias a la guía de dos brillantes mujeres he podido concluir con satisfacción. Agradezco a mi directora de tesis, la Dra. Marta Ochman, por su acompañamiento, comentarios y paciencia a lo largo de estos años. Agradezco a la Dra. Heidi Sada, por el tiempo invertido en este trabajo, además por el apoyo personal brindado en los momentos más difíciles. Doy gracias a mis sinodales, el Dr. Miguel Ángel Eraña Sánchez y al Dr. Sergio Márquez Rábago por sus comentarios, la confianza depositada en este documento y el tiempo dedicado para su realización. Finalmente agradezco el apoyo práctico y moral proporcionado por mi familia, amigos y las personas de la EGAP Campus Estado de México en esta importante etapa de mi vida profesional.

## Índice

<b>Capítulo 1. Marco teórico</b> .....	13
1. Modelos de Estado: Del Estado social burocrático al Estado neoliberal .....	13
2. Gobernanza: una nueva forma de gobierno .....	23
3. Las Asociaciones Público Privadas como factor de cambio institucional y desarrollo económico .....	28
<b>Capítulo 2. Analizando las Asociaciones Público Privadas</b> .....	36
1. El surgimiento de las Asociaciones Público Privadas: colaboración público-privada .....	36
2. Asociaciones Público-Privadas: desde la política pública hasta su conceptualización .....	42
3. Esquemas de Asociación público Privada en México y América Latina .....	53
4. Críticas al esquema de Asociación Público Privada .....	64
<b>Capítulo 3. Análisis de la regulación federal del esquema de Asociación Público Privada bajo su evolución institucional: de la Iniciativa del Ejecutivo a la Ley vigente</b> .....	70
1. Evolución institucional de la Ley de Asociación Público Privada ....	70
<b>Capítulo 4. Análisis de los marcos normativos que regulan los esquemas de Asociación Público Privada en México: LAPP y normatividades estatales</b> .....	103
1. Aspectos institucionales y organizacionales que influyen en el éxito de las Asociaciones Público Privadas .....	105
2. Análisis de los marcos institucionales y organizacionales de las Asociaciones Público Privadas en México .....	109
3. Recomendaciones y modelo a seguir para mejorar las Asociaciones Público Privadas en México .....	115
<b>Capítulo 5. Conclusiones generales del trabajo</b> .....	124
<b>Bibliografía</b> .....	130
<b>Anexo</b> .....	140

*“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. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.”*

*(North, 1993, p.13)*

## **Introducción**

Este trabajo tiene como punto de partida la evolución institucional, o como diría el economista – historiador galardonado con el premio Nobel de economía, Douglas North, la “evolución de las reglas del juego que determinan la interacción,” entre el sector público y el sector privado<sup>1</sup>, representado en los esquemas de Asociación Público – Privada (APP). Dicha evolución ha transitado por un proceso gestado a nivel mundial derivado de la crisis del Estado desde la década de los setenta del siglo pasado y ha tenido un impacto importante en México y numerosos países alrededor del mundo.

El fenómeno de las APP ciertamente ha ido en aumento, lo que ha generado un debate a nivel mundial en torno a su desarrollo, implementación y resultados, en base a una importante experiencia empírica en diversos contextos. Incluso, esta relación entre el sector público y el privado ha dado pie a la regulación de la misma en donde varios países alrededor del mundo han generado legislaciones específicas en distintos niveles de gobierno para una mejor aplicación de este tipo de esquemas. El caso de México no es la excepción.

---

<sup>1</sup> Si bien queda claro que existe un gran debate conceptual en torno a lo público-privado, en este trabajo se hace la distinción público – privado entendida como oposición entre Estado y mercado. El sector público es aquel ligado a la administración y al gobierno, mientras que el sector privado en general se encuentra asociado al modelo de mercado. Por lo tanto en lo público se hace la identificación con lo estatal, mientras que en lo privado la distinción se identifica centralmente con la propiedad y el interés particular (Rabotnikof, 1998, p.7).

El presente trabajo tiene como objetivo analizar el marco institucional de las APPs en México, mismo que ha evolucionado de manera vertiginosa durante las últimas dos décadas como consecuencia del cambio económico mundial. El cambio económico resultado de procesos de reforma, en donde las organizaciones gubernamentales decidieron dar oportunidad a organizaciones del sector privado de participar en aquello que hasta entonces se concebía como una tarea fundamental del Estado – producir y entregar servicios públicos. Las primeras reformas económicas se enfocaron en cambiar de manos las empresas estatales hacia el sector privado, privatizándolas a través de procesos de concesiones complejas<sup>2</sup>. La historia de los procesos de privatización ha sido fundamental en la evolución del marco institucional de la provisión de los servicios públicos, sobre todo a la luz de las fuertes presiones financieras que aquejan a los gobiernos.

Entre las virtudes de los procesos de privatización se destacan dos principalmente, primero porque otorgan al sector privado la oportunidad de utilizar los activos del gobierno para producir de manera más eficiente y entregar servicios públicos de mejor calidad y a precios competitivos y, segundo, porque los activos y la posibilidad de explotarlos se otorgan a quienes los valoran más, a través de subastas o licitaciones. Mientras lo primero busca la introducción de competencia en mercados que estuvieron en manos del gobierno por muchos años, lo segundo persigue maximizar los ingresos, y por lo tanto mejorar, al menos en el corto plazo, las finanzas de los gobiernos (Laffont & Tirole, 1993, p. 100).

Sin embargo, a principios de la década de los noventa se empezaron a generar en diversos países, principalmente desarrollados, marcos institucionales intermedios de provisión de servicios entre aquellos en los que el Estado tiene el control total y aquellos en el que los delega enteramente al privado. Estos marcos intermedios buscan mantener el control del Estado en la provisión del servicio para asegurar que éstos se entreguen con la mejor calidad y al menor costo posible pero manteniendo la participación, de alguna manera, del privado en la producción de los mismos. Esto hace una diferencia significativa entre los dos extremos anteriores, ya que a través de este método intermedio el gobierno y el privado se convierten en socios en la producción y/o provisión del servicio, mientras que al privatizarlo esta sociedad no

---

<sup>2</sup> Ejemplos de estos procesos, particularmente de América Latina se pueden encontrar en Chong & López-de-Silanes, 2003.

existe y el privado tiene una tentación mayor de anteponer su propia ambición de maximización a través de la entrega de servicios públicos caros y que además pueden ser de mala calidad (OCDE, 2012a, pp. 12-13).

Los marcos institucionales intermedios a los que se refiere en este trabajo se conocen como Asociaciones Público – Privadas (APPs), éstos han tenido gran auge desde principios del siglo XXI, sobre todo en países como el Reino Unido, Alemania, Portugal, Corea y Australia <sup>3</sup>.

Esta tendencia incremental ha sido el resultado de un esfuerzo por acrecentar la eficiencia en la entrega y la calidad de los servicios públicos, insuficientes recursos fiscales para cubrir las necesidades de inversión en estos servicios y en infraestructura por parte de los países, aunado al deseo de acceder a la eficiencia que el sector privado puede traer a la provisión de los servicios públicos.

La experiencia, sobre todo europea de las APPs en los sectores de carreteras y agua, demuestra una aceptación creciente de estos arreglos como mecanismos complementarios o alternativos para cubrir necesidades públicas de infraestructura y servicios.

#### **Objetivos y alcances de la investigación**

En el año 2012, el Ejecutivo federal mexicano promulgó la Ley de APPs, a pesar de que los esfuerzos por desarrollar un marco institucional para este esquema iniciaron desde mediados de 1990 a nivel federal y en algunos estados a partir del 2006. Aunque esto representa un gran avance para normar dicho esquema, la ley promulgada a nivel federal, así como las estatales, necesitan mejorar ciertas condiciones institucionales necesarias para alcanzar la propia eficiencia de sus marcos legales. Se considera a la eficiencia del marco legal como al logro de los objetivos, al menor costo posible, plasmados en la legislación. En este contexto, el objetivo de este trabajo es identificar aquellos factores institucionales y organizacionales que deben de considerar tanto la legislación federal, como las legislaciones locales, para que se

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, por más de una década las APPs han constituido aproximadamente 12% del total anual de gasto en capital de diferentes países (OCDE,2012 ,p.3).

posibilite un mayor éxito<sup>4</sup> en dichos esquemas tras una mejor implementación y evaluación de proyectos<sup>5</sup>. Para la legislación Federal se analiza la Ley de APPs (LAPP) publicada en 2012, para las veintitrés legislaciones estatales y el Distrito Federal se consideran las regulaciones más recientes tales como Leyes APPs, Leyes para Proyectos de Prestación de Servicios, Códigos administrativos que contemplen la regulación de la participación público privada en proyectos para prestación de servicios, respectivamente en cada caso. Son ocho estados los que carecen de alguna regulación específica en el tema. Cabe aclarar que el objetivo de este trabajo no se enfoca en la implementación ni evaluación de proyectos APP, sino en evaluar los marcos normativos que pueden dar pie, aunque no necesariamente, a una mejor implementación y evaluación de este tipo de proyectos.

### **Aproximación teórica**

Para el entendimiento y el análisis de las APPs en este trabajo se hace una aproximación desde la administración pública y otra con fundamento económico. Para la primera aproximación, la teoría de la Gobernanza ofrece la justificación desde la conducción del Estado en la búsqueda de dar respuesta a las necesidades sociales mediante la promoción de la dirección estatal a partir de incentivar acciones asociativas entre éste y los sectores sociales y privados. Bajo este contexto es que las APPs surgen como un resultado de este tipo de coordinación. Autores como: Aguilar Villanueva (2010); Herreño y Fernández (2008); Natera Peral (2005); Bresser Perieira (1998); y la Organización de Cooperación para el Desarrollo (OCDE) son centrales para explicar la aproximación teórica de este fenómeno en términos de la Gobernanza. En cuanto a la aproximación económica, en el centro de este estudio se encuentra la teoría de cambio institucional desarrollada por Douglas North (1993) misma que parte del Neo Institucionalismo (NI) o Nueva Economía Institucional (NEI). La teoría de Cambio Institucional parte de una combinación de una teoría de la conducta humana con una teoría de los costos de negociación (o transacción). Se sugiere que el cambio histórico parte del descubrimiento de la naturaleza de las instituciones (económicas, sociales, políticas) y considera de gran importancia los cambios en dichas

---

<sup>4</sup> Éxito se refiere al alcance de los objetivos de los propios proyectos de APPs plasmados en la regulación.

<sup>5</sup> Evaluación se refiere al ejercicio que se puede llevar a cabo si y sólo si existen mecanismos de transparencia y acceso a la información que permitan obtener los datos necesarios de los proyectos para poder ser analizados y por ende evaluarlos.



instituciones o reglas, ya que al comprenderlas se pueden elaborar perspectivas que permitan funcionalidad económica y política en un largo plazo. El conocimiento y estudio de los marcos institucionales proporcionan un camino que pueda llevar al proceso de desarrollo económico. Como base central de reflexión se encuentran las instituciones y sus consecuencias en cuanto al desempeño económico (o social). En este trabajo y como lo plantea Douglas North, el marco institucional tiene una función central y moldea el desempeño económico. En este caso el marco institucional de las APPs busca tener un efecto positivo en el desarrollo económico a través de la generación de infraestructura y provisión de servicios. Otros autores a considerar en la aproximación económica son: Williamsom (2000); Lawson (2005); Crowford y Ostrome (1995); y Coase (1937).

### **Metodología de investigación**

La metodología a seguir está compuesta por varias fases, las cuales no se encuentran estructuradas en orden cronológico, sino que corren paralelas durante todo el periodo de investigación.

La primera fase comprendió una investigación documental sobre el concepto de APPs. Esto para poder determinar las características principales que engloba dicho concepto y poder generar la definición a usar a lo largo del trabajo. Posteriormente se realizó una investigación sobre la justificación teórica del fenómeno en base al modelo de Estado desarrollista y al modelo de Estado neoliberal, mismos que sentaron las bases para poder analizar el fenómeno en términos de la teoría de la Gobernanza y del Nuevo Institucionalismo. Una vez resuelto el marco teórico se investigó sobre la evolución del fenómeno a nivel global y sus implicaciones en América Latina y en México específicamente.

En una segunda fase se realizó un análisis de gabinete sobre la Iniciativa de Ley a nivel federal presentada por el Ejecutivo en el año 2009 contrastada con la Minuta que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de APPs expuesto en el 2010 y finalmente la Ley de APPs (LAPP) publicada en el año 2012. Esto para poder apreciar la evolución del cambio institucional hacia la más reciente legislación federal.

En una tercera fase se realizó un estudio cualitativo para determinar las condiciones esenciales que los esquemas de APP deben cumplir para que éstos sean eficientes de acuerdo al trabajo realizado por distintos organismos internacionales.

Una cuarta fase comprendió un estudio cuantitativo en el que se desarrolló una escala de medición que refleja posiciones respecto al apego de los marcos institucionales y organizacionales de las APPs en México a nivel federal y estatal de acuerdo a lo identificado en la fase anterior.

En una quinta fase se formulan recomendaciones derivadas del análisis de la información obtenida de la fase cuatro.

Finalmente, una sexta fase consistió en elaborar la introducción y las conclusiones del trabajo.

#### **Relevancia de la investigación**

A partir de los noventa de la década pasada ha incrementado el número de países interesados en utilizar el esquema de APP, así como la generación de conocimiento e información sobre este fenómeno. Organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), La Comisión Europea, El European Investment Bank, entre otros, han venido desarrollando trabajos de forma sistemática alrededor del tema de colaboración Público-Privada. Los trabajos se han centrado en poder conceptualizar en torno a las APPs, establecer sus características y modalidades, sobre todo en un principio en materia de contratación pública y concesiones. El desarrollo de infraestructura ha sido un argumento central en la generación de estos trabajos alrededor de las APPs, de aquí se advierte cómo utilizar este tipo de esquemas mediante guías conceptuales y técnicas para su mejor desarrollo, implementación y evaluación, incluso la realización y documentación de proyectos piloto. El Banco Mundial ha generado una extensa base de datos<sup>6</sup> en torno a proyectos de infraestructura generados mediante esquemas de APP, dicha base contiene alrededor de 5,000 proyectos en 139 países en torno a proyectos de energía, telecomunicaciones, transporte, agua y drenaje.

---

<sup>6</sup> Esta información se puede consultar en : <http://ppi.worldbank.org/index.aspx>

Con el paso del tiempo, otros temas, a parte de los relacionados con la generación de infraestructura han tomado relevancia, por ejemplo, la innovación y cómo las APPs pueden insertarse en políticas de innovación para generar mayor desempeño económico.

Estudios a nivel países dan la pauta para poder comparar experiencias tanto regionales como a nivel mundial; la OCDE, realiza comparaciones y estudios entre las experiencias de sus países miembros así como el BID ofrece indicadores de desarrollo de estos esquemas en países latinoamericanos. Hasta el momento existe un abundante número de trabajos sobre las lecciones aprendidas y las buenas prácticas de este tipo de esquemas, incluso el término de gobernanza en las APPs se ha popularizado entre los trabajos de los organismos internacionales con el objetivo de poder otorgar los mejores lineamientos posibles para poder llevar a cabo este tipo de proyectos. Sin embargo, los trabajos alrededor de este fenómeno no se han limitado a grandes organismos internacionales sino también universidades, fundaciones, los propios gobiernos han generado literatura al respecto<sup>7</sup>.

En contraste con la abundante literatura en torno a la exposición y promoción de este tipo de esquemas, existe una menor literatura en términos de críticas y experiencias fallidas de la aplicación de los mismos. El mayor número de esta literatura se encuentra en casos empíricos proporcionados por académicos en universidades, conferencias o foros sobre el tema.

En el caso de México la literatura que se ha generado hasta el momento comprende desde el principio del 2000, y se enfoca más que nada en la explicación del fenómeno y su adopción a experiencias muy concretas de casos empíricos en sectores específicos en torno a la participación privada en proyectos de infraestructura, como en el sector carretero, de energía, sector salud, entre otros. También se ha generado literatura por parte de los centros de investigación de la Cámara de Diputados y cámaras de comercio del país en torno al debate que se dio antes de ser aprobada la

---

<sup>7</sup> Entre otros ejemplos se encuentran: Fundación Carolina CeALCI en España; en el caso de México: Fundación Ethos, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey mediante el FOMIN, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, La Secretaría de Comunicaciones y Transportes, La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

Ley de APP en el año 2012. Básicamente el objetivo era el de exponer los beneficios de la aplicación de estos esquemas.

Se considera que la relevancia académica de este trabajo se encuentra en que éste se inserta en un debate nacional del fenómeno, al proporcionar un diagnóstico actual de la normatividad en torno a la relación público privada en este tipo de esquemas tanto a nivel federal como estatal en base a parámetros previamente establecidos por las mejores prácticas internacionales. Este documento es novedoso al respecto, ya que no se ha realizado un trabajo de este tipo en México, lo que puede dar guía a los tomadores de decisiones sobre cómo mejorar este tipo de esquemas y tras una tendencia de mayor aplicabilidad en los estados, en base a cómo es que éstos pueden mejorar sus marcos normativos en APPs. La relevancia social del trabajo está dada por el análisis de una política pública que está tomando cada vez más auge y relevancia en nuestro país. Situación que puede ayudar a sentar las bases para un mejor desarrollo de esta política, la cual tendrá una trascendencia tanto en la implementación como evaluación de los propios proyectos, los cuales deben de generar un beneficio social considerable.

### **Estructura del trabajo**

Para cumplir con los objetivos del trabajo, éste se divide en cinco capítulos.

En el primer capítulo se explora el trasfondo teórico que justifica el surgimiento de las APPs desde la perspectiva de la gestión pública bajo la teoría de la Gobernanza y desde una aproximación económica a través de la teoría del Nuevo Institucionalismo y el Cambio Institucional. Previamente, se analiza el modelo de Estado que da pie a este tipo de esquemas, mediante el análisis del modelo de Estado social-burocrático y el modelo de Estado neoliberal, donde se insertan ambas teorías mencionadas. En un segundo capítulo se plantean ciertos ejemplos históricos a manera de esquematizar el elemento de colaboración que rodea a las APPs con el objetivo de sentar la pauta para conceptualizar alrededor del tema en busca de determinar qué son, a qué se refiere el término, cuáles son sus características, su inserción en México y América Latina, así como presentar las principales críticas a las que se enfrenta la aplicación de las APPs. En un tercer capítulo se advierte la evolución institucional de la regulación del esquema de APP en México a través del análisis y comparación de la Iniciativa a

nivel federal presentada por el Ejecutivo en el año 2009, la Minuta que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de APPs expuesto en 2010 y finalmente la Ley de APPs promulgada en el año 2012. Esto para poder determinar si las modificaciones realizadas a lo largo de este proceso dieron como resultado un marco normativo federal más apegado a las mejores prácticas internacionales en torno a la regulación de este tipo de esquemas. En un cuarto capítulo, se lleva a cabo un análisis sobre el trabajo realizado por distintos organismos internacionales en relación a las condiciones esenciales que los esquemas de APPs deben cumplir para que éstos sean eficientes<sup>8</sup>. Esto con el fin de desarrollar una escala de medición que refleje posiciones respecto al apego de los marcos institucionales y organizacionales de las APPs en México a nivel federal y estatal de acuerdo a las condiciones esenciales que posibilitan su mayor éxito en base a la experiencia internacional. Esta escala permite ubicar lo cerca o lejos que se encuentran estos marcos, tanto a nivel federal como estatal, de aquellos considerados como los más eficientes por generar mayores posibilidades de éxito. Como resultado de lo anterior, se presentan una serie de recomendaciones con la finalidad de que éstas puedan ser consideradas por aquellos estados que aún no cuentan con legislación de APPs en México, además de servir como guía para mejorar las legislaciones ya existentes. Finalmente en un quinto capítulo se concluye respecto al trabajo, así como se especifica la labor futura a realizar.

---

<sup>8</sup> Se refiere a eficiencia a que el proyecto logre sus objetivos, mismos que deben de estar alineados al marco legal.

## **Capítulo 1**

### **Marco Teórico**

Antes de poder otorgar una definición precisa sobre el concepto de APPs, cuya complejidad se analizará en el capítulo 2, se expondrá en este primer capítulo el trasfondo teórico que justifica el surgimiento de las APPs desde dos perspectivas: la teoría de la gestión pública dirigida a la Gobernanza y la teoría económica desde el Nuevo Institucionalismo y el Cambio Institucional. De forma provisional se define a las APPs como la interacción del sector privado con el sector público para la generación de proyectos de impacto social. Esta definición ayudará a contextualizar de forma preliminar el amplio uso del concepto que se expone en este capítulo.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. En la primera, se exploran los antecedentes desde el planteamiento de la conducción o papel del Estado, a partir de la década de los treinta del siglo pasado, en la generación de sus políticas en su interés de proveer desarrollo y bienestar a través de dos modelos centrales: el del Estado social burocrático y el del Estado neoliberal; esto para poder llegar a comprender el proceso que desencadenó el modelo o tipo de Estado que da pie a las APPs. Posteriormente en la segunda sección se expone el trasfondo de la teoría de la Gobernanza como sustento de la gestión pública en la generación de las APPs. En una tercer sección se plantean los enfoques y conceptos económicos que dan sustento al origen del mismo fenómeno. Finalmente en una cuarta sección se hace una recapitulación general.

#### **1. Modelos de Estado: Del Estado social burocrático al Estado neoliberal**

##### **1.1 Modelo de Estado social burocrático**

El período entreguerras mundiales marcó un cambio importante del papel del Estado en la economía y la sociedad. La ampliación de su tamaño y funciones, generaron formas de organización y articulación de relaciones entre éste, la sociedad y la economía que dieron origen a diversos modelos de Estado en torno a su conducción.

El sistema capitalista fundado en el liberalismo del siglo XVIII generó dos problemas fundamentales para el Estado: a) la aparición con mayor frecuencia de movimientos cíclicos en la economía, lo que significó grandes períodos de crecimiento intercalados con grandes períodos de crisis económicas; y también , b) una mala distribución de la riqueza, razón que justifica el principal objetivo del surgimiento del modelo de Estado social burocrático [ (De Paz Báñez, 2005) en (Barroso González & Castro Vadillo)]. Este tipo de Estado surge como respuesta a la crisis económica de 1929<sup>9</sup> y sus agudas manifestaciones de recesión. Se le denomina social porque se asume que el Estado tiene el papel de garantizar los derechos sociales<sup>10</sup> y el pleno empleo; burocrático porque esto lo hace a través de la contratación directa de los burócratas. En los países desarrollados se denominó como Estado de bienestar y en los países en desarrollo como Estado desarrollista (Bresser Pereira, 1998, p. 520).

El modelo de Estado social burocrático, tomó como fuente de inspiración la economía keynesiana. Bajo este paradigma, se buscó extender el consumo privado mediante el incremento del gasto público, sobre todo en su componente social, cuyo objetivo era lograr crecimiento económico. De acuerdo a Hall (1989, p. 6), la economía keynesiana considera que la inversión puede responder a diversos factores y el gobierno tras su intervención en ésta, puede hacer las cosas de una mejor forma para atacar la depresión económica a través de estimular la demanda de bienes. El Estado por sí sólo puede ejercer una influencia a través de incrementar el gasto, ya que al aumentarlo, inyecta fondos que hacen que crezca la demanda y el poder de compra de los consumidores.

Bajo este paradigma, el crecimiento del consumo privado fue posible gracias a la política de gasto del Estado, aunado al conjunto de prestaciones sociales que éste pudo articular entre los sindicatos y las empresas. Tras la intervención estatal, los trabajadores no debían aceptar un incremento de sus salarios en favor del estímulo de la inversión y elevar la productividad, mientras que el Estado se comprometía en

---

<sup>9</sup> También llamada Gran Depresión, misma que tuvo su origen en los Estados Unidos derivada de la caída de la bolsa. Dicha crisis económica se extendió prácticamente por todos los países del mundo hasta el período de la Segunda Guerra Mundial. Para profundizar en el tema consultar Temin, 1991.

<sup>10</sup> Los derechos sociales son los que garantizan universalmente a todos los ciudadanos por el hecho de serlo, el acceso a los medios necesarios para tener unas condiciones de vida digna. Éstos se reconocen como Derechos Humanos, posterior a los derechos civiles y políticos. Se desarrollan a finales del siglo XIX y a comienzos del siglo XX y están constituidos por derechos económicos, sociales y culturales, incorporados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 (Barroso González & Castro Vadillo, s.f).

desarrollar e implementar una política fiscal progresiva que garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Por su parte, el sector privado fue incentivado mediante mecanismos financieros, y en general a través de la política económica, en tanto que éstos se comprometían a llevar a cabo políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad, y la innovación tecnológica (Huerta Moreno, 2005).

Este tipo de modelo de mercado interno, con alta intervención estatal se convirtió en la fuente de acumulación para que el Estado pudiera concentrarse en la generación de infraestructura básica y la gestión del bienestar y gasto social. De acuerdo a Przeworski (1990, p. 47), el modelo de Estado de bienestar constituyó una fórmula de pacificación social para el caso de las democracias liberales, tras la obligación explícita, jurídica y política que asumió el Estado de suministrar apoyo y asistencia a aquellos afectados por el mal funcionamiento del mercado; aunado al reconocimiento explícito y formal de los sindicatos como interlocutores en la negociación colectiva, no sólo en los aspectos contractuales laborales, sino en la propia formulación de la política económica.

La consolidación del modelo fue un proceso que se logró gracias a la aceptación del pacto social donde los grupos sociales consideraron la importancia de que el Estado se convirtiera en el principal factor de articulación y reglamentación del mismo, aunado a la rápida implementación de políticas orientadas al crecimiento y la estabilidad económica. Situación que fortaleció el consenso del modelo (Huerta Moreno, 2005).

### *1.1.1 La teoría de los bienes públicos y su justificación en el Estado social burocrático*

Es también durante el proceso en que se manifiesta el tipo de modelo de Estado social burocrático que, en los años 50, se desarrolla la teoría de bienes públicos como un fundamento importante que refuerza el rol activo del Estado en su intervención en la economía y como un proveedor de seguridad social. La teoría de bienes públicos pretende mostrar por qué ciertos bienes no pueden ser producidos eficientemente por el sector privado dentro de la economía, ya que se crearían fallas de mercado, por lo cual el rol de gobierno en la producción de éstos es necesario en tanto a cubrir dichas fallas (Holcombe, 2000).



En la teoría económica, las características en cuanto al consumo, es lo que distingue a los bienes privados de los bienes públicos; siendo los elementos de rivalidad y exclusión esenciales para su diferenciación. Se estipula en esta teoría que un bien público se define como tal si tiene por lo menos uno o los dos elementos mencionados. A manera de ejemplificar, el consumo de un bien privado, digamos el consumo de una gaseosa, sólo lo puede disfrutar quien la bebe, y como la disponibilidad de gaseosa es limitada, la lata que bebe reduce la cantidad que otros pueden beber. Sin embargo, el consumo de un bien público puede no ser rival ni excluyente. En teoría, un bien público está disponible para todos en igualdad de condiciones, ya que el consumo de una persona no afecta la posibilidad del consumo de los demás. Un ejemplo muy común de bien público es el de la defensa proporcionada por los Estados (Pérez Salazar, 2009, p. 264).

Bajo esta teoría económica, el que el suministro de bienes públicos sea función del Estado no resulta controversial, principalmente por su capacidad coercitiva para recaudar los impuestos necesarios para producirlos. Pero en la realidad, en cuestión de necesidades que corresponden a derechos económicos y sociales se involucran también bienes privados, cuyo consumo es rival y excluyente, y se compran y se venden en el mercado; por ejemplo la educación, la salud y la vivienda. De aquí que se suscite la inquietud en torno a qué sucede si el individuo no tiene la capacidad de pagarlos. ¿Hasta qué grado el mercado se debe de ocupar o no de la necesidad? Alrededor de estos interrogantes, el economista Musgrave desarrolla el concepto de bienes meritorios, bajo la premisa de que existen bienes y servicios para los cuales ni su precio ni el acceso a los mismos deben de ser determinados por el mercado, ya que deben de considerarse como necesidades básicas que todos deben de tener cubiertas [ (Musgrave, 1959) en (Braña, 2004, p. 178)]. Musgrave se refiere a estas necesidades como necesidades preferentes, necesidades que justifican en buena medida las intervenciones del Estado bajo el gasto público social, y por ende este tipo de intervención genera legitimidad al propio Estado.

### *1.1.2 Conducción jerárquica del Estado*

La administración y ejecución de las decisiones del Estado bajo este modelo de gobierno intervencionista, dependió de un control jerárquico burocrático por parte del mismo. Dicho control corresponde a una administración pública burocrática o

jerárquico-burocrática, misma que fue la dominante a lo largo del siglo XIX y hasta fines del siglo XX y, en gran medida, sigue siendo aún la forma de organización administrativa de una gran mayoría de gobiernos (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 190). Esta forma de administrar se opone al modelo desarrollado en las sociedades precapitalistas complejas, cuyo poder jerárquico tradicional se expresaba en administraciones absolutistas, despóticas o caudillistas y autoritarias de base patrimonialista, donde perduraba la arbitrariedad, la corrupción y la ineficiencia. Lo anterior siendo resultado del ejercicio de un poder político ilimitado, sin normas y restricciones, el cual lograba la realización de resultados más por su capacidad omnipotente que por competencia técnica (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 190). Como una forma de poder controlar estos vicios, el Estado moderno, a partir del siglo XVIII, tras una evolución evidentemente social y política, creó organizaciones o administraciones basadas en: a) normas para evitar la arbitrariedad, discrecionalidad y por ende la corrupción; b) la despolitización, en términos de que éstas no estuvieran sometidas al dominio de poderes políticos personales o grupales como caciques, caudillos, etc. para evitar la primacía de intereses particulares sobre los públicos; c) la técnica en términos de operación con métodos y tecnologías de eficacia / eficiencia probada, y la disposición de personal profesional y acreditado en sus habilidades con el objetivo de mejorar la administración de los recursos públicos para el logro de objetivos sociales (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 191) .

Es así que, en el seno del Estado moderno se desarrolla una administración pública contraria a la administración absolutista y autoritaria, donde la organización es jerárquica y legítimamente designada por la ley con niveles descendentes dotadas de facultades y responsabilidades específicas con la capacidad técnica de análisis causal y operacional para el mejor logro de resultados (Aguilar Villanueva L. , 2010). A esta forma de administración que se afianzó en el siglo XIX, Max Weber (2005) la definió como burocracia bajo una dominación legal-racional. Lo que significa para Weber, que el gobierno, al ejercer su dirección debe de estar guiado por normas legítimas donde los objetivos y los medios más adecuados para cumplirlos están rígidamente definidos en la ley, lo que resulta la opción más eficaz y eficiente (racional) de dirigir de forma sistemática la realización de funciones públicas. (Bresser Pereira, 1998, p. 538).

Por lo tanto el modelo de conducción jerárquica, legal, e instrumentado por personal público subordinado y técnicamente especializado fue un mecanismo importante de los gobiernos desde el siglo XIX y XX, siendo un elemento central dentro del modelo de Estado social burocrático. En este período, las características débiles de la sociedad política y económica, auxiliaron a que el Estado tuviera una gran autonomía en sus decisiones directivas (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 192) .

Bajo el modelo de Estado social burocrático, el campo de intervención del Estado en lo económico y social fue extenso, en realidad éste no presentó problema en lograr alinear a los sectores económicos clave como los empresarios y trabajadores a sus políticas. El propio gobierno bajo un modo de gobernar predominantemente de mando y control pudo efectuar directamente las políticas y programas mediante su personal público, donde carecía casi por completo de participación significativa de la sociedad. La sociedad resultaba dependiente de los recursos y de las acciones de los gobiernos para realizar sus expectativas y satisfacer sus necesidades (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 192). Sin embargo, al transcurrir de las décadas, la situación económica y social se fue transformando dando paso a un modelo de Estado distinto.

## 1.2 Modelo de Estado Neoliberal

De los años treinta a finales de la década de los setenta se vivió un período donde los gobiernos intervencionistas pudieron proveer en general las condiciones para que las empresas florecieran y las sociedades en su conjunto pudieran acceder en mayor o menor medida a grados de bienestar superiores a periodos previos. Sin embargo, los arreglos sobre los cuales se sentaron las bases para dicho modelo, se agotaron para la década de los setenta. El propio modelo derivado de las presiones y demandas hacia el Estado, las cuales se conjugaron con una creciente inflación y desempleo, dificultaron que éste pudiera seguir cumpliendo con sus funciones. Además, el aumento excesivo del Estado tendió a desmotivar la inversión privada, aunado al amplio acceso de prestaciones sociales, generó frenos en los incentivos al trabajo y al ahorro (Huerta Moreno, 2005).

### *1.2.1 Paradigma Estado vs Mercado*

El modelo de Estado social burocrático se redefine, ahora, en lugar de privilegiar las demandas sociales, se buscaba poner mayor énfasis en el lado de la oferta productiva. La eliminación del intervencionismo estatal, a través de la imposición de una economía de mercado tanto a nivel interno como externo, mediante la liberalización de precios y mercados, así como la apertura comercial y financiera, se consideró, lograría resultados positivos en términos macroeconómicos al disminuir el déficit fiscal y la inflación (Lechner, 1992).

Es así que en la década de los setenta se gesta una afrenta en contra del Estado social burocrático. La aceptación hacia un libre mercado en contraposición de la propiedad estatal de los medios de producción como de su intervención en la regulación de la economía y programas sociales, al ser considerados éstos como causantes del déficit fiscal. Por lo tanto, el retomar las ideas de libre comercio con el objetivo de disminuir la injerencia del Estado en su intervención en la economía, da pie al concepto de neoliberalismo (Medina Núñez, 1998, p. 33).

Para los años ochenta, un gran número de estados capitalistas desarrollados y en vías de desarrollo estaban sumidos en una crisis seria en términos de desequilibrio macroeconómico y de productividad, lo que se tradujo en problemas de inflación, bajo crecimiento económico, desempleo y desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos, aunado a un estancamiento en la productividad. Como resultado, el funcionamiento del Estado se vio mermado. Uno de los efectos inmediatos fue la escasez de recursos disponibles para que éste pudiera seguir cumpliendo con todos los programas sociales planteados; de aquí que la ampliación de programas sociales se presentó como una cuestión insostenible y cuestionable (Medina Núñez, 1998, p. 33).

De acuerdo a Fine (2013), el neoliberalismo ha evolucionado a través de dos grandes períodos. El primero que duró hasta principios de los noventa e implica lo que se denomina “terapia de shock”. Esta fase se considera la de un neoliberalismo conservador a ultranza, donde la importancia recae en el libre mercado para generar las condiciones en las que el capital recupere sus altas tasas de inversión y ganancia (Medina Núñez, 1998, p. 39). Esta fase está asociada con el Estado interviniendo intensamente para promover el capital privado a través de la privatización,

desregulación, comercialización, austeridad fiscal, etc; con consideraciones limitadas respecto a sus consecuencias.

A finales de los noventa se da la segunda fase del neoliberalismo. Ésta ha significado dos estrategias conjuntas, de acuerdo a Fine (2013), la de volver sostenible los procesos anteriores de la fase primera del neoliberalismo y la búsqueda de moderar sus peores efectos como el aumento de la inequidad, pobreza e inestabilidad. El Estado en esta última etapa fuera de buscar que se retraiga la expansión del capital privado, ha sido requerido a intervenir de forma creciente para promoverlo. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en el desplazamiento de las medidas de privatización por parte de los Estados hacia lo que son los mecanismos de asociaciones público privadas como nuevas herramientas. En esta fase el paradigma Estado vs Mercado pierde preponderancia. El Estado busca que el mercado, bajo su regulación, pueda funcionar aunado a otras consideraciones para gestar otra forma de gobernar.

#### *1.2.2 Reformando al Estado: la Nueva Gestión Pública*

La experiencia del neoliberalismo, como se ha visto, presenta ciertos contenidos que han cambiado a lo largo del tiempo. Se pasó de un paradigma pro-mercado a uno de regulación e intervención del Estado para impulsar el sistema financiero privado. Si bien, se generó una postura más favorable en principio hacia el Estado, también se puso énfasis en el buen gobierno, la eliminación de la corrupción, el empoderamiento de la sociedad y la democracia (Fine, 2013).

En la década de los noventa se gestó la necesidad de repensar la reconstrucción del Estado para que éste, además de realizar sus clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, también pudiera fungir como garante de los derechos sociales y promotor de la competitividad de los países (Bresser Pereira, 1998). Es así como se consideraba inminente la reforma del Estado. De acuerdo a Bresser dicha reforma comprendió cuatro componentes que actuaban de forma interdependiente (1998, p. 517): 1. la delimitación del tamaño del Estado bajo la idea de privatización<sup>11</sup>, publicitación<sup>12</sup> y terciarización<sup>13</sup>; 2. la redefinición del papel regulador del Estado vinculada con el mayor o menor grado de intervención del

---

<sup>11</sup> Proceso de transformar una empresa estatal en privada.

<sup>12</sup> Es transformar una organización estatal en una de derecho privado, pero pública no estatal.

<sup>13</sup> Es el proceso de transferir al sector privado servicios auxiliares o de apoyo.

mismo en el funcionamiento del mercado y áreas estratégicas; 3. la recuperación de la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas, mismas que tuvieron que ver con la superación de la crisis fiscal y la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social, así como la superación de la forma burocrática de administrar el Estado ; y 4. el aumento de la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar (Bresser Pereira, 1998, p. 526).

Para efectos de este trabajo, existe un especial interés en el tercer componente de la reforma del Estado en cuanto la redefinición de las formas de intervención en el plano económico-social, así como de la superación de la forma burocrática de administrarlo. Las APPs, bajo la perspectiva analizada desde la política pública, se refieren a éstas como mecanismos que se insertan en el enfoque de un nuevo estilo de gobernar gestado durante estas reformas.

Como parte del tercer componente de la reforma del Estado, en los años 90, se considera de suma importancia para que un Estado pueda tener la capacidad de gobernar, que éste cuente con las condiciones financieras y administrativas necesarias para poder transformar en realidad las decisiones que toma. A esta capacidad se le denomina gobernancia<sup>14</sup> (Bresser Pereira, 1998, p. 539). En realidad, la crisis de los años 80 fue una crisis de gobernancia que inició como crisis fiscal<sup>15</sup>, por lo que las políticas de ajuste fiscal fueron las que predominaron en esa década. Sin embargo, para la década siguiente, si bien el ajuste fiscal siguió siendo fundamental con el fin de que el Estado restableciera su capacidad de llevar a cabo sus funciones, fue necesario combinarlo con una visión ampliada de la reforma del Estado tras la premisa de reformar la administración pública para hacerla más eficiente.

---

<sup>14</sup> De acuerdo a Bresser(1998, p. 541), existe confusión entre el término de gobernancia y gobernabilidad. Según el autor, "la capacidad política de gobernar o gobernabilidad deriva de la relación de legitimidad del Estado y su gobierno con la sociedad, en tanto que la gobernancia es la capacidad financiera y administrativa en sentido amplio de una organización de implementar sus políticas. Sin gobernabilidad es imposible la gobernancia, pero ésta puede ser muy deficiente en situaciones satisfactorias de gobernabilidad".

<sup>15</sup> Se considera a un estado inmovilizado a aquel con crisis fiscal, con ahorro público negativo, sin recursos para realizar inversiones y mantener en buen funcionamiento las políticas públicas existentes (mucho menos para introducir nuevas políticas) (Bresser Pereira, 1998, p. 539).

Una cuestión relevante para reformar al Estado fue la adopción de nuevas formas de gestión en la administración, donde se apreciaba más el control de resultados, que el de procedimientos (Bresser Pereira, 1998, p. 540). Dentro de este paradigma se sitúa la Nueva Gestión Pública (NGP), misma que se justifica como la forma de organización y gestión pública que resuelve la ineficiencia económica de los organismos y programas administrativos del Estado social (que ocasionaban déficit financiero). La NGP, de acuerdo a su diagnóstico, considera que dicha ineficiencia económica proviene primordialmente de dos factores: el tamaño y el modo de organización o estructuración de la administración. Por lo tanto, se busca la supresión de organismos y programas cuyo gasto sean injustificados o innecesarios (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 195) .

La NGP también considera como problema que el Estado social y sus instituciones se hayan diseñado en una sociedad altamente estatizada, lo que significa que la vida de las personas y su desarrollo y prosperidad dependen principalmente de la acción del Estado – gobierno, de lo que los políticos y sus burocracias hagan o dejen de hacer. Por lo tanto, en un Estado social un amplio conjunto de actividades clave para la producción de riqueza y el bienestar son dependientes del Estado. Se considera que mientras no se reduzca constitucional y legalmente lo que se considera ámbito público y responsabilidad del Estado, los gobiernos serán propensos a la crisis fiscal, administrativa y política. Esta tendencia criticó fuertemente al modelo tradicional jerárquico – burocrático de la administración pública al iniciar su reestructuración o reforma en forma de un modelo gerencial, que consistió fundamentalmente en afirmar que la centralización decisoria y la actuación según reglas y procedimientos estrictos no favorecen la eficiencia económica ni la eficacia social de la administración pública (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 197) .

Por lo tanto, el principio central de la NGP fue la descentralización decisional como condición del alto desempeño y el costo – eficiencia de las operaciones; situación que involucró la desregulación de leyes, reglamentos, procedimientos y reformas regulatorias orientadas a la eficiencia operativa. Todo esto aunado a la disminución de niveles jerárquicos más descentralización decisoria hacia los mandos medios y operadores, más externalización o contratación de empresas privadas y

organizaciones sociales para encargarse de la prestación de determinados servicios públicos <sup>16</sup> (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 198).

De forma paralela a la reforma gerencial, a partir de los años 90 se gestó un enfoque que no posaba su atención en la administración pública y su eficiencia para contribuir al saneamiento de las finanzas públicas. Su mayor interés se relaciona con la capacidad directiva de los gobiernos. A este enfoque se le presentó una pregunta desafiante en cuanto a la conducción del Estado. ¿Es suficiente el gobierno eficiente, el gobierno gerencial, para conducir a su sociedad a situaciones sostenidas de bienestar y seguridad social o, el gobierno requiere del concurso y de los recursos de otros actores adicionales? A esta pregunta se dirige el llamado enfoque de la Gobernanza (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 198).

## **2. Gobernanza: una nueva forma de gobierno**

### **2.1 La justificación de la Gobernanza**

El supuesto de la Gobernanza se refiere a la suficiencia del gobierno en términos de la pregunta anteriormente expresada. Dicho problema tiene su raíz intelectual en la década de los setenta cuando el Estado social comenzó a tener problemas directivos en relación a la creación de empleo, aseguramiento de ingresos, promoción del bienestar y la seguridad social universal, disminución de la desigualdad y crecimiento económico. Bajo esas circunstancias los gobiernos tomaron acciones tales como la planificación, concertación entre capital y trabajo, gasto, regulación [...]. Estas medidas al igual que sus resultados, fueron cuestionadas y en el fondo el cuestionamiento más profundo se dirigió a si la capacidad directiva de los gobiernos conducía a sus sociedades hacia un bienestar y seguridad social (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 198).

---

<sup>16</sup> Como parte de estas reformas también se desarrollaron las denominadas “agencias ejecutivas independientes”. Éstas tienen como objetivo atender la dirección de asuntos públicos cruciales, tienen la característica de ser autónomas para librarse de las presiones políticas y su organización está definida en torno al logro de los resultados al menor costo posible. Lo que implica un alto desempeño, producción de resultados de valor agregado para la ciudadanía, aunado a un control de gestión mediante sistemas de información y evaluación obligatorios que comprenden indicadores de desempeño precisos, empíricos y mensurables, así como presupuestación por resultados y gobierno digital (Aguilar Villanueva, 2010, p. 197).



La corriente de la NGP buscó diseñar políticas públicas en torno a las gestión de los servicios públicos para dar respuesta a la cuestión directiva antes mencionada, pero su contribución fue parcial. Si bien se considera que existía una mejora en el desempeño o eficiencia del gobierno bajo las políticas de la NGP, la cuestión de la dirección seguía siendo un punto aún a considerar y del cual se ocupó el enfoque de la Gobernanza (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 198).

El concepto de Gobernanza fue en un principio descriptivo, al utilizarse para denotar las nuevas prácticas que el gobierno realizaba a partir de mediados de los 70 del siglo pasado al ejecutar sus políticas y programas donde el gobierno incorporaba de manera creciente tanto los conocimientos, como propuestas, acciones y recursos de actores privados en la definición y ejecución de los objetivos sociales de las políticas públicas y de la provisión de bienes y servicios (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 200).

Resultaba evidente que numerosos programas y servicios públicos eran llevados a cabo por el gobierno con asociación con el sector privado y organizaciones sociales o se había autorizado a que éstas prestaran algunos servicios públicos, reservándose así el gobierno la tarea de regular, supervisar y evaluar su desempeño. Ya para finales del siglo XX era evidente que habían surgido maneras directivas indirectas en forma de acciones de gobierno asociativas que incluían los sectores social y privado. De aquí que el concepto descriptivo comenzó a tener un alcance teórico cuando se argumentó con evidencias que el gobierno había dejado de poseer los recursos requeridos, así como la autonomía para definir y efectuar la dirección de la sociedad por sí mismo. Esto fue resultado de diversos procesos que transformaron a la sociedad y al Estado en un período histórico enmarcado por las políticas de ajuste y del giro neoliberal obligado que incluyó desregulaciones y privatizaciones. Dicha transformación implicaba también cambios como: democratización política, el redimensionamiento del tamaño y los alcances del gobierno, la liberalización de los mercados, la globalización económica y telecomunicativa, el crecimiento de la independencia y autonomía social, la formación de Estados supranacionales, el establecimiento de redes civiles o ciudadanas transfronterizas y mundiales, el aumento de la influencia de los organismos internacionales (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 201).

El enfoque de la Gobernanza se centra en la insuficiencia o limitación directiva de los gobiernos en torno a cuestiones económicas y políticas derivados de las políticas de ajuste y del giro neoliberal. Dicha situación puso en evidencia que los gobiernos perdían poderes, facultades, activos y alcances de lo que tradicionalmente era su zona de control (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 202).

Se consideraba que los gobiernos habían disminuido su autonomía en torno a decisiones relacionadas a la política económica, la cual se encontraba dominada por las corporaciones globales financieras, organismos internacionales y cadenas de valor internacional.

En cuanto a la autonomía política, ahora la agenda prioritaria del gobierno implicaba discusión, negociación y consenso con otros actores sociales poderosos, decisivos tanto en el terreno de la economía como del conocimiento y la cultura. Situación que exigió a los gobiernos generar mayores capacidades tales como: certidumbre jurídica, intervención en cuestiones ambientales, generación de proyectos de largo plazo, entre otras. En realidad los gobiernos no necesariamente respondían a dichas demandas sociales de forma eficiente, al carecer de las capacidades o recursos indispensables (recursos financieros, información, conocimientos tecnológicos y organización productiva, etc.) (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 202). De ese tipo de preocupaciones es que se nutre el enfoque de la Gobernanza.

Reformas emprendidas por los gobiernos en torno a este enfoque comenzaron en países del Commonwealth, mismas que se fueron extendiendo a otros gobiernos y fueron obteniendo validación mundial tras ser examinadas y recomendadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>17</sup>. Para la OCDE la nueva forma de gobernar y sus reformas apuntalan a una visión expresada en su informe *Governance in Transition* [ (OCDE, 1995) en (Aguilar Villanueva L. F., 2009, p. 188)]

---

<sup>17</sup> La importancia de los estudios de la OCDE consiste en que sus propuestas en torno a estos enfoques aterrizados en métodos organizacionales y directivos se encuentran acompañados de un desarrollo de sus aplicaciones en contextos político-administrativos concretos de los diversos países miembros, lo que genera una combinación de técnica y realidad administrativa que proporciona insumos y evidencias a los funcionarios de diversos gobiernos. (Aguilar Villanueva L. F., 2009, p.185)

“... en las décadas por venir, el sector público será radicalmente diferente en apariencia y actuación: se involucrará cada vez menos en la prestación directa de los servicios; se concentrará más en establecer un marco flexible que favorezca las actividades económicas; regulará mejor al disponer de una información más completa sobre los impactos de la regulación; evaluará de manera permanente la eficacia de las políticas; desarrollará funciones de planeación y liderazgo (estratégico) para dar respuesta a los desafíos futuros económicos y sociales.”

## 2.2 El enfoque de la Gobernanza y las APPs

Como se ha visto, el concepto de Gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales.

Herreño y Fernández (2008, p. 178) la definen como “... la capacidad de los gobiernos en la toma de decisiones, de forma efectiva, en pro de dar solución a las demandas de los ciudadanos, promoviendo el desarrollo integral de la sociedad, a partir de la relevancia de los diversos actores sociales y de las organizaciones políticas como catalizadores de las prioridades y demandas.”

La Gobernanza no se enfoca a la eficiencia y eficacia administrativas como lo hace la NGP, sino en la capacidad directiva del gobierno (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 199). Para el enfoque de la gobernanza la capacidad de administrar de los gobiernos tiene una solución razonable que se logra mediante reglas tecnogerenciales de eficiencia y calidad financiera y administrativa. Pero la conducción del Estado hacia su sociedad implica cuestiones institucionales sobre el tipo de diseño de la relación entre los poderes públicos, entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones de la sociedad, lo que genera un triangulo de actuación entre estos actores (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 199).

El enfoque de la Gobernanza establece una perspectiva posgubernamental en el sentido que el gobernar se ha vuelto un proceso definido y ejecutado por actores gubernamentales y actores externos al gobierno. Hasta cierto punto la definición y ejecución de ciertos objetivos, instrumentos y recursos para resolver problemas y realizar beneficios sociales, se realizan en asociación y corresponsabilidad con los

gobiernos y actores de la sociedad económica y civil (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 200).

Cabe aclarar que Aguilar Villanueva (2010, p. 198), mediante su estudio de la gobernanza ha determinado que «para evitar inquietudes lingüísticas, conviene advertir que gobernanza no es una traducción rústica del *governance* inglés. Es una expresión arcaica del español, que el *Diccionario de la Real Academia Española (RAE)* denota como la acción y efecto de gobernar o gobernarse” y que, a partir de 2001, definió como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” ».

La esencia de este enfoque es la importancia primordial de los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo de las estructuras estatales, sino se caracteriza por la interacción entre actores (Natera Peral, 2005). Para este enfoque resulta notorio que muchos objetivos tanto de importancia económica como social que anteriormente se lograban exclusiva o predominantemente mediante instrumentos y actores estrictamente gubernamentales, ahora se alcanzaban por la actuación de otros actores (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 198). Es así, que la teoría de la Gobernanza, en el diseño de las políticas públicas inserta a las APPs en cuanto a la provisión de servicios públicos y generación de infraestructura.

El modo de gobernar bajo esta teoría implica una operación caracterizada por la interdependencia real entre organizaciones y actores, lo que significa que los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades, que son competentes en su campo y que producen bienes y servicios socialmente valiosos y útiles, presupuesto que rodea al concepto de APPs. Otro elemento de retórica en cuanto a la Gobernanza es que de igual forma los actores reconocen que cuentan con recursos limitados para realizar sus intereses y que los recursos necesarios para estar en aptitud de llevarlos a cabo están en posesión de otros actores independientes (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 202). En dicho presupuesto se entretiene la relación de cooperación entre el sector público y privado que configura a las APPs.

En resumen, la Gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, definido y ejecutado en modo compartido de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales (Aguilar Villanueva L. , 2010, p. 202). Se fundamenta en la capacidad del gobierno de coordinarse con un conjunto de actores independientes siendo las APPs un ejemplo de este esfuerzo de coordinación.

### **3. Las APPs como factor de cambio institucional y desarrollo económico**

Si bien el origen de las APPs tiene un fundamento desde la gestión pública, como se expuso en el apartado anterior, también posee un trasfondo económico de relevancia el cual está basado en la teoría de Cambio Institucional. Dicha teoría se desarrolla dentro de la corriente o enfoque de la Nueva Economía Institucional (NEI) o Nuevo Institucionalismo (NI), y cuya característica se centra en el estudio de las instituciones y sus implicaciones económicas.

#### **3.1 El Nuevo Institucionalismo**

El fundamento central dentro de la Escuela de la Nueva Economía Institucional es la premisa de que las instituciones son importantes en la vida social, éstas son susceptibles de ser analizadas y tienen un papel preponderante sobre el crecimiento económico (Williamson, 2000). La NEI surge como oposición a la escuela neoclásica y tiene sus raíces en el institucionalismo de finales del siglo XIX y principios del XX.

La NEI asienta críticas importantes a las premisas fundamentales del enfoque de la economía neoclásica en torno a la racionalidad ilimitada (las personas toman decisiones perfectamente racionales en su propio beneficio) y a la maximización de la utilidad individual y racional ante información completa. Algunas críticas por parte de la NEI ante el enfoque neoclásico son: existen problemas de información disponible; en la realidad los individuos tienen información incompleta, y además, se duda de su capacidad de cálculo de todas las acciones económicas, ya que éstos tienden a sobrestimar las posibilidades y, en muchas ocasiones, son inconsistentes en las elecciones [ (Simon, 1957)en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012)]. La

NEI considera que las metas u objetivos de maximizar el beneficio no siempre tienen que estar dados, éstos pueden estar condicionados o ser construidos socialmente y pueden estar supeditados a factores culturales o de poder [ (Arrow, 1974) en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012)]. No siempre se cumple el supuesto de libre movilidad de los factores y, por tanto, la libertad de opción en la búsqueda del máximo beneficio, ya que existen barreras de entrada para los nuevos individuos a una actividad económica tales como monopolios, reglas institucionales, relaciones políticas o costumbres [ (Granovetter & S., 2001) en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012)]<sup>18</sup> .

En cuanto a los institucionalistas, en oposición al nuevo institucionalismo, hacen hincapié en la acción colectiva más que en la individual, se enfocan más en la observación empírica que en el razonamiento deductivo, acuñando el concepto de medición sin teoría (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012).

El institucionalismo considera conceptos de otras disciplinas como del derecho, ciencia política, sociología y antropología. Dicho enfoque presupone que el comportamiento económico de los agentes no viene guiado exclusivamente por cálculos mentales individuales de los beneficios y costes monetarios esperados de cada decisión (como lo consideraba la escuela neoclásica), sino principalmente por otras fuerzas o factores de naturaleza sociocultural que determinan pautas de conducta preestablecidas que conducen a decisiones en las que el cálculo del interés económico propio queda complementado, y a veces anulado por la influencia de esas normas y principios de conducta. Algunos ejemplos de factores socioculturales son: las normas sociales prevalecientes en cada comunidad, los valores éticos predominantes, las tradiciones culturales y a lo que ellas obligan, los principios ideológicos asumidos, entre otros (Toboso, 1997, p. 13). Sin embargo, los institucionalistas no consiguieron desarrollar un cuerpo de teorías que llegara a ser una alternativa a las de base racionalista y la falta de una teoría general les restó notoriedad (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 45). No obstante, sentó raíces para la NEI por lo que existen fuertes vínculos entre ésta y la Escuela Institucionalista como se ve a continuación.

---

<sup>18</sup> Para profundizar en la teoría neoclásica consultar Brennan & Moehler, 2010.

Ambos enfoques tienden a extenderse más allá de los límites neoclásicos tradicionales. Una línea de conexión entre la NEI y los institucionalistas es el análisis de los costos de transacción y de las organizaciones, así como los costos que se generan en el proceso de toma de decisiones. De igual forma, ambos hacen referencia a la racionalidad limitada debido a las restricciones informativas y cognitivas (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 45).

Así como ambos enfoques presentan cuestiones de coincidencia, también existen divergencias que los separan. Desde el punto de vista metodológico, se dan diferencias entre la escuela institucionalista y los neoinstitucionalistas, ya que los primeros parten de una concepción de análisis sistémico u holista, mientras que los segundos parten del individualismo metodológico<sup>19</sup>. La diferencia fundamental entre los institucionalistas y los neoinstitucionalistas se encuentra en la idea de que si bien para ambos las instituciones son aspectos a tomar en cuenta, los segundos consideran que los individuos no sólo crean instituciones (de forma intencional o no) sino que las instituciones también afectan a los propios individuos [ (Lawson, 2005) en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 45)]. Se da un proceso de impacto entre instituciones e individuos y viceversa, situación que hace que éstas vayan cambiando y transformando a la sociedad, aspecto que ha desarrollado el economista Douglas North (1993) entre otros autores neoinstitucionalistas.

### 3.2 Cambio institucional y desarrollo económico

Dentro del enfoque de la NEI existen diversas figuras representativas<sup>20</sup> abocadas al estudio e impacto de las instituciones en la vida social. Pero, ¿qué son las instituciones para aquellos insertos en éste enfoque? Para North (1993), son los límites formales o informales puestos por el hombre para organizar la interacción humana; son las reglas

---

<sup>19</sup> En el método de análisis sistémico la importancia se encuentra en las estructuras, mismas que actúan a través de los individuos y apelan a las propiedades de éstos para dar cuenta de sus características. Por otro lado, de acuerdo al principio del individualismo metodológico, las estructuras no pueden actuar, sólo los individuos. Se sostiene que los fenómenos de la sociedad pueden ser explicados mediante elementos individuales, es decir por las propiedades de los individuos, como pueden ser sus metas, sus creencias y sus acciones.

<sup>20</sup> Ronald Coase, Oliver Williamson, Elinor Ostrom, Armen Alchian, entre otros; siendo los tres primeros Premios Nobel de Economía.

del juego en una sociedad. Las acciones de los hombres se desarrollan dentro de marcos institucionales que ofrecen una estructura para la vida diaria, lo que permite reducir la incertidumbre frente al futuro, al mismo tiempo que limitan las alternativas de los individuos e imponen una serie de mecanismos para hacer viable el funcionamiento del mercado.

Por su parte Crawford y Ostrom [ (1995, p. 582) en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 46)] definen a las instituciones como

“... regularidades duraderas de la acción humana [...] estructuradas por reglas, normas y estrategias compartidas así como por el medio físico. Las reglas, normas y estrategias compartidas son constituidas y reconstituidas por la interacción humana en situaciones repetitivas o que se suceden con frecuencia”.

Oliver Williamson [ (2000, p. 596) en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 46)], autor reconocido de la NEI, establece un estudio de las instituciones como análisis social, el cual estructura en cuatro niveles. Dichos niveles se encuentran interconectados y representan el núcleo de investigación del enfoque neoinstitucionalista en términos de principios claves que dan pauta para el análisis institucional y su evolución. De acuerdo al autor, en el primer nivel se encuentran las llamadas instituciones informales, compuestas por normas de comportamiento, costumbres, tradiciones, valores, comportamientos auto-impuestos; aquellos códigos no escritos que complementan el siguiente nivel. En el segundo nivel opera el entorno institucional formal compuesto por aquellas reglas formales (escritas) como las constituciones, leyes, reglas, derechos de propiedad, etc. En un tercer nivel se ubican las instituciones denominadas de gobernanza, lo que se refiere a la construcción de contratos o la gobernanza de las relaciones contractuales<sup>21</sup>. Finalmente, en el cuarto nivel es donde se produce la asignación de recursos y el empleo, donde los incentivos determinan los precios y las cantidades de equilibrio en los mercados (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 46).

---

<sup>21</sup> Aquí se considera necesario la creación de una institución independiente que vigile el comportamiento de las partes dentro de un contrato. Igualmente se considera la existencia de una gran variedad de acuerdos institucionales que sirven para lograr la cooperación entre diversas formas de organizar los derechos de propiedad (Alianzas, cooperativas, *joint ventures*, redes o incluso la auto organización de comunidades locales) [(Williamson, 2005, p. 1) en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, 46)]. Si se desea ahondar en el tema consultar Ostrom, 2005.



Para North (1993), los niveles dos y tres representan el centro de su teoría de cambio institucional. Bajo esta óptica, las interacciones generadas entre estos niveles crean costos y oportunidades. Este resultado de la interacción, tanto oportunidades como costos son tomados por las organizaciones. En realidad, las organizaciones son creadas para aprovechar las oportunidades generadas por las instituciones y a la par buscan la manera de reducir los costos de la propia interacción para ser más eficientes.

North (1993) hace una clara distinción entre lo que son las instituciones, organizaciones y su relación. De acuerdo a este autor, las organizaciones son grupos de individuos enlazados por alguna identidad común hacia ciertos objetivos. Las organizaciones también proporcionan estructura a la interacción humana mediante sus formas de gobierno, funciones, conocimiento, etc. Éstas no surgen de manera espontánea y emanan directamente de las instituciones y, a su vez, la evolución o el cambio de las instituciones influye en el cambio de las organizaciones y viceversa.

De acuerdo a North (1993), lo que permite que realmente cambien o evolucionen las instituciones está dado por el trabajo de las organizaciones en cuanto a que éstas maximizan las oportunidades que se les presentan, al mismo tiempo que buscan disminuir los costos que las reglas imponen. Esto último, llevado al ámbito de la economía deriva en la evolución de las instituciones, lo que se traduce en mercados donde los costos de producción e intercambio sean menores (North, 1993, p. 105). De aquí se desprende una premisa central del trabajo de North, donde considera que las instituciones afectan el desempeño de la economía, debido al efecto que tienen éstas sobre los costos de transacción que se generan en la interacción de los mercados en la búsqueda de eficiencia. North define a la eficiencia en términos de los costos de transacción.

### 3.3 Costos de transacción y APPs

Dentro de la NEI se ha desarrollado un programa de investigación denominado economía de la gobernanza, economía de la organización o costes de transacción económicos. Como precursor de este programa se encuentra Coase (1937), quien planteó los límites de la empresa en términos de ¿qué factores de eficiencia

determinan cuándo una empresa produce un bien o servicio para sus propias necesidades en vez de externalizarlo? (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 47).

Este autor asienta que en realidad una empresa existe debido a su grado de conocimiento y habilidades para poder trabajar con los insumos que el mercado le provee, de aquí que la organización de determinada actividad económica se llevará a cabo dentro de una empresa si los costos de coordinar la producción dentro de ella son menores que los costos en que se tendría que incurrir si se compra el insumo en el mercado. A estos costos, Coase denominó como costos de transacción (Coase, 1937). Si se aplica la lógica de Coase a las APPs, se puede decir que éstas son instrumentos que bajo una óptima utilización permiten reducir costos de transacción para el sector público. Es decir, los costos de producir infraestructura o proveer servicios en cuestiones de desarrollo, coordinación y operación, resultan menores para el sector privado que para el sector público.

El concepto de costos de transacción es un eje fundamental para el enfoque de la NEI y la teoría del Cambio Institucional. Para la NEI el análisis de eficiencia está en mayor medida determinado en cuestión de costos de transacción a que cada marco institucional da lugar (Toboso, 1997, p. 28). Incluso, North señala que la interacción de dichos costos, con la distribución del poder coercitivo, son los elementos que permiten el desarrollo de las instituciones (North, 1990).

Coase (1937) [en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 48)] considera que los costos de transacción permanecen en lo más profundo de los problemas más comunes de asignación de derechos y sus posibles efectos distributivos, los cuales están fuertemente arraigados en marcos institucionales. La teoría de los costos de transacción supone un modo de analizar los acuerdos institucionales que tiene que ver con la definición, asignación y transferencia de derechos. De acuerdo a Williamson [ (1985) en (Carrasco Monteagudo & Castaño Martínez, 2012, p. 47)]

“... incluso las transacciones más simples necesitan de un cierto mecanismo de gobernanza para proteger a las partes implicadas en el intercambio de cualquier eventualidad asociada a éste (en esta parte entra el tercer nivel expuesto por el mismo autor, sobre la gobernanza de los contratos), razón por la cual los costos de transacción están determinados por tres atributos

principales: la inversión requerida por la transacción o el intercambio, la incertidumbre subyacente a la transacción y su frecuencia”.

En resumen, el trasfondo económico que proporciona el Nuevo Institucionalismo a los esquemas de APP, donde se da la utilización de un individualismo metodológico bajo el criterio de racionalidad limitada en contextos complejos donde existen costos de transacción, permiten que los marcos institucionales cobren relevancia, sobre todo para efectos de este trabajo tras el argumento central del efecto que tienen las instituciones en el desempeño de la economía. Siendo éste el caso, ya que un objetivo central de este documento, es el de analizar la evolución de las reglas de interacción entre el sector público y privado a través de esquemas de APP, y cómo éstos han sido utilizados por diversos gobiernos en busca de generar desarrollo económico mediante la provisión de infraestructura y otros servicios públicos por parte del privado, siendo México un ejemplo de esto.

#### **4. Recapitulación general**

Se puede apreciar a lo largo del capítulo que el Estado ha transitado por diversas transformaciones en cuanto a su conducción. Éstas, a partir de los años treinta se manifestaron en dos modelos preponderantes, el del Estado social burocrático y del Estado neoliberal. Bajo el primer modelo se estimó al Estado como ente central de la política cuyas capacidades intervencionistas, bajo un modo de gobernar principalmente de mando y control, permitirían afrontar los problemas que aquejaban a la sociedad al promover su desarrollo. Sin embargo, la prosperidad económica alcanzada después de la Segunda Guerra Mundial y el aumento del nivel de vida que se suscitó, se vieron mermados hacia comienzos de la década de los setenta, y especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973. El Estado, al sumirse en una aguda crisis fiscal, disminuyó drásticamente su capacidad de intervención. Como respuesta a la situación, surgen reformas económicas en torno a un distinto modelo de desarrollo orientadas al mercado suponiendo la existencia de un Estado mínimo basado en el neoliberalismo. Si bien la idea de Estado mínimo tampoco resultó del todo viable, se gestó la necesidad de repensar en la reconstrucción del Estado para que éste pudiera gobernar de forma más eficiente, lo que se reflejó en el enfoque de la NGP. De forma paralela surge otro enfoque, el de la Gobernanza, que si bien

considera también importante la eficiencia de los gobiernos, premia también la capacidad de dirección y coordinación con otros actores. Es aquí donde la cooperación entre el sector público y el privado mediante esquemas de APP toma relevancia. A esta justificación desde la gestión pública también se suma un fuerte componente desde la teoría económica enmarcado por el Nuevo Institucionalismo. Este enfoque tiene como núcleo de estudio las instituciones y su impacto en la transformación de las sociedades, más específicamente en cuanto a su evolución y cambio para lograr desempeño económico. Las APPs se enmarcan en un entramado institucional entre el sector público y privado el cual se analizará profundamente en el siguiente capítulo a manera de poder conceptualizar alrededor de este fenómeno y sus implicaciones.

## **Capítulo 2**

### **Analizando las Asociaciones Público Privadas**

El presente capítulo está dedicado al estudio de las APPs. Para su mejor exposición el capítulo se encuentra dividido en cinco secciones. En la primera parte se expone de forma general el argumento que da pie al surgimiento de este tipo de esquemas en relación a la colaboración entre el sector público y el privado. A manera de ejemplificar dicha colaboración, se exponen algunos casos históricos que dan la pauta para abordar el concepto. Posteriormente en la segunda sección se analiza el concepto de las APPs en base a su relación con la política pública; al propio término en cuanto a su evolución y alcance; a su definición, características y modalidades que puede adquirir esta relación. En una tercera sección se presenta la evolución del esquema de APP en México y en América Latina. En un cuarto apartado se abordan los argumentos que de forma general pueden desincentivar la utilización de este tipo de esquemas. Finalmente en una quinta sección se hace un resumen del capítulo.

#### **1. El surgimiento de las APPs: colaboración público-privada**

En el capítulo anterior se exploró la justificación teórica desde la gestión pública y la economía que dan pie a los esquemas de APP. En términos de Gobernanza y costos de transacción, la colaboración entre el sector público y privado representa un punto medular para la generación de este tipo de esquemas de cooperación. Una problemática de orden común a lo largo del tiempo para un gran número de gobiernos alrededor del mundo ha sido la necesidad de buscar opciones en pro de incrementar o maximizar los escasos recursos en inversión pública que tienen éstos para cubrir las necesidades de sus poblaciones. El desarrollo de proyectos por parte del sector público, derivado de sus recursos, enfrenta problemas comunes tales como: entregas tardías de infraestructura o servicios, desarrollo ineficiente, costos excesivos en la generación de proyectos, entre otros. (Engel , Fischer, & Galetovic, February 2011). De aquí que los gobiernos exploren opciones para que puedan satisfacer mejor las necesidades de sus poblaciones mediante la posibilidad de una menor inversión pública pero con un retorno social<sup>22</sup> más alto. Bajo esta idea, las APPs ofrecen una

---

<sup>22</sup> El retorno social tiene que ver con la tradición de Evaluación Social de proyectos, éste refleja el verdadero costo para la sociedad de utilizar una unidad adicional de capital en un proyecto y es

alternativa de inversión distinta y menos riesgosa a los gobiernos para poder dar respuesta a las demandas públicas.

La colaboración con el sector privado es un elemento clave dentro de las APPs, ésta es vista como un esfuerzo conjunto por medio del cual se pueden crear ciertas condiciones que permiten mejorar el desempeño de los gobiernos en su labor por incrementar los niveles de vida sus poblaciones (Douglas, 2004, p. 3).

La colaboración entre el sector público y el privado no es una cuestión nueva. Se puede rastrear esta relación desde la antigua Atenas del siglo 4to. A.c, en donde ciudadanos con rango de importancia, realizaban considerables aportaciones en la realización de eventos públicos y religiosos, al igual que en la construcción de edificios públicos y monumentos. Algunos siglos después, cuando el ejército romano conquistó grandes extensiones de Europa y la región del Mediterráneo, resultaba una situación habitual que los civiles trabajaran mano a mano con el Ejército para explotar los nuevos territorios y construir la infraestructura necesaria para afianzar el Imperio (Steiner & Marom, 2012, p. 81).

En el caso de los Estados Unidos, las Asociaciones Público –Privadas tienen una larga tradición que data desde el periodo colonial. Un precursor que incentivó la idea de la importancia del sector privado en el desarrollo científico para incrementar los niveles de vida de la población fue John Winthrop Junior. Este químico científico del siglo XVII se destacó por desarrollar en la colonia de Massachusetts las primeras boticas y laboratorios químicos para poder satisfacer las demandas de medicinas en la región. Esta infraestructura fue considerada como la base de las primeras empresas de giro científico en Norte América. Si bien Winthrop Jr. no creó en el mayor sentido de la palabra una APP, éste sí ayudó a establecer como idea fundamental de que el gobierno y los líderes políticos, mediante incentivos económicos y regulatorios, deben de estimular al sector privado en función de lograr progreso científico para el beneficio de la sociedad (Homeland Security, 2010, p. 4).

---

utilizada para convertir los flujos futuros de beneficios y costos sociales de un proyecto, en valor presente (ITESM Y BID, 2013a, p.5). Es decir, en la búsqueda de dar respuesta a una necesidad, los costos de satisfacerla no deben de exceder los beneficios que recibe la sociedad al cubrir la misma; los beneficios sociales deben de superar los costos para realizarlos.

Otro caso interesante de colaboración entre ambos sectores es el del primer puente de cuota de la región de América del Norte que se gestó igualmente durante la etapa colonial de los Estados Unidos de América.

De acuerdo a Smith (2011), en 1654, Richard Thurley diseñó, financió y construyó un puente sobre el Río Newbury, mismo que unía los pueblos de Rowley y Newbury en la provincia de la Bahía de Massachusetts. Con tal acción, Thurley, además de la construcción del puente también asumió el riesgo de la demanda del mismo al operarlo y darle mantenimiento, siendo su única ganancia el peaje que éste cobraba por su utilización. En los propios términos de esa época, la Corte General de Massachusetts<sup>23</sup> el 3 de mayo de 1654 estableció:

*“Richard Thurley, al haber construido un puente sobre el Río Newbury asumiendo todos los costos, éste tiene la libertad de quedarse con el peaje del mismo mientras lo siga manteniendo.”* (Smith, 2011, p. s.p.)

La propia legislación definió el cobro de la cuota y se estableció lo siguiente: se cobrará dos chelines por vaca, buey o caballo que crucen por el puente; medio chelín por cerdo, oveja o cabra; y se excluye del cobro a las personas que transiten por él.

El autor (Smith, 2011) se pregunta si fue éste el primer puente de peaje bajo un esquema de APP y la primer legislación de APPs en esa materia. El propio autor responde que no fue así. Realmente, el primer puente de cobro bajo un esquema de APP en aquella región fue anterior al puente de Thureley, casi unos 40 años antes se inició su construcción. Dicha historia comienza con Mathew Cradock, el primer gobernador de la provincia de la Bahía de Massachusetts en 1628, también empresario, quien invirtió de manera considerable en el desarrollo de empresas

---

<sup>23</sup> Durante la etapa Colonial, la Corte General de Massachusetts, tenía la función de Asamblea Colonial, la cual, además de generar leyes, también tenía la facultad de generar recursos de apelación judicial. Era el cuerpo de gobierno central (ejercía funciones administrativas, legislativas y judiciales) de la provincia de la Bahía de Massachusetts. Actualmente La Corte General de Massachusetts es el poder legislativo del Estado de Massachusetts. Para mayor información consultar Dalton, Wirkala, & Thomas (1984).

comerciales en la región, a pesar de que éste nunca visitó “El Nuevo Continente”. El agente local de Cradock, Nicholas Davidson, estableció un negocio pesquero en el pueblo de Meadefoard (ahora la ciudad de Medford). Davidson, se percató que un puente que cruzara el Río Místico ayudaría a transportar los productos que la empresa pescaba, por lo que se comenzó con la construcción de un puente que cruzara dicho río a finales de 1636 principios de 1637.

Durante 1637, mientras que el puente aún no estaba terminado, las personas de la zona transitaban por éste libremente; sin embargo esta situación molestó a la empresa de Cradock, quien comenzó a demandar una cuota por cada uno de los peatones que cruzara por él. Dicha iniciativa inmediatamente se volvió impopular dentro de los residentes locales, quienes impusieron demandas en contra de Cradock en la Corte General por generar obstáculos al tránsito y por demandar una cuota sin contar con un permiso legal.

La decisión de la Corte General en 1639 reconoció que si bien Cradock había hecho un cargo de cuota sin tener la autoridad para hacerlo, también había creado un bien público valioso. La Corte indicó que Cradock perdía el derecho sobre el puente y éste pasaba a ser propiedad de la Colonia. El puente, el cual estaba hecho de madera, fue finalmente terminado por el gobierno. Éste medía casi 50 metros de largo y 3 metros de ancho, casi el doble de distancia del puente que actualmente se encuentra en ese lugar. Ahora bien, una vez que la Colonia se convirtió en propietaria del puente, y ésta lo operaba sin ningún cobro de peaje, se enfrentó al problema de cómo financiar su mantenimiento. El 10 de mayo de 1643, la Corte General asignó fondos para mantener el puente; de igual forma, tres años después se autorizaron gastos de mantenimiento provenientes de las arcas de la Colonia.

Sin embargo, la Corte General se percató de que este tipo de gastos periódicos eran una carga económica importante y decidieron en marzo de 1648 de forma unilateral transferir la responsabilidad del mantenimiento al municipio de Middlesex. Dicho municipio tenía aún menos posibilidades que la Colonia de financiar dicha actividad y en realidad no lo hizo. En octubre de ese mismo año, la Corte General, al ver el



deterioro del puente, estableció que el cruce se realizara por el vado<sup>24</sup> en lugar de utilizar éste, ya que resultaba más peligroso cruzar por ahí.

El tiempo siguió transcurriendo y el puente siguió deteriorándose. Davidson, pidió a la Corte General que liberara el puente, ya que bajo las malas condiciones en las que se encontraba representaba un serio problema para su negocio. Finalmente en junio de 1653, al reconocer el sector público que no podía cubrir con las necesidades de los colonos, la Corte General emitió la primera ley de puentes APP en el continente.

*“Se declara y ordena por esta Corte, si existe un o varias personas con el compromiso y ánimo suficiente de construir, reparar y mantener el puente Místico, bajo sus propios recursos, es totalmente legal que éste o éstos tengan todo el poder de recaudar por cada persona que cruce el puente 1 centavo, 4 centavos por cada caballo, 6 centavos por cada bestia y un chelín por carreta. Y que impere esta situación mientras el puente sea mantenido.”* (Smith, 2011, p. s.p.)

Desafortunadamente para ese momento, el puente estaba en tales condiciones que no hubo interesados en retomar dicho proyecto. Después de eso, la Corte General obligó al municipio a construir un nuevo puente, que finalmente concluyó en 1656 después de una considerable inversión y grandes reclamos por parte de la población.

En este caso se puede observar la creación de un bien público valioso que fue la construcción del puente de Cradock, ya que satisfizo las necesidades de conexión entre poblados aunado a que el gobierno no tuvo que incurrir en costos para su desarrollo y mantenimiento. Sin embargo, en un principio, por carecer de una regulación necesaria en cuanto al peaje, el proyecto fracasó, situación que con el paso de los años el gobierno buscó enmendar mediante la legislación. De forma tal, que el propio gobierno, a través de la colaboración con el privado, pudiera cubrir las necesidades de cruce de la población, lo que significaba un retorno social mayor. No obstante, en este caso en específico, el puente se perdió y posteriormente el gobierno tuvo que hacerse responsable de la totalidad de la inversión. A pesar del fracaso de este proyecto, se observa que más adelante, con el caso del puente de Thurley, se

---

<sup>24</sup> Es un lugar de un río, arroyo o corriente de agua con fondo firme y poco profundo, por donde se puede pasar.

logra construir un puente de cobro APP autorizado por el gobierno, el cual fue la primera estructura legalmente implementada en la región, lo que proveyó de una ruta clave de intercambio comercial entre Boston, la región norte de Massachusetts y Nuevo Hampshire. El puente de Thurley continuó operando como una APP hasta 1680 (casi 30 años), cuando la Corte General revocó la autoridad de recaudar peaje derivado de diversas quejas por parte de los ciudadanos al no querer pagar cuotas de cruce (Smith, 2011, p. s.p.).

Otro ejemplo de colaboración entre ambos sectores durante el periodo colonia de los Estados Unidos que derivó en una APP, comenzó en 1742 cuando Benjamín Franklin estableció La Sociedad Filosófica Estadounidense, que junto con la Cámara de Representantes de Pensilvania, financió la fundación de la Universidad de Pensilvania, la primera escuela de medicina en las colonias británicas. El propósito de esta colaboración fue la de generar avances en agricultura, ciencia y medicina, accesibles a los ciudadanos (Homeland Security, 2010, p. 5).

Históricamente, el sector público ha tomado un rol activo en incentivar los avances tecnológicos a través de dirigir fondos hacia el sector privado para así poder satisfacer necesidades especializadas que no pueden ser logradas por el sector público. Como ejemplo histórico, en 1820 el gobierno federal de los Estados Unidos otorgó fondos al Instituto Franklin en Filadelfia para que pudieran indagar en los factores que estaban causando la epidemia de cólera que estaba azotando al país en ese momento. Esto ejemplifica cómo una necesidad pública crea la motivación para generar nuevo conocimiento tecnológico provisto por el sector privado (Homeland Security, 2010, p. 6).

Otro caso interesante fue el de Samuel Morse, el inventor del telégrafo y de la clave Morse. En 1843, el Congreso le otorgó a Morse \$30,000 dólares para instalar una línea de telégrafo de Baltimore, Maryland a Washington, D.C. a lo largo de la vía férrea (casi 62 kilómetros de longitud). Ésta era la primera vez que el gobierno federal fondeaba recursos al sector privado para realizar un experimento que en realidad el propio gobierno quería replicar de forma masiva (Homeland Security, 2010, p. 6).

La construcción del metro de París a principios del siglo XX ha sido otro caso histórico que ha unido tanto a la esfera pública como a la privada en proyectos de interés público. En este proyecto los túneles fueron construidos por el gobierno de la ciudad, mientras que las vías, la energía, la señalización y los coches de pasajeros fueron financiados por un operador privado, un empresario belga en este caso. Dicho proyecto transformó la vida de los parisinos en términos de rapidez y eficiencia para el traslado, conexión y tiempo, lo que redundó en una beneficio social considerable para la población en general (Steiner & Marom, 2012).

Como se ha visto con estos ejemplos, la colaboración entre el sector público y privado y sus beneficios cuentan con una larga historia. Las constantes necesidades que involucran el desarrollo de las sociedades han forzado a ambos sectores a trabajar conjuntamente para satisfacerlas. La consideración de importancia de estas alianzas son tales que incluso, en el caso de los Estados Unidos (una vez afianzada como nación independiente) además de tener las APPs una larga tradición, tal como se ha expuesto, éstas se han sentado desde su Constitución Política bajo el principio de que el gobierno y los líderes políticos deben de utilizar y respaldar al sector privado, con el objetivo de generar desarrollo científico e innovación para el beneficio de la sociedad (Steiner & Marom, 2012). De aquí se concluye que este tipo de asociación entre el sector público y el privado ha generado mecanismos como alternativas para no detener el desarrollo de los Estados tras una realidad de constantes recursos limitados en sociedades con crecientes demandas. Esto ha implicado la administración de la relación entre ambos sectores por parte de los gobiernos mediante diversas políticas a lo largo del tiempo. La interacción de los gobiernos con el sector privado para mejorar los servicios públicos o desarrollar innovación se inserta en la conceptualización y definición del fenómeno de las APPs, situación que se abordará en la siguiente sección.

## **2. Asociaciones Público Privadas: desde la política pública hasta su conceptualización**

## 2.1 Las APPs y la política pública

Las APPs son mecanismos generados o impulsados por el Estado en la búsqueda de dar respuestas prácticas a problemas diversos que éste tiene que enfrentar, problemas tales como: la generación de infraestructura, la provisión de ciertos servicios, el incentivo del dinamismo económico, la corrección de las fallas tanto del mercado como del gobierno, entre otros. De aquí que se pueda pensar a las APPs bajo un enfoque de política pública, en tanto que éstas son mecanismos que posibilitan dar respuesta a ciertas problemáticas al igual que al logro de objetivos<sup>25</sup>.

La política pública puede entenderse como: “Todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Dye, 2008). De acuerdo a Aguilar Villanueva (1996), “la política pública es el diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce”. Por su parte Kraft y Furlong (2006) plantean que

*“... una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: [Las políticas públicas] reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”.*

En base a estas definiciones queda claro que el hacer o no hacer de los gobiernos teniendo como trasfondo distintos valores, tiene un impacto real en diversas situaciones las cuales buscan modificar el *status quo* o simplemente permitir que éste permanezca, con el entendido de lograr el bienestar social.

Una apreciación sobre la importancia de las políticas públicas deriva en la consideración acerca de que el Estado con sus capacidades tiene que afrontar los problemas que aquejan a la sociedad al promover su desarrollo. Como se ha apreciado hasta el momento, los gobiernos han generado políticas que incorporan mecanismos, como el de las APPs, en busca de crear medios para lograr que éstos sean responsivos en torno a las necesidades y demandas sociales.

---

<sup>25</sup> Como pudiera ser el caso de desarrollo económico.

## 2.2 Evolución y alcance del término APP

El término de APP se refiere a un concepto genérico, lo que significa que es un término de uso común que engloba una serie de modos en que se manifiesta la relación del sector público y privado en torno a su participación para la generación de proyectos.

Dicho término se originó en los Estados Unidos (*Public Private Partership-PPP*) en el marco del financiamiento de programas en educación entre el sector público y privado. Posteriormente el término se fue popularizando en los programas de renovación urbana de los años sesenta y también comenzó a ser utilizado para denominar al financiamiento público de programas de investigación y desarrollo por parte del sector privado en el campo de la tecnología (Hinojosa, 2010).

En cuanto a Europa, a mediados de la década de 1950, derivado de las economías recesivas basadas en políticas de ajuste presupuestario y reducción del déficit fiscal, comienzan a proliferar proyectos de participación conjunta del sector público-privado. Dicha participación opera bajo la premisa de inversión privada o pública diferente a la del gobierno central, misma que se compromete en la generación de infraestructura pública mediante la construcción y operación (por un periodo determinado) de la misma; mientras que el Estado cede al inversionista la capacidad de cobrar una tarifa a los usuarios de los servicios que provee dicha infraestructura para operarla y/o amortizar la deuda y el capital invertido, lo que provoca que el usuario, de manera directa, pague por la inversión y operación de la misma. Este tipo de arreglo se denomina bajo el término de concesiones en algunos países de Europa, siendo España y Francia precursores de esta modalidad (ITESM Y BID, 2013b, p. 5). Incluso, en España a partir de los años sesenta se construyó una red importante de carreteras interurbanas bajo esta modalidad, la cual fue todo un éxito, situación que generó que a principios de la siguiente década se creara una ley de concesiones de autopistas en el país. En el caso de Francia, bajo el esquema de concesiones, se comienza en la década de los cincuenta la construcción de autopistas de altas especificaciones. Ya para principios de los noventa, se habían construido 6,000 kms. de rutas interurbanas y 15,000 urbanas (ITESM Y BID, 2013b, p. 6). A finales de la década de 1980, la modalidad de concesión comienza a propagarse en América Latina, siendo México el

primer país en adoptarla seguido por Chile. Incluso para 1989 el gobierno mexicano inició con una política de concesiones hacia el sector privado para la creación, operación y conservación de infraestructura en el ramo carretero. En cuanto a Chile, dos años después que en México, se aprueba una Ley de Concesiones la cual se enfoca en primera instancia al desarrollo carretero y de aeropuertos (ITESM Y BID, 2013b, p. 6). Prácticamente a la par de la experiencia de México y Chile en término de concesiones, a principios de los años noventa, el gobierno británico implementó un esquema de cooperación entre el sector público y privado que denominó Iniciativa de Financiamiento Privado (PFI-Private Finance Initiative), tras el principio de contratación de largo plazo de servicios públicos con pagos diferidos por disponibilidad y/o uso (ITESM Y BID, 2013b, p. 7)<sup>26</sup>. Dicha modalidad ha evolucionado a lo largo del tiempo y sentó las bases para la adopción de este tipo de proyectos con sus propias modalidades en países como Canadá, Japón, Australia, Sudáfrica, Irlanda, Portugal, Países Bajos, Nueva Zelanda, Rusia, República Checa. Incluso para el caso de México, éste fue el primer país en América Latina que la adoptó a su propio contexto mediante los denominados Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) (ITESM Y BID, 2013b, p. 8).

En poco más de las últimas dos décadas, han emergido nuevas formas de generar infraestructura y de proveer servicios públicos con participación activa del sector privado en cuanto a su diseño, financiamiento, construcción y operación. Dichos proyectos bajo diferentes acepciones se insertan en el contexto de la denominación de APPs (Hinojosa, 2010, p. 4).

Con base en lo anterior, pareciera que el simple involucramiento del sector privado en aquellas actividades a cargo del Estado pudieran implicar un tipo de APP. Lo expuesto hasta este momento permite esbozar en su sentido más amplio la naturaleza de las mismas. Sin embargo, ha resultado una tarea difícil el poder generar un consenso respecto al alcance específico del término. La dificultad versa en torno a las

---

<sup>26</sup> “A diferencia de otros países con una larga tradición de desarrollo de infraestructura pública por la vía de las concesiones (España y Francia), el gobierno británico bajo esta Iniciativa no se concentró en un número limitado de tipos de servicios públicos. En realidad todas las Secretarías del Gobierno Británico Central identificaron proyectos pilotos que pudieran servir como pilotos de sus programas de inversión sectorial (autopistas, escuelas, laboratorios, cárceles, hospitales, edificios de defensa, museos, etc). En pocas palabras, cada Departamento de Gobierno principal estaba desarrollando proyectos PFI” (Millán, 2009, p.11).

diversas posturas que existen respecto al objeto inmediato de éstas, es decir, la caracterización de las necesidades colectivas específicas que se pueden satisfacer a través de las APPs, y al grado y la forma de participación de los respectivos involucrados en la asociación. (Woodhouse, 2010, p. 5).

En lo que respecta al objeto inmediato, el alcance del término APP muestra cambios en base al lugar y al momento específico en que se utilice. En ciertos casos el término APP es utilizado exclusivamente para esquemas que tienen por objeto la provisión de infraestructura básica a cargo del Estado; en otros casos puede incluir la provisión de servicios públicos. (Woodhouse, 2010, p. 6).

En lo que respecta al grado y a la forma en que pueden participar los involucrados en la asociación, en algunos casos el término APP se utiliza para encarnar cualquier tipo de asociación en la que participe una entidad privada en el proceso de satisfacer ciertas necesidades colectivas que se encuentren a cargo del Estado, sin importar si la participación es mínima o total. Es a esto que se le denomina como APP en un sentido lato o general, por abarcar un espectro sumamente amplio de esquemas de participación o asociación entre ambos sectores. En este sentido, se puede considerar como APP desde el caso de una contratación simple por parte del sector público a un ente privado en razón de realizar una actividad temporal para cubrir cierto servicio, como por ejemplo la contratación de una empresa privada para el desarrollo de planos arquitectónicos para la realización de una escuela; hasta la generación de un proceso de privatización de alguna actividad económica como la enajenación de activos de distribución de gas natural propiedad del Estado a empresas del sector privado (Woodhouse, 2010, p. 6).

En el caso del término APP en sentido estricto, se utiliza mayormente para caracterizar la relación en la que participa la entidad privada con la pública de modo que esta relación va más allá de una contratación tradicional sin llegar a una privatización de la actividad económica. Es decir, una contratación tradicional se refiere a aquella típica contratación de servicios, adquisiciones, arrendamientos u obra pública bajo esquemas tradicionales. “La modalidad tradicional de provisión es aquella donde el gobierno la lleva a cabo con sus propios recursos fiscales, directamente (obra por administración) o a través de un contratista, sin deuda pública y sin la participación de un inversionista privado” (ITESM Y BID, 2013b, p. 3). Un

esquema tradicional implica, por ejemplo, en la generación de un activo por parte del gobierno, la separación de la construcción, operación, mantenimiento y conservación del mismo así como de los servicios públicos asociados. Mientras que una inversión pública en asociación con la privada desarrollada en modalidad de APP en sentido estricto contempla una característica integradora en base a una contratación de paquete de actividades de diseño, construcción, operación y mantenimiento del activo por parte del privado junto con el público (ITESM Y BID, 2013b, p. 21). Dentro de este sentido estricto del término APP se encuentra un amplio espectro de esquemas de asociación entre ambos sectores, mismos que han despertado un importante interés alrededor del mundo, y es precisamente bajo esta conceptualización de sentido estricto, la que permitirá definir qué es una APP en términos de este trabajo de investigación.

### 2.3 Definición de las APPs

A lo largo de la literatura existente se ha desarrollado una amplia gama de definiciones con respecto a este fenómeno. Por ejemplo, para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) define a las APPs como:

“... acuerdos 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 de una adecuada transferencia de riesgos del sector privado” (OCDE , 2010, p. 18).

El Fondo Multilateral de Inversiones [ (Bloomgarden & Maruyama, 2008) en (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 6)] las define como un “esquema de colaboración de largo plazo entre una autoridad pública y el sector privado para la provisión de un servicio público”. De acuerdo a otros organismos cercanos al modelo británico, una APP se refiere a un esquema contractual entre el sector público y el sector privado en un proyecto compartido (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 6)

Las APPs resultan ser un concepto que puede ser concebido tras varias definiciones que varían de acuerdo a las circunstancias específicas en las que se aplican y al grado y forma de participación de los involucrados. Como se acaba de mostrar, éstas pueden acoplarse más a un término estricto como lo serían las primeras dos definiciones



ofrecidas, o a un término lato, como en la tercer definición presentada. En realidad existe una falta de consenso respecto a la ubicación de las fronteras conceptuales entre lo que podría ser un esquema de APP y la contratación tradicional. Sin embargo, la siguiente definición captura las características básicas que se incluyen en la mayoría de las definiciones de los esquemas de APP.

Las APPs “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” (OCDE, 2012, p. 3).

Esta definición concuerda con la de sentido estricto del término de APP, por lo que la clarificación de ciertas características resulta importante en términos de poder exponer mejor este concepto.

#### 2.4 Características de las APPs

Como se observa en la definición previamente expuesta, sí hay ciertos elementos esenciales que deben de contener las APPs para que sean consideradas como tales, mismos que se exponen a continuación.

- a. La relación entre ambos entes (público y privado) debe de hacerse de forma contractual bajo un esquema de largo plazo, cuestión que es definitiva dentro de este tipo de proyectos. En el acuerdo que se establece en este tipo de mecanismos se especifica la cantidad y la calidad del servicio que se requiere del privado. El privado puede que sea requerido para diseñar, construir, financiar, operar y administrar el activo de capital y que entregue el servicio al gobierno o al público que utiliza el activo. Además, el privado puede recibir pagos del gobierno, de los usuarios directos, o una combinación de ambos (OCDE, 2012).
- b. Tanto el sector público como el privado tienen que invertir recursos (ITESM Y BID, 2013b, p. 25).
- c. El establecimiento de objetivos claros por parte de ambos sectores es preciso. Éstos pueden ser el desarrollo de activos, tecnología, innovación, provisión de

servicios públicos, entre otros. Sin embargo, el sector público tiene como fin último el lograr un beneficio social a un menor costo tras potenciar en un corto plazo el impacto en inversión pública de recursos fiscales escasos. El sector privado buscará la posibilidad de emprender e invertir para maximizar dicha inversión (ITESM Y BID, 2013b, p. 25).

- d. En todos los casos la entidad privada de una manera u otra debe de realizar una serie de actividades y de ahí asumir una parte de los riesgos del propio proyecto. Si bien esto podría resultar de una forma también cierta en los esquemas de contratación tradicional, la diferencia se encuentra en el grado de participación en las actividades y la magnitud de los riesgos que asume el ente privado. El esquema de riesgo compartido se establece en el contrato en relación a quién de los entes posea la capacidad de poder manejarlos de forma más eficiente. Por ejemplo, en el proceso de construcción y operación de un activo, los riesgos inherentes a este proceso serán transferidos del ente público al privado en la medida de que éste último sea capaz de manejarlos de mejor manera derivado, entre otras razones, de su eficiencia en el manejo de los recursos, uso de tecnología, innovación, especialización, experiencia, etc. Por su parte, el ente público conservará los riesgos que el ente privado no esté dispuesto a asumir o bien aquellos que, por su naturaleza e implicaciones jurídicas, debe manejarlos el propio sector público, como lo sería por ejemplo, la liberación del derecho de vía para la construcción de una carretera (ITESM Y BID, 2013b, p. 18). Cabe aclarar que también algunos riesgos pueden ser compartidos en mayor o menor medida por ambos entes. Por ejemplo, en los contratos se pueden establecer cláusulas de revisión de precios, sobre todo en contratos de concesión, donde se reconoce la imposibilidad por parte del concesionario de controlar o manejar de manera eficiente la evolución de algunos de sus costos en el largo plazo por cuestiones de inflación, de causas fortuitas como eventos políticos o sociales, hallazgos arqueológicos o eventos de fuerza mayor como desastres naturales, entre otros (ITESM Y BID, 2013b, p. 18).

En cuanto a este último elemento, existen diversas modalidades de APPs que implican una repartición distinta del riesgo entre el sector público y el privado. De acuerdo a la información recopilada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de

Monterrey y Banco Interamericano de Desarrollo (2013b, p. 27) algunas formas de APPs son:

- Las concesiones en infraestructura donde el gobierno concede la explotación de una propiedad territorial y/o infraestructura al sector privado. Éste absorbe el riesgo total de entregar el servicio público y obtiene una contraprestación de los consumidores por esto.
- La modalidad de construir-operar y transferir (COT, o BOT por su sigla en inglés- Built, Operate and Transfer). Aquí el ente privado asume riesgos financieros y todas las actividades relativas a las fases de construcción y operación de infraestructura, hasta su transferencia al ente público al vencimiento del plazo del contrato. En esta modalidad se asume que el privado financia en mayor o menor medida la inversión inicial; el financiamiento del privado puede ser una mezcla de su propio capital y de deuda del proyecto; los ingresos del proyecto, en la etapa de operación provienen en su mayoría de cuotas de los usuarios.
- La modalidad de transferir-construir-operar y transferir (TCOT, o TBOT por su sigla en inglés – Transfer, Built, Operate and Transfer). Aquí el privado asume los riesgos financieros de este esquema así como todas las actividades de las fases de construcción para el mejoramiento de infraestructura ya existente y/o complementaria. Además, se realiza la operación en cuanto a mantenimiento de la infraestructura, hasta su transferencia al ente público al vencimiento del plazo del contrato. Como en la modalidad anterior, se asume que el privado financia la inversión inicial en un grado variado y éste puede ser una mezcla de capital propio y deuda del proyecto; igualmente los ingresos del proyecto en la etapa de operación pueden provenir en su mayoría de cuotas de los usuarios.
- La modalidad de diseñar, construir, financiar y operar (DCFO, o DBFO por su sigla en inglés- Design, Built, Finance and Operate), donde el privado asume riesgos financieros y todas las actividades relativas a las fases de diseño, construcción y operación (mantenimiento y conservación incluidos) de la infraestructura hasta su transferencia al ente público al vencimiento del plazo del contrato. Bajo esta modalidad se asumen los mismos supuestos que en los esquemas anteriores, sólo que los ingresos del proyecto en la etapa de operación provienen en su mayoría de pagos periódicos del ente público por disponibilidad

y/o uso de la infraestructura. Los pagos que realiza el ente público al privado están ligados a la disponibilidad, cantidad y calidad de los servicios prestados conforme a los términos establecidos en el contrato.

Si se analizan estas modalidades, en contraste a una contratación tradicional, se puede observar que la mayor parte de las APPs integran la etapa de construcción de la infraestructura con la operación (ya sea mantenimiento y conservación incluidos), mientras que en la contratación tradicional se separa la construcción de la operación, el mantenimiento y la conservación. De aquí que, como ya se mencionó, las APPs tienen una característica integradora. Sin embargo, esta experiencia no se limita al desarrollo de activos, como se ha mencionado en otra sección, la experiencia de la Iniciativa de Financiamiento Privado del Reino Unido, donde el sector público contrata servicios proporcionados por un ente privado a cambio de pagos periódicos que están en función de la cantidad y calidad de los servicios efectivamente prestados. Los sectores en que se ha aplicado esta modalidad es variada e incluye educación, salud, defensa, transporte, entre otros (ITESM Y BID, 2013b, p. 20).

Cabe aclarar que las modalidades de APPs pueden aplicarse tanto en la generación de infraestructura económica, social y gubernamental, como en la provisión de servicios relacionados a las mismas. De acuerdo al BID y al ITESM (2013b, p. 16) la infraestructura económica ha sido la que ha abierto la puerta a este tipo de esquemas y se refiere a

“...la generación de activos fijos destinados a promover la producción de bienes y servicios de los sectores productivos de la sociedad como lo serían obras de comunicaciones y transportes, sistemas de generación de energía eléctrica y fuentes alternas, obras de irrigación, centros de desarrollo turístico, entre otros. La infraestructura social ha tomado auge y ésta tienen que ver con aquellas obras públicas destinadas a promover el bienestar y la calidad de vida de las personas, estas obras incluyen educación y cultura, recreación y deporte, ciencia y tecnología, salud, urbanización, asistencia social, manejo y disposición de residuos sólidos, así como agua, alcantarillado y saneamiento. La infraestructura gubernamental se refiere a obras públicas destinadas a llevar a cabo funciones de gobierno como en cuestiones de seguridad nacional, seguridad pública, administración de justicia, entre otros”.

Se puede afirmar que un principio fundamental para ambos actores bajo un esquema de APP es el de compartir con el objetivo de ser más eficientes en sus respectivas fortalezas, actividades, responsabilidades, riesgos y objetivos. En una modalidad

tradicional de contratación de obra pública por ejemplo, éstos quedan sólo en manos del ente público. Cabe aclarar que la compartición antes mencionada no significa que el gobierno pueda transferir al privado todas las actividades, responsabilidades y riesgos inherentes a las etapas del proyecto objeto de la APP, ni que el ente privado esté dispuesto a asumir todas las anteriores. Incluso, al tratarse de servicios públicos las responsabilidades gubernamentales son facultades y deberes que se encuentran expresamente establecidas en la Constitución y en las leyes que de ella emanan, y éstas no pueden modificarse en virtud de arreglos contractuales. Es por esto que la conformación de un arreglo contractual de APP implica una adecuada planeación, preparación e implementación de los proyectos por parte del gobierno y la identificación de los riesgos resulta un factor fundamental (ITESM Y BID, 2013a, p. 24).

Para poder estructurar y evaluar un proyecto APP, es importante la adecuada identificación y estimación del costo de los riesgos, entre los que se encuentran: cambios políticos que puedan afectar la legislación aplicable al proyecto; cambios en las cargas tributarias; alza extraordinaria en los precios de los principales insumos del proyecto, incluidos los salarios; retrasos en los tiempos de construcción programados; fenómenos naturales; cambios significativos en la demanda proyectada del servicio, en el precio de la moneda (tipo de cambio) y en el precio del dinero (tasa de interés) (ITESM Y BID, 2013a, p. 25).

Además de identificar los riesgos, es importante estimar su impacto en costos e ingresos durante el proceso de preparación y estructuración del proyecto APP que se busque realizar. De forma ideal y como se ha planteado, los riesgos deben asumirse por aquellos que tengan la capacidad de manejarlos mejor, o lo que sería de manera más eficiente. En estos términos se argumenta de forma general que la empresa privada puede gozar de mayor experiencia y capacidad (tecnológica, de innovación, de gestión, etc.) en cuanto al manejo de riesgos financieros, mismos que pueden distribuirse entre distintos participantes del proyecto (empresas constructoras, operadores, proveedores, etc.) (ITESM Y BID, 2013a, p. 25).

Un aspecto fundamental de los riesgos compartidos entre ambos sectores es que se propicie un contexto de “ganar-ganar” tanto para el ente privado como para el

público, de tal forma que el proyecto APP sea viable para ambas partes. La ganancia para el sector público y por lo tanto para la sociedad en su conjunto, tendría que ser un menor costo, así como la posibilidad de potenciar en el corto plazo el impacto en inversión pública de recursos fiscales escasos. Por su parte, para el sector privado, la ganancia se sitúa en la posibilidad de emprender, invertir y maximizar dicha inversión en un mayor retorno económico. Ciertamente el menor costo para el ente público está dado por la eficiencia del ente privado en términos de su especialización, experiencia y capacidades técnicas y de innovación que pueda aportar; así como la adecuada distribución de los riesgos. A esta relación de ganancia se le denomina “Valor por dinero” o “Mejor relación calidad precio” (MRCP), conceptos clave para el desarrollo de estos esquemas (ITESM Y BID, 2013a, p. 26).

### **3. Esquemas de asociación público privada en México y América Latina**

Como se expresó a principios del capítulo, proyectos de participación público – privada comienzan a propagarse a mediados de la década de los cincuenta en Europa y a inicios de la década de los noventa en países latinoamericanos. En el caso de México y Chile, el uso de las concesiones toma impulso como una forma de desarrollar infraestructura mediante la participación activa del sector privado.

#### **3.1 Evolución del esquema de APP en México**

El gobierno federal mexicano, al igual que algunos gobiernos estatales, desde hace más de una década, han adoptado esquemas que permiten la participación privada en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos.

Los proyectos de APP en México a nivel federal iniciaron en el marco de importantes reformas de liberalización y privatización de los mercados mexicanos. En este contexto, a mediados de los noventa se dan los primeros cambios institucionales mediante la modificación de leyes para producir bienes públicos y la construcción de

infraestructura, ésta a través de los esquemas conocidos como Pidiregas <sup>27</sup> (Quesada Lastiri, 2010, p. 6).

Los Pidiregas permitían que el sector privado, con fondos de inversión privada, construyeran y transfirieran obra pública al gobierno, quien a su vez se comprometía a cubrir el costo de esta inversión por medio de la generación de ingresos derivados de la operación de dicha infraestructura y realizando pagos diferidos en un plazo largo, de conformidad a lo pactado en un contrato. Además, el marco institucional de estos proyectos sólo permitía su realización en los sectores estratégicos planeados conforme a los Artículos 25 y 28 de la Constitución. Por lo tanto, el arreglo organizacional que generó este marco incluyó principalmente a las paraestatales mexicanas encargadas de la actividad productiva del sector energético, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), quienes a su vez presentaban para aprobación sus proyectos Pidiregas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Quesada Lastiri, 2010, p. 8).

En menos de una década posterior a la creación de los Pidiregas, el marco institucional federal evolucionó de nuevo para permitir la participación privada no sólo en la construcción de infraestructura de sectores estratégicos, sino también en su diseño, operación, mantenimiento y financiamiento para la prestación de servicios públicos. También se permitió este tipo de participación en otros sectores como el de salud, educación y el carretero <sup>28</sup>, en donde la infraestructura requerida es considerada como social y, por lo tanto, no constituye un proyecto autofinanciable por el privado como en el caso de los Pidiregas.

La modificación al marco institucional que permitió lo anterior consistió en la publicación de reglas para desarrollar lo que se conoce desde entonces como

---

<sup>27</sup> Reforma al Artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y al Artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública con el propósito de promover proyectos de infraestructura productiva de largo plazo conocidos como Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro del Gasto (Pidiregas).

<sup>28</sup> En el sector carretero es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la encargada de otorgar concesiones (concuradas pública, transparente y competitivamente) para construir, explotar u operar, mantener, conservar, modernizar y ampliar la vía concesionada. Lo anterior se realiza de conformidad con la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, esto implica que además del contrato PPS para los proyectos de APP, el privado también contaba con un título de concesión.

Proyectos de Presentación de Servicios (PPS) <sup>29</sup>, publicadas en el Diario Oficial el 9 de enero de 2004. Dicho esquema no sólo estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sino también de la Secretaría de la Función Pública, ésta última encargada de vigilar los procesos de las compras públicas con recursos de la federación. Esto se debe a que el procedimiento de contratación con fondos federales, hasta antes de enero 2012, se realizó con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Quesada Lastiri, 2010, p. 27).

También los PPS fueron creados con el objetivo de involucrar la inversión privada en la provisión de servicios públicos, a través de contratos de largo plazo, en donde se repartían responsabilidades tanto para los privados como para el sector público. Estos proyectos, además de permitir la participación privada en el diseño, financiamiento, modernización, operación y mantenimiento de infraestructura para obtener mayor eficiencia en la presentación de servicios a través de lograr economías de escala, también distribuyen los riesgos inherentes del proyecto entre el privado y el sector público. Es importante destacar que este esquema no permite que el sector privado entregue los servicios directamente al usuario, sino que lo hace al gobierno quien a su vez mantiene el control y la responsabilidad de ofrecer los servicios públicos y es quien realiza pagos al privado, los cuales están establecidos en los contratos de largo plazo (Quesada Lastiri, 2010).

De acuerdo con un estudio del Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (Quesada Lastiri, 2010, p. 55), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID),

[...] la implementación de los PPS en México significó un rompimiento de paradigmas respecto al desarrollo de infraestructura en Latinoamérica, promoviendo la adecuada planeación, autorización y seguimiento de proyectos, especialmente en el sector de infraestructura social. Asimismo, las bondades del esquema han promovido su implementación en el ámbito estatal, mejorando aspectos técnicos y la administración y mitigación de riesgos con base en las lecciones aprendidas del gobierno federal" (Quesada Lastiri, 2010, p. 120).

---

<sup>29</sup> Los cuales tienen su antecedente en la Iniciativa de Financiamiento Privado del Reino Unido.



Lo anterior resulta de importancia porque los PPS constituyen la primera oportunidad para que los estados, se adentraran en este tipo de esquemas de APP, con el propósito de desarrollar infraestructura y servicios públicos en sus regiones<sup>30</sup>. Se observa que este evento también marcó la pauta del desarrollo de marcos institucionales locales para normar las asociaciones de inversión público privadas con recursos locales. En la Figura 2 del capítulo 4, se observa cómo la mayoría de los estados comenzaron con la implementación de sus propios marcos institucionales basados en el marco institucional de los PPS federales, pero incluso, algunos de éstos tomaron la delantera implementando leyes específicas para sus asociaciones público privadas<sup>31</sup>.

Paralelamente al desarrollo del marco institucional de los PPS, para el sector carretero, y sin ser mutuamente excluyente, se llevaron a cabo cambios importantes impulsados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en conjunto con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) que derivaron en la implementación de un programa denominado Nuevo Esquema de Concesionamiento de Autopistas de Cuota (Nuevo Esquema). El programa permitía crear asociaciones productivas con el concesionario, el cual tenía la facultad de establecer la tarifa a cobrar siempre topada por la tarifa fijada por la SCT. Inclusive, a través de este Nuevo Esquema, el gobierno se podía comprometer a aportar recursos públicos para cubrir deuda, en caso de que surgiera ésta del proyecto (Quesada Lastiri, 2010, p. 76).

Otra figura que se creó dentro de este Nuevo Esquema fue el de Aprovechamiento de Activos Carreteros. Esta figura permitía concesionar paquetes de autopistas de altas especificaciones que hayan estado operando durante un periodo considerable y por autopistas de cuota por construir. Dichos paquetes también se concesionaban al sector privado mediante licitaciones públicas para la operación, conservación y explotación de activos adjudicados y al mismo tiempo construcción y posteriormente explotación de las nuevas autopistas que formaran parte del paquete. La diferencia entre el Nuevo Esquema y el de Aprovechamiento es que en el último no hay riesgo compartido entre el privado y el gobierno, pues el privado es quien lleva todo el peso del mismo (Quesada Lastiri, 2010, p. 78).

---

<sup>30</sup> Uno de los objetivos primordiales de estos proyectos consiste en el efecto social y económico positivo en el desarrollo regional.

<sup>31</sup> Este es el caso de Baja California, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas quienes hicieron sus leyes de APPs.

Tanto los PPS, como el Nuevo Esquema y el de Aprovechamiento, tienen el objetivo de contribuir a reducir desequilibrios regionales e incrementar los beneficios socioeconómicos de la población al generar mayores vías de comunicación. En particular, los proyectos carreteros desarrollados bajo estos esquemas, además, tienen el propósito de extender la comunicación entre los centros de producción y de consumo, generar empleos directos e indirectos, impulsar el potencial de desarrollo nacional y regional e incrementar la eficiencia del mercado doméstico (Quesada Lastiri, 2010, p. 79).

Desde la implementación de estos primeros marcos institucionales que permitieron la asociación del privado con el gobierno para desarrollar infraestructura y proveer servicios públicos, mucho ha reportado el gobierno sobre sus logros y beneficios nacionales y regionales<sup>32</sup>. Sin embargo, poco se ha realizado desde la academia o la sociedad civil para corroborar estos resultados.

En parte, lo anterior ocurre porque el análisis de los resultados de los proyectos de APP requiere de un conocimiento profundo de distintas materias, desde la perspectiva económica y jurídica, como la financiera, de competencia económica, y la de los sectores particulares en donde se han llevado a cabo estos proyectos. Por otra parte, cuando se inició la implementación de dichos esquemas, México aún no era un país con instituciones democráticas en el sentido en que no existían mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, tanto a nivel federal como estatal, que permitieran tener acceso a la información requerida para analizar sus resultados.

Sin embargo, y a pesar de que ahora México y sus estados, cuentan con gobiernos más democráticos, y con algún tipo de marco institucional y organizacional para exigirles transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, el estudio del impacto de estos proyectos aún es muy limitado. El Banco Interamericano de Desarrollo, con su proyecto denominado “Programa para el Impulso de Asociaciones

---

<sup>32</sup> Consultar proyectos en la página web de la SCT. <http://www.sct.gob.mx>.

Público Privadas en Estados Mexicanos” (PIAPPEM), es el que ha tratado de realizar esta labor y de manera aislada.

El PIAPPEM ha realizado un trabajo descriptivo y de impacto importante de estos primeros esquemas de APPs en México y encontró que los Pidiregas han ocasionado fuertes presiones de gasto derivados de un flujo neto esperado insuficiente para cubrir los pagos programados. En lo que respecta a los PPS concluye que han tenido éxito en su adopción, lo que los ha convertido en el principal esquema promovido por los gobiernos estatales, en particular para el desarrollo de infraestructura carretera<sup>33</sup>. Además, se asegura que los PPS han generado beneficios económicos superiores a los que se obtendrían si dicho proyecto se llevara a cabo mediante esquemas tradicionales de obra pública (Quesada Lastiri, 2010, p. 120).

Por lo anterior, no es de extrañar que el esquema PPS haya inspirado el marco institucional federal de las Asociaciones Público Privadas. Es así que en el 2009, después de más de 15 años de que se concibieron los primeros marcos institucionales para este tipo de asociaciones se presentara una iniciativa con proyecto de Ley de Asociaciones Público Privadas en el Congreso federal<sup>34</sup>. El objetivo de este proyecto de ley era el de formalizar las asociaciones del gobierno federal con los particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos que requerían construir infraestructura. Esta iniciativa formó parte de un conjunto de iniciativas gubernamentales para incrementar la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo de México y sus estados durante la administración de Luis Felipe Calderón Hinojosa.

El 15 de enero del 2012 se promulga la Ley de Asociaciones Público-Privadas y con esto México da un paso importante a nivel federal para proveer de mayor seguridad y certeza jurídica a los privados que se asocian con el gobierno, compartiendo riesgos, en proyectos de infraestructura de largo plazo. También formaliza el esquema para conjuntar recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas. La Ley también incluye un importante componente de

---

<sup>33</sup> Como se puede corroborar en la Figura 2 del capítulo 4.

<sup>34</sup> El proceso legislativo que se requirió para su aprobación se puede consultar en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

transparencia, a través del cual instruye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a mantener registros públicos de todas las obras y contratos.

En lo que respecta a nivel local, son ya veintitrés estados y el Distrito Federal que cuentan con leyes para regular la relación entre el gobierno y el sector privado en proyectos de inversión. La tendencia indica que cada vez más estados buscarán beneficiarse de este tipo de mecanismos.

### 3.2 América Latina y el esquema de APP

De forma general, se considera una necesidad creciente de la región latinoamericana el superar la pobreza y la desigualdad de oportunidades, lo que demanda nuevas estrategias para acelerar el paso en cuanto a la posibilidad de satisfacer las necesidades de infraestructura y servicios públicos. Los gobiernos alrededor de la región han considerado que la participación privada en cooperación con éstos, pueden impulsar el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos más eficientemente. A partir de dos décadas de experiencias positivas con APPs en otras regiones del mundo como Europa y los Estados Unidos, América Latina se interesa por sus ventajas y es así como a inicios de la década de 1990, mediante el uso del modelo de concesiones públicas a particulares se comienza a impulsar el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos inherentes a ésta (ITESM Y BID, 2013b, p. 4).

A este tipo de proyectos, de concesiones, se le considera en América Latina no sólo como un antecedente del esquema de APP, sino como una modalidad específica del concepto genérico. Como se mencionó a principios del capítulo, México fue el primer país en utilizar esta modalidad, posteriormente Chile lo incorpora también con intensidad. Con el paso de los años, la primera generación de concesiones iniciada en la década de 1990 se encuentra en una etapa de maduración e incluso de terminación, ahora los países se enfrentan a nuevos tipos de proyectos que requieren mayor apoyo por parte del gobierno para garantizar su viabilidad financiera, además que se incurre en la inversión y operación de nuevos sectores como en educación, salud, sistema carcelario, entre otros (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 10).

Es aquí donde toma tal relevancia la Iniciativa de Financiamiento Privado del gobierno británico, la cual se implementa en diversos proyectos sociales, siendo México el primer país de América Latina en adaptar a su propio contexto y marco jurídico dicha modalidad en lo que se denominó Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS). En base a esta modalidad de PPS, México realiza de forma inicial un proyecto carretero libre de peaje (Irapuato-La Piedad) y un hospital de alta especialidad (Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío) (ITESM Y BID, 2013b, pp. 6-7).

La modalidad británica ha sido valorada y adoptada de manera parcial y con adaptaciones propias en países como Brasil, Colombia y Perú. El caso de Guatemala y Panamá adoptaron esta referencia y la combinaron con la modalidad chilena de concesiones. Incluso, la experiencia chilena en concesiones ha sido adaptada en otros contextos y se ha reproducido en países como Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, El Salvador y Uruguay, quienes en sus marcos legales en mayor o menor medida la han tomado como referencia. Sin embargo, cabe señalar que en esos mismos países se ha comenzado a considerar el término de APP, más que el de concesión, esto con el objetivo de reflejar su aplicación en sectores de infraestructura social, mediante contratos de largo plazo (ITESM Y BID, 2013b, p. 10).

En realidad, la primera generación de concesiones dejó una serie de lecciones aprendidas en la región, sobre todo en términos de capacidad institucional y del manejo y asignación de riesgos entre las partes. También se aprendió sobre los riesgos más importantes tales como los relacionados con el manejo fiscal y el impacto de mediano y largo plazo de los proyectos, lecciones que se han ido incorporando a otras modalidades de APPs (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 11).

Ciertamente la perspectiva regional se caracteriza por ir avanzando en términos de generación de proyectos APP bajo sus diversas modalidades. El BID ha apoyado a la región en términos de promoción, financiamiento e implementación de proyectos bajo este tipo de esquema. El apoyo ha ido desde el fortalecimiento del marco legal y regulatorio hasta la identificación y preparación de proyectos como: en financiamiento directo, en incentivo al diálogo y la generación de conocimiento (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 12). Incluso, con el apoyo de la Economist

Intelligence Unit del *The Economist*, del Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo y del Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno de España, desde el 2009 y de forma anual, se han generado reportes, denominados "Infrascope", basados en una metodología para evaluar y determinar un índice que mide las condiciones y capacidades de diecinueve países en la región para desarrollar proyectos APP en el sector de infraestructura.

De acuerdo al "Infrascope 2012" (Economist Intelligence Unit del "The Economist", 2013, p. 3), la necesidad de infraestructura en la región es un punto prioritario que encabeza la agenda política de los diversos gobiernos, lo que ha incentivado en los últimos dos años, al aumento de agencias y organismos especializados en APPs. Esta situación, aunada a la creciente voluntad política de los gobiernos ha propiciado la modernización de los marcos normativos e institucionales. De acuerdo al resultado de la evaluación de este estudio, se agrupan los países de la región analizados según su capacidad de crear APPs en cuatro estados: maduro, desarrollado, emergente y naciente; esta clasificación está en relación a cuatro áreas: al fortalecimiento del marco regulatorio y financiero; apoyo técnico para la identificación y preparación de proyectos; apoyo financiero en la ejecución de APP; manejo fiscal de contingencias y; actividades de conocimiento y difusión. Ningún país de la región está clasificado hasta el momento como maduro en términos de su estado de preparación y capacidad para aplicar las APPs. Bajo una consideración de estados desarrollados de acuerdo al "Infrascope" se encuentran Brasil, Chile, México y Perú. Como estados emergentes están Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago y Uruguay. Finalmente como estados nacientes se encuentran Argentina, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela (Economist Intelligence Unit del "The Economist", 2013, p. 5).

Cabe señalar en base a este reporte, que México ha demostrado un aumento constante en su calificación desde el 2010 a la fecha, esto debido principalmente a las mejoras en su marco normativo, lo que incluye la aprobación de la legislación federal en APPs en el año 2012 (Economist Intelligence Unit del "The Economist", 2013, p. 6). Tema que se analizará en el próximo capítulo.

En términos de la región y en base a la evidencia obtenida por el “Infrascopio”, se puede afirmar que la adopción de las APPs por parte de los gobiernos de la región es una tendencia que va en aumento. Incluso, como se ha mencionado, su inserción no se ha limitado al terreno de la generación de infraestructura económica sino también ha tomado relevancia en sectores no tradicionales como lo son la provisión de servicios de salud, educación y carcelarios. En el tema de salud en el caso de México, se planteó la necesidad de desarrollar una Red de Servicios de Salud de Alta Especialidad que incluye a los Institutos Nacionales de Salud, Hospitales Federales y la conformación de Hospitales Regionales de Alta Especialidad (HRAE), mismos que se desarrollan a través de APPs. El objetivo es que cada HRAE mediante el equipo indicado pueda atender padecimientos de baja incidencia pero de alta complejidad. Esta propuesta se ha materializado en el proyecto de HRAE Bajío (2005) como una unidad médica modelo, la cual es una concesión por 25 años e involucra la construcción, equipamiento, financiamiento y la gestión de servicios no asistenciales comprendida por los estados de Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco, Michoacán y Zacatecas (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 20). De acuerdo a datos del BID (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011), hasta el momento se han construido y se encuentran operando los HRAE de Oaxaca, Península de Yucatán, Chiapas (Tuxtla Gutiérrez y Tapachula) y Ciudad Victoria en Tamaulipas. En el caso de Chile, en este mismo sector bajo la modalidad de APP se han construido proyectos como el Complejo Hospitalario Salvador Infante en Maipú y la Florida (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 20).

En el tema de la educación, las APPs han servido tanto para la generación de nueva infraestructura y mantenimiento para labores de educación tanto de gobiernos nacionales como regionales. Lo que ha fomentado, en base a la experiencia regional, el acceso de comunidades indígenas y grupos vulnerables a mejores activos educativos. Un ejemplo de esto ha sido la Universidad Politécnica de San Luis Potosí en México, donde se pudo desarrollar mediante este esquema un Centro de Información y Documentación, una cafetería, centros de cómputo, el Centro de Nuevas Tecnologías, el Centro de Manufacturas Avanzadas, oficinas administrativas, la rectoría, un auditorio, salas audiovisuales, el centro de Negocios Internacionales, el Centro Avanzado de idiomas; todo esto para una afluencia de 5000 estudiantes. Esta APP es una concesión por 20 años que involucra la construcción, equipamiento,

financiamiento y la gestión de servicios no asistenciales (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 21).

Cabe decir que la participación público-privado no se ha limitado exclusivamente al desarrollo y mantenimiento de activos, sino también se ve la provisión de servicios que van desde la atención preventiva y básica en términos de salud como en el tema de la educación que se han presentado casos de escuelas concesionadas. También hay que aclarar que las APPs no han sido una cuestión exclusiva de grandes economías; en realidad existe evidencia donde la participación de varios y pequeños productores o proveedores de servicios, bajo una necesidad bien definida y sostenida en un período prolongado han llevado a cabo este tipo de esquemas. Por ejemplo, el caso de Tonga, un archipiélago en el océano Pacífico Sur ha avanzado en identificar proyectos con participación privada al contar con una pequeña unidad de APP, incluso sin tener una ley específica para este tipo de esquemas. El trabajo para identificar políticas adecuadas junto con el sector privado ha sido una parte importante para el desarrollo de la región [ (Banco Asiático de Desarrollo, 2008) en (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011)]. En el caso de Paraguay, se ha realizado con empresas pequeñas el aprovisionamiento de agua, lo mismo aplica en casos de distribución de electricidad o gas natural, así como el mantenimiento de redes domiciliarias (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 22).

En el caso de Brasil y México, el BID ha sido un impulsor a nivel subregional para el desarrollo de APPs. En el caso mexicano se creó el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) con el objetivo de transferir el conocimiento adquirido en el tema por parte del nivel federal a los estados en áreas técnicas, financieras, institucionales, de regulación y legales; así como transferir las mejores prácticas a cada uno de éstos. Incluso, en el 2010 se amplió este proyecto para fortalecer a los municipios en el tema tras la creación del programa de Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP) con el apoyo del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM). Una cuestión fundamental del MuniAPP es el desarrollo de una plataforma tecnológica que apoya sistemáticamente a los



municipios en la estructuración de proyectos de APP a través de asistencia técnica que pueda trascender los períodos de las administraciones municipales<sup>35</sup>.

De acuerdo a la información del BID, no obstante el interés que se ha presentado por analizar y evaluar este tipo de esquemas, no existe aún evidencia concluyente sobre los costos y beneficios de los esquemas de APP en la región. Si bien resulta claro que una iniciativa APP implica altos costos de transacción, son limitados los análisis existentes que comparan éstos contra los procesos tradicionales de construcción o prestación de servicios públicos. Aún resulta un reto para la región incorporar evaluación de costos de las APP en todo el ciclo de los proyectos. Esto todavía es una tarea por cumplir y para su realización resulta fundamental que los proyectos APP cumplan con los requerimientos de revelar la información necesaria para el correcto y eficiente seguimiento fiscal (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011, p. 13). Es precisamente esta parte la que ha generado fuertes críticas a este tipo de esquemas.

En la siguiente sección se expondrán aquellos argumentos originados por la evidencia empírica que muestran que no siempre este tipo de esquemas logran los objetivos deseados y por lo tanto pierden credibilidad como mecanismos eficientes para generar desarrollo.

#### **4. Críticas al esquema de APP**

Numerosas son las razones, como se ha visto a lo largo del capítulo, del porqué la comunidad internacional ha recibido de forma positiva este tipo de esquemas. Entre algunas de éstas se encuentra la realidad generalizada de la escases de recursos por parte de los gobiernos para satisfacer las necesidades de sus poblaciones, bajo este escenario, las APPs se presentan como alternativas para que los gobiernos puedan potenciar su inversión pública con un retorno social mayor, el cual puede lograrse mediante la asociación con el privado bajo el argumento de “valor por dinero”. De forma general, dicha asociación resulta una vía para estimular el desarrollo económico a través de la inversión privada en la generación de empleos y el

---

<sup>35</sup> Esta plataforma puede consultarse en [www.muniapp.org.mx](http://www.muniapp.org.mx).

desarrollo más eficiente de activos y servicios necesarios para la comunidad. Existe abundante literatura sobre los beneficios de los esquemas de APP, advirtiéndose el rol positivo que puede tener el sector privado en la provisión de bienes públicos. Pero a pesar de lo convincentes que puedan resultar estos argumentos, también existe escepticismo alrededor de este tipo de esquemas.

Las críticas a este tipo de esquemas son variadas y se han derivado principalmente de experiencias fallidas. Se considera que muchas veces el ente público bajo presión, asume acuerdos riesgosos a nombre del Estado sin haber realizado en verdad una negociación cuidadosa. La existencia de casos documentados en donde la negociación de los acuerdos llevados de forma irresponsable han ocasionado consecuencias desafortunadas. De aquí que las críticas también vayan incluso en el propio término, mismo que refleja cierta asimetría al mencionar que la asociación muchas veces es más privada-pública o política-privada que en realidad pública-privada (Seattle Voter, 2001, p. 5). En ocasiones, el desarrollo de proyectos no toma en cuenta la demanda pública. En este sentido resulta de gran relevancia el definir y articular claramente el beneficio público que se pretende conseguir con la asociación y luego asegurar que el proyecto y sus beneficios sean consistentes con los objetivos tanto de planes y políticas previamente adoptadas.

En base a evidencia recolectada por parte de distintos trabajos académicos presentados por Bracey & Moldovan (2006), Medalye (2006), Sanger & Crawley (2009) y Ejersbo & Greve (2002), algunas preocupaciones generales, sobre todo por parte de los ciudadanos en torno a este tipo de esquemas son:

- La pérdida del control por parte del ente público de activos públicos valiosos.
- Falta de supervisión pública. Se considera que los gobiernos pueden desplazar su responsabilidad al ente privado sin considerar y ejercer necesariamente su rol o función.
- La existencia de costos adicionales no transparentados ni justificados en el desarrollo de proyectos que puedan acarrear un impacto negativo en las comunidades.

- Falta de participación ciudadana sobre todo durante las primeras etapas de desarrollo de los proyectos de APP, ya que se considera que ahí es cuando sus comentarios, preocupaciones y sugerencias pueden tener un impacto mayor.
- Falta de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los entes privados. Existen gobiernos donde la regulación en el tema no es clara y puede estar sujeta a intervenciones políticas.
- Se considera que el privado puede tener una actitud reacia en la realización de proyectos en zonas rurales por falta de rentabilidad.

También existe un relativo consenso entre los académicos, respecto a cuáles pueden ser las principales fallas en términos de este tipo de esquemas. Casos empíricos destacados por Bitran & Villena (2010, p. 175), Medalye (2006) y Sanger & Crawley (2009), exponen lo siguiente:

- Problemas de renegociación de obras adicionales y de contratos.
- Una mala selección de proyectos sin la rentabilidad social requerida.
- Una inapropiada distribución de riesgos.
- Una contabilidad fiscal inadecuada.
- Mecanismos inconvenientes de solución de controversias.
- Carencia en términos de conocimiento y capacidades técnicas en sus respectivas funciones de los tomadores de decisiones e implementadores de proyectos.

Todos estos problemas pueden propiciar la deslegitimación de los esquemas. Si bien el riesgo es un componente esencial en los esquemas de APP, resulta importante identificarlo, cuantificarlo y repartirlo de tal manera que tanto el gobierno como el privado lo puedan manejar. El manejo de los riesgos es fundamental, así como su identificación temprana y cuantificación, ya que de esto depende el posible éxito de los proyectos.

En el terreno de los proyectos gubernamentales, que implican algún tipo de inversión gubernamental, el concepto de riesgo puede expresarse como “un evento que, si ocurre, tiene un efecto negativo (sobrecosto) en uno o varios de los conceptos de los costos estimados del proyecto (o directamente en el costo total del proyecto), así

como, en su caso, en alguna o algunas de las variables que inciden en los ingresos estimados del proyecto” (ITESM Y BID, 2013a, p. 18).

Desde una perspectiva matemática el riesgo es

“... la probabilidad, expresada en términos cuantitativos, de que suceda un evento que conlleva un efecto negativo, que en el caso de un proyecto gubernamental implica sobrecostos y/o disminución en la demanda esperada. Es precisamente esa probabilidad de sobrecosto y, en su caso, de reducción en la demanda esperada, la que sustenta la necesidad de desarrollar análisis de riesgos” (ITESM Y BID, 2013a, p. 19).

Es importante que en la regulación de este tipo de esquemas se especifique y solicite este tipo de análisis en la búsqueda de mitigar los riesgos. Sin lugar a dudas el desarrollo democrático en términos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas (en las diferentes etapas de los proyectos), resultan factores claves para el mejor desarrollo de este tipo de esquemas que puedan igualmente llevar a una evaluación de los mismos. El poder especificar estas cuestiones en la normatividad del esquema es un elemento que permite mayor certidumbre.

## **5. Conclusiones generales del capítulo**

A lo largo del trabajo se ha expuesto que la cooperación entre el sector público y el sector privado es un elemento esencial de las APPs, sin ser éste el único atributo que se ha desarrollado alrededor de este tipo de esquemas. Su conceptualización ha evolucionado a lo largo del tiempo para adaptarse a una variedad de circunstancias y proyectos. Con base en lo anterior, se puede determinar que las APPs son asociaciones generadas entre entidades que representan intereses del Estado con entidades del sector privado, con el objetivo de satisfacer ciertas necesidades colectivas a cargo del Estado y con la obtención de un retorno económico para el privado a través del aprovechamiento de las capacidades de ambos bajo un contrato de largo plazo. Ciertamente, la definición ofrecida en este trabajo, bajo estas características, concuerda con la de sentido estricto del término de APP y comprende una gran variedad de esquemas de asociación que pueden llevarse a cabo a través de diversas modalidades. Sin embargo, la importancia de los esquemas de APP, a diferencia de la provisión tradicional por parte del Estado, es que existe para el sector

privado un mayor énfasis en la provisión del servicio y en su financiamiento a través de un contrato de largo plazo; así como una transferencia significativa de riesgos al mismo (Woodhouse, 2010, p. 11). El alcance de los proyectos que incluyen este tipo de esquemas pueden clasificarse en términos de infraestructura económica, social y de gobierno. La identificación y evaluación de los riesgos en cualquier modalidad resulta una cuestión de importancia para el desarrollo de los esquemas APP, lo que permitirá determinar una relación de ganar –ganar para ambos sectores.

En el caso de México se observó que a partir de la década de los noventa se comienza a normar la relación público-privada en términos de generación de infraestructura en áreas estratégicas como en el caso energético mediante el esquema de Pidiregas. Sin embargo, este esfuerzo fue más allá en términos de generar infraestructura social y provisión de servicios mediante la adaptación de la Iniciativa de Financiamiento Privado del gobierno británico, misma que sentó las bases para los denominados PPS, que han sido de tal relevancia por dar la entrada a un número considerable de entidades locales mexicanas para poder adoptar este tipo de esquemas. Incluso su importancia se extiende a toda la región, ya que varios países latinoamericanos y del Caribe han adaptado dicha modalidad a sus contextos específicos, mismos que han sido evaluados a través de metodologías como la generada por la Economist Intelligence Unit. La información resultante de este tipo de análisis es importante ya que permite poder comparar la situación y desempeño de diferentes países de la región en cuanto a su capacidad de desarrollar proyectos APP. Estos resultados apuntalan hacia una tendencia creciente en la zona en la utilización de este tipo de esquemas, tanto en infraestructura económica como social, ya sea en proyectos de grandes dimensiones o proyectos más modestos bajo los tres niveles de gobierno. El BID, ha canalizado esfuerzos importantes en la región para promover este esquema de desarrollo, y sus perspectivas son las de continuar con estos esfuerzos en torno a la promoción, capacitación, desarrollo e implementación de los mismos. Se plantea como un reto para la región la incorporación de evaluación de costos en todo el ciclo de los proyectos APP, situación que puede llevar a un mejor resultado de los mismos. Esta tarea resulta básica para lograr la legitimidad de este tipo de esquemas, pero para realizar lo anterior son necesarias la transparencia y el acceso a la información en cuanto a las diversas etapas de los mismos.

Ciertamente, argumentos a favor de la utilización de este tipo de esquemas sostienen que un gran número de los problemas en términos de costos de transacción inherentes a las instituciones gubernamentales pueden ser mitigados mediante la cooperación con el sector privado. Sin embargo, existen críticas fundadas alrededor del desarrollo de estos esquemas. Una crítica esencial gira en torno al comportamiento elusivo de los gobiernos en términos de acatar sus responsabilidades. Es aquí donde entra la importancia de los marcos normativos, mismos que permiten regular los contratos (donde se plasman los objetivos de cada actor, así como la distribución de riesgos entre éstos); así como donde se especifican las consideraciones de los requisitos para la realización de análisis cualitativos y cuantitativos para la detección de riesgos en los proyectos, así como el establecimiento de consideraciones de transparencia y participación ciudadana; entre otros elementos valorados como importantes para el buen funcionamiento de los proyectos. Es precisamente el marco regulatorio de las APPs en México que se analizará en los próximos dos capítulos.

### **Capítulo 3**

#### **Análisis de la regulación federal del esquema de APP bajo su evolución institucional: de la Iniciativa del Ejecutivo a la Ley vigente**

Dentro de la evolución institucional previamente mencionada, en este capítulo se exponen los antecedentes de la Ley de APPs (LAPP) publicada en enero del 2012 en el Diario Oficial de la Federación. Posteriormente se realiza un recorrido de la evolución institucional de la regulación del esquema de APP mediante el análisis y comparación de la Iniciativa a nivel federal presentada por el Ejecutivo en el año 2009, la Minuta que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de APPs expuesto en 2010 y finalmente la Ley de APPs (LAPP) publicada en 2012; esto con el objetivo de presentar la evolución institucional cualitativa de este esquema de participación conjunta a lo largo de esos tres años. Dicha evolución se determinará empleando once elementos provenientes de las mejores prácticas internacionales en torno a aquellas condiciones mínimas necesarias que deben de poseer los marcos normativos que regulan dichos esquemas. Este análisis permite determinar con mayor claridad si las modificaciones realizadas a la Iniciativa del Ejecutivo, pasando por la Minuta, redundaron en un marco normativo federal con mayor apego a las mejores prácticas internacionales. Finalmente se realiza una recapitulación general de los elementos más importantes del análisis expuesto.

#### **1. Evolución institucional de la LAPP en México**

##### **1.1 Antecedentes de la Ley de APPs**

Ciertamente el Gobierno Federal mexicano, al igual que algunos gobiernos locales, desde hace varios años, como se expuso en el capítulo anterior, han adoptado esquemas que permiten la participación privada en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios<sup>36</sup>. Sin embargo, México, a nivel federal no contaba sino hasta el año 2012 con un marco legal que regulara esta participación y diera seguridad,

---

<sup>36</sup> Recordemos como se expuso en el capítulo dos: las concesiones, los proyectos de infraestructura diferidos en el gasto (Pidiregas), la obra pública financiada y los proyectos de presentación de servicios (PPS).

tanto al gobierno como al sector privado, en la realización de proyectos de largo plazo de infraestructura y provisión de servicios bajo este esquema conjunto <sup>37</sup>.

La LAPP se origina de la iniciativa presentada el 10 de noviembre de 2009 por el Ejecutivo Federal, ante la Cámara de Senadores <sup>38</sup> para expedir la Ley de Asociaciones Público Privadas y reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, de la Ley de Expropiación, de la Ley Agraria, de la Ley General de Bienes Nacionales y del Código Federal de Procedimientos Civiles. El dictamen correspondiente se aprobó en el Senado el 12 de octubre de 2010, por 85 votos a favor y 8 votos en contra, mismo que se remitió a la Cámara de Diputados. El 14 de octubre de 2010, el Pleno de la Cámara de Diputados recibió la Minuta referida <sup>39</sup>. El 13 de diciembre de 2011 se recibió la Minuta en el Senado turnándola a las comisiones de Comercio y Fomento Industrial; de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos. El día 14 de diciembre de 2011, el Pleno de la Cámara de Senadores aprobó en sus términos la Minuta con 65 votos a favor, 13 en contra y 0 abstenciones. Finalmente el 16 de enero del 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), la Ley de Asociaciones Público Privadas.

## 1.2 Análisis de la evolución institucional del esquema de APP a nivel federal

Los proyectos legislativos presentados para expedir la LAPP representaron un paso importante en la regulación nacional de este esquema de participación conjunta. De aquí que en esta sección, mediante un análisis cualitativo de los documentos legislativos propuestos, a la luz de ciertos elementos considerados necesarios en los marcos normativos de acuerdo a la experiencia internacional, se busca indagar si la evolución institucional presentada desde la iniciativa del ejecutivo hasta la LAPP

---

<sup>37</sup> Fueron tres proyectos legislativos en el ámbito federal presentados a partir del año 2009 antes de la aprobación de la Ley vigente: Iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal en el 2009; Minuta presentada a discusión a la Cámara de Diputados el 14 de octubre de 2010; Iniciativa del Diputado Javier Duarte de Ochoa del Grupo Parlamentario del PRI el 4 de Febrero de 2010.

<sup>38</sup> La Iniciativa fue turnada a las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos.

<sup>39</sup> Se turnó a la Comisión de Economía y de la Función Pública, con opinión de las Comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y de Justicia, mismas que dictaminaron en sentido aprobatorio con modificaciones.



logra acercarse o posee los elementos reconocidos internacionalmente como mínimos necesarios que deben de contener los marcos normativos que regulan este tipo de esquemas. Se considera que entre mayor sea el acercamiento a estos elementos, los marcos normativos serán mejores, ya que podrán tener mayores posibilidades de regular más eficientemente <sup>40</sup> los proyectos de APP.

Para abordar la situación anterior, se toma como base el trabajo realizado por distintos organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Asiático de Desarrollo y la Comisión Europea, en relación a los principios o elementos que las normatividades deben contemplar en trono a los esquemas de APP.

#### *1.2.1 Propuestas legislativas: un análisis en torno a la experiencia internacional*

##### *Análisis de la experiencia internacional: Elementos necesarios de las APP*

La OCDE, el Banco Mundial, el BID, el Banco Asiático de Desarrollo y la Comisión Europea entre otros organismos internacionales, han demostrado en base a estudios empíricos, que existen al menos once factores esenciales que se deben de considerar para el diseño, implementación y evaluación exitosa de los esquemas de APP en cualquier país. Estos factores deben de estar especificados en la regulación de dichos esquemas y éstos son: 1) la definición y entendimiento adecuado del esquema; 2) el apoyo político en torno a este esquema, así como la adopción del marco normativo que lo regule; 3) la factibilidad económica presupuestal para garantizar su implementación y operación en el largo plazo; 4) que el esquema pueda garantizar una mejor relación calidad – precio; 5) que exista suficiente transferencia de riesgo entre el gobierno y el privado; 6) que se dé la adopción de contratos flexibles que provean seguridad y certeza jurídica para ambas partes; 7) que exista un nivel de sanciones adecuado por incumplimiento de los contratos; 8) que exista una adecuada capacidad institucional para aplicar el marco legal; 9) que existan mecanismos que aseguren la transparencia y acceso a la información del esquema; y 10) la rendición de cuentas; así como 11) su blindaje contra actos corruptos.

---

<sup>40</sup> La eficiencia se refiere al logro de los objetivos del proyecto, alineados al marco legal.

A continuación se hará una breve exposición de cada uno de estos factores. De forma consecutiva a cada explicación, se analiza si la iniciativa del Ejecutivo, la Minuta del Senado y la LAPP, cumplen con dichos factores y si es así, en qué medida lo hacen.

#### *Once factores esenciales para un esquema de APP*

##### 1) Definición y entendimiento del esquema

A pesar de que no existe una definición generalmente aceptada para las APPs, como ya se vio en el capítulo dos bajo una concepción estricta del término, las definiciones reconocidas para este esquema incluyen ciertos elementos comunes tales como la celebración de acuerdos contractuales de largo plazo entre el sector privado y el sector público, en donde se establecen los objetivos de proveer servicios al gobierno o al usuario final, que en algunos casos requerirán del desarrollo de infraestructura. Asimismo, dentro de esta relación contractual, otro elemento necesario es que exista una suficiente transferencia de riesgo del gobierno al privado en la medida que el segundo lo pueda manejar de manera más efectiva que el primero (OCDE , 2010, p. 22).

En la iniciativa del Ejecutivo se encuentran los aspectos previamente mencionados, además de contemplar la posibilidad del otorgamiento de concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de bienes públicos:

*"Artículo 2.- Los proyectos de asociación público-privada implican cualquier esquema en el que instancias del sector público y del sector privado establecen una relación contractual de largo plazo, para la prestación de uno o varios servicios al sector público o al usuario final y en la que, para la prestación de los mismos, se requiere de infraestructura, ya sea desarrollada total o parcialmente por el sector privado, o provista por el sector público.*

*Para llevarlos a cabo se requiere, en términos de la presente Ley:*

*I. La celebración de un contrato de largo plazo, en el que se establezcan los derechos y obligaciones del ente público contratante, por un lado y los de la o las personas morales que presten los servicios y, en su caso, ejecuten la obra, por el otro, y*

*II. Cuando así sea necesario, el otorgamiento de uno o varios permisos, concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de los bienes públicos, la prestación de los servicios respectivos, o ambos.*

*Artículo 42.- (...)*

*V.- El proyecto del contrato, con los derechos y obligaciones de las partes, así como la distribución de riesgos del proyecto;*”

En la Minuta del Senado, se observa que en su Artículo 2 se mantienen los elementos de la definición incluida en la Iniciativa.

En cuanto a la LAPP en su Artículo 2, permanece el mismo sentido que en el de la Minuta, agregando la característica de multilateralidad, donde se establece que los proyectos de APP pueden ser de naturaleza multilateral, o sea de una o más instancias del sector público y que tengan como propósito: la prestación de uno o varios servicios al sector público o al usuario final y se permite el desarrollo de la infraestructura necesaria para dicha prestación. La generación de la infraestructura puede ser desarrollada total o parcialmente por el sector privado o bien, provista por el sector público. A lo anterior, también se adiciona que dicha infraestructura debe de “... aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el País”. “... , los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento”.

Tanto en la Minuta como en la LAPP se añade el Artículo 3 en el cual se define que los proyectos de APP podrán ser igualmente aquellos para el desarrollo de inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica, de esta manera también se orientan al apoyo de la investigación científica, mismo que no estaba considerado en la Iniciativa. En este sentido su regulación, en lo que resulte aplicable, consistirá en la Ley APP y la de Ciencia y Tecnología.

Tanto en la Minuta como en la LAPP permanece igual el Capítulo 42 inciso V, correspondiente a la Iniciativa del Ejecutivo, salvo que en éstas dos corresponden al Capítulo 45 inciso V.

*Artículo 45.- (...)*

*V.- El proyecto del contrato, con los derechos y obligaciones de las partes, así como la distribución de riesgos del proyecto;"*

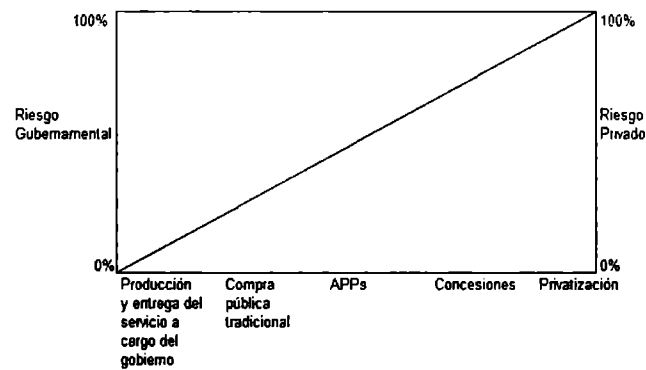
## 2) Apoyo político en torno a la adopción del marco normativo

El apoyo político es esencial para la aprobación de una regulación que cree un ambiente de certidumbre en la implementación del esquema de APP (OECD, 2008: 118). Sobre todo porque ésta implica un gasto presupuestal considerable y de largo plazo. Al no existir apoyo de una mayoría importante del Congreso para la aprobación de esta regulación, se podría deslegitimar el esquema, generando desconfianza en los privados, lo cual desincentivaría su interés en invertir en este tipo de esquemas. Además, la falta de participación por parte de los privados es un factor que podría causar graves problemas en los niveles de competencia en las licitaciones de estos proyectos, tema que se abordará en mayor detalle en el punto 5 de esta sección del capítulo.

Asimismo, un factor decisivo para el otorgamiento de apoyo político a la legislación APP consiste en su clara diferenciación y deslinde de los procesos de privatización.

Como se muestra en la Figura 1 del presente capítulo, la OCDE diferencia los tipos de esquemas que involucran la participación conjunta gobierno – privado de acuerdo con el riesgo que asume cada una de las partes. En este sentido, se observa que en las APPs el riesgo es compartido, por lo que la participación y control del gobierno es significativa. Por otro lado, los procesos de privatización implican la completa transferencia del riesgo al privado y, por lo tanto, el total control de la producción, la administración y la entrega del servicio público por el privado, lo cual de ninguna manera es el objetivo del esquema de APP (OCDE, 2008) .

**Figura 1. Esquemas de participación conjunta gobierno-privado**



Fuente: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris, OECD Publishing. Pág. 20.

Debido a que la definición que se le da a las APPs, tanto en la Iniciativa del Ejecutivo como en la Minuta del Senado y en la LAPP, se especifica que éstas constituyen un acuerdo de largo plazo entre el sector privado y el sector público, los tres documentos legislativos diferencian claramente el esquema de APP de la privatización.

Adicionalmente, la diferencia se refuerza con lo establecido en la Iniciativa en los siguientes artículos:

*"Artículo 117.- A la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos de carácter público, incorporados a la infraestructura o indispensables para la prestación del servicio, pasarán al control y administración de la dependencia o entidad contratante. Los demás bienes necesarios para la prestación del servicio pasarán al dominio directo de la citada dependencia o entidad contratante. (...)*

*Artículo 118.- La dependencia o entidad contratante tendrá opción de compra en relación con los demás bienes propiedad del desarrollador, que ésta haya destinado a la prestación de los servicios contratados."*

En la Minuta del Senado, al igual que en la LAPP se mantiene prácticamente lo anterior en los Artículo 123 y 124 de ambos documentos.

### 3) Factibilidad económica

En términos de la OCDE, la factibilidad económica depende de las restricciones intertemporales del presupuesto gubernamental. Un proyecto público, sea o no APP, se considera económicamente factible cuando puede incluirse dentro de estas restricciones (OCDE, 2008, p. 36). Por lo tanto, se asume que un esquema APP es factible si ésta puede ser acomodada en los niveles de gasto e ingreso del gobierno en un año dado y si se asume que estos niveles podrán mantenerse en el futuro (OCDE, 2008, p. 36).

A pesar de que la iniciativa del Ejecutivo contempla el análisis de factibilidad económica, ésta contiene una falla fundamental en la omisión del gasto imputable al proyecto en el largo plazo:

*“Artículo 11.- Para determinar la viabilidad de un proyecto de asociación público-privada, la dependencia o entidad interesada deberá contar con análisis sobre los aspectos siguientes:(...)”*

*VII. Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales; (...)*

*Artículo 21.- El gasto público federal (...) se ajustará a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al Presupuesto de Egresos de la Federación y demás que resulten aplicables.*

*En la presupuestación de cada ejercicio, las dependencias y entidades contratantes darán prioridad a las obligaciones contraídas en los contratos de asociación público-privada que hayan celebrado.”*

En el caso de la Minuta, dicha falla se subsana como se muestra a continuación:

*“Artículo 24.- El gasto público federal (...) se ajustará a las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, al Presupuesto de Egresos de la Federación y demás que resulten aplicables.*

*Los compromisos presupuestarios futuros que en su caso llegaren a originar los proyectos de asociación público-privada (...) serán acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal.*

Para tal efecto, la Secretaría, con base en las proyecciones macroeconómicas utilizadas en la programación del Gobierno Federal, elaborará una estimación preliminar de los montos máximos anuales de inversión para tales proyectos, (...).

En todo caso, en el proyecto de Decreto de Egresos de la Federación de cada ejercicio se deberán prever, en un capítulo específico y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de asociación público-privada. ”

Es de notar que en último párrafo del Artículo 24 de la Minuta se adiciona un elemento de transparencia del gasto que facilita la rendición de cuentas de este esquema en el ámbito del gasto.

Por otro lado, la LAPP se apega al texto de la Minuta pero elimina el último párrafo del Artículo 24 y añade ciertas consideraciones como :

Que las comisiones dictaminadoras del Congreso de la Unión establecieron que los proyectos de APP deberán ser “... analizados y autorizados por la Comisión intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, a fin de determinar la prelación y su inclusión en un capítulo específico del proyecto de Presupuesto de Egresos”. Igualmente se establece “... en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio se deberá prever en un capítulo específico y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de APP...”. Finalmente se añade también que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene la obligación de informar al Congreso de la Unión de manera trimestral los montos asignados de preparación de los proyectos.

Otra modificación importante que se hizo en la LAPP, misma que no estaba presente ni en la iniciativa ni en la Minuta es la modificación del Artículo 18 y 21 respectivamente. La LAPP en su Art. 21 añade que la decisión de viabilidad e implementación y desarrollo de un proyecto APP, estará sujeta al análisis y autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, para ser incluido en el proyecto de Egresos de la Federación, situación que se relaciona al Art. 24 de la propia LAPP.

Con estas modificaciones se establece de forma más específica la entidad encargada de analizar y autorizar los proyectos APP para su inclusión en el Presupuesto de

Egresos, al igual que existe mayor transparencia al establecer los compromisos plurianuales de gasto que se derivan de dichos proyectos, al incluir y al tener que dar cuenta de forma trimestral de los montos asignados para que estos proyectos se lleven a cabo.

Por otro lado se considera buena práctica en la determinación de la factibilidad económica de un proyecto de APP la realización de una comparación entre el esquema de APP y los métodos tradicionales de compra del sector público. En este sentido se observa que la Iniciativa contempla en: “Artículo 11.- (...)”

*IX. La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones. (...)*

*Artículo 14.- Para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante esquemas de asociación público-privada conforme a lo dispuesto en la fracción IX del artículo 11 de esta Ley, la dependencia o entidad interesada aplicará los lineamientos que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*”

En la Minuta del Senado se mantiene lo anterior, respectivamente, en el Artículo 14 y Artículo 17. Además se destaca que ambos documentos legislativos prevén en sus transitorios la publicación de los Lineamientos en un plazo no mayor a 12 meses.

En cuanto a la LAPP se mantiene lo anterior en el Artículo 17, sin embargo se incluyen otras cuestiones que fortalecen la transparencia al añadirle a la fracción IX del Artículo 14 <sup>41</sup> lo siguiente:

*“La información anterior deberá ser publicada en internet y ser presentada ante la Cámara de Diputados. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinará y publicará un registro para efectos estadísticos con la información relativa a los proyectos de asociación público-privada, previstos en la fracción I a la IX del presente artículo. Asimismo, publicará de manera sistemática la información siguiente:*

*a) Nombre del proyecto;*

---

<sup>41</sup> Anteriormente Capítulo 11 de la Iniciativa del Ejecutivo.



- b) *Número de licitación y/o registro del sistema electrónico de información pública gubernamental CompraNet;*
- c) *Nombre del convocante;*
- d) *Nombre del desarrollador;*
- e) *Plazo del contrato de asociación público-privada;*
- f) *Monto total del proyecto;*
- g) *Monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto;*
- h) *Indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto, en los términos que determine el Reglamento;*
- i) *Resultado de la evaluación de la conveniencia a que se refiere el artículo 14 fracción IX;*
- j) *Otra información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere relevante.....*

*..... La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá incluir, (...), una evaluación del impacto de los proyectos de asociación público-privada en las finanzas públicas durante su ciclo de vida.*

*Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportará en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en los términos de las disposiciones aplicables, la descripción de cada uno de los proyectos autorizados, montos erogados o por erogar conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario así como el monto de los pagos comprometidos.”*

Para concluir este punto se hace referencia a lo establecido por la OCDE en el sentido que la factibilidad económica y la mejor relación calidad – precio constituyen los parámetros de referencia en la evaluación de la viabilidad de los esquemas de APP. En el siguiente punto, se aborda con mayor detalle cómo se puede mejorar la relación calidad – precio a través de estos esquemas (OCDE, 2008, p. 36).

#### 4) Mejor Relación Calidad – Precio (MRCP)

En esencia, los esquemas de APP constituyen un mecanismo alternativo para buscar mejorar la relación calidad – precio en el desarrollo de infraestructura y de los servicios públicos.

La mayoría de la experiencia internacional sostiene que el objetivo primario de los esquemas de APP deben de ser el de alcanzar una MRCP más alta a la que se obtendría a través de una adquisición tradicional de gobierno (OCDE, 2008, p. 36). Alcanzar una MRCP más alta implica la reducción de los costos del proyecto, una mejor asignación del riesgo, un pronto inicio del proyecto, una mejor calidad del servicio, e incluso la generación de ingresos adicionales para el gobierno (Comisión Europea, 2003).

Por lo tanto, antes de convocar a una licitación de proyectos de APP, el gobierno debe de asegurarse que la APP entregará mayor MRCP comparado con cualquier otra modalidad de adquisición.

Como se mencionó en la sección anterior, el criterio de comparación MRCP queda introducido en la Iniciativa en los Artículos 11 y 14, en la Minuta y la LAPP en los Artículos 15 y 17<sup>42</sup>. En este sentido, resulta de suma importancia la elaboración, considerando la mejor experiencia internacional, de los Lineamientos a ser emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para regular los criterios bajo los cuales se llevará a cabo el análisis de la MRCP, mismos que se señalan de forma general en la LAPP.

Por otro lado, se detectó una deficiencia importante en relación a la aplicación de los Lineamientos en ambos documentos legislativos, ya que se otorga la posibilidad de no aplicarlos y aun así aprobar un esquema de APP. Lo anterior se observa en el Artículo 23 de la Minuta y en la Iniciativa en:

*“Artículo 20.- Para iniciar el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada, las dependencias y entidades deberán contar con los análisis mencionados*

---

<sup>42</sup> En el Artículo 17 de la LAPP se especifica que para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante esquema APP es necesario “... incorporar un análisis de costo-beneficio, la rentabilidad social del proyecto, la pertinencia de la oportunidad del plazo en que tendrá inicio, así como la alternativa de realizar otro proyecto o llevarlo a cabo con una forma distinta de financiamiento.” Esta situación no se especifica ni en la Iniciativa ni en la Minuta.

*en el artículo 11 anterior, totalmente terminados, sin que requieran cumplir algún otro requisito distinto a los previstos en la sección primera del presente capítulo.*

*“En casos debidamente justificados, bastará avance suficiente de los requisitos citados, que permita a los interesados preparar propuestas solventes e iniciar los trabajos de conformidad con el programa de ejecución convenido.”*

En este sentido, la falta de criterios claros y transparentes, para los conceptos “casos justificados” y “avance suficiente” introducen vaguedad e incertidumbre en la legislación. Por lo tanto queda abierta la oportunidad de iniciar un proyecto sin contar con una evaluación de la MRCP, o con una inconclusa.

Sin embargo, en la LAPP, se eliminó la excepción para que en casos justificados, bastara con un avance en los requisitos, para iniciar los trabajos de ejecución del proyecto. Lo que refuerza la MRCP.

Por último se menciona que en la práctica internacional también se establece que la MRCP depende de la habilidad del gobierno y el privado para identificar, analizar y asignar riesgos adecuadamente. En el siguiente punto se abordará con mayor detalle este tema (OCDE, 2008, p. 49).

##### 5) Suficiente Transferencia de Riesgo

La práctica internacional demuestra que la asignación óptima del riesgo consiste en repartirlo de acuerdo al socio que mejor lo puede manejar y no en una repartición equitativa. Esto significa que el riesgo se repartirá a la parte que pueda manejarlo al menor costo, lo que implica reducir los costos del proyecto en el largo plazo, y lo que a su vez tiene un impacto positivo directo en la MRCP (OCDE, 2008, p. 53).

En un proyecto de APP existen riesgos exógenos y endógenos (OCDE, 2010, p. 19). Por un lado el riesgo endógeno, o riesgo comercial, es aquel que está directamente relacionado con la efectividad de la implementación del proyecto y en su mayoría debe recaer en la parte privada. Por el otro lado, el riesgo exógeno, o legal – político, es aquel que asume el gobierno (OCDE, 2008: 53).

El riesgo comercial se divide en dos tipos, el riesgo de la oferta y el de la demanda. El primero consiste en el riesgo en el que incurre el privado al construir y operar la infraestructura, incluyendo el costo de insumos y mano de obra, procesos técnicos y de producción, valor residual, redundancia tecnológica y riesgos del mercado financiero. En el segundo se depende de los cambios en la preferencia de los consumidores, entrada y salida de sustitutos o productos complementarios, competencia en las importaciones, cambios demográficos y de ingreso (OCDE, 2008, p. 53).

Se observa que en el Artículo 92 Fracción X de la Minuta y la LAPP se estipula el requisito de equilibrio en la asignación de los riesgos de forma muy general.

En la Iniciativa del Ejecutivo como en la Minuta y LAPP, los riesgos comerciales son asignados al privado en: *“Artículo 102.-<sup>43</sup> Salvo por las modificaciones determinadas por la dependencia o entidad contratante en términos del artículo 113 de esta Ley, y en los demás supuestos expresamente previstos en el contrato respectivo, los riesgos de operación, prestación de los servicios y, en su caso, de construcción de la infraestructura y financiamiento del proyecto, serán asumidos por el desarrollador.”*

Y además establece que toda vez plasmados estos riesgos en el contrato, no podrán ser transferidos al sector público en ningún momento durante la ejecución del proyecto de APP como se establece en:

“Artículo 111.- (...) <sup>44</sup>

*Ninguna modificación deberá implicar transferencia de riesgos, de una de las partes a la otra, en términos distintos a los pactados en el contrato original.”*

En cuanto al riesgo legal – político, éste tiene que ver con los mecanismos de resolución de disputas, la necesidad de expropiación y la posibilidad de privatización (OCDE, 2008, p. 53).

En este sentido, se observa que tanto la Iniciativa como la Minuta y la LAPP contemplan el mecanismo de expropiación cuando se requiere el desarrollo de

---

<sup>43</sup> Artículo 108 de la Minuta y de la LAPP.

<sup>44</sup> Artículo 117 de la Minuta y de la LAPP.

infraestructura como parte del proyecto. El mecanismo propuesto es innovador y contempla modificaciones a la propia Ley de Expropiación. En los tres documentos normativos, se hace mención al texto aprobado de la Ley de Expropiación, en la cual se modifica el procedimiento para la ocupación temporal, ya sea total o parcial, o la simple limitación de los derechos de dominio para los fines del Estado o en interés de la colectividad (Ley de Expropiación Art. 2 Bis). También se establece en dicha Ley que los procedimientos regulados por ésta no requerirán formalizarse en escritura pública. Los decretos respectivos se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad Federal y en el Registro Público de la propiedad que correspondan, en términos de lo dispuesto en la Ley General de Bienes Nacionales.

En lo relativo a los riesgos legales, se contemplan, tanto en la Iniciativa como en la Minuta y la LAPP, distintos métodos de solución de disputas. La primera de ellas consiste en la búsqueda de soluciones entre la partes a las divergencias de naturaleza técnica y económica que puedan surgir durante la vigencia del contrato del proyecto de APP. En caso de que las partes no lleguen a un acuerdo a través de este mecanismo se prevé la integración de un comité de tres expertos designados respectivamente por las partes. También existe la alternativa de procedimiento arbitral, el cual podrá convenirse en el propio contrato. Tanto la Minuta como la LAPP en su Art. 138 consideran que *“Las partes de un contrato de APP podrán pactar en el mismo la posibilidad de acudir ante la Secretaría de la Función Pública, a presentar una solicitud de conciliación por desavenencias derivadas del cumplimiento de dicho contrato (...)”*.

Por último, se prevé que la solución de controversias relacionadas con la validez legal de cualquier acto administrativo se resuelva en tribunales federales.

Un factor fundamental a considerar en el análisis de riesgos es la competencia, ya que en ausencia de ésta, el sector público se vería forzado a asumir todo o gran parte del riesgo comercial del proyecto, independientemente de las condiciones del contrato (OCDE, 2008, p. 56). Lo anterior resulta claro cuando en el mercado sólo existe un privado capaz de participar en un proyecto de APP. En este caso, el privado podría cobrar un precio no competitivo tanto al sector público como a los consumidores del servicio. Además, existiendo la posibilidad de que el servicio no cumpla con la

calidad y las características que requieren éstos. En contraste, en condiciones de competencia el gobierno podrá lograr un precio competitivo para él y los consumidores ya que en este esquema el gobierno podrá transferir al privado el riesgo de producción y entrega del servicio a sabiendas de que el privado buscará mejorar su eficiencia para obtener una mejor rentabilidad. Sin embargo, es sabido que para proyectos de infraestructura que requieren grandes costos hundidos, el gobierno se enfrenta a un ambiente de no competencia. Incluso, la OCDE advierte que en estos casos, el privado tendrá el incentivo de reducir su eficiencia lo que eliminará los beneficios del esquema de APP por lo que en éstos se sugiere evaluar la viabilidad de optar por un método de compra tradicional (OCDE, 2008, p. 57).

Es así que para los esquemas de APP la competencia resulta un mecanismo fundamental para asegurar la transferencia de riesgo al privado, así como para garantizar una MRCP más alta. Además, en este tipo de proyectos la competencia debe ser evaluada en la fase pre y post contrato (OCDE, 2008, p. 57).

Por un lado la fase pre contrato se lleva a cabo durante el concurso o licitación. Cuando en esta fase se observa que sólo existe un oferente, el gobierno deberá de realizar una evaluación rigurosa de la MRCP, ya que sin ésta podría involucrarse en un esquema de APP que resulte altamente costosa e ineficiente. Cuando existen varios oferentes, también se puede gestar un problema de competencia ya que la probabilidad de ser el ganador de una licitación disminuirá de manera proporcional al incremento en el número de participantes. Esta situación aunada a la complejidad que existe en la preparación del concurso, sobre todo en proyectos muy complejos, disminuirá los incentivos de los privados a participar en la licitación, incluso hasta el grado de que ésta quede desierta (OCDE, 2008, p. 58).

Como se observa en la Iniciativa del Ejecutivo, el factor de competencia en la fase pre contrato está incluido en el Artículo 35; en la Minuta y en la LAPP en el Artículo 38 añadiendo mayor especificidad en cuanto a lo que se desea adjudicar a los proyectos:

*“Artículo 35.- Las dependencias y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de asociación público-privada convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre competencia y competencia,*

*objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y, con las particularidades del artículo 28 de esta Ley, igualdad de condiciones para todos los participantes. (...).”*

*“Artículo 38.- (...) En tales concursos se buscará adjudicar los proyectos en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.*

Además se da oportunidad a la presentación de propuestas nacionales como internaciones, así como propuestas no solicitadas, lo que incrementa la posibilidad de competencia en esta fase.

También en esta fase, tanto en la iniciativa del Ejecutivo (Art. 36) como en la Minuta (Art.39) y en la LAPP (Art 39) se contempla la opinión de la Comisión Federal de Competencia en el desarrollo de la convocatoria:

*“Artículo 36.- (...)*

*La dependencia o entidad convocante tomará en cuenta las recomendaciones previas que, en su caso, la Comisión Federal de Competencia emita en términos de la Ley Federal de Competencia Económica.”*

La legislación analizada prevé dos factores durante la realización de los concursos que se deben de analizar con sumo cuidado. El primero corresponde a la posibilidad de presentar propuestas conjuntas, lo que reduciría la competencia en esta fase. Por ejemplo la Iniciativa en <sup>45</sup>:

*“Artículo 38.- (...)*

*Dos o más personas podrán presentar, como consorcio, una propuesta conjunta, en cuyo caso también deberán obligarse a constituir, de resultar ganadores, una o más personas morales en los términos del artículo 85 de esta Ley, así como designar a un representante común para participar en el concurso.”*

---

<sup>45</sup> Minuta y LAPP corresponde al Art. 42 respectivamente.

El segundo consiste en la posibilidad de adjudicar el proyecto aun cuando sólo haya un concursante. Por ejemplo, la iniciativa en: "*Artículo 51.-<sup>46</sup> (...)*

*La convocante podrá optar por adjudicar el proyecto, aun cuando sólo haya un concursante, siempre y cuando éste cumpla con los requisitos del concurso y su propuesta sea aceptable para la dependencia o entidad convocante.*"

Esta situación en el caso de la Iniciativa y la Minuta, en donde se llegara a adjudicar un contrato a un solo convocante y que por razones justificadas se le permitiera a la dependencia iniciar el proyecto con una evaluación de la MRCP incompleto, o aun peor, sin una MRCP, el riesgo de que el proyecto de APP no fuera eficiente sería alto. Sin embargo, esta situación se reduce en la LAPP al eliminar la justificación de no presentar una evaluación para la MRCP como lo establece el Art. 23 previamente analizado.

Por otro lado, en la fase post contrato, la cual se lleva a cabo durante la entrega del servicio, resulta delicado cuando el privado que ganó la licitación se convierte en un monopolista, ya que esto podría acarrear problemas como la entrega de un servicio deficiente o la búsqueda de la renegociación del contrato con el objetivo de lograr mayor transferencia de riesgo operativa al sector público.

En consecuencia, el correcto diseño del contrato antes de salir a la fase pre contrato es de suma importancia debido a que este documento constituye un medio que mitigue los problemas que se puedan derivar a partir de la baja o nula competencia en la fase post contrato (OCDE, 2008, p. 65). En el siguiente punto se abordarán las características mínimamente aceptadas en la práctica internacional que deben considerarse en el diseño de contratos para los esquemas de APP.

#### 6) Contratos de largo plazo

Como se ha mencionado a lo largo de los puntos anteriores, una disposición fundamental adicional a la Ley de APP y las concesiones, permisos o autorizaciones gubernamentales, consiste en el contrato de largo plazo celebrado entre el sector público y privado.

---

<sup>46</sup> Minuta y LAPP corresponde al Art. 54 respectivamente.



El contrato consiste en el instrumento que regula la relación entre las partes y debe señalar todos los servicios, incluyendo calidad, niveles de desempeño y cantidades, a ser proporcionados por el privado, establecer las contraprestaciones a favor de éstos por los servicios prestados, y especificar claramente los riesgos que cada una de las partes asumirá en el desarrollo del proyecto (OCDE, 2008, p. 65).

Se observa que tanto en la Iniciativa, como en la Minuta del Senado y en la LAPP se regulan los procedimientos mínimos necesarios que se deben seguir para el diseño de contratos, así como se observan las características mínimas que éstos deben contener.

Adicionalmente, la buena práctica internacional establece que la legislación de los esquemas de APP especifiquen que la responsabilidad de implementar el contrato por la parte privada recaerá en un Vehículo Especialmente Dedicado (VED), que es un consorcio de entidades financieras y privadas (OCDE, 2008, p. 22). Tanto en la Iniciativa del Ejecutivo como en la Minuta y en la LAPP se contemplan en sus respectivas definiciones lo siguiente:

*“Artículo 12.- (...)*

*LX.- Desarrollador: Sociedad mercantil mexicana, con objeto exclusivo de desarrollar un determinado proyecto de asociación público-privada;”*

Por otro lado, la práctica internacional también establece la necesidad de dar oportunidad a la renegociación del contrato ya que es imposible la previsión ex ante de todas las contingencias que puedan surgir a lo largo de la vida del proyecto de APP, así como su terminación anticipada cuando la calidad o niveles de desempeño se encuentren por debajo de lo acordado (OCDE, 2008, p. 67).

Se observa que tanto la Iniciativa del Ejecutivo como la Minuta del Senado y la LAPP contemplan en sus capítulos 115, 121 y 121, respectivamente, la posible renegociación o actualización de las condiciones del contrato durante la vida del proyecto, siempre y cuando las partes no modifiquen la distribución de riesgos originalmente pactada. También se considera en las tres normatividades en los capítulos 85, 91 y 91 respectivamente fracción XIII *“los supuestos de rescisión y terminación anticipada del contrato, de sus efectos, así como los términos y condiciones para llevarlas a cabo (...)”*

#### 7) Sanciones por incumplimiento de contrato

Una manera de prevenir las violaciones al contrato es a través del establecimiento de sanciones altas y creíbles. En este sentido, y debido a que la relación entre las partes de la APP queda establecida en el contrato, éste debe especificar claramente en el mismo las penas convencionales y sanciones por incumplimiento de obligaciones.

En la Iniciativa del Ejecutivo lo anterior queda plasmado en el *“Artículo 86.- El contrato de asociación público-privada deberá contener, como mínimo: (...)*

*XIV.- El régimen de penas convencionales y de sanciones por incumplimiento de las obligaciones de las partes;”*

En la Minuta y en la LAPP se especifican en la Fracción XIV del Artículo 92.

#### 8) Adecuada capacidad institucional

La práctica internacional demuestra que la aplicación de la Ley APP debe recaer, preferentemente, en los Ministerios del Tesoro, de Hacienda o Finanzas (OCDE, 2008, p. 108). Además de existir un órgano responsable con facultades técnico-financieras robustas para la evaluación y autorización de los proyectos. Igualmente, es indispensable la existencia de un tercer órgano que pueda fungir como auditor externo para la evaluación de los proyectos. En dicho entramado institucional y organizacional, debe recaer la responsabilidad de construir una adecuada capacidad institucional de asesorar y proveer apoyo técnico en la creación, administración, monitoreo y evaluación de los proyectos de APP.

De acuerdo al trabajo realizado por la práctica internacional previamente mencionada, se considera que vale la pena incentivar la creación de reguladores horizontales especializados en la aplicación y promoción de la legislación que regulen los esquemas de APP (OCDE, 2008, p. 108). Dicha aplicación se refiere a la capacidad del sector público para manejar exitosamente el riesgo asociado al creciente número y el valor de las APPs.

Según la OCDE las organizaciones especializadas en APPs consisten en cualquier arreglo organizacional con apoyo total o parcial del gobierno que asegure el

conocimiento y la capacidad para administrar múltiples proyectos de APP (OCDE , 2010, p. 28).

Fisher y Galetovic (2006) establecen que las unidades de APP son las organizaciones especializadas que participan en la asesoría de todos los proyectos, promueven transparencia, rendición de cuentas, buen gobierno, y buscan cambios legislativos para mejorar la aplicación del esquema de APP.

El Banco Mundial define a las unidades de APP como cualquier organización diseñada para promover o mejorar estos esquemas. Estas unidades cuentan con un mandato legal para administrar múltiples proyectos en respuesta a distintas fallas del gobierno dentro de las que se incluyen iniciativas pobres de compra, falta de coordinación con el privado, falta de habilidades y capacidades en las entidades para implementar el esquema, costos altos de transacción, y falta de información. Además, las unidades tienen la facultad de controlar el total de los proyectos y asegurarse que todos cumplan con los criterios y requisitos (Dutz, Dhingra, & Shugart, 2006) .

El Banco Asiático de Desarrollo define a las unidades de APP como el punto de coordinación, control de calidad, rendición de cuentas e información para las APPs de diversos sectores. Estas unidades son una agencia nueva o pueden ser una oficina dentro de una Secretaría. Estas unidades deben diseminar información y proveer asesoría especializada en los procedimientos de adquisición. Para el privado estas unidades aseguran transparencia y consistencia (Banco Asiático de Desarrollo, 2008, p. 13).

Por último, Farrugia y Orr (2008) definen a las unidades de APP como agencias públicas que proveen servicios relacionados a las APPs. Dentro de esta definición distingue a las unidades que sólo se dedican a la revisión de proyectos de APP que presenta el privado y provee recomendaciones a las entidades del sector público; las agencias de servicio completo que participan en la revisión de propuestas y proveen servicios de administración y consultoría al gobierno; y los centros de excelencia los cuales no revisan proyectos ni dan consultoría sino que compilan y diseminan investigación, información y mejores prácticas sobre APPs (Farrugia & Orr, 2008, p. 5).

De acuerdo a la OCDE, cualquier modelo de unidad que se implemente deberá realizar las siguientes seis funciones que se muestran en el recuadro 1, las cuales se encuentran ordenadas de acuerdo a su importancia (OCDE , 2010, p. 29)

**Recuadro 1: Funciones sugeridas por la OCDE para las unidades de APP**

- |    |  |
|----|--|
| 1° | Asesoría en la implementación de la ley APP.   |
| 2° | Aprobación (luz verde) a los proyectos de APP.   |
| 3° | Apoyo técnico tanto en la creación, implementación y evaluación de los contratos de APP. |
| 4° | Desarrollo de capacidades en el esquema de APP.  |
| 5° | Promoción del esquema de APP.  |
| 6° | Promoción de la inversión en proyectos de APP.   |

Según la OCDE, las funciones uno y tres resultan esenciales en el éxito de los proyectos y del esquema de APP, de tal forma que para garantizar una correcta asesoría y apoyo técnico, los temas de contratación del personal y la evaluación del mismo son de gran importancia para organizaciones de APP (OCDE , 2010, p. 33).

Si bien en algunos países se adoptaron marcos legales para los esquemas de APP sin la creación de organizaciones especializadas, como en el caso de México, la tendencia ha sido más bien hacia su creación. Ejemplos de esto fueron el caso de Corea (OCDE , 2010, p. 62) y Portugal (OCDE , 2010, p. 108), quienes en primera instancia establecieron marcos legales sin la consideración de un órgano especializado en su aplicación. Al paso del tiempo, debido a diversos problemas que tuvieron que enfrentar estos países, como los expuestos en las críticas al esquema del capítulo anterior, tales como: la falta de experiencia para desarrollar y evaluar proyectos de esta naturaleza; procedimientos excesivamente complicados; arreglos poco atractivos de asignación de riesgos; insuficientes incentivos para la participación en APPs; y la falta de transparencia en la aplicación de marco legal; dieron pie a la creación de dicho órgano. Tanto en Corea como en Portugal, el establecimiento de las organizaciones especializadas demostraron el compromiso de sus gobiernos para con las APPs.

Otros aspectos a considerar en torno a la carencia de un órgano especializado en lo que respecta a la implementación de la regulación de estos esquemas es que se puede limitar la creación del conocimiento y cierta experiencia. Aunque la implementación

de los esquemas de APP crearía cierto conocimiento al interior de las dependencias, el alcanzarlo implicaría un gran costo. Además, el aislamiento de los procedimientos para implementarlos en cada una de las dependencias y dada la inexistencia de una organización especializada, impediría la acumulación de conocimiento y prevención de errores por parte de otras dependencias. Esto aunado a que la rotación de personal puede afectar incluso la experiencia aislada que acumulen las propias entidades. Por otro lado, también se podría generar fragmentación en el acceso a la información, lo que podría facilitar la corrupción, puntos que se abordarán más adelante.

En el caso de México, se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para interpretar la Ley pero sin la creación o designio de una unidad especializada.

Tanto en la Iniciativa como en la Minuta y LAPP se especifica en los Artículo 7, 8 y 8 respectivamente, que:

*“(…) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público estará facultada para interpretar la presente Ley para efectos administrativos, para lo cual deberá escuchar la opinión de la dependencia o entidad interesada. (…)”*

En lo referente a las cuestiones técnico-financieras, en el Art. 24 de la Minuta y la LAPP se obliga a la SHCP a elaborar una estimación preliminar de los montos máximos anuales de inversión para los proyectos de asociación público - privada, a fin de atender la inversión requerida tanto de los nuevos proyectos que pretendan iniciar las dependencias o entidades durante el siguiente ejercicio fiscal, así como de los ya autorizados, situación que no estaba contemplada en la Iniciativa.

Únicamente la LAPP contempla otras cuestiones técnico-financieras de relevancia como las siguientes:

*“Artículo 14.-*

*(…)*

*“la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá incluir, en términos de los artículos 24 de esta Ley, y 41 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, una evaluación del impacto de los proyectos de asociación público-privada en las*

*finanzas públicas durante su ciclo de vida. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reportará en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, en los términos de las disposiciones aplicables, la descripción de cada uno de los proyectos autorizados, montos erogados o por erogar conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario así como el monto de los pagos comprometidos”.*

En el Art. 24 se establece que los proyectos de APP deberán ser analizados y autorizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, a fin de determinar la prelación y su inclusión en un capítulo específico del proyecto de Presupuesto de Egresos.

En el Transitorio tercero se establece que la SHCP será la encargada de la generación de los lineamientos correspondientes para la preparación e inicio de los proyectos de APP, los cuales se encontrarán plasmados en el reglamento de la propia Ley.

En lo que respecta a la cuestión de la evaluación, fuera del ámbito técnico-financiero, las tres normatividades, establecen en sus artículos 119, 125 y 125 respectivamente:

*“Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus atribuciones, supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos de asociación público-privadas, así como de los demás actos regulados por la presente Ley, se ajusten a lo dispuesto en esta misma Ley, salvo los aspectos y actos señalados en los párrafos siguientes.*

*Los aspectos exclusivamente de naturaleza técnica de los proyectos de asociación público-privada no serán objeto de la supervisión de la Secretaría de la Función Pública.*

*La supervisión de la prestación de los servicios, en su caso, de la ejecución de la obra y, en general, del cumplimiento y desarrollo del proyecto de asociación público-privada, corresponderá exclusivamente a la dependencia o entidad contratante y a las demás autoridades que resulten competentes.*

*La supervisión de las autorizaciones para la ejecución de las obras, así como para la prestación de los servicios, corresponderá a las autoridades que las hayan otorgado”.*

En cuanto al auditor externo, elemento fundamental que señala la práctica internacional, únicamente se contempla en la LAPP, por lo que se considera un avance importante y se señala en su Art. 128:

*“ (...) la Auditoría Superior de la Federación ejercerá sus atribuciones de auditoría y fiscalización en los términos que las disposiciones constitucionales y legales lo señalan.”*

Si bien en la LAPP no está considerada la formación de un órgano especializado encargado de implementar la regulación de este tipo de esquemas, sí se puede decir que ha habido una evolución desde la Iniciativa hasta la LAPP en cuanto a la capacidad institucional para implementar la regulación a nivel federal de este tipo de esquemas. En realidad, existe apego a las mejores prácticas internacionales, aunque valdría la pena que se pudiera considerar la creación de un órgano especializado sobre todo para incentivar la concentración del conocimiento y la experiencia, así como la rendición de cuentas.

#### 9) Transparencia y acceso a la información <sup>47</sup>

Los esquemas de APP, como cualquier otro método de adquisición gubernamental, requieren de transparencia en su manejo así como procedimientos presupuestales claros. Respecto al primer punto, para determinar la viabilidad de un proyecto de asociación público-privada, la dependencia o entidad interesada deberá contar con análisis sobre diversos aspectos tales como viabilidad técnica, jurídica, financiera, etc.

En el Art. 14, únicamente de la LAPP, se establece que la SHCP “*coordinará y publicará un registro para efectos estadísticos con la información relativa a los proyectos de asociación público-privada (...). Asimismo, publicará de manera*

---

<sup>47</sup> La transparencia se refiere a la acción por parte del gobierno de exhibir información al escrutinio público. El acceso a la información incluye el acceso por parte de cualquier persona a la documentación administrada por el Estado. (Peters, 2004, p.89)

*sistemática la información siguiente: (...) Monto del proyecto; Indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto (...); (...) resultado de la evaluación de conveniencia que se refiere el artículo 14 fracción IX; Otra información que la SHCP considere relevante”.*

En términos del concurso, tanto en la Iniciativa del Ejecutivo, como en la Minuta y la LAPP se prevé la figura de un observador en el concurso. Lo anterior con el objetivo de garantizar la transparencia en el desarrollo del mismo. Esto se plantea en el Artículo 40 de la Iniciativa y 43 de la Minuta y la LAPP:

*“ Cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos del concurso, en calidad de observador, previo registro de su participación ante la convocante. Los observadores se abstendrán de intervenir en cualquier forma en el concurso”.*

En cuanto a procedimientos presupuestales claros, se observa que en el Art. 24, únicamente contemplado en la LAPP, se realiza una observación positiva respecto a la transparencia en el gasto. Esto, al establecerse que en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio se deberá prever, en un capítulo específico y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de asociación público – privada. Así como se establece la obligación para la SHCP de informar de manera trimestral los montos asignados para la etapa de preparación de los proyectos.

Por otro lado, debido a la existencia en el ámbito federal de un órgano regulador de la transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), la transparencia se encuentra mayormente garantizada en todas las fases del esquema. Sin embargo, en cuanto al acceso a la información, debido al actual status quo en torno al arreglo institucional y organizacional en que la SHCP implemente la LAPP bajo las condiciones previamente analizadas y al no haber un órgano regulador horizontal especializado en APPs que concentre toda la información de los proyectos, ésta se encuentra fragmentada, situación que podría dificultar el acceso a la información de cada uno de los proyectos. Para realizar esta evaluación, se requeriría de un trabajo de acceso a la información en cada una de las dependencias que lo adopten, lo cual resultaría un trabajo fragmentado y altamente costoso en términos de recursos



económicos y de tiempo. Asimismo, esta fragmentación dificultaría la rendición de cuentas respecto a la efectiva aplicación del esquema de APP.

#### 10) Rendición de cuentas <sup>48</sup>

Dentro de los mecanismos de rendición de cuentas existentes para los esquemas de APP, la OCDE sugiere el empleo de indicadores públicos tales como medidas de desempeño mensuales, anuales o bianuales definidas en términos de: entradas y salidas o cuotas de usuarios; nivel de la calidad del servicio; del desempeño financiero, incluyendo resultados de auditorías y; de los proyectos de APP (OCDE, 2008, p. 183).

En este sentido se observa, que tanto en la Iniciativa del Ejecutivo como en la Minuta y la LAPP se contempla el establecimiento conjunto de medidas de desempeño en los contratos de los proyectos de APP, como se muestra a continuación en el Art. 10 fracción XIII, Art. 12 fracción XIV y Art. 12 fracción XIV respectivamente.

*“(…) Conjunto de especificaciones y parámetros de desempeño y calidad que deba satisfacerse en la prestación de un servicio, o en la ejecución de la infraestructura, que se realicen bajo el esquema de asociación público-privada; (…)”*

También en el Artículo 85 fracción V de la Iniciativa del Ejecutivo <sup>49</sup> se considera dentro del contrato:

*“(…) Las características, especificaciones, estándares técnicos, niveles de desempeño y calidad para la ejecución de la obra y prestación de servicios; (…)”*

---

<sup>48</sup> En cuanto a la rendición de cuentas, en este trabajo se enfoca al desempeño de indicadores cuantificables de la actividad del gobierno. Esto se refiere, al paradigma de la gestión de la calidad del funcionamiento en el que el elemento fundamental de la rendición de cuentas deja de residir en el control político para centrarse en el desempeño y los efectos demostrables. La naturaleza de este enfoque de rendición de cuentas alude a la existencia de normas más claras para evaluar los productos de convenios gubernamentales. La gestión de la calidad del funcionamiento se torna como el mecanismo para mejorar la rendición de cuentas, donde ésta tiende más a definirse en función del desempeño promedio de la organización que en función de los errores cometidos por los funcionarios que suelen ser aislados y excepcionales (Peters, 2004, p.89).

<sup>49</sup> Corresponde también al Artículo 92 fracción V de la Minuta y la LAPP.

Estas medidas, aunadas a la consideración de un auditor externo, corresponden a las avaladas por la práctica internacional. Sin embargo, bajo la consideración del punto anterior, el ejercicio de rendición de cuentas tras el actual esquema de la legislación federal referente a la evaluación del cumplimiento de especificaciones y parámetros de desempeño puede resultar más complicado, esto debido al aislamiento de los proyectos en las diferentes dependencias que los llevarsen a cabo. A falta de un regulador horizontal que pudiera concentrar la información del desempeño de todos los proyectos de APP, se cae en mayores costos de transacción para la rendición de cuentas.

#### 11) Blindaje anticorrupción

La práctica internacional demuestra que los actos de corrupción en el esquema de APP representan un tema de gran preocupación respecto del comportamiento ético de los funcionarios encargados del esquema (OCDE, 2008, p. 121).

En este sentido, tanto la Iniciativa como la Minuta y la LAPP en sus Artículos 119, 125 y 125 respectivamente establecen que:

*“ (...) Corresponderá a la Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus atribuciones, supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos de asociación público-privadas, así como de los demás actos regulados por la presente Ley, se ajusten a lo dispuesto en esta misma Ley, (...)*

*Art. 122, 128 y 128 respectivamente establecen:*

*(...) el incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, por parte de los servidores públicos, será sancionado por la Secretaría de la Función Pública conforme a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y demás disposiciones que resulten aplicables.”*

A este respecto, se puede afirmar que están consideradas tanto en la Iniciativa, como en la Minuta y en la LAPP, mecanismos anticorrupción, situación que se apega a la práctica internacional.

Ahora bien, el Cuadro 1 que se muestra a continuación, se presentan las principales conclusiones derivadas de los elementos esenciales para establecer un esquema de APP en base a la experiencia internacional en contraste con las propuestas legislativas mexicanas mencionadas incluida la LAPP.

#### **Cuadro 1.**

Con respecto al análisis previamente realizado, se puede afirmar que la legislación mexicana más reciente en cuanto a la regulación federal del esquema de APP contempla los once factores internacionalmente reconocidos como necesarios.

Se puede decir que la evolución comienza con tan sólo el cumplimiento de siete de los once factores mencionados. Tanto en la Iniciativa como en la Minuta se contemplan los siguientes siete factores: la definición y entendimiento del esquema<sup>50</sup>; apoyo político; adecuada transferencia del riesgo; contratos de largo plazo; sanciones y mecanismos para la solución de controversias; mecanismos de rendición de cuentas; y blindaje anticorrupción. En cuanto a la promulgada LAPP, se alcanza el apego de los once factores mencionados.

1. En tanto a la definición y entendimiento del esquema APP, se observa que se dio una evolución de la Iniciativa a la Minuta hasta la LAPP. Las tres normatividades contienen los elementos comunes con la experiencia internacional:

La celebración de acuerdo contractual de largo plazo entre el sector privado y el sector público, en donde se establezca el objetivo de proveer servicios al gobierno o al usuario final, que en algunos casos requerirá el desarrollo de infraestructura. Asimismo, la existencia de la suficiente transferencia de riesgo del gobierno al privado en la medida que el segundo lo pueda manejar de manera más efectiva que el primero.

En el último punto no se establece la última cuestión sobre el manejo más efectivo del sector público. Sin embargo, en el punto 5 que se citará posteriormente se concluye sobre la cuestión de la transferencia de riesgo.

Otro aspecto importante es que se modificó el artículo 2 tanto de la Iniciativa como de la Minuta para establecer como objetivos de la LAPP el aumento de bienestar social y los niveles de inversión en el país, así como la introducción de un mandato que justifique tomando en cuenta el beneficio social y las ventajas financieras que se tendrían respecto de otras formas de financiamiento.

Se añadió un Artículo tercero tanto en la Minuta como en la LAPP donde se busca incentivar el apoyo a la investigación científica como un objetivo de definición de los proyectos de APP.

Se concluye que la LAPP contempla definiciones más precisas del esquema de APP en comparación a aquellas planteadas en la Iniciativa y la Minuta.

2. En el tema de apoyo político, se observa apego con la práctica internacional al estar claramente diferenciado en las tres normatividades el esquema de APP con respecto al modelo de privatización. No hubo una evolución desde la Iniciativa hasta la LAPP.

3. En el tema de factibilidad económica se observa que la Minuta y la LAPP muestran apego a la mejor práctica internacional, aunque la LAPP supera a la Minuta en términos de especificidad y transparencia.

La Iniciativa del Ejecutivo omite la consideración del gasto imputable al proyecto en el largo plazo, lo cual se subsana en la Minuta y en la LAPP.

<sup>50</sup> Aunque se muestra una mejora de la definición del esquema en la LAPP.

En este punto se concluye que hubo un avance importante desde la Iniciativa, pasando por la Minuta hasta la LAPP en torno a que se establece un órgano responsable que analice y autorice la viabilidad, implementación y desarrollo de este tipo de proyectos; así como de establecer la consideración de incluirlo en el proyecto de Egresos de la Federación, mismo que en un futuro le otorga viabilidad al proyecto. Además se transparenta el gasto, lo que facilita la rendición de cuentas de este esquema al prever un capítulo específico y por sector de los compromisos plurianuales de proyectos de APP en el Decreto de Egresos de la Federación. Se establece también la obligación para la SHCP de informar de manera trimestral los montos asignados para la etapa de preparación de los proyectos.

Otro punto que fortalece la transparencia es que los lineamientos establecidos por la SHCP para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante esquema APP, se establecen de forma pública al igual que la información obtenida se publicará en un registro público para consulta de cualquier interesado.

4. Dentro de la viabilidad de los esquemas de APP de acuerdo a la mejor experiencia internacional, además de considerarse la factibilidad económica se encuentra también la mejor relación calidad-precio. Como se mencionó en el análisis, la mejor práctica internacional sostiene que un objetivo fundamental de este tipo de esquemas debe de ser el de alcanzar una MRCP más alta a la que se obtendría a través de una adquisición tradicional de gobierno. Bajo esta lógica se suprimieron la LAPP la posibilidad planteada tanto en la Iniciativa como en la Minuta de que se pudieran comenzar trabajos bajo este esquema sin que se hubieran cumplido con todos los requisitos necesarios para determinar su viabilidad. Situación que favorece una mejor rendición de cuentas.

5. En el punto de la transferencia de riesgo, tanto la Minuta como la LAPP estipulan el requisito de equilibrio en la asignación de los riesgos, situación que no estaba contemplada de esa forma específica en la Iniciativa. También se observó que en un proyecto APP existen riesgos comerciales y riesgos legales-políticos. En los tres documentos normativos el riesgo comercial, como lo dicta la mejor práctica internacional, se encuentra asignado al privado, además de que éste no podrá ser transferido al sector público en ningún momento durante la ejecución de un proyecto APP.

En cuanto al riesgo legal-político<sup>51</sup>, se observa que los tres documentos contemplan el mecanismo de expropiación cuando se requiera el desarrollo de infraestructura como parte del proyecto. Incluso se modifica la Ley de Expropiación para agilizar el registro de bienes públicos.

En cuanto a la solución de disputas, se contemplan distintos métodos en los tres documentos normativos. Se prevé un procedimiento arbitral por parte de la Secretaría de la Función Pública tanto en la Minuta como en la LAPP. También se considera la solución de controversias en cuanto a la validez legal de cualquier acto administrativo que éstos sean resueltos en tribunales federales. Situaciones que se apegan a la práctica internacional.

Como un mecanismo fundamental para asegurar la transferencia de riesgo al privado se encuentra la competencia, misma que debe de ser evaluada de acuerdo a la OCDE en una fase pre y post contrato. Las tres normatividades consideran el factor de competencia en cuanto a la fase pre contrato incluyendo mayor especificidad en cuanto a lo que se desea adjudicar en los proyectos, así como se contempla la opinión de la Comisión Federal de Competencia en el desarrollo de la convocatoria. Adicionalmente se da oportunidad a la presentación de propuestas nacionales como internacionales, así como propuestas no solicitadas lo que incrementa la posibilidad de competencia en esta fase. En cuanto a la fase post contrato, el correcto diseño del contrato es el que puede mitigar los problemas que se puedan derivar de la baja o nula competencia en la fase post contrato.

6. En el tema de contratos de largo plazo, el contrato es el instrumento donde se regula la relación entre las partes. Se observa que tanto la Iniciativa, como la Minuta y la LAPP se apegan a la práctica internacional ya que regulan los procedimientos mínimos necesarios para el diseño de contratos, así como las características mínimas que éstos deben contener, tales como:

<sup>51</sup> Como se observó en el análisis, el riesgo legal-político tiene que ver con los mecanismos de resolución de disputas, la necesidad de expropiación y la posibilidad de privatización.

la creación de una sociedad mercantil por parte del sector privado para poder implementar el contrato; las transferencias de riesgos y penalizaciones; la renegociación o actualización de las condiciones del contrato durante la vida del proyecto siempre y cuando las partes no modifiquen la distribución de riesgos originalmente pactadas. Lo que se aterriza en la flexibilidad, que es una cuestión característica de los esquemas de APP. También se consideran los supuestos de rescisión y terminación anticipada del contrato y sus efectos.

7. En el tema de sanciones por incumplimiento de contrato, la LAPP se apega a la práctica internacional al establecerse como un requisito en el contrato el régimen de penas y sanciones por incumplimiento de las obligaciones de las partes.

8. En el tema de capacidad institucional se encuentra que la debilidad principal podría ser que no se considera la creación de un regulador horizontal, organización especializada en la efectiva aplicación de la LAPP. Si bien la aplicación de la Ley se encuentra a cargo de la SHCP, y si bien la LAPP cumple con los requerimientos necesarios de acuerdo a la práctica internacional en torno a las capacidades organizacionales técnico-financiera que permiten la viabilidad de los proyectos, así como su evaluación; la falta de un órgano horizontal especializado tiene mayores efectos en términos de acumulación de conocimiento, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; puntos que se concluirán más adelante.

En lo que respecta a la acumulación del conocimiento, esto significa que si bien el desarrollo y la implementación de los proyectos generan cierto conocimiento al interior de las dependencias, este conocimiento permanecerá muy probablemente sólo en éstas y en aquellas dependencias relacionadas al proyecto. Por lo que el acceder a este conocimiento puede resultar más difícil en cuestiones de mayor inversión de tiempo y conocimiento. Además aunado a la realidad de la rotación de personal, se puede afectar incluso la experiencia aislada que acumulen las propias entidades. En cuanto a la cuestión de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se expondrá al respecto en los puntos siguientes.

A pesar de lo anterior, se considera que se dio una evolución positiva tanto en la Minuta como en la LAPP al obligar a la SHCP a elaborar una estimación preliminar de los montos máximos anuales de inversión para los proyectos de APP para asegurar su viabilidad y también para atender la inversión que se requiera para nuevos proyectos.

Otro avance importante que fortalece las cuestiones técnico-financieras y que sólo se considera en la LAPP es que se debe de incluir en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación una evaluación del impacto de los proyectos de APP en las finanzas públicas durante su ciclo de vida, lo que también otorga viabilidad a los proyectos. Otro punto importante dentro de la LAPP que no se contemplaba anteriormente ni en la Iniciativa ni en la Minuta, es que se transparentan las finanzas al tener la SHCP que reportar trimestralmente sobre la situación económica, finanzas públicas y deuda pública de cada uno de los proyectos autorizados, así como el avance en la ejecución de los mismos.

También, únicamente la LAPP contempla que la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación pueda autorizar los proyectos de APP con el fin de poder insertarlos en algún capítulo específico del proyecto de Presupuesto de Egresos, lo que también otorga viabilidad a largo plazo.

En términos de evaluación fuera del ámbito técnico-financiero los tres documentos contemplan a la SFP con atribuciones para supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos se lleven conforme a la Ley. La supervisión de la prestación de los servicios, la ejecución de la obra y en general el cumplimiento y desarrollo del proyecto corresponden a la dependencia contratante y demás autoridades competentes.

Finalmente, una consideración de gran importancia que denota la evolución institucional de la regulación APP, es que en la LAPP se establece a un auditor externo que sería la Auditoría Superior de la Federación. Esta consideración en la Ley otorga los mecanismos para evaluar los proyectos desde afuera y evitar conflicto de intereses.

9. Se observa que la transparencia se encuentra en todas las fases del esquema, siendo de vital importancia ésta en el manejo del mismo, así como en los procedimientos presupuestales.

En el primer punto, la transparencia juega un papel importante en determinar la viabilidad de los proyectos APP, ya que la entidad interesada deberá contar con análisis sobre diversos aspectos que tendrán que ser expuestos de forma pública por la SHCP, este último aspecto de transparencia únicamente se expone en la LAPP. También se considera la figura de un observador en los concursos como un medio para poder proveer de transparencia en el desarrollo de los mismos. Otro aspecto que sólo está considerado en la LAPP sobre precedimientos presupuestales claros bajo una observación positiva respecto a la transparencia en el gasto es que se estipula que se deberá de prever y establecerse en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio un capítulo específico y por sector los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de los proyectos de APP. También existe la obligación por parte de la SHCP de informar de manera trimestral los montos asignados para la etapa de preparación de proyectos.

Se puede decir que en realidad existe apego a las mejores prácticas internacionales en este punto, además debido a la existencia en el ámbito federal de un órgano regulador de la transparencia, el IFAI, ésta se encuentra en su mayoría garantizada en todas las fases del esquema. Sin embargo, en cuanto al tema de acceso a la información, de acuerdo al estado actual de la ley en términos institucionales y organizacionales y al carecer de un órgano regulador especializado que concentre la información, se puede dificultar acceder a la misma.

10. Como se observó en el análisis, un punto central dentro de los mecanismos de rendición de cuentas para este tipo de esquemas de acuerdo a lo sugerido por la OCDE (2008, p. 183) es el empleo de indicadores públicos (medidas de desempeño mensuales, anuales o bianuales definidas en términos de: entradas y salidas o cuotas de usuarios; nivel de la calidad del servicio; desempeño financiero, incluyendo resultado de auditorías).

Se observa que en los tres documentos se encuentra contemplado el establecimiento de medidas de desempeño en los contratos. Sin embargo, se puede decir que el ejercicio de rendición de cuentas, tras el actual marco legal, puede implicar costos altos de transacción al tratar de concentrar la información del desempeño de los proyectos APP, por estar éstos implementados por diversas dependencias.

11. En cuanto al tema de blindaje anticorrupción se puede afirmar que los tres documentos, desde la creación de la Iniciativa, consideraron mecanismos anticorrupción; mismos que permanecen hasta la LAPP y que se apegan a la práctica internacional.

## **2. Recapitulación general**

Ahora bien, después de determinar la evolución institucional de la regulación federal del esquema de APP, se concluye que se realizaron modificaciones considerables desde la Iniciativa del Ejecutivo, pasando por la Minuta para generar una LAPP con un mayor apego a las mejores prácticas internacionales. Dicho acercamiento hace que la LAPP cuente con mayores elementos que sustentan un marco normativo más sólido que sus antecesoras en los términos ya analizados en este capítulo.

No obstante lo anterior, el marco normativo federal aún puede mejorarse como se expondrá en el próximo capítulo. En este sentido, en la siguiente sección del presente trabajo se realiza una evaluación del marco normativo federal extendido al ámbito estatal para poder determinar el estado de cada uno de éstos y por lo tanto exponer sus

capacidades de poder generar mayores posibilidades de éxito para este tipo de esquemas en México.

11  
2  
3

## **Capítulo 4**

### **Análisis de los marcos normativos que regulan los esquemas de APP en México: LAPP y normatividades estatales**

En el capítulo anterior se analizó la evolución institucional del marco normativo a nivel federal del esquema de APP desde la Iniciativa del Ejecutivo, pasando por la Minuta del Senado hasta la LAPP publicada en el DOF. Dicho análisis se realizó a la luz de once elementos obtenidos mediante un análisis cualitativo de la sistematicidad de experiencias internacionales en torno a los elementos considerados necesarios que deben por lo menos considerar los marcos normativos que buscan regular estos esquemas. Tras dicho análisis se puede afirmar que hubo una evolución considerable para mejorar el marco normativo federal.

En este capítulo también se realiza un análisis del marco normativo de las APPs, mismo que se extiende del ámbito federal al estatal. En dicho análisis se califican cuantitativamente ocho de los once elementos abordados en el capítulo anterior por considerarse los más importantes al ser evaluados en todos los marcos locales. Los tres factores internacionales que se eliminaron son: i) definición y entendimiento del esquema de APP, porque se supone que los estados han sido permeados con el conocimiento federal; ii) apoyo político, porque es una variable de difícil cuantificación numérica y se supondrá que existe apoyo político en el ámbito nacional ya que incluso los estados que no cuentan con su propia legislación aún podrían implementar APPs con fondos federales y al amparo de la legislación federal; y iii) blindaje contra actos corruptos, porque también es una variable difícil de cuantificar, además los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se asumirá están correlacionados de manera directa con esta variable (entre mayor sea el grado de estos mecanismos, entonces mayor será el blindaje).

Los aspectos que se cuantifican en el análisis del capítulo son cuatro y como se observará más adelante los ocho criterios restantes. Estos cuatro aspectos son el marco institucional, la estructura organizacional, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, así como provisiones de competencia; lo que implicó un análisis exhaustivo de las normatividades federal y estatales. Dicho estudio genera una suerte



de diagnóstico del estado actual del marco normativo de las APPs en México, así como recomendaciones a considerar en torno a dicha regulación.

Como ya se mencionó a lo largo del trabajo, en el año 2012, el Ejecutivo federal promulgó la LAPP, a pesar de que los esfuerzos por desarrollar un marco regulatorio para este esquema iniciaron desde mediados de 1990 a nivel federal y en algunos estados a partir del 2006. Aunque esto representa un gran avance para normar dicho esquema, la ley promulgada a nivel federal, así como las estatales, necesitan mejorar ciertas condiciones institucionales necesarias para alcanzar la propia eficiencia de sus marcos legales. Se considera a la eficiencia del marco legal como al logro de los objetivos, al menor costo posible, plasmados en la legislación. En este capítulo se identifican aquellos factores institucionales y organizacionales que deben de considerar tanto la legislación federal, como las legislaciones locales, para poder prever una mejor implementación y evaluación de proyectos APP. Para lo anterior, se lleva a cabo un análisis sobre el trabajo realizado por distintos organismos internacionales en relación a las condiciones esenciales que los esquemas de APP deben cumplir para que éstos sean eficientes<sup>52</sup>. Una vez identificado lo anterior, se desarrolla una escala de medición que refleja posiciones respecto al apego de los marcos institucionales y organizacionales de las APPs en México a nivel federal y estatal de acuerdo a las condiciones esenciales que posibilitan su mayor éxito<sup>53</sup> en base a la experiencia internacional. Esta escala permite ubicar lo cerca o lejos que se encuentran estos marcos, tanto a nivel federal como estatal, de aquellos considerados como los más eficientes por generar mayores posibilidades de éxito. Como resultado de lo anterior, se presentan una serie de recomendaciones con la finalidad de que éstas puedan ser consideradas por aquellos estados que aún no cuentan con legislación en esquemas de APP en México, además de servir como guía para mejorar las legislaciones ya existentes.

---

<sup>52</sup> Como ya se mencionó, se refiere a eficiencia a que el proyecto logre sus objetivos, mismos que deben de estar alineados al marco legal.

<sup>53</sup> Como ya se mencionó, se refiere a éxito como al alcance de los objetivos de los propios proyectos APP.

## **1. Aspectos institucionales y organizacionales que influyen en el éxito de las APPs**

### **1.1 Criterios de clasificación de acuerdo a la experiencia internacional**

Todavía existe la creencia en un número decreciente de países que el sector público es el responsable de la entrega de los servicios públicos básicos. Sin embargo, como se observó en el marco teórico del capítulo primero, en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo esta concepción está cambiando al acoger las ideas de la NGP, de la Gobernanza y los métodos que promueven la inclusión del sector privado en la provisión de estos servicios.

El argumento central a favor de los esquemas de APP es que a través de aprovechar la experiencia y conocimiento del privado en una combinación de diseño y operación del activo – aplicando una visión holística de la vida del proyecto – el servicio puede ser provisto en una manera más eficiente. Lo anterior al proveer una mejor “relación calidad – precio” si se compara con una forma tradicional en donde el sector público es el responsable del desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos.

Según la OCDE (2012, p. 9) existe un número de condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa. A continuación se describen en el orden de importancia que se da en el presente trabajo las condiciones, reconocidas como factores necesarios y suficientes, para producir proyectos de APP exitosos.

**Primero**, se considera fundamental contar con las reglas del juego que normen la relación entre el sector público y el privado<sup>54</sup>. Por lo anterior, se requiere de un marco institucional específico y sólido con procedimientos y procesos que produzcan proyectos con la mayor “relación calidad – precio”. Además, este marco institucional requiere ser adoptado y aplicado a través de un enfoque de arriba hacia abajo en donde los tomadores de decisiones del más alto nivel gubernamental conozcan los proyectos de APP, sus objetivos, costos, beneficios y retos.

---

<sup>54</sup> En el presente y los siguientes párrafos se toman los siguientes criterios abordados en el capítulo anterior: 3) la factibilidad económica presupuestal para garantizar su implementación y operación en el largo plazo; 4) que el esquema pueda garantizar una mejor relación calidad – precio; 5) que exista suficiente transferencia de riesgo entre el gobierno y el privado; 6) que se dé la adopción de contratos flexibles que provean seguridad y certeza jurídica para ambas partes; 7) que exista un nivel de sanciones adecuado por incumplimiento de los contratos; y 8) que exista una adecuada capacidad institucional para aplicar el marco legal.

Un factor fundamental que otorga solidez al marco institucional consiste en la introducción de procedimientos específicos y claros para evaluar y plasmar la “relación “calidad – precio.” Estos procedimientos deben considerar medidas financieras comunes que son cuantificables como los incluidos en el “comparador del sector público”<sup>55</sup>. Estas medidas cuantificables tienen el objetivo de comparar el costo neto presente de las ofertas de los proyectos de APP contra otras formas de adquisición. También consideran los riesgos que cada socio adquiere a través de un costo del riesgo ajustado hipotético del servicio a ser entregado.

Además de incluir medidas cuantificables, los procedimientos también deben incluir elementos no – cuantificables como lineamientos consistentes y transparentes, relativos a los elementos que a juicio del gobierno mejore la “relación calidad – precio” del proyecto de APP. Por ejemplo, los juicios del gobierno pueden estar relacionados con la combinación de cantidad, calidad, características y precios esperados a lo largo de la vida del proyecto.

Otro elemento fundamental que debe de estar considerado en el marco institucional consiste en las especificaciones plasmadas en el contrato entre el sector privado y el público. Los contratos de APP deben especificar la clasificación, medición y asignación del riesgo al que mejor lo pueda manejar (al menor costo), ya sea al privado o al sector público. Se dice que la efectividad de la alineación de objetivos en el contrato de APP depende de la transferencia suficiente y apropiada de riesgo al privado.

Si lo anterior está presente, el marco institucional minimizará el riesgo de generar conflictos de interés, captura regulatoria y corrupción.

**Segundo**, del marco institucional debe fluir una estructura o marco organizacional con roles claros y capacidades específicas para contratar y mantener un proyecto de APP<sup>56</sup>. Generalmente, las Secretarías de Finanzas o las Tesorerías son las responsables de asegurar que la inclusión de los proyectos de inversión (privados o públicos) sean una prioridad nacional (o estatal) y que promuevan de manera

---

<sup>55</sup> Para ver ejemplos de los diferentes “comparadores del sector público” que se utilizan en otros países revisar en EPEC (2011).

<sup>56</sup> Este aspecto está directamente relacionado con el criterio 3) Factibilidad económica del capítulo anterior.

transparente los objetivos fiscales, en el corto y largo plazo. El personal de esta Secretaría o Tesorería debe poseer capacidad suficiente para evaluar si un proyecto es asequible y si entrega la mejor “relación calidad – precio”.

También debe existir una unidad, comisión, comité o instituto dedicado a los proyectos de APP responsable de dar apoyo o encargarse directamente de crear, administrar y evaluar el proyecto de APP en profundidad. El personal de esta unidad requiere conocimientos financieros, legales, económicos y de administración de proyectos para apoyar y asegurar que la autoridad contratante obtenga la mejor “relación calidad – precio” en las fases de adquisición e implementación del proyecto de APP. Esta unidad debe de asegurar que los procedimientos del marco institucional se cumplan.

Por otro lado, debe existir una autoridad contratante responsable de implementar directamente los proyectos en los sectores específicos, sujeto a la aprobación, apoyo y monitoreo de las organizaciones anteriores. Esta autoridad también debe poseer capacidades técnicas específicas para contratar e implementar el proyecto de APP específico.

Adicionalmente, una autoridad auditora independiente de las organizaciones anteriores debe auditar y evaluar de manera ex post los proyectos de APP. Misma que debe de ser una autoridad independiente que juzgue si el proyecto representó en efecto una buena, o la mejor “relación calidad – precio.” Además, generalmente ésta es la responsable de publicar periódicamente las lecciones aprendidas en relación a los proyectos de APP.

Estos roles y capacidades se pueden mantener en organizaciones que pueden ser del ámbito nacional o estatal. Sin embargo, lo recomendable es que cada uno de éstas se mantenga de manera independiente para no mezclar responsabilidades y asegurar la rendición de cuentas.

Tercero, el marco institucional de las APPs, así como cada uno de los contratos de los proyectos debe ser claro, transparente, predecible, y no crear barreras a la entrada

en los mercados <sup>57</sup>. El acceso a la información y procesos de decisión entorno a los proyectos de APP deben de ser abiertos al público en general. Un ambiente regulatorio con una alta integridad de acuerdo a las características previamente mencionadas reduce el costo al sector privado y fomenta las oportunidades de obtener y corroborar la mejor “relación calidad – precio.”

Para esto, se requiere que el gobierno tenga prácticas sanas (claras y transparentes), principalmente de contabilidad y presupuesto para plasmar la factibilidad económica de todos las APPs a lo largo de toda su vida. Esto significa que se contemple en el gasto gubernamental de los años fiscales que dure el proyecto, incluyendo calendario de pagos gubernamentales, costos presentes, futuros y garantías para riesgos de las APPs.

Además, la implementación de mecanismos de consulta con actores claves, como los beneficiarios directos de los proyectos, son esenciales y una parte integral del proceso de decisión e implementación entorno a los proyectos de APP.

El involucramiento de los usuarios en el diseño y monitoreo del proyecto de APP para garantizar que éste sí entregue la mejor “relación calidad - precio” es fundamental como mecanismo de rendición de cuentas gubernamental. Por este motivo, es necesario que el gobierno defina claramente en los contratos los resultados de los proyectos de APP para que los usuarios del servicio monitoreen la calidad de la entrega del mismo. Esto promueve que los servicios sean los necesarios y sean entregados con la calidad que se requiere. Además, este método garantiza también el control social de los usuarios. En algunos países europeos los usuarios se involucran a través de consultas públicas a lo largo de las diferentes etapas de los proyectos de APP, esto desde su aprobación hasta su implementación <sup>58</sup>.

**Cuarto**, los proyectos de APP deben generar y mantener competencia en los mercados, es decir, introducir nuevos competidores en donde se implementen estos

---

<sup>57</sup> Este aspecto se relaciona directamente con los criterios 9) que existan mecanismos que aseguren la transparencia y acceso a la información del esquema; y 10) la rendición de cuentas, abordados en el capítulo anterior.

<sup>58</sup> Ejemplos de esto se pueden encontrar en vínculo de consultas públicas de la página web de la Comisión Europea: <http://ec.europa.eu/>

proyectos<sup>59</sup>. Si esto no es posible, al menos los mercados deben de permanecer contestables<sup>60</sup> para permitir que, al menos, un privado alternativo al que esté en asociación con el gobierno entre al mercado. Además, las APPs no deben impactar de manera negativa en la claridad y transparencia de la regulación de estos mercados. Por otro lado, también se considera la competencia en términos de aquellos que puedan concursar la licitación para la realización de proyectos APP. Si no existe una competencia en estos términos se eliminan las probabilidades de poder determinar el mejor oferente, lo que puede ocasionar una adjudicación ineficiente del riesgo y por ende un mal desarrollo del proyecto.

Se puede decir que, de acuerdo a las mejores prácticas internacionales, éstos son los factores relevantes a considerar dentro de las características institucionales y organizacionales que deben de ser tomados en cuenta para la generación de APPs exitosas.

En la siguiente sección, se comparará el marco institucional y organizacional de las APPs en México contra los cuatro factores descritos en esta sección.

## **2. Análisis de los marcos institucionales y organizacionales de las APPs en México.**

Como ya se mencionó en el primer capítulo de este trabajo, de acuerdo a Douglas North (1993), la evolución tanto de las instituciones como de las organizaciones son de importancia para el desarrollo económico. En este trabajo, se retoma el argumento de North al resultar significativo en cuanto al caso de las APPs. Las APPs, al ser mecanismos de asociación entre el público y el privado tienen un trasfondo institucional y organizacional que permite buscar el desarrollo económico. En la siguiente figura (Figura 2) se observa la evolución institucional de las Asociaciones Público Privadas a nivel federal y estatal. En total 23 estados y el Distrito Federal han adoptado esquemas institucionales para normar la participación público privada en proyectos de inversión. Salvo los estados de Baja California, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, que cuentan con marcos

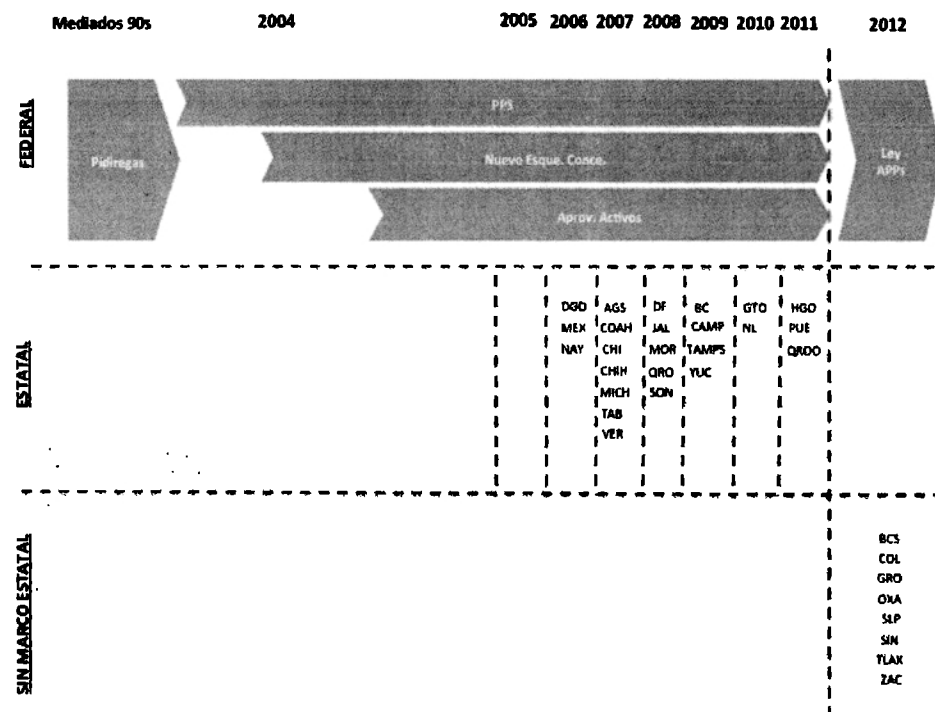
---

<sup>59</sup> Este aspecto se relaciona directamente con el criterio 5) que exista suficiente transferencia de riesgo entre el gobierno y el privado, abordado en el capítulo anterior.

<sup>60</sup> Los mercados deben de permanecer sin barreras de entrada y salida.

institucionales específicos para las APPs, los demás adoptaron marcos para esquemas PPS <sup>61</sup>. También se observa que existen varios estados rezagados en esta materia al no haber adoptado ningún tipo de marco institucional. Estos estados son Baja California Sur, Colima, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas <sup>62</sup>.

Figura 2 – Evolución del marco institucional en torno a los esquemas de asociación público privada en México



Con el objetivo de realizar la comparación del marco institucional y organizacional de las APPs en México contra las cuatro condiciones esenciales descritas en la sección anterior, se desarrolló un procedimiento cuantitativo que permite evaluar el apego de los marcos institucionales y organizacionales con estas condiciones. Además, como

<sup>61</sup> Durango, Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Tabasco, Veracruz, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Querétaro, Campeche, Yucatán, Guanajuato, Puebla y Quintana Roo.

<sup>62</sup> Como se indica en el informe del PIAPPEM 2010, los estados como Oaxaca y Zacatecas han tenido experiencias en esta materia pero sólo con recursos federales y bajo dicho marco institucional ya que ninguno de los dos estados cuenta con regulación local.

resultado del procedimiento se desarrolló una escala que permite ubicar qué tan cerca o lejos se encuentran dichos marcos de estas condiciones.

## 2.1 Procedimiento cuantitativo para evaluar el apego

Como se menciona en el párrafo anterior, la comparación se realiza de conformidad con las cuatro condiciones mencionadas en dicho orden de prioridad.

Por lo anterior, la primera condición a comparar corresponde a la especificidad y solidez del marco institucional. A esta condición se le otorgó una puntuación total de diez puntos distribuidos de la siguiente manera:

Distribución Comparación I (DC1)	Calificación máxima a obtener
1. se otorga una calificación de dos punto cinco puntos si existe promulgada una ley de APP, dos puntos si la ley es para PPS, uno punto cinco si en lugar de ley se cuenta sólo con reglas, y cero si no se cuenta con ningún marco;	2.5
2. se otorga una calificación de dos punto cinco puntos si existe un reglamento para la ley de APP, dos puntos si el reglamento es para PPS, y cero si no existe reglamento;	2.5
3. se da una calificación máxima de un punto si el marco normativo contempla la aprobación de proyectos que estén alineados con algún tipo de plan público de objetivos gubernamentales;	1
4. se otorga un máximo de uno punto cinco puntos si existe reglamento o disposición administrativa secundaria que provea una descripción detallada de las medidas cuantificables para la evaluación y aprobación de los proyectos de APP (si permiten cuantificar la mejor "relación calidad – precio", entre menos específica sea la descripción la puntuación va disminuyendo hasta llegar a los cero puntos);	1.5
5. se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero para medidas no cuantificables; y	1.5
6. se da una puntuación máxima de uno si la Ley o el Reglamento presentan una descripción de la estructura del contrato de APP.	1
<b>Total</b>	<b>10</b>



La segunda condición a comparar corresponde al marco organizacional en donde se describe en el marco institucional roles y capacidades. A esta condición se le otorgó una puntuación total de diez puntos distribuidos de la siguiente manera:

Distribución Comparación 2 (DC2)	Calificación máxima a obtener
1. se otorga una calificación máxima de dos punto cinco puntos si el marco institucional incluye y describe las funciones de la Secretaría (principalmente la de Finanzas o la Tesorería) responsable de la aplicación de este marco;	2.5
2. se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero para la unidad, comité, comisión o instituto específico para, al menos, el asesoramiento en el desarrollo y presentación para aprobación del proyecto de APP;	2.5
3. se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero para la unidad contratante; y	2.5
4. se aplica el mismo criterio para el punto anterior pero para la existencia de una entidad auditora independiente.	2.5
<b>Total</b>	<b>10</b>

La tercera condición a comparar corresponde a los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas incluidos en el marco institucional. A esta condición se le otorgó una puntuación total también de diez puntos distribuidos de la siguiente manera:

Distribución Comparación 3 (DC3)	Calificación máxima a obtener
1. se otorga una calificación máxima de dos puntos si se cuenta con una Ley de contabilidad gubernamental que permita el reporte multianual de los gastos relativos a los proyectos de APP;	2
2. se otorga una calificación máxima de dos puntos si se cuenta con una Ley de transparencia y acceso a la información gubernamental;	2
3. se otorga una puntuación máxima de tres puntos si el marco institucional de APPs o PPS contempla mecanismos explícitos de transparencia y acceso a la información de estos proyectos; y	3
4. se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero con la provisión que incluye la figura de consulta pública o involucramiento de actores claves (beneficiarios de los proyectos) en la selección y monitoreo de la implementación de los proyectos.	3
<b>Total</b>	<b>10</b>

La cuarta y última condición a comparar a la que se denominará Comparación 4 (C4), corresponde a la inclusión de la provisión en el marco institucional de APPs o PPS en relación a la protección y promoción de la competencia y libre concurrencia en los procesos de selección y adjudicación de los contratos. Para lo anterior se aplica una calificación máxima de diez puntos si existe esta provisión en el marco institucional.

Los resultados del análisis de comparación y apego realizado para el marco institucional y organizacional vigente a diciembre del 2012, para el gobierno federal y las treinta y un entidades federativas y el Distrito Federal se incluyen en el Anexo del trabajo. Los resultados de este análisis cuantitativo consisten en el insumo de la escala de resultados que se describe a continuación.

## 2.2 Escala de apego

La escala representa un continuo de valores que tienen un mínimo de cero y un máximo de diez. Los valores específicos que capturan el apego individual de cada entidad y el gobierno federal se obtienen a través de realizar un promedio ponderado de los resultados de las comparaciones con las cuatro condiciones. Las ponderaciones que se otorgan también están determinadas de acuerdo al orden de prioridad que se menciona anteriormente y se muestran en la siguiente ecuación<sup>63</sup> y consisten en un ponderador de treinta por ciento para el valor del resultado de la comparación con la primera condición (DC1); también un ponderador de treinta por ciento para el valor del resultado de la comparación con la segunda condición (DC2); luego veinticinco por ciento para el valor del resultado de la comparación con la tercera condición (DC3); y por último, quince por ciento para el resultado del valor de la cuarta comparación (C4).

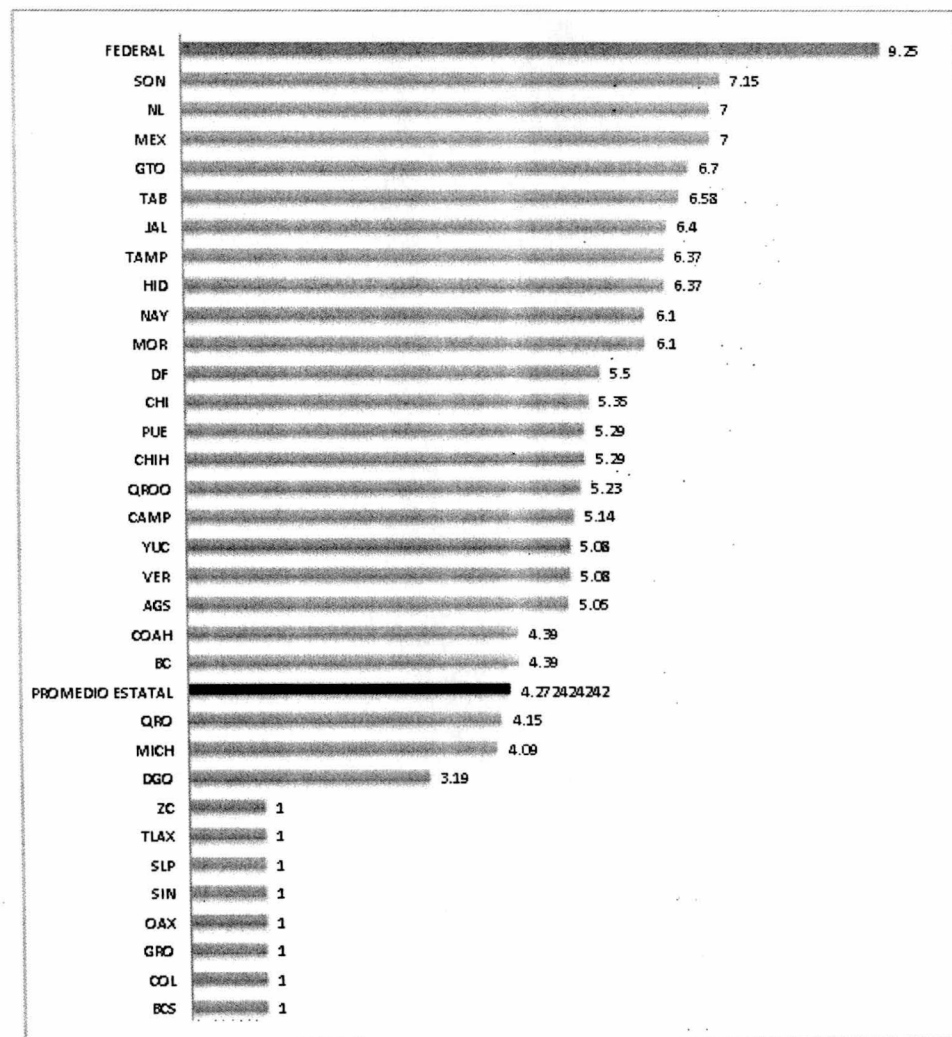
$$Posición_i = (30\%) * DC1_i + (30\%) * DC2_i + (25\%) * DC3_i + (15\%) * C4_i$$

Al aplicar la ecuación anterior se obtienen los resultados de la siguiente figura (Figura 3) que demuestra que el marco institucional y organizacional más apegado a las condiciones esenciales necesarias y suficientes que determinan la probabilidad de

<sup>63</sup>  $i=0, 1, 2, \dots, 33$  y corresponde al  $i$ -ésimo marco normativo analizado, esto es el federal y el de las 32 entidades federativas.

mayor éxito de los proyectos de APP es el recientemente adoptado por el gobierno federal. La puntuación que obtiene este marco es de nueve punto veinticinco puntos de un total de diez. Lo anterior se debe a las debilidades en materia de rendición de cuentas que tiene dicho marco, en particular sobre la ausencia de mecanismos que permitan la participación de los beneficiarios en la decisión y evaluación de los proyectos.

Figura 3 – Escala de posiciones respecto al apego de los marcos institucionales y organizacionales de los esquemas de asociación público privada con las condiciones esenciales que tienden a asegurar su éxito



También se observa que la mayoría de los estados que adoptaron marcos institucionales y organizacionales para las APPs y PPS se encuentran por arriba del promedio estatal y sólo tres estados que cuentan con estos marcos se ubican por debajo de este promedio.

### **3. Recomendaciones y modelo a seguir para mejorar las APPs en México**

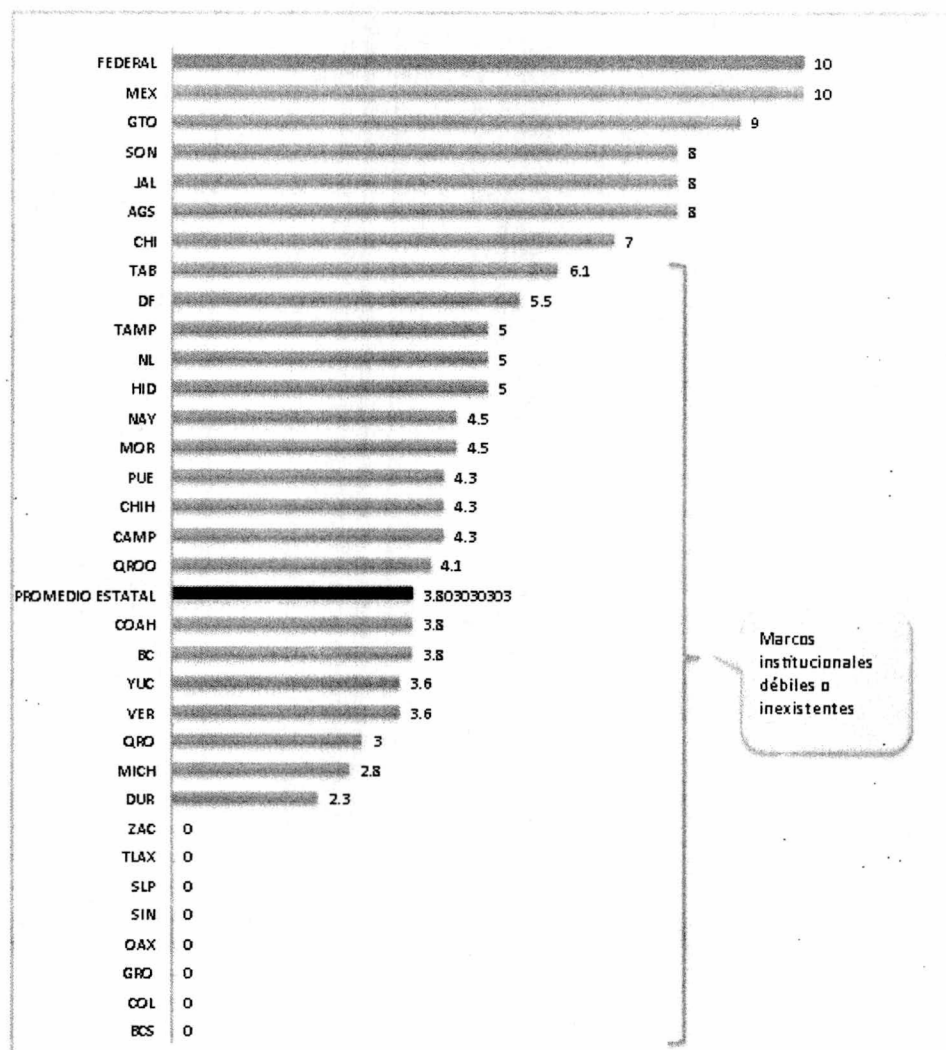
Como se mencionó en la sección anterior, el marco institucional y organizacional más apegado a las recomendaciones internacionales es el Federal. Por lo tanto, el modelo de esquema que se recomienda seguir para modificar los existentes en los estados o adoptarlos en los que aún no cuentan con éste es el promulgado en enero del 2012 por el Ejecutivo federal.

Por otro lado, gracias a la escala de apego y a los resultados obtenidos por cada estado de acuerdo a cada una de las condiciones esenciales, resulta más sencillo detectar las áreas de oportunidad que se pueden atender a fin de adoptar aquellos cambios institucionales y organizacionales que permitan favorecer el alcance del éxito de los proyectos y su confirmación por parte de cualquier ciudadano.

#### **3.1 Especificidad y solidez del marco institucional**

En la Figura 4 se observa 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 y el D.F 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.

Figura 4 – Escala de posiciones respecto al apego con la especificidad y solidez del marco institucional



Si se supone que los datos se distribuyen de manera normal, el valor de la desviación estándar indica que los estados que se encuentran a una desviación abajo y arriba de la media están fortalecidos; los que se encuentran a dos y tres desviaciones por debajo de la media se encuentran en una situación en la que su marco institucional es inexistente o débil procedimentalmente. En el caso de debilidad, dicho marco no

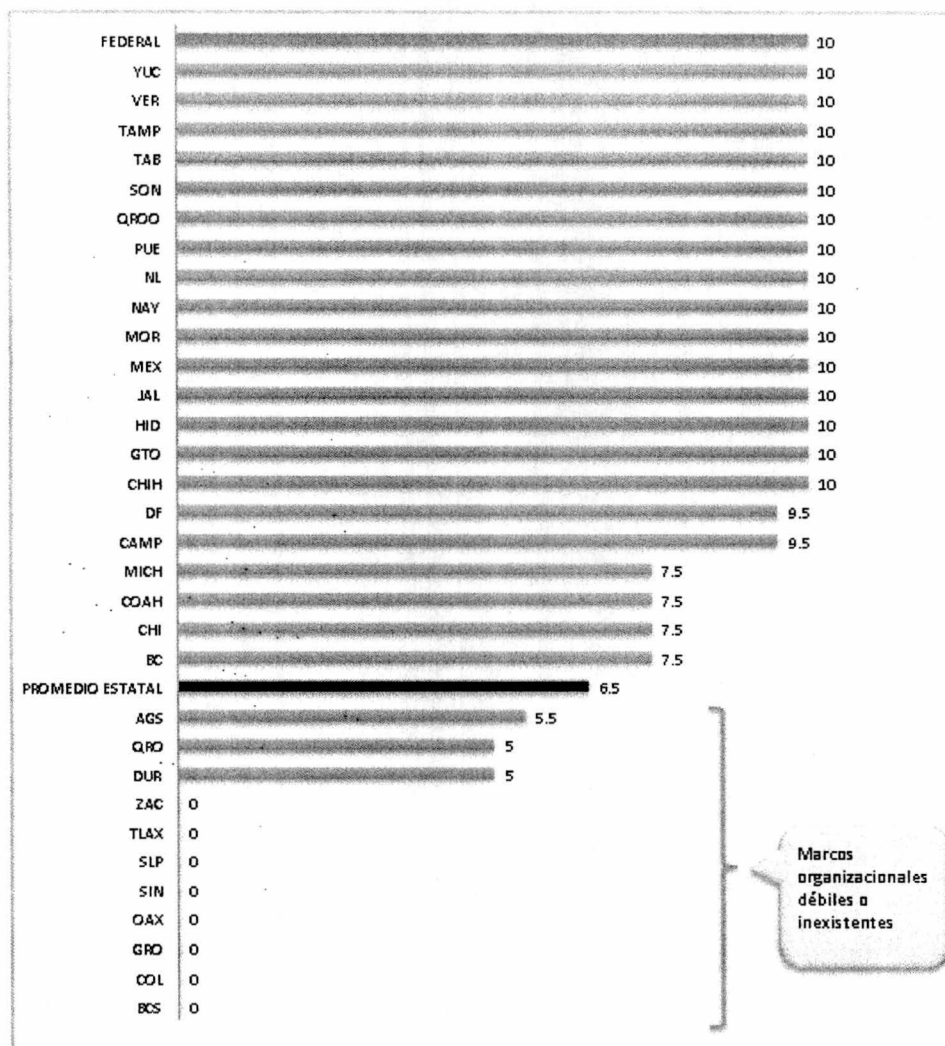
permitirá obtener una medición confiable para la “relación calidad - precio” en los proyectos que se realicen bajo los esquemas de asociación público privada y, por lo tanto, se requiere de modificaciones significativas. Esta situación representa un reto importante para México ya que de los treinta y tres marcos analizados veintiséis se encuentran en situación de debilidad.

### 3.2 Marco organizacional - roles y capacidades

Con una calificación máxima a alcanzar de diez puntos, el marco organizacional que obtiene esta puntuación es el federal. Con la misma puntuación le siguen en el ámbito estatal los quince estados que se muestran en la Figura 5. Posteriormente se observan un estado y el D.F con una puntuación de nueve punto cinco y cuatro estados con una puntuación de siete punto cinco. Todos estos marcos se encuentran por arriba del promedio estatal cuyo valor es de seis punto cinco puntos, considerado alto por estar a tres punto cinco puntos por debajo de la puntuación máxima. Si consideramos en el análisis a la medida de dispersión de la desviación estándar se observa que ésta tiene un valor de cuatro punto diecisiete puntos.

Si se mantiene el supuesto que los datos se distribuyen de manera normal, el valor de la desviación estándar indica que los estados que se ubican a tres desviaciones por debajo de la media se encuentran en una situación en la que su marco organizacional es inexistente o débil por no contar con alguna de las organizaciones consideradas como necesarias.

Figura 5 – Escala de posiciones respecto al apego con el marco organizacional



En los casos de debilidad se encuentran tres estados que requieren modificaciones significativas para poder obtener puntuaciones mayores. No obstante lo anterior y si se considera que veintidós de los treinta y tres marcos analizados se encuentran por arriba de la media, se puede inferir que la mayoría de los marcos proveen de estructuras organizacionales con roles y capacidades específicas que permiten la

implementación de esquemas de participación público privada, ya sea en las formas de APP o PPS.

### 3.3 Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Como se menciona con anterioridad, el marco institucional federal adolece de mecanismos de rendición de cuentas que permitan la participación ciudadana a través del mecanismo de consulta.

Cabe señalar que este mecanismo también se encuentra ausente en todos los marcos institucionales locales.

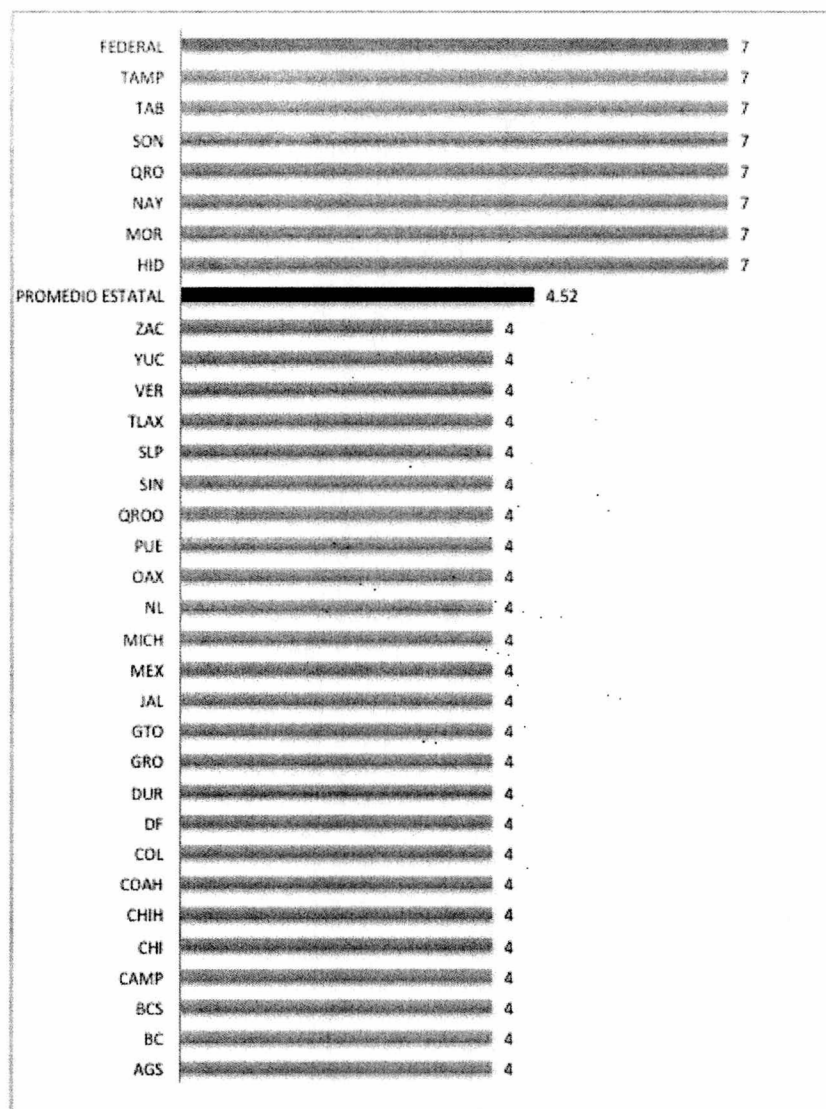
En el presente análisis de apego se observa en la Figura 6 que ningún marco obtiene la calificación máxima y tan solo ocho de éstos se encuentran por arriba del promedio; todos con una puntuación de siete.

También es importante destacar que todos los estados y el D.F que se encuentran por debajo de la media obtienen una calificación por lo menos de cuatro puntos ya que cuentan con marcos específicos para su contabilidad gubernamental, así como de leyes de transparencia y acceso a la información.

Con base en los resultados obtenidos en esta comparación se observa que los retos más importantes para mejorar los marcos institucionales, tanto a nivel federal como el de los estados y el D.F., están relacionados con los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (en particular a través del mecanismo de consulta pública).



Figura 6 – Escala de posiciones respecto al apego con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas



Sin duda, el que estos marcos de asociación público privada mejoren en este aspecto, les podría otorgar mayor legitimidad, como al éxito que alcancen los propios proyectos derivados de éstos, ya que sería más fácil consultarlos por parte de la ciudadanía si es que así lo desearan.

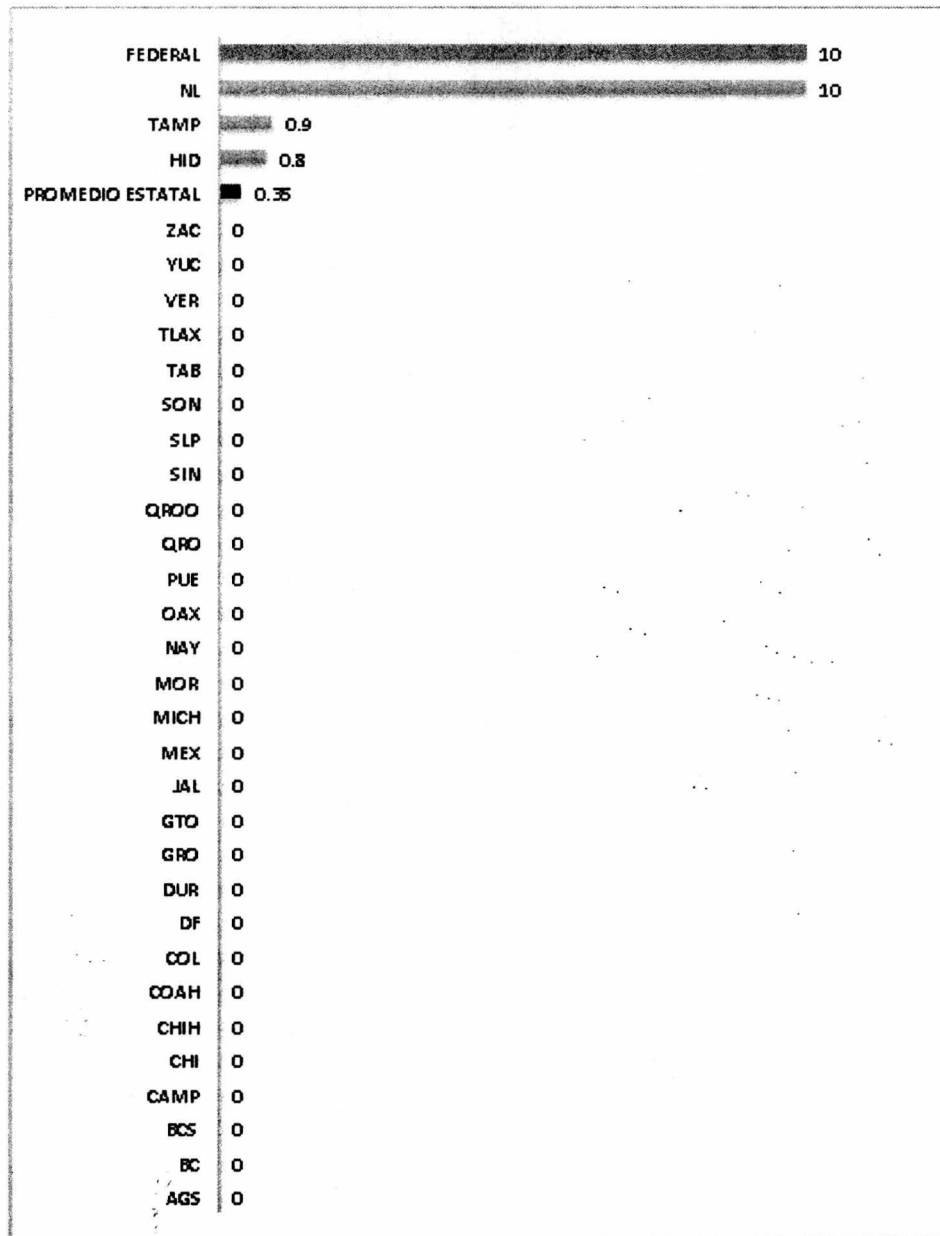
### 3.4 Provisiones de competencia

Como se observa en la siguiente figura (Figura 7), también existe un área de oportunidad importante en la inclusión de provisiones de competencia y libre concurrencia que aseguren que los mercados en donde se desarrollen los proyectos de APPs o PPS sean lo más competitivos posible, así como se asegure la competencia en términos de entrada a concursar los contratos para la realización de los proyectos.

Los resultados del análisis de apego demuestran que sólo el marco federal y el del estado de Nuevo León obtienen la calificación máxima de diez puntos. Fuera de estos dos, sólo Tamaulipas e Hidalgo contemplan estas provisiones pero de manera tan general que ni siquiera alcanzan la puntuación de uno.

..  
:

Figura 7 – Escala de posiciones respecto al apego con las provisiones de competencia



#### **4. Recapitulación general**

Se puede concluir a partir del procedimiento cuantitativo desarrollado que el marco institucional presente en el ámbito federal, así como el de los estados y el Distrito Federal, contienen importantes áreas de mejora.

El área de oportunidad que se considera de mayor relevancia en el presente trabajo es el relacionado con la inclusión de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; situación que se refuerza con el análisis del capítulo anterior sobre la evolución institucional de la normatividad federal del esquema de APPs. Se observa que esta situación a nivel de los estados y del Distrito Federal no es la excepción.

Se destaca la oportunidad que existe para mejorar en este aspecto ya que en su ausencia, resulta casi imposible para la ciudadanía corroborar el efecto que tienen estos marcos en el desempeño de la economía nacional y regional, así como en el beneficio directo para los ciudadanos. Lo que llevaría a deslegitimarse el esquema ya que no sería posible hacer rendir cuentas al Estado en cuanto al manejo de los recursos.

## **Capítulo 5**

### **Conclusiones generales del trabajo**

La conducción del Estado ha sido un elemento importante que, a través del modelo de Estado neoliberal, propició el surgimiento y la expansión del fenómeno de las APPs. Al amparo de este modelo de Estado se gestaron reformas importantes dentro de la administración pública en la búsqueda de gobiernos más eficientes capaces de enfrentar las demandas de la sociedad. La Nueva Gestión Pública (NGP) proporcionó un aliento importante para lograr lo anterior bajo el paradigma de un gobierno gerencial. A la par de la NGP surge el enfoque de la Gobernanza que además de considerar la eficiencia en los gobiernos como algo deseable, apunta para que éstos tengan una capacidad de dirección y coordinación con otros actores en la búsqueda de hacer sinergias para la realización de políticas públicas. Dicho fenómeno difícilmente pudo desarrollarse en el modelo social burocrático por ser éste un modelo basado exclusivamente en los recursos de las estructuras estatales en la conducción y generación de políticas.

Aunado al argumento del enfoque de la Gobernanza que propicia la cooperación entre actores gubernamentales y actores externos al gobierno para la ejecución de ciertos objetivos o instrumentación y resolución de problemas en la búsqueda de beneficios sociales, el enfoque económico del Nuevo Institucionalismo proporciona también una justificación del surgimiento de este tipo de esquemas. La importancia de las instituciones, basada en este enfoque económico, ha sido considerado un elemento que puede tener efectos en el desempeño de las economías. De aquí que resaltar la relevancia de las reglas o instituciones creadas para normar la relación entre el sector público y el privado, mediante el esquema de APP, como mecanismo utilizado por los gobiernos para impulsar el desempeño económico dentro de las sociedades a través del desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos, es un aspecto importante a considerar a lo largo del trabajo. Las APPs se encuentran insertas en un entramado institucional entre el sector público y el privado el cual se analiza en este trabajo tanto a nivel conceptual, como en las modalidades concretas que ha adoptado este término.

Ciertamente el elemento de cooperación entre el sector público y privado es un elemento que se hace presente en este fenómeno. La forma en como se ha expresado esta relación ha evolucionado a lo largo del tiempo y varía dependiendo el contexto específico y de los objetivos y alcances de los proyectos que se quieren instrumentar tras este esquema. Las distintas modalidades que puede presentar la cooperación entre ambos sectores no hace más fácil el poder establecer una definición del término APP. En realidad, como se vio en el trabajo, no existe una definición última, pero sí se puede determinar que éste es un término que puede expresarse de forma tan general como el solo considerar un tipo de interacción entre ambos sectores, o la concepción de un término estricto, el cual contempla básicamente que la interacción entre el sector público y privado debe de expresar una relación contractual de largo plazo, bajo una visión de riesgo compartido donde los objetivos sean claros para ambos actores, y donde el ente público pueda maximizar su inversión pública con un retorno social más eficiente y el ente privado pueda maximizar sus ganancias. Es precisamente esta última conceptualización la que se adopta en el caso mexicano y la que se aterriza en las regulaciones analizadas. Parte del análisis realizado implica la evolución del esquema APP en México. Dentro del modelo de Estado neoliberal, políticas en torno a la cooperación entre ambos sectores se llevaron a cabo principalmente tras las denominadas concesiones, sobre todo en el caso Europeo, mismas que se adoptaron en México en la generación de infraestructura económica. Otra experiencia de relevancia para el esquema de cooperación entre ambos sectores fue la británica, pero ésta se abocó más en la generación de infraestructura social, la cual se tradujo en nuestro país en los denominados PPS, mismos que resultaron mecanismos atractivos para el desarrollo estatal mexicano que incluso llevó a varios estados a regulaciones específicas del esquema. El fenómeno de las APPs bajo sus diversas modalidades ha sido aceptado tanto en México como en la región latinoamericana y del caribe, bajo una adaptación contextual específica. Esfuerzos realizados por organismos internacionales a través de agencias especializadas como la Economist Intelligence Unit, han trabajado en generar metodologías, las cuales permiten comparar el desarrollo de los esquemas APP con diferentes países de la región. Los resultados obtenidos indican una tendencia creciente en la zona en la utilización de este tipo de esquemas, tanto en infraestructura económica como social, ya sea en proyectos de grandes dimensiones o proyectos más modestos bajo los tres niveles de gobierno. Igualmente, instituciones internacionales como el Banco

Interamericano de Desarrollo buscan promover estos esquemas en la región a través de capacitación, desarrollo e implementación de proyectos con esquemas de APP. Sin embargo, a pesar de este esfuerzo, en la región queda trabajo importante por hacer. La falta de incorporación de procesos de evaluación de costos en todo el ciclo de los proyectos APP es una realidad generalizada. Si bien algo queda claro, es que la identificación y evaluación de los riesgos en cualquier modalidad resulta una cuestión de importancia para el desarrollo de los esquemas APP, lo que ayudará a determinar una relación de ganar-ganar para ambos sectores, concepto básico de las APPs. Todo esto resulta importante porque sin evaluación no es posible determinar el impacto de los proyectos bajo este esquema y por ende no se podrán realizar áreas de mejora tanto en la regulación, desarrollo e implementación de este tipo de esquemas.

A lo largo de las décadas se ha generado un gran número de literatura a favor de la utilización de este tipo de esquemas que abogan por los beneficios que pueden proporcionar en base a su óptima utilización. Sin embargo, también existe una contraparte en cuanto a las críticas más comunes del por qué no utilizar este tipo de mecanismos. Sobre todo se puede considerar que la responsabilidad del Estado se diluye en el proceso de creación, implementación e impacto de los proyectos, sin olvidar la falta de rendición de cuentas del mismo. Es por esto que toma especial relevancia los marcos normativos que permitan regular los contratos en donde se establecen las responsabilidades de acción de cada ente, público y privado. Así como todas aquellas consideraciones que permitirán de forma certera evaluaciones para la detección de riesgos, así como el establecimiento de consideraciones de transparencia y participación ciudadana, entre otros elementos considerados importantes para el buen funcionamiento de los proyectos. El análisis de los marcos normativos a nivel federal y estatal mexicanos buscan evidenciar, tras los elementos considerados como los mínimos necesarios que pueden ayudar a acercarse al éxito de los proyectos APP en base a las mejores prácticas internacionales, aquellas áreas de oportunidad en donde se pueda enriquecer la regulación para un mejor desarrollo, implementación y evaluación de proyectos. Dos tipos de análisis se realizaron a nivel federal, el primero que incluyó un recorrido de la evolución institucional donde se comparó la Iniciativa a nivel federal presentada por el Ejecutivo en el año 2009, la Minuta que contiene el proyecto de decreto por el que se expide la Ley de APPs expuesto en 2010 y la LAPP publicada en el año 2012. Este análisis desentrañó la evidencia de que se presentó una

mejoría en la evolución de la regulación federal, ya que tanto la Iniciativa como la Minuta contaron únicamente con siete de los once factores ( los factores 3, 4, 6 y 8 no se presentaron en dichas regulaciones) evaluados. En el caso de la LAPP, se especifican los once factores evaluados, lo que le proporciona mayor solidez a diferencia de sus dos predecesoras.

El segundo análisis del marco normativo de las APPs no sólo se realizó a nivel federal, sino también se extendió a veintitrés estados de la República Mexicana y al Distrito Federal al contar éstos con algún tipo de regulación al respecto. De este análisis se concluyó de forma general que el marco regulatorio más sólido por cubrir en su mayoría con los parámetros considerados esenciales bajo las mejores prácticas internacionales es el marco Federal.

En términos específicos de los parámetros considerados, el marco normativo con mayor especificidad y solidez es el marco Federal y el del Estado de México, siendo considerados como débiles 17 estados y el D.F. y el de los 8 estados que no cuentan con regulación. En cuanto al marco organizacional de roles y capacidades son 14 estados, el D.F y el Federal que muestran plena fortaleza en el tema y 6 estados que si bien cumplen con la mayoría de las características, no lograron el puntaje mayor, dejando sólo 3 marcos débiles y los demás 8 estados restantes que no cuentan con legislación. En los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas ningún estado, ni el Distrito Federal, ni el federal, lograron la puntuación máxima, sólo 7 estados y el Federal estuvieron arriba del promedio. En cuanto a las provisiones de competencia, solamente el marco Federal y el del estado de Nuevo León lograron la puntuación máxima, mientras que sólo Tamaulipas e Hidalgo lograron una mínima puntuación siendo que los demás estados no consideraron siquiera este parámetro.

De toda esta información se concluye que existen importantes áreas de mejorar para los marcos existentes. En primer lugar se recomienda la inclusión de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en todos los marcos normativos. Este aspecto resulta fundamental, ya que si no existen éstos, o si presentan debilidad, resultaría imposible para la ciudadanía poder evaluar el efecto de estos marcos en el desempeño de los proyectos. Sin una evaluación basada en información transparente y confiable que pueda determinar el rumbo de los proyectos,



este tipo de esquemas puede tender a la deslegitimación, además que resultaría imposible poder determinar el impacto de los mismos, lo que tampoco generaría un escenario de rendición de cuentas por parte de los actores involucrados en los proyectos. Lo que abre pie a la corrupción y al manejo discrecional de recursos públicos, así como al comportamiento elusivo de los gobiernos.

Otra recomendación es que se deben incluir provisiones de competencia básicamente en dos sentidos. En un primer plano se refiere a una asignación de contratos mediante procesos competitivos para la realización de los proyectos APP. En este sentido se busca que se asigne al mejor ente privado que pueda llevar a cabo el proyecto, lo que podría minimizar riesgos en la realización de los mismos. En el otro sentido se considera a la competencia en términos del mercado donde se puedan desarrollar este tipo de proyectos. Lo óptimo, en la medida de lo posible, sería que los mercados sean competitivos, es decir que existan opciones que generen competencia en los mercados donde se inserten los proyectos APP. Cabe aclarar que en proyectos de gran infraestructura, muchas veces la generación de competencia resulta complicado debido a la magnitud de los proyectos y de la inversión y costos hundidos, pero ésta es una cuestión que se tendría que evaluar dependiendo del contexto, esto para que los mercados donde se desarrollen este tipo de proyectos, en la medida de lo posible, sean lo más competitivo posible para generar una mejor calidad tanto de productos como de los servicios ofrecidos.

Queda concluir que este trabajo no se enfoca en evaluar si los marcos institucionales y organizacionales de los esquemas de APP en México han sido exitosos, sino sólo en analizar los marcos institucionales y organizacionales para ver si éstos tienen posibilidad de éxito de acuerdo al apego a las cuatro condiciones internacionalmente consideradas como factores esenciales para favorecer el éxito de los proyectos que se lleven a cabo bajo estos marcos. Queda pendiente para el futuro dar un seguimiento tanto de las legislaciones analizadas para rastrear cualquier cambio relacionado al trabajo previamente realizado, así como de aquellos Estados carentes de las regulaciones de este tipo de esquemas. Igualmente queda pendiente el poder analizar y evaluar el impacto de un número considerable de proyectos específicos APP en relación al diagnóstico proporcionado, esto para poder determinar un impacto real de los mismos. Para lograr lo anterior, se espera construir una muestra de proyectos

federales y estatales de los cuales se pueda obtener información que permita analizar si éstos han sido exitosos. Esta tarea se pretende abordar en un trabajo futuro.

#### Fuentes bibliográficas:

Aguilar Villanueva, L. (1996). Estudio Introductorio. In L. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas Públicas* (pp. 15-84). México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F. (2009). *Gobernanza y Gestión Pública* (Tercera reimpresión ed.). México, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. (2010). El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. *Frontera Norte*, 22 (43), 187-213.

Alborta, G. R., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro*. BID (Banco Interamericano de Desarrollo).

Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. Nueva York: Norton.

Banco Asiático de Desarrollo. (2008). *Public-Private Partnership (PPP) Handbook*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo.

Barroso González, M., & Castro Vadillo, N. J. (n.d.). *Estado de Bienestar y Crisis Económica: Una revisión bibliográfica*. Retrieved 10 21, 2013, from Universidad de Santiago de Compostela : <http://www.usc.es/congresos/xiirem/pdf/32.pdf>

Bitran, E., & Villena, M. (2010). El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile: Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional. *Estudios Públicos* (117).

Bloomgarden, D., & Maruyama, A. (2008). *Retrospectives Infrastructure and Public-Private Partnerships in Latin America and the Caribbean*. Fomin, Washington, D.C.

Bracey, N., & Moldovan, S. (2006). Public-Private-Partnerships: Risks to the Public and Private Sector. *6th. Global Conference on Business and Economics*. Boston.

Braña, F. (2004). Bienes públicos y aplicaciones prácticas. Presentación de un número monográfico sobre Bienes Públicos. *Estudios de Economía Aplicada*, 22 (2), 177-185.

Brennan, G., & Moehler, M. (2010). Neoclassical Economics. In M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of Political Theory* (Vol. II, pp. 946-951). SAGE Publications.

Bresser Pereira, L. (1998). *La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control*. (Vol. 38). Instituto de Desarrollo Económico y Social.

Carrasco Monteagudo, I., & Castaño Martínez, M. (2012). La Nueva Economía Institucional. *Nuevas Corrientes de Pensamiento Económico (ICE)* (865), 43-53.

- Chong, A., & López-de-Silanes, F. (2003). *The Truth about Privatization in Latin America*. Latin American Research Network. Inter-American Development Bank.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica* (4 (16)), 386-405.
- Comisión Europea. (2003). *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*. Retrieved 10/12/2012, from European Commission Directorate -General Regional Policy: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf)
- Crawford, S., & Ostrome, E. (1995). A grammar of Institutions. *American Political Science Review* (89 (3)), 582-600.
- Dalton, C., Wirkala, J., & Thomas, A. (1984). *Leading the way: A history of the Massachusetts General Court, 1629-1980*. Boston: Office of the Massachusetts Secretary of State.
- De Paz Báñez, M. (2005). *La paradoja de la globalización*. Huelva: Servicios de publicaciones de la Universidad de Huelva.
- Douglas, N. (2004). Partnership as means to improve economic performance. In A. Liebenthal, O. N. Feinstein, & G. K. Ingram, *Evaluation & Development: The Partnership Dimension* (Vol. 6). New Brunswick, New Jersey: World Bank Series on Evaluation and Development.
- Dutz, M., Dhingra, C., & Shugart, C. (2006). *Public-Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do?* World Bank, Washington D.C.
- Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policies* (12th ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Economist Intelligence Unit del "The Economist". (2013). *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopes 2012*. BID, FOMIN, Ministerio de Economía y Competitividad del Gobierno de España.
- Ejersbo, N., & Greve, C. (2002). *When Public-Private Partnerships Fail: The extreme case of the NPM-inspired local government of Farum in Denmark*. Universidad de Copenhague, Departamento de Ciencia Política, Odense.
- Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (February 2011). *Public-Private Partnerships to Revamp U.S. Infrastructure*. The Hamilton Project.
- EPEC. (2011). *The Guide to Guidance. How to prepare, produce and deliver PPP projects*: [www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf](http://www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf)
- Farrugia, R., & Orr, R. (2008). *Public-Private Partnerships Agencies: A Global Perspective*. Universidad de Stanford, Colaboración para la Investigación sobre Proyectos Globales.

- Fine, B. (2013). ¿Es posible un Estado Desarrollista Democrático bajo el Neoliberalismo? *II Seminario Internacional Desarrollo Socioeconómico Local, Políticas Públicas y Cooperación*. Medellín.
- Fisher, E., & Galetovic, A. (2006). *Renegotiation Without Holdup: Anticipating Spending and Infrastructure Concessions*. Cowles Foundation.
- Granovetter, M., & S., R. (2001). *Outlines of Public Utility Economics*. Nueva York: Macmillan.
- Hall, P. (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton: Princeton University Press.
- Herreño Castellanos, D., & Fernández de Mantilla, L. (2008). Reflexiones sobre Gobernabilidad: el SITM como política Pública (Santander-Colombia). *Reflexión Política*, 10 (19), 176-187.
- Hinojosa, S. A. (2010, diciembre). *Indicador de elegibilidad para proyectos APP*. Retrieved abril 18, 2013, from Ikons ATN Asesores en Transacciones de Negocios: <http://www.ikonscorp.com/publicaciones>
- Holcombe, R. (2000). Public Goods Theory and Public Policy. *Journal of Value Inquiry* (34,2-3), 273-286.
- Homeland Security. (2010). *Innovative Public Private Partnerships: A Pathway to Effectively Solving Problems*. US Department of Homeland Security.
- Huerta Moreno, M. G. (2005). El neoliberalismo y la conformación del Estado subsidiario. *Política y cultura* (24), 121-150.
- ITESM Y BID. (2013a). Metodología Integral de Evaluación de Proyectos en Asociación Público-Privada. *Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios (DAPPIS)*.
- ITESM Y BID. (2013b). Aspectos conceptuales y modalidades de las Asociaciones Público-Privadas. *Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios (DAPPIS)*.
- Kraft, M., & Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (2nd. ed.). (C. Press, Ed.) Washington, DC.
- Laffont, J., & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in procurement and Regulation*. Cambridge: MIT Press.
- Lawson, T. (2005). The Nature of Institutional Economics. *Evolutionary and Institutional Economics Review* (2 (1)), 7-20.
- Lechner, N. (1992). El debate sobre Estado y Mercado. *Nueva Sociedad* (121).

- Medalye, J. (2006, Noviembre 21). *Support and opposition of public-private partnerships*. Retrieved agosto 12, 2013, from The Encyclopeida of Earth: <http://www.eoearth.org/view/article/156347/>
- Medina Núñez, I. (1998). Estado benefactor y reforma del Estado. *Espiral* , IV (11), 23-45.
- Millán, G. (2009). *Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y la Provisión de Servicios Públicos: Experiencia del Reino Unido*.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance*. (Version en castellano editada por Aguilar , Madrid).
- Natera Peral, A. (2005, mayo-diciembre). *La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública*. Retrieved from Publicación electrónica de las revistas de INAP: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&view&path%5B%5D=391>
- North, D. (1990). La Nueva Economía Institucional. *Revista Libertas* 12.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE. (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2008). *Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money*. Paris: OECD Publishing.
- OCDE . (2010). *Dedicated Public Partnership Units. A survey of Institutional and Governance Structures*. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Paris: OCDE.
- OCDE. (2012, junio). *Public Governance and Territorial Development Public Management Committee. 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials*. Retrieved from Hand-out. From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnership: <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/48144872.pdf>
- OCDE. (2012a). *Background paper on Excessive Prices*.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Pérez Salazar, M. (2009). Necesidades, derechos y políticas públicas: una mirada desde la teoría económica. *Revista de Economía Institucional* , 11 (20), 253-269.

Peters, G. (2004). Cambios en la naturaleza de la Administración Pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles. In M. d. Pardo, *De la administración pública a la gobernanza* (pp. 69-95). México: Colmex.

PIAPPEM. (2010). *Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos*: <http://www.piappem.org/file.php?id=295>

Przeworski, A. (1990). *Capitalismo y socialdemocracia*. (A. E. Mexicana, Ed.) D.F., México.

Quesada Lastiri, G. (2010). *Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos*. (B. y. FOMIN, Ed.) Retrieved 9 18, 2013, from PIAPPEM Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos: <http://www.piappem.org/file.php?id=295>

Rabotnikof, N. (1998). Público-Privado. *Debate Feminista*, 18, 3-3.

Sanger, T., & Crawley, C. (2009, Abril). The Problem with Public-Private Partnerships: Economic crisis exposes the high costs and risks of P3s. *Canadian Centre for Policy Alternatives*.

Seattle Voter. (2001). *Public-Private Partnerships in Seattle*. Suplemento del Seattle Voter, Seattle.

SHCP.(2023). *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*: <http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/ppi/ProyectosAPP/Manual%20APP%202021112.pdf>

Simon, H. (1957). *Administrative Behavior*. Nueva York: Macmillan.

Smith, A. L. (2011, June). *America's First PPP Toll Bridge or, "Ye Olde PPP"*. Retrieved may 4, 2013, from Papers & Speeches-NCPP (The National Council for Public- Private Partnerships): <http://www.ncppp.org/wp-content/uploads/2013/03/PS-June2011-YeOldePPP.pdf>

Steiner, K., & Marom, W. (2012). *The Role of Public-Private Partnerships in Driving Innovation*. Retrieved mayo 4, 2013, from The Global Innovation Index 2012. Stronger Innovation Linkages for Global Growth: <http://www.globalinnovationindex.org/gii/main/fullreport/index.html>

Temin, P. (1991). The Spoils of War: The Cause of the Great Depression. In M. Press (Ed.), *Lessons from the Great Depression*. Estados Unidos.

Toboso, F. (1997). ¿En qué se diferencian los enfoques de análisis de la vieja y la nueva economía institucional? *Hacienda Pública Española: revista de economía pública* (4), 175-192.

Weber, M. (2005). *Economía y sociedad* (J. Medina Echavarría, J. Roura Parella, & E. Ímaz, Trans.) México: Fondo de Cultura Económica.

Williamson, O. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. Nueva York: The Free Press.

Williamson, O. (1999). Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective. *Journal of Law Economics* (15), 306-342.

Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature* (38), 595-613.

Williamson, O. (2005). The Economics of Governance. *The American Economic Review* (95(2)), 1-18.

Woodhouse, D. (2010). *Marco Regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en Estados de la República Mexicana: Análisis comparativo de la legislación en materia de PPS y Concesiones*. PIAPPEM: Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos. México: BID y FOMIN.

#### ***Legislación consultada:***

*Código Administrativo del Estado de México*, disponible en:  
<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>

*Dictamen de las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público, y Estudios Legislativos, a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas*, disponible en:  
[http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-12-14-1/assets/documentos/dictamen\\_minutaLAPP.pdf](http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-12-14-1/assets/documentos/dictamen_minutaLAPP.pdf)

*Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, presentada por el Titular del Ejecutivo*, disponible en:  
<http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=1014>

*Ley de Asociaciones Público Privadas*, disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP.pdf>

*Ley de Expropiación*, disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>

*Ley General de Contabilidad Gubernamental*, disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>



*Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes*, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Aguascalientes/wo18683.pdf>

*Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas Para El Estado de Baja California*, disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=105>

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California*, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDBienesPub/pdf/B0.pdf>

*Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche*, disponible en:

[http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1102:decreto-138&catid=10:decretos&Itemid=21](http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com_content&view=article&id=1102:decreto-138&catid=10:decretos&Itemid=21)

*Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas*, disponible en:

<http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Leyes/proyectos.pdf>

*Ley de Concesiones de Servicios en Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas*, disponible en:

<http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/Legislacion-Vigente/ley-de-concesiones-de-servicios-e-infraestructura-p-blica-para-el-estado-de-chiapas.html>

*Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua*, disponible en:

<http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/774.pdf>

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza*, disponible en:

<http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/normatividad/index.php?tsj=02&n=1>

*Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza*, disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=107>

*Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango*, disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Leyes/PIPS.pdf>

*Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato*, disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes?page=2>

*Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, disponible en: <http://sfa.guanajuato.gob.mx/pdf/2013/proyectos.pdf>

*Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo*, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo.php?edo=13&idPoder=2&liberado=N>

o

*Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios*, disponible en:

[http://programas.jalisco.gob.mx/pdfLeyes/Ley\\_Proyectos\\_Inversion\\_Prestacion\\_Servicios\\_Jalisco.pdf](http://programas.jalisco.gob.mx/pdfLeyes/Ley_Proyectos_Inversion_Prestacion_Servicios_Jalisco.pdf)

*Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios*, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo2.php?ordenar=&edo=16&catTipo=4>

*Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos*, disponible en: <http://www.transparenciamorelos.mx/leyes/77.pdf>

*Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit*, disponible en:

[http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/leyes/asociaciones\\_publico\\_privadas.pdf](http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/leyes/asociaciones_publico_privadas.pdf)

*Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León*, disponible en:

[http://sg.nl.gob.mx/Transparencia\\_2009/Archivos/AC\\_0001\\_0002\\_0056918-0000001.pdf](http://sg.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0002_0056918-0000001.pdf)

*Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio para los proyectos de prestación de servicios a largo plazo y sus anexos del Distrito Federal*, disponible en: [cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1733.doc](http://cgservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1733.doc)

*Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla*, disponible en:

[http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Puebla/Ley\\_PPS\\_Puebla\\_11-02-2011.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Puebla/Ley_PPS_Puebla_11-02-2011.pdf)

*Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro*, disponible en:

<http://www.legislaturaqro.gob.mx/asuntos-legislativos/consulta/leyes.html>

*Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo*, disponible en:

<https://shacienda.groo.gob.mx/dpublica/bajar.php?id=216>

*Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora*, disponible en:

[http://www.congresoson.gob.mx/Leyes\\_Archivos/doc\\_207.pdf](http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_207.pdf)

*Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios*, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Leyes/TABLEY74.pdf>

*Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco*, disponible en:

<http://tempo.congresotabasco.gob.mx/documentos/2013/LXI/OFICIALIA/Ley%20de%20Adquisiciones,%20Arrendamientos%20y%20Prestacion%20de%20Servicios%20del%20Edo.pdf>

*Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas*, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Tamaulipas/wo26187.pdf>

*Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave*, disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/?p=ley>

*Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán*, disponible en:

[http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Yucatan/LEY\\_%20PPS.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Yucatan/LEY_%20PPS.pdf)

*Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas*, disponible en:

[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5276519&fecha=05/11/2012](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276519&fecha=05/11/2012)

*Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes*, disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=116>

*Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas*, disponible en:

<http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Reglamentos/Ley-Proyectos.pdf>

*Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal*, disponible en:

[http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/reglamento\\_local/RLADF.pdf](http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/reglamento_local/RLADF.pdf)

*Reglas para realizar los proyectos y contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal*, disponible en:

[http://www.finanzas.df.gob.mx/presupuestal/documentos/reglas\\_prestacion\\_servicios.pdf](http://www.finanzas.df.gob.mx/presupuestal/documentos/reglas_prestacion_servicios.pdf)

*Reglamento del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México "De la Participación Público-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios"*, disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2007/jun196.pdf>

*Reglamento de la Ley de Proyectos de prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, disponible en:

<http://sfa.guanajuato.gob.mx/pdf/2011/reglamento-proyectos-011.pdf>

*Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato*, disponible en:

[http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Guanajuato/Reglamento\\_LeyPPS\\_%20Guanajuato\\_P.O.\\_24-Dic-2010.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Guanajuato/Reglamento_LeyPPS_%20Guanajuato_P.O._24-Dic-2010.pdf)

*Reglamento de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus municipios*, disponible en:

[http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Reglamento\\_Ley\\_Proyectos\\_Inversion\\_Jalisco.pdf](http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Reglamento_Ley_Proyectos_Inversion_Jalisco.pdf)

*Reglamento de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora*, disponible en:

[http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Sonora/Reglamento\\_Ley\\_APP.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Sonora/Reglamento_Ley_APP.pdf)

*Reglamento de la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios*, disponible en:

[http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Tabasco/reglamento\\_ley\\_proyectos.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Tabasco/reglamento_ley_proyectos.pdf)

17  
2  
:

## **Anexo**



Estados

Principios	Estados de México										Quintana Roo		
	Guajuato	Guerrero	Hidalgo	Jalisco	MEX	Michoacán	Morritos	Nayarit	Nuevo León	Oaxaca	Puebla	Queretaro	QR
	GTO	GRO	HGO	JAL	MEX	MICH	MOR	NAY	NL	OAX	PUE	QRO	QR
Resultado de la escala	1.6	6.63	6.1	6.6	6.6	4.175	6.425	6.425	6.35	1.6	5.175	4.8	5.125
I. Marco institucional específico y sólido.													
2.5	0	5	8	10	10	2.8	4.5	4.5	5	0	4.3	3	4.1
2.5	0	0	0	2	2.5	2	2	2.5	2.5	0	2	2	2
2.5	0	0	0	2	2.5	0	0	0	0	0	0	0	0
1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1
1.4	0	0	0	1	1.5	0	0	0	0	0	0	0	0.3
1.5	0	0	0.5	1.5	1.5	0.3	0.5	0.5	0.5	0	0.3	0	0.3
1	0	0	1	1	1	0.5	1	0.5	1	0	1	0	0.5
II. Roles operacionales y capacidades específicas													
II.1	0	0	10	10	10	7.5	10	10	10	0	10	5	10
II.1.1	0	0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	0	2.5	2.5	2.5
II.2	0	0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	0	2.5	2.5	2.5
II.3	0	0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	0	2.5	2.5	2.5
II.4	0	0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	0	2.5	2.5	2.5
III. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas													
III.1	4	7	4	4	4	4	7	7	4	4	4	7	4
III.1.1	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
III.2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
III.3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
III.4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV. Competencia en los mercados													
IV.1	0	0	0.8	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0
IV.2	0	0	0.8	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0

Principios	Quintana Roo		San Luis Potosí		Sinaloa		Sonora		Tabasco		Tamaulipas		Tlaxcala		Veracruz		Yucatán		Zacatecas		Cumplimiento
	OO	SLP	SIN	SON	TAB	TAMPS	TLAX	VER	YUC	ZAC											
Resultado de la escala	1.6	1.6	1.6	7.3	6.825	6.63	1.6	5	1.6	5	5	1.6	5	1.6	5	1.6	5	1.6	5	1.6	4-11/09/97
1. Marco institucional específico y sólido.	0	0	0	8	6.1	5	0	3.6	0	3.6	0	3.6	0	3.6	0	3.6	0	3.6	0	3.6	3.8040303
2.5 1.1 Ley APP	0	x	0	x	2	2.5	✓ APP 14-jul-08	2	✓ Ley de PPS 02-may-07	2.5	✓ APP 20-abr-09	0	x	0	x	2	✓ Ley de PPS 02-nov-07	2	✓ Ley de PPS 24-jul-09	0	x
2.5 1.2 Reglamento APP	0	x	0	x	2	2.5	✓ 14-jul-08	2	✓ 10-ene-09	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x
1 1.3 Plan guía de política pública	0	x	0	x	1	1	✓	1	✓	1	✓	0	x	1	✓	1	✓	1	✓	0	x
1.4 Guía medidas cuantificables	0	x	0	x	0.3	0.5	✓ Reg	0.3	✓ Ley y Reg	0	x	0	x	0.3	✓ Ley	0.3	✓ Ley	0.3	✓ Ley	0	x
1.5 Guía medidas no cuantificables	0	x	0	x	0.3	0.5	✓ Reg	0.3	✓ Ley y Reg	0.5	✓ Ley	0	x	0.3	✓ Ley	0.3	✓ Ley	0.3	✓ Ley	0	x
1 1.6 Estructura del contrato	0	x	0	x	1	1	✓	1	✓	1	✓	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x
II. Roles organizacionales y capacidades específicas	0	0	0	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	6.5
2.5 11.1 Secretaría de finanzas (responsabilidad explícita)	0	x	0	x	2.5	2.5	✓	2.5	✓	2.5	✓	0	x	0	x	2.5	✓	2.5	✓	0	x
2.5 11.2 Existe Unidad de responsabilidades	0	x	0	x	2.5	2.5	✓	2.5	✓	2.5	✓	0	x	0	x	2.5	✓	2.5	✓	0	x
2.5 11.3 Autoridad contratante	0	x	0	x	2.5	2.5	✓	2.5	✓	2.5	✓	0	x	0	x	2.5	✓	2.5	✓	0	x
2.5 11.4 Autoridad auditora independiente (sí/no)	0	x	0	x	2.5	2.5	✓	2.5	✓	2.5	✓	0	x	0	x	2.5	✓	2.5	✓	0	x
III. Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	4	4	4	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	4.51515152
2 11.1 Ley contabilidad gubernamental	2	✓	2	✓	2	2	✓	2	✓	2	✓	2	✓	2	✓	2	✓	2	✓	2	✓
2 11.2 Ley de transparencia y acceso a la información	2	✓	18-abr-08	2	✓	26-abr-02	2	✓	31-may-04	2	✓	05-jul-07	2	✓	22-may-07	2	✓	27-jun-08	2	✓	30-ago-07
3 11.3 Mecanismos de transparencia y acceso a la información en la Ley APP	0	x	0	x	3	3	✓	3	✓	3	✓	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x
3 11.4 Consultas públicas para involucrar a los usuarios	0	x	0	x	0	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x
IV. Competencia en los mercados	0	0	0	0	0	0.8	0	0	0	0	0.8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10 IV. Provisiones de competencia en la legislación	0	x	0	x	0	0.8	✓	0	x	0.8	✓	0	x	0	x	0	x	0	x	0	x