

Capítulo III. Las asociaciones público privadas en México. Un marco institucional intermedio

En los capítulos anteriores, se hizo un recorrido conceptual para definir las asociaciones público privadas como mecanismos de tipo mercado, impulsados y promovidos como parte de los fundamentos teóricos de la Nueva Gerencia Pública. Asimismo, se contextualizó la experiencia internacional sobre el establecimiento y conceptualización de las asociaciones público privadas. En el presente apartado se explica el funcionamiento y establecimiento de las APP en México, con la finalidad de conocer cómo se han definido en el país, cuál ha sido su proceso de implementación desde el marco legal, marco institucional, y en los aspectos económico, político y social. Asimismo, se hace un breve diagnóstico a nivel nacional sobre los proyectos de inversión¹⁴ en México, con la finalidad de tener un panorama general sobre cuál es el tipo de infraestructura en la que se invierte a nivel federal y en cada uno de los estados, los tipos de proyectos que se priorizan por ramo de actividad, entre otros. Finalmente, se cierra con el contexto sobre el sector salud en México para iniciar el capítulo IV con la experiencia de APP en el sector salud e introducirnos al análisis del estudio de caso.

El siguiente mapa conceptual sintetiza y esquematiza lo que ya vimos en capítulos anteriores sobre el concepto de APP, su funcionamiento y su ámbito de competencia. Así como, los elementos necesarios para que puedan ser exitosos este tipo de proyectos. Es decir, nos permite tener una visión general sobre las APP.

¹⁴ Proyectos de inversión registrados en la cartera de proyectos de la SHCP del PEF 2015.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



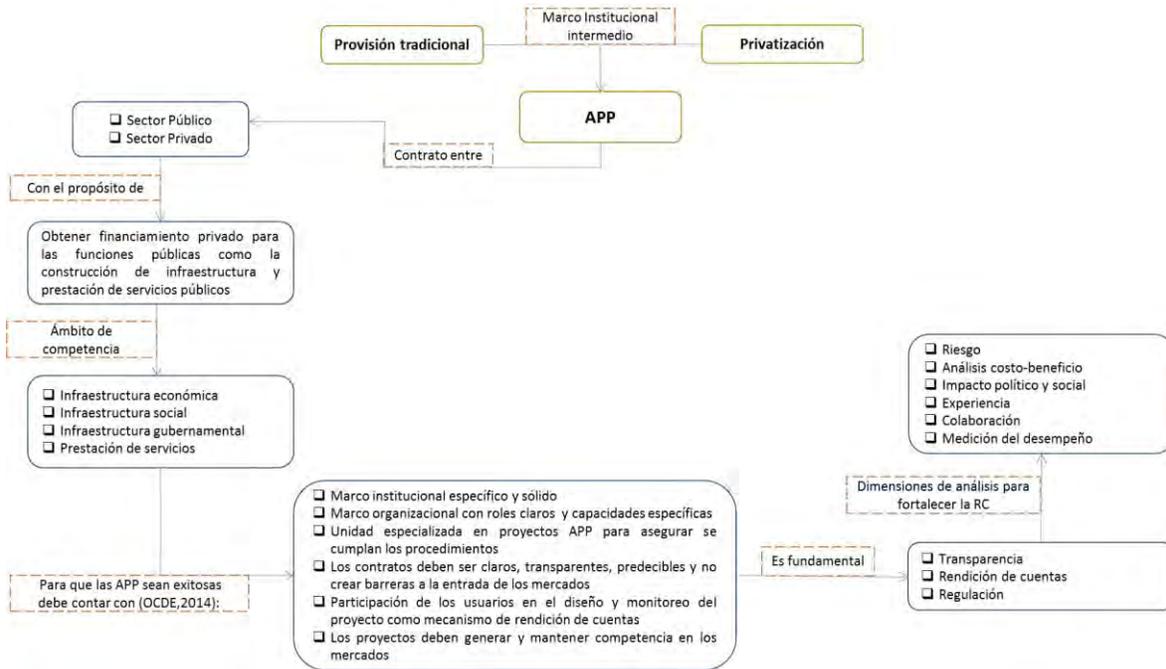
UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Figura 3. Mapa conceptual Asociaciones Público Privadas



Fuente. Elaboración propia

Una vez que se ha definido a las APP, su estructura, funcionamiento, así como su ámbito de competencia para identificar los elementos mínimos que deben tener para que sean exitosas y se lleven a cabo en un ambiente propicio. Es fundamental, considerar algunas dimensiones de análisis que sirven para evaluar su pertinencia y fortalecer la rendición de cuentas en torno a estos esquemas. Por lo anterior, se profundizará en el estudio de las APP en México, particularmente en el sector salud.

3.1 Las asociaciones público privadas en México

En las últimas tres décadas, México y gran parte de los países de América Latina ha experimentado transformaciones profundas que han impactado en los aspectos político, económico y social; el papel del Estado se transforma y pasa de un estado propietario y rector a un estado neoliberal y modernizado, esto es, el estado adquiere un papel regulador entre las fuerzas del mercado y el proceso de globalización.

En el caso de México, los cambios más profundos se dan con la Reforma del Estado de Salinas (1988-1994), la cual cambia significativamente la relación Estado-sociedad-mercado. La reforma fue un proceso profundo que trastocaba todos los órdenes de la nación y que responde a una concepción de política definida (neoliberalismo) que buscaba redefinir los límites de lo público y lo privado para propiciar una relación diferente entre en Estado y sociedad (Sánchez, 2013).

En el marco de importantes reformas de liberalización y privatización, a mediados de los noventa se dan los primeros cambios institucionales, principalmente a nivel federal, para producir bienes y servicios públicos a través de esquemas APP.

3.1.1 Establecimiento de las APP

México, fue el primer país de América Latina en usar APP en infraestructura. A finales de la década de los ochenta, México realizó tres proyectos de ensayo que tuvieron éxito. Los buenos resultados llevaron al nuevo gobierno del presidente Salinas de Gortari a desarrollar un programa para construir más de 4 000 km de carreteras concesionadas a partir de 1989. Según el plan, el Ministerio de Transportes seleccionaría las rutas y fijaría las tarifas máximas (en términos reales). Los proyectos usarían financiamiento privado, a diferencia de los tres casos de demostración, y se exigía que 70% de los recursos fueran provistos por bancos u otras fuentes externas de financiamiento. El gobierno proveía un mecanismo de garantía contra riesgos de costos o de demanda (tráfico) a través de la posibilidad de alargar los plazos de la concesión. Las concesiones se entregaban mediante licitaciones competitivas (aunque sólo a firmas domésticas), usando como criterio la oferta que solicitaba el menor plazo de concesión, el que legalmente no podía exceder 15 años (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

En un principio, el programa pareció tener éxito, con 53 carreteras de peaje concesionadas. Esto representaba un total de 5 500 km de carreteras. Pocos años después, el programa colapsó y 20 concesiones debieron ser intervenidas por el Estado, integrándolas a un fideicomiso público denominado FARAC (Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas). Según Ortiz, Bain y Carniado (2006, citado en Engel, Fischer y Galetovic 2014), los patrocinadores perdieron cerca de 3 000 millones de dólares. Los plazos de las concesiones restantes fueron extendidos en promedio por 20 años, y en algunos casos por periodos más largos. Un ejemplo es la concesión México-Toluca, cuyo plazo se extendió

desde los dos años y cuatro meses originales a 42 años (Rogozinsky y Tovar, 1998, citado en Engel, Fischer y Galetovic, 2014).

El rescate de las APP comenzó con la extensión de los plazos de concesión, pero esto fue insuficiente en los casos frecuentes de carreteras con escasa demanda o costos excesivos que hicieron que los proyectos fueran inviables. La devaluación de 1994 exacerbó los problemas y los extendió a los bancos que habían financiado los proyectos. Esto explica que en 1997 el gobierno haya debido intervenir 23 concesiones, asumiendo sus deudas bancarias. Para facilitar el manejo de estas concesiones, se creó el FARAC, que quedó a cargo del mantenimiento, operación y explotación de 4 500 km de carreteras.

En resumen, pese a que se construyeron los proyectos, se puede decir que el resultado de la primera generación de concesiones mexicanas fue un desastre (Ortiz, Bain y Carniado, 2006, citado en Engel, Fischer y Galetovic 2014).

El gobierno mexicano aprendió de esta amarga experiencia y estableció dos nuevas modalidades para las APP de infraestructura. El Nuevo Modelo de Concesiones es un programa tradicional de concesiones con pago por uso (peajes) con correcciones a varios errores de la primera generación de concesiones. El modelo de PPS (Proyectos de Prestación de Servicios) es utilizado en aquellos casos en que no desea cobrar peaje o se trata de infraestructura en sectores tales como salud, educación o transporte público, en los que se usan pagos por disponibilidad combinados con peajes sombra ((Engel, Fischer y Galetovic 2014).

En el Nuevo Modelo de Concesiones se asignan los proyectos a las empresas que, habiendo cumplido exigencias técnicas, financieras y legales, solicitan el menor subsidio por el proyecto. El proceso de asignación es más transparente y los participantes en el proceso pueden proponer modificaciones al proyecto. Bajo el Nuevo Modelo de Concesiones ha habido más competencia por los proyectos y ha sido común que los adjudicatarios sean sindicatos formados por empresas domésticas e internacionales con experiencia en el manejo y operación de autopistas concesionadas. Bajo los nuevos contratos, los sobrecostos son responsabilidad de la empresa, a menos que respondan a peticiones del Ministerio de Transportes, en cuyo caso éste compensa el aumento de costos. Un comité se encarga de la supervisión de la calidad de las obras. Otra mejora

importante es que los proyectos se adjudican solamente cuando se han conseguido las servidumbres de paso. Una ventaja adicional del nuevo esquema es que las estructuras financieras de las empresas de giro único son robustas y como los recursos utilizados son en su mayoría locales, el riesgo cambiario es menor (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

El nuevo esquema ha sido exitoso, en mayo de 2007 ya había 1 500 millones de dólares en proyectos en construcción (Athié, 2007, citado en Engel, Fischer y Galetovic 2014), y varios otros estaban en proceso de ser concesionados. La competencia por los proyectos fue mayor que antes; por ejemplo, en el caso de Morelia-Salamanca hubo cinco interesados.

Bajo el Modelo de Prestación de Servicios (PPS), el Estado se compromete a realizar pagos periódicos desde el presupuesto del Ministerio de Transportes, aunque también asume riesgo por la existencia de peajes sombra. El ministerio provee el diseño conceptual del proyecto y una lista de requerimientos, y la regla de adjudicación es al postulante que solicita el menor valor presente de los pagos anuales. La duración de los contratos es de 15 a 30 años (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

En el país se desarrolló un último programa con el nombre de Utilización de Activos Carreteros, mediante el cual el Ministerio de Transporte licitaría carreteras de peaje ya construidas. La empresa concesionaria habría de ocuparse del mantenimiento y operación de la carretera a cambio de los ingresos por peajes. En este caso, la variable de licitación era el monto que la empresa de giro único estaba dispuesta a pagar por la concesión. Estos recursos se destinan a nuevas carreteras, normalmente –aunque no siempre- con alguna relación con la autopista concesionada (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

Una deficiencia del esquema de concesiones en México es que hasta enero de 2012 no disponía de un cuerpo legal especializado en APP. Con anterioridad, el respaldo legal para estos esquemas en transporte vial estaba repartido en distintas leyes, tales como: la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Caminos y Autotransporte Federal y la Ley de Vías Generales de Comunicación (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

La nueva ley, promulgada en enero de 2012, crea un esquema de APP válido para todos los sectores, abarcando incluso centros de investigación científicos. Pese a que es un

avance importante disponer de una ley aplicable a todos los sectores, una simple lectura arroja varios aspectos de leyes previas de otros países, incluidas algunas de las debilidades que llevaron a que éstas fueran reformadas en los países de origen. Un ejemplo a destacar es el principio de equilibrio financiero, que señala que cualquier actuación administrativa, legal o jurisdiccional que podría tener algún efecto en los flujos del proyecto debe ser compensada (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

Segundo, la ley deja demasiado abierto el espacio para la renegociación de los contratos de concesión, ya que éstas se limitan a no exceder 20 por ciento del valor del proyecto durante los primeros dos años posteriores a la adjudicación. Las renegociaciones de los contratos han sido uno de los principales problemas asociados a las APP, y la ley no ataca ese problema de manera eficaz. El sistema de resolución de conflictos define comités de expertos para cada proyecto, como en la ley Chilena de 1996. Debido a las deficiencias de ese sistema, la reforma a la ley Chilena de APP de 2008 lo modificó, creando un panel experto permanente que ofrece recomendaciones sin sesgos. Dichas recomendaciones deben ser consideradas por las comisiones, quienes además ven limitadas sus atribuciones por la obligación de ajustarse a derecho (en vez de equidad) en sus decisiones. Por último, el mecanismo para tramitar las propuestas de iniciativa privada sufre de los mismos problemas que la ley Chilena de 1996. Es decir, se otorga protección a proyectos que son obvios o que interfieren con el desarrollo de otros proyectos ya planificados (como ocurrió en Chile con el túnel el Salto Kennedy), además de otorgarle una ventaja a la empresa que introdujo la iniciativa privada, lo que puede desalentar a otras empresas de participar en el proyecto, reduciendo así la competencia (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

En conclusión, las principales causas de los problemas que enfrentaron los proyectos de APP fueron la ausencia de estudios técnicos y económicos definitivos, la falta de experiencia en APP de los adjudicatarios y del gobierno, patrocinadores que hicieron ofertas con plazos exageradamente cortos y sobreestimando costos porque confiaban en la protección implícita del Estado y, por último, una variable de adjudicación equivocada. El costo fue enorme: en una época de crisis, el país debió destinar importantes recursos para resolver los problemas causados por las APP en infraestructura vial. El país ha aprendido de la experiencia y los nuevos esquemas de APP corrigen varios de los problemas más importantes destacados en las concesiones. Sin embargo, no todos estos aspectos fueron bien recogidos en la reciente Ley de APP, la que mantiene condiciones excesivamente

favorables para los patrocinadores, lo que podría generar problemas en el futuro (Engel, Fischer y Galetovic 2014).

3.1.2 Funcionamiento de las APP

Una vez contextualizado el establecimiento de las APP en México, y como parte de la estrategia en años recientes de impulsar estos esquemas como alternativa de financiamiento para la prestación de servicios públicos y de infraestructura que el gobierno junto con el sector privado, realizan. También es importante conocer su funcionamiento, para lo cual debemos identificar el marco legal e institucional en el que se desarrollan los proyectos de APP desde su diseño, implementación y supervisión. Asimismo, identificar las implicaciones que este tipo de proyectos tiene en los ámbitos económico, político y social para saber si es pertinente o no su implementación. Y, si lo es, en qué casos pueden impulsarse estos esquemas y qué beneficios, en términos del interés general, se pueden obtener con ellos.

Debido a que en el país se promovían medidas para fomentar el libre mercado, la expansión del capital privado y la participación de éste en las actividades que otrora eran consideradas exclusivas del Estado, comienza un proceso de desregulación (eliminar leyes y reglamentos), para que las firmas privadas puedan acceder a esas actividades (Vicher, 2014).

Este hecho se plasma de forma muy clara en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 desde el que se prescribe la desincorporación del Gobierno Federal, de las entidades paraestatales que ya no satisfagan el objeto para el que fueron creadas, o en los casos en que éste puede ser atendido de manera más eficiente por otras instancias (Vicher, 2014), o bien, se ordena:

“Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía” (PND, 2013: 133).

Aunque las APP tienen sus orígenes desde 1992 en México, su símil, los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), aparecen por primera vez en la normatividad mexicana

mediante el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios” que publicaron las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y Función Pública, esta última encargada de vigilar las compras públicas con recursos de la federación¹⁵. En marzo de 2003, dicho documento se sustituyó con el Acuerdo del mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004; su fundamento se vinculó al artículo 134 Constitucional (Vicher, 2014).

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 gobierno. Estos proyectos, además de permitir la participación privada en el diseño, financiamiento, modernización, operación y mantenimiento de infraestructura para obtener mayor eficiencia en la prestación de servicios a través de lograr economías de escala, también distribuyen los riesgos inherentes del proyecto entre el privado y el sector público. Sin embargo, 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 (Correa, 2014).

3.1.2.1 Marco Legal

En enero de 2012 se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) que establece y regula los esquemas de asociación. Lo que busca la ley es un marco regulatorio accesible, actualizado y simplificado para proveer de mayor certidumbre a los involucrados (PNI, 2014). Las APP a diferencia de los esquemas de PPS permiten una amplia participación del sector privado en todas las etapas de los proyectos y sin tantas restricciones desde el marco institucional.

La última reforma a la LAPP se hace el 11 de agosto de 2014 en el marco de las reformas del Estado aprobadas durante el mismo año. Entre los artículos modificados en la presente ley se encuentran el Art. 2 y el Art. 10, en el primero se define lo que son los proyectos de APP y el segundo se refiere a cómo se da la participación del sector privado.

¹⁵ 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 (Correa,2014).

“Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermedios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País. Párrafo reformado DOF 14-07-2014” (Art. 2, LAPP).

“Los esquemas de asociación público-privada regulados en la presente Ley son opcionales y podrán utilizarse en relación con actividades cuya legislación específica prevea la libre participación del sector privado, o bien, mediante, el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones, para la prestación de los servicios correspondientes y no podrán referirse a los casos en los que las disposiciones aplicables señalen que no pueda intervenir el sector privado. Artículo reformado DOF 11-08-2014” (Art. 10, LAPP).

Cabe decir, que los esfuerzos por permitir la participación del sector privado en la provisión y desarrollo de bienes y servicios públicos se iniciaron desde los años noventa. Es posible identificar que la LAPP se inscribe en el marco de promoción impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a través del Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)¹⁶, que ya ha sido replicado por los gobiernos de distintos países de la región, y bajo el cual varios estados de la República han promovido la expedición de diversas leyes y reglamentos para la formación de APP, que en el caso mexicano contravienen lo establecido en la Constitución y ponen en entredicho el interés público y la rectoría económica del Estado (Witker, 2015).

Los esquemas de APP contradicen lo dispuesto en los artículos 25, 27, 28, 73, fracción VIII y 134 Constitucionales¹⁷, entre otras cuestiones, porque no son sometidos a los controles y vigilancia presupuestaria establecidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y

¹⁶ A través del PIAPPEM, el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), brinda apoyo técnico y financiero a las entidades federativas de México para crear las condiciones jurídicas, institucionales y técnicas necesarias para el desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada de carácter estatal a través de mecanismos alternativos a la inversión pública tradicional con el fin de que ofrezcan infraestructura y servicios: con altos niveles de calidad, que no podrían proveer con esquemas tradicionales, de manera más rápida y oportuna.

¹⁷ Ver Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (Witker, 2015).

Según Witker (2015), respecto a la excepción que la LAPP plantea a los controles establecidos por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, habría que remitirse al artículo 7 de la LAPP, que establece:

“La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, *los reglamentos y disposiciones que de ellas emanen, no serán aplicables a los proyectos de asociación público privadas, salvo en lo que expresamente la presente Ley señale.* [Cursivas del autor.]”

La principal preocupación radica en que la LAPP suaviza la ya de por sí relajada normatividad de contratos administrativos de obra pública, adquisiciones, arrendamiento y servicios y otorgamiento de concesiones, así como de deuda pública y de presupuesto y responsabilidad hacendaria (Witker, 2015).

Por su parte, el artículo 134 de la Constitución establece que:

“...las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicará o llevarán a cabo *a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública.* [Cursivas del autor]”

No obstante, con las modificaciones aprobadas al artículo 42 de la Ley de Obras Públicas, consecuencia de la LAPP, dependencias y entidades podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública consagrado por el artículo en mención. Lo anterior, a pesar de que dichas contrataciones no se hayan solicitado por el gobierno o no estén justificadas, pues ahora la LAPP permite a los particulares interesados y que cuenten con los recursos para desarrollar un proyecto de asociación público privada presentar su propuesta a la dependencia o entidad federal competente (Witker, 2015).

Otro aspecto, no menos importante, es la simulación avalada por la LAPP respecto de la adquisición de deuda pública. Los proyectos de APP generalmente se establecen de 5 a 10 años, lo que permite contemplar con anterioridad el pago a los inversionistas privados dentro de los presupuestos públicos del siguiente año. En ese sentido, el pago de proyectos APP se considera un “gasto corriente” sobre el cual no se ejerce la misma vigilancia que si se tratara expresamente de un rubro de deuda pública (Witker,2015), tema en el que profundizaremos más adelante.

Con base en lo anterior, se puede decir que efectivamente se da una reconfiguración de funciones entre el sector público y el sector privado, el Estado no sólo deja de asumir su papel como garante del bienestar general proporcionando los servicios públicos fundamentales como la seguridad pública, la salud o la educación, sino que además el sector privado va ganando espacios como principal proveedor de estos bienes y servicios que ahora se insertan en la lógica del libre mercado y que sólo beneficiarán a quien pueda pagar por ellos. Lo cual, puede traducirse como otra estrategia de privatización de los servicios e infraestructura públicos.

Asimismo, la falta de controles legislativos y de vigilancia a los proyectos de APP, y la forma paliativa en que la LAPP está manejándolos, considerándolos como gasto corriente y no como deuda, también es una forma de endeudamiento público que en el largo plazo va a costar más a los gobiernos al comprometer su gasto público para el pago de éstos.

Por su parte, y en este afán de promover e impulsar los esquemas de APP en México, el PIAPPEM propone una clasificación jurídica de las APP, dependiendo la forma legal que adopte la asociación correspondiente, es decir, el tipo de instrumento jurídico mediante el cual la entidad pública se asocia con la entidad privada, y se clasifica en cuatro categorías:

- Empresas público privadas o mixtas, que comprenden a las empresas de participación estatal ya sea mayoritaria o minoritaria, a los fideicomisos públicos, y a las empresas sin personalidad jurídica de participación mixta;
- Contratación tradicional, que comprende la contratación de obra pública, servicios relacionados con la obra pública, arrendamientos, adquisiciones, suministros o servicios;

- Régimen de concesiones, que comprende las actividades sujetas a concesión, permiso, autorización o licencia mediante las cuales el Estado delega o faculta a una persona del sector privado para que explote un bien o servicio a cargo del estado; y,
- Contratación integral, que comprende la contratación a largo plazo de servicios que requiere la autoridad contratante para poder dar un mejor cumplimiento a su objeto o función y que para ser prestados pueda resultar necesario realizar diversas actividades como el diseño, el financiamiento, la construcción, la puesta en marcha, la operación y el mantenimiento de cierta infraestructura básica y la provisión de ciertos servicios auxiliares (Woodhouse, 2010).

El siguiente cuadro presenta las leyes federales que regulan a las APP de acuerdo a su clasificación jurídica. Cabe decir que existe una gama aún mayor de leyes estatales y municipales en materias específicas.

Cuadro 3.1 Leyes federales que regulan las APP por clasificación

Empresas público privadas o mixtas	Contratación tradicional	Régimen de concesiones	Contratación integral
<ul style="list-style-type: none"> • La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, • La Ley Federal de Entidades Paraestatales, • La Ley General de Sociedades Mercantiles, • La Ley General de Sociedades Cooperativas, • La Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, • La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, • El Código de Comercio, • El Código Civil Federal, • Las leyes orgánicas de la administración pública de las entidades federativas y sus municipios, • Las leyes de entidades paraestatales y paramunicipales en los estados, y • Los códigos civiles de las entidades federativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • La ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, • La ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios 	<ul style="list-style-type: none"> • La Ley General de Bienes Nacionales, • Las leyes que regulan la explotación de bienes del dominio público y la prestación de servicios públicos en las distintas entidades federativas, <p>Leyes específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La Ley de Aguas Nacionales, • La Ley Minera, • La Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, • La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, • La Ley Aduanera, • La Ley de Aeropuertos, • La Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, • La Ley de Puertos, • La Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, • La Ley Federal de Telecomunicaciones, • La Ley Federal de Radio y Televisión, • La Ley de Vías Generales de Comunicación, • La Ley de Pesca, • La Ley General de Salud, y • La Ley Federal de Seguridad Privada 	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público <p>Leyes específicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica

Fuente. Elaboración propia con datos del PIAPPEM, 2015 [Página web], consultado el 14 de Octubre de 2014, <http://www.piappem.org/file.php?id=251>.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el marco jurídico federal es muy claro y preciso al clasificar las leyes con base en su actividad jurídica: a) Empresas público privadas o mixtas que abarca desde la LOAPF¹⁸ hasta los Códigos Civiles de las Entidades Federativas; 2) Contratación tradicional donde entra la Ley de Obras Públicas y la Ley de Adquisiciones federales; 3) Régimen de concesiones que básicamente abarca la reglamentación de todos los sectores; y, 4) Contratación integral que se refiere a leyes específicas como la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

A nivel estatal y municipal la experiencia ha sido muy variada. En algunas entidades federativas se han realizado reformas integrales para incorporar el esquema de APP en su marco constitucional y legal, en otras las reformas han sido mínimas, y en algunas más las reformas de encuentran siendo analizadas.

De acuerdo con los informes y documentos de trabajo emitidos por el PIAPPEM, se puede dar un panorama general sobre las leyes y reglamentos generales con los que cuentan los estados en México en materia de APP, como lo sintetiza el siguiente cuadro:

¹⁸ LOAPF: Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Cuadro 3.2 Leyes y reglamentos en materia de APP de las entidades federativas

Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Aguascalientes	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes • Reglamento de La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes
Baja California	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Baja California • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California • Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Baja California
Campeche	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche
Chiapas	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas • Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas • Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua
Coahuila	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para El Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza
Distrito Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio para los proyectos de servicios a largo plazo y sus anexos • Ley de Adquisiciones del Distrito Federal • Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal
Durango	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para El Estado de Durango
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> • Código Administrativo del Estado de México “de la Participación Pública Privada en Proyectos para Prestación de Servicios”
Guanajuato	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato • Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato • Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato
Guerrero	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Guerrero
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios • Reglamento de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado De Jalisco y sus Municipios

Estado	Marco Jurídico en materia de APP
Michoacán	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles e Inmueble del Estado de Michoacán de Ocampo
Morelos	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos
Nayarit	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit
Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León
Oaxaca	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Oaxaca
Puebla	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla
Querétaro	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro
Quintana Roo	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo
San Luis Potosí	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asociaciones Público Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado y Municipios
Sinaloa	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa • Reglamento de la Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Sinaloa
Sonora	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora • Reglamento de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora
Tabasco	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios • Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco • Reglamento de la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus municipios
Tamaulipas	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas
Veracruz	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos para La Prestación de Servicios para El Estado de Veracruz de Ignacio de La Llave • Ley de Asociaciones Público-Privadas para el Estado de Veracruz
Yucatán	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán

Fuente. Elaboración propia con datos del PIAPPEM, 2015 [Página web], consultado el 27 de Marzo de 2015, <http://www.piappem.org/Document.php?idDocumentCategory=113>.

Como se puede apreciar, el marco jurídico e institucional en México ha tenido modificaciones y avances principalmente a nivel federal. Sin embargo, esto ha sido menos evidente a nivel estatal y municipal, a pesar de que en los últimos años se han dado cambios importantes en materia de concesiones, contratación de servicios y obra pública, en la mayoría de las entidades federativas.

De acuerdo con información del Infrascopio (2014), se considera que nuestro país cuenta con un fuerte marco legal al tener una LAPP federal, asimismo la mayor parte de los estados en México también ya cuentan con ley. Sin embargo, no se puede decir lo mismo del marco institucional, que aún se concibe como débil, sin mecanismos de regulación distintos de la ley, que vigilen, supervisen, y en su caso, sancionen los proyectos bajo estos esquemas.

En México, a la fecha son 27 las entidades federativas que cuentan con un marco jurídico, ya sea una ley o reglamento que regule la prestación de servicios y de infraestructura a través de APP. Cabe resaltar que sólo 10 estados tienen ley de APP, lo que representa el 37 por ciento, y son: Baja California, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sonora, Tamaulipas, Veracruz. Cabe resaltar que ni siquiera la mitad de las entidades cuenta con una Ley de APP. Algunas se rigen a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios Públicos, o la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios.

A pesar de que la LAPP federal ha tratado de abarcar todos los sectores y simplificar las relaciones entre los distintos actores participantes, aún falta mucho camino por recorrer para que este tipo de esquemas se consolide y pueda atender y cubrir las necesidades que un país como México demanda. Un inconveniente que debe resolverse a la brevedad, es la homogeneidad en el marco jurídico de las APP en los estados y municipios, y aquellos en los que no se cuenta con ley o reglamento, implementarlos. Esto con la finalidad de tener un marco jurídico e institucional sólido que resuelva las complejas relaciones entre sector público y privado, pero además entre los diversos niveles de gobierno.

3.1.2.2 Marco Institucional

El establecimiento de las APP, implica, entre otras cosas, contar con un marco institucional encargado de asegurar que los proyectos se lleven a cabo en un ambiente propicio y con reglas claras para todos los participantes.

Según el BID, entre los componentes de un marco integral de APP se puede incluir los procesos y responsabilidades institucionales. Esto es, los pasos mediante los cuales se identifican, desarrollan, evalúan, implementan y gestionan los proyectos de APP, y los papeles de distintas entidades en este proceso. Sin embargo, más allá de los componentes que pueda tener un marco de APP, es importante que el mismo contribuya a una buena administración de los proyectos, teniendo en cuenta los siguientes principios: eficiencia, responsabilidad, transparencia, decencia e imparcialidad (BID, 2015).

En este punto del marco institucional, nos interesa desatacar la participación y responsabilidad de los actores participantes, la transparencia en el proceso y la regulación de los proyectos bajo los esquemas de APP.

Sobre la participación y responsabilidad de los actores, tenemos que al momento de iniciar una alianza, tal y como sugieren sus definiciones, es preciso concretar objetivos comunes, identificar beneficios de cada actor involucrado, compartir riesgos y crear una distribución equitativa del poder en la toma de decisiones. Por lo que, es imprescindible fomentar la responsabilidad compartida entre todos los participantes. Asimismo, entender el papel de cada uno de los actores involucrados, sus intereses básicos y las cualidades que pueden aportar, son aspectos fundamentales para desarrollar alianzas con éxito (Cañeque, 2007).

En una alianza público privada, los principales actores involucrados son el sector público y el sector privado. Sin embargo, en otro tipo de APP como las alianzas para el desarrollo¹⁹,

¹⁹ Una de las principales diferencias entre una alianza para el desarrollo y otro tipo de APP es que el objetivo de la primera se fundamenta en generar un impacto positivo en el desarrollo y mejorar el acceso a bienes y servicios básicos que afectan la vida digna de las personas. La provisión de dichos bienes, cuyo suministro es estrictamente una responsabilidad pública, es política y emocionalmente sensible ante la ciudadanía y, por lo tanto, garantizar su acceso con los condicionantes técnicos y financieros actuales es un reto que exige maximizar la eficiencia de gestión, así como capitalizar los recursos de los actores involucrados (Cañeque, 2007).

un actor importante para su buen funcionamiento es el llamado tercer sector, formado por organizaciones de la sociedad civil como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, universidades, sindicatos, grupos ecologistas o plataformas de jóvenes entre muchas otras. Su constitución como sociedad civil organizada, y su experiencia en la implementación de proyectos sociales e identificación de necesidades locales, la convierte en un agente indispensable a la hora de garantizar buenos resultados (Cañeque, 2007).

El sector público es el encargado de garantizar el acceso a los servicios e infraestructura públicos y, por lo tanto, el principal responsable de fomentar un entorno favorable para llevar a cabo los proyectos bajo los esquemas de APP. La responsabilidad de implementar una APP recae en el ministerio-secretaría, departamento u organismo responsable de asegurar que se suministre el activo o el servicio correspondiente. Sin embargo, los organismos sectoriales pueden carecer de algunas de las habilidades técnicas-administrativas necesarias para identificar y desarrollar proyectos de APP con éxito. Por lo que, también suelen participar otras entidades gubernamentales, para proporcionar aptitudes o perspectivas adicionales en la identificación, desarrollo, implementación, administración, revisión, aprobación y coordinación de programas y proyectos de APP (BID, 2015).

En México, tenemos que los actores institucionales del sector público, responsables de implementar los proyectos de APP, son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Auditoría Superior de la Federación (ASF), así como los gobiernos estatales, municipales y las empresas paraestatales. Por su parte, el Congreso de la Unión y los Congresos Estatales también tienen su participación como actores políticos del sector público (Ver cuadro 3).

La SHCP está facultada para interpretar la LAPP para efectos administrativos, para lo cual debe requerir y considerar la opinión de la dependencia o entidad interesada. Por su parte, los asuntos relacionados con el régimen de propiedad inmobiliaria federal, avalúos y de responsabilidades de los servidores públicos, corresponde a la SFP (Art. 8 LAPP) la interpretación de la ley.

Entre sus facultades, la SHCP es responsable de coordinar y publicar un registro para efectos estadísticos con la información de los proyectos de APP; incluirá en el proyecto de

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), una evaluación del impacto de los proyectos de APP en las finanzas públicas durante su ciclo de vida. Asimismo, reportará en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, 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 (LAPP, 2012).

Por su parte, la SFP incluirá en el sistema electrónico de información pública gubernamental CompraNet, la información relativa a los proyectos de APP federales. Cabe decir, que el sistema es operado por la SFP, misma que establecerá los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información. Otra función de la SFP es supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos de APP se ajusten a lo dispuesto en la LAPP. De la misma forma la ASF ejercerá sus atribuciones de auditoría y fiscalización en los términos que las disposiciones constitucionales y legales lo señalan (LAPP, 2012).

Respecto a la participación del sector privado, se plantea que el desarrollo del sector es un principio básico para promover la actividad económica donde la propiedad privada es un factor importante, la competencia y los mercados dirigen la producción y la iniciativa privada y la asunción de riesgo marca las actividades en proceso (OCDE, 2005 citado en Cañaque, 2007).

En ese sentido, el papel de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI) tiene un peso importante en la financiación de inversiones productivas en el mundo, y sus principales funciones pueden concretarse en (Turró, H.G. y M., 2005):

- Provisión de financiación a largo plazo,
- Prestamistas de último recurso,
- Asesor en políticas de desarrollo,
- Creador de estándares,
- Instrumento para lograr objetivos políticos de carácter supranacional

Cabe decir, que la participación de una IFI en la financiación de un proyecto privado da confianza a los bancos comerciales, ya que por su relación privilegiada con los gobiernos,

consideran que los riesgos del proyecto, en particular los políticos, se reducen fuertemente. Existe una política de apoyo al desarrollo del sector privado por parte de las IFI, pero no queda muy claro hasta qué nivel de privatización de la economía y, en particular de las infraestructuras de servicio público, se quiere llegar (Turró, H.G. y M., 2005). Lo que sí es evidente, es la participación activa de estos organismos internacionales en la promoción, financiamiento, asesoría e implementación de los proyectos de APP en diversos países.

En México, tenemos por ejemplo, el Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM), el cual es el encargado de brindar apoyo técnico y financiero a las entidades federativas en el país para crear las condiciones jurídicas, institucionales y técnicas necesarias para el desarrollo de proyectos APP de carácter estatal.

Como se mencionó anteriormente, los principales actores en una alianza público-privada son el sector público y el sector privado. Sin embargo, es importante resaltar la importancia del sector social o también llamado tercer sector, ya que es considerado un actor fundamental en este tipo de esquemas, al ser éstos finalmente en quienes recaen los beneficios o perjuicios de dichos proyectos y quienes pueden promover la transparencia y rendición de cuentas de los mismos.

Según Cañaque (2007), entre las principales actividades que las organizaciones de la sociedad civil suelen promover en el ámbito de la cooperación y el desarrollo se encuentran:

- *Sensibilización y concienciación:* cambiar la opinión pública o informarla sobre un tema en concreto.
- *Observación y vigilancia:* evaluar el progreso de compromisos políticos así como el diseño de políticas en relación al estado de la cooperación y sus programas.
- *Promoción de redes:* coordinar trabajo con otras organizaciones sociales que trabajan en el mismo sector o área.
- *Investigación:* documentar y analizar la situación actual, frecuentemente orientada a los aspectos de sensibilización e información ciudadana.
- *Servir de paraguas o a través de federaciones:* actuar como paraguas de movimientos de la sociedad civil, coordinando y representándose de manera integrada en foros políticos y de toma de decisiones.

Desafortunadamente, en México a pesar de que existen diversas organizaciones de la sociedad civil que intentan involucrarse en distintos temas de interés y en problemáticas que ameritan la participación activa de la sociedad. Aún es escasa, sino es que nula la participación del tercer sector en los proyectos de APP. Considero que lo anterior se debe, por un lado, al desconocimiento por parte de los ciudadanos de cómo involucrarse en los proyectos, y hasta del mismo gobierno para incluirlos en el proceso. Y, por el otro, a la falta de interés por parte de los actores involucrados (públicos y privados) para integrar a los actores sociales en los esquemas de APP.

A continuación, se hace una clasificación general de los actores públicos, privados y sociales que intervienen en el proceso de los proyectos de APP en México:

Cuadro 3.3 Matriz de actores en los esquemas de APP en México

Sector	Nivel	Actor
Público	Institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno Federal (SHCP, SFP, ASF) • Gobiernos Estatales • Gobiernos Municipales • Empresas Paraestatales
	Político	<ul style="list-style-type: none"> • Congreso de la Unión • Congreso de los Estados
Privado	Económico	<ul style="list-style-type: none"> • Empresas nacionales • Banca comercial
	Internacional	<ul style="list-style-type: none"> • BID • BM • PIAPPEM
Tercer sector o social	Sociedad Civil Organizada	<ul style="list-style-type: none"> • Sindicatos • ONG • Institutos y Universidades • Especialistas

Fuente. Elaboración propia.

Por lo que respecta a la transparencia y regulación de los proyectos de APP en México. Tenemos que si bien la OCDE (2008) establece entre los principios rectores para la gestión pública de las APP, un marco institucional transparente, predecible y legítimo, así como la implementación de un proceso presupuestario transparente para minimizar riesgos y asegurar la integridad del proceso de adquisiciones (BID, 2015). Lo cierto es que las funciones de regulación y transparencia son bastante limitadas y poco claras.

El único marco regulatorio para los proyectos de APP en México es la LAPP y el Reglamento de la LAPP. Lo que intenta es ser un marco accesible, actualizado y simplificado para proveer certidumbre a los agentes involucrados. En la misma LAPP, los artículos 13, 14, 58 fracción I, 64 fracciones I Bis y V, y 110 abordan el tema de la transparencia de una manera muy limitada. Es decir, sólo se dan recomendaciones en la materia o en su caso se enfoca en proteger la información confidencial y reservada con base en los términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Prueba de ello es el artículo 110 de la LAPP que establece que:

...la información contenida en los anexos del contrato podrá ser clasificada como reservada, de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (Art. 110 LAPP).

En ningún artículo de la LAPP se establecen mecanismos de transparencia o rendición de cuentas para los proyectos elaborados bajo estos esquemas, ni mucho menos queda claro en qué términos y bajo qué Ley será regulada, supervisada, y de ser el caso, sancionada la participación del sector privado. Por lo que, considero que aún falta mucho por trabajar para crear condiciones que propicien un ambiente institucional favorable para implementar proyecto de APP en nuestro país.

3.1.2.3 Aspecto Financiero

Antes de profundizar sobre el aspecto financiero de las APP en México. Considero pertinente hacer una breve introducción sobre los aspectos generales de financiamiento de las APP, su estructura, y el papel de las finanzas públicas en este tipo de esquemas.

Una de las principales diferencias entre las APP y las contrataciones convencionales es, precisamente, que en los esquemas de APP se transfiere la responsabilidad y riesgo al sector privado para movilizar fondos de inversión en proyectos de gran envergadura, como los de infraestructura. En estos casos, la parte privada de la APP es responsable de identificar a los inversionistas y de desarrollar la estructura financiera del proyecto. Sin embargo, para permitir que el sector privado optimice esta estructura financiera y asegurar la estabilidad de largo plazo del contrato, también es importante para el sector público entender las características de estas estructuras financieras privadas y las posibles implicaciones para el gobierno (BID, 2015).

En la contratación pública convencional, la entidad privada únicamente se ocupa de la construcción o mantenimiento, siendo responsable la administración pública de determinar los términos contractuales. En el extremo opuesto se encuentra la privatización, donde la iniciativa privada realiza funciones como si fueran una actividad económica propia y la administración fija política y regulación generales. Entre ambos extremos se encuentran las colaboraciones público privadas (CPP), también conocidas como APP (Acerete, 2007), que incluyen una variedad de acuerdos en los que una administración pública concierta un contrato a largo plazo con una empresa privada, cuyo *output* es un servicio para los ciudadanos, y ésta desarrolla diferentes funciones según los contenidos del acuerdo (Acerete, 2007).

Estos acuerdos introducen elementos novedosos en las relaciones entre sector privado y administración pública, generándose una serie de activos y pasivos y/o derechos y obligaciones en la prestación de servicios y provisión de infraestructuras que deben incorporarse a la información contable (Acerete, 2007).

Una contabilidad apropiada redundará en un mejor conocimiento por todos los actores interesados –públicos, privados, usuarios, opinión pública-, de las consecuencias económicas de estas operaciones y poner de manifiesto sus ventajas e inconvenientes, evitando incertidumbre sobre su uso. En particular, el tratamiento contable tiene especial importancia en el caso de las administraciones públicas, por cuanto se ven implicados recursos públicos y también por ser ellas responsables de brindar los bienes y servicios públicos (Acerete, 2007).

Según el BID (2015), la estructura financiera de una APP busca minimizar el costo de financiamiento del proyecto y asegurar que sea financiable, cumpliendo con las obligaciones del contrato. Esta estructuración combina opciones de financiamiento de accionistas (capital) y prestamistas (deuda). La parte privada de la mayoría de los contratos APP es una compañía específica del proyecto, conformada para este fin, y que, dependiendo de la región o país, es comúnmente denominada *Sociedad de Propósito Específico* (SPV²⁰, por sus siglas en inglés). La SPV recauda comúnmente fondos a través

²⁰ *Special Purpose Vehicle* (SPV). Es la entidad legal creada por los accionistas de capital con la cual el Gobierno firma el contrato para la ejecución del proyecto. La SPV asume las responsabilidades del contrato, organizando el financiamiento normalmente bajo la modalidad de *Project Finance*. La SPV celebra contratos para el

del mercado de *Project Finance*²¹, una combinación de capital –proporcionado por los accionistas de la compañía del proyecto- y deuda, proporcionada por los bancos o a través de bonos u otros instrumentos financieros. La estructura financiera es la combinación de capital y deuda, y las relaciones contractuales entre los accionistas y los prestamistas (BID, 2015).

Cuando una APP involucra financiamiento privado, el inversionista privado suele tener la principal responsabilidad para desarrollar la estructura financiera. No obstante, según el BID (2015), existen diversas formas en las que el gobierno puede necesitar influir en la estructura financiera, como:

- *Capacidad de financiamiento.* Los gobiernos necesitan asegurar que el diseño del proyecto sea financiable (*bankable*), es decir, que la compañía del proyecto sea capaz de emitir suficiente deuda a un costo sostenible. Por lo que, desde la perspectiva del gobierno, las consideraciones clave para asegurar la capacidad de financiamiento son, por ende, la viabilidad técnica y financiera del proyecto, y una adecuada asignación de riesgo.
- *Limitación del monto permitido de deuda.* Puesto que una deuda muy grande puede perjudicar la transferencia de riesgo y aumentar el costo del financiamiento, es recomendable que los gobiernos limiten el monto de financiamiento permitido de deuda.

suministro de las obras y operaciones necesarias para cumplir con los requisitos del contrato de APP, muchas veces con las mismas empresas que constituyen sus accionistas.

²¹ EL *Project Finance* es un mecanismo de financiamiento para proyectos en los cuales los acreedores tienen como principal o única fuente de pago el flujo de caja futuro que generará dicho proyecto. Este tipo de contrato no puede utilizarse en cualquier proyecto: es necesario que se trate de un sector regulado o de un proyecto que cuente con un amplio mercado o con compradores comprometidos bajo contratos de largo plazo. El operador privado puede también aceptar financiar una parte de la inversión de capitales para el proyecto y decidir financiarlo a través del *Corporate Finance*, o financiamiento corporativo —que implicaría conseguir fondos teniendo en cuenta el balance del operador privado más que el proyecto en sí mismo—. Este es típicamente el mecanismo usado en proyectos donde el coste del financiamiento no es lo bastante significativo como para utilizar un mecanismo de *Project Finance* o el operador es tan grande que elige financiar el proyecto con su propio balance.

- *Riesgos al pasar la concesión del contrato al cierre financiero.* Los acuerdos de préstamos establecen “condiciones precedentes”, que se deben implementar antes de que la empresa del proyecto pueda acceder a los fondos del préstamo. Este proceso genera el riesgo de que el proyecto se demore o incluso se cancele, si quienes ganan la licitación no son capaces de recaudar fondos en los plazos esperados. En ese caso, el gobierno podría estar bajo presión para cambiar los términos del contrato de tal forma que satisfaga los requisitos de los prestamistas, ya que reiniciar el proceso de contratación en esta etapa puede causar demoras y costos de transacción adicionales para el Gobierno.
- *Refinanciamiento de la deuda del proyecto.* La compañía del proyecto y sus accionistas pueden “refinanciar” la deuda contraída, es decir, asumir una nueva deuda para pagar los préstamos existentes. Una alternativa para mitigar el riesgo de refinanciamiento es el “financiamiento garantizado”, con lo que un segundo prestamista promete asumir un préstamo en un momento futuro, motivando, por consiguiente, a que el prestamista original ofrezca una deuda a un plazo más largo de lo que haría si este no fuera el caso.
- *Derecho de intervención.* Los “derechos de intervención” (*step-in-rights*) se refieren al poder que el gobierno o el prestamista tienen de tomar el control de la compañía del proyecto en determinadas situaciones, de acuerdo con el contrato o con la legislación del país. Los derechos de intervención del gobierno suelen reservarse a situaciones en las que el proyecto implica riesgos importantes de salud y seguridad, amenazas a la seguridad nacional o cuando los requisitos legales obligan al gobierno a encargarse del proyecto. El gobierno también puede dar por finalizado el contrato APP y encargarse del proyecto si la compañía no satisface las obligaciones del servicio (BID, 205).

Por otra parte, existen varias razones por las que los gobiernos pueden elegir financiar proyectos de APP con capital, deuda o garantías soberanas: evitar primas de riesgo excesivas, mitigar el riesgo del gobierno y mejorar la disponibilidad o disminuir el costo financiero, por mencionar algunas. En ese sentido, también son diversas las formas en las que los gobiernos pueden contribuir con la estructura de financiamiento de una APP (BID, 2015):

- a) *Préstamo o subsidio directo del gobierno a la compañía del proyecto*: los gobiernos pueden financiar directamente una APP en forma de préstamos o subsidios anticipados. Estos pueden ser fundamentales para la viabilidad del proyecto, cuando las proyecciones de rendimiento muestran que es probable que el proyecto no sea financieramente viable sin financiamiento gubernamental.
- b) *Provisión de capital SPV (Special Purpose Vehicle) por parte del gobierno*: de acuerdo con la política revisada de APP que el gobierno del Reino Unido introdujo en 2012 –denominada “Financiamiento Privado 2”, o PF2-, el Tesoro puede ofrecer una participación minoritaria de capital en los proyectos PF2. La justificación fue dar al gobierno mejor acceso a la información del proyecto, incluso con relación al desempeño financiero de la compañía del proyecto; permitir al gobierno que se involucre más en la toma de decisiones estratégicas; mejorar el valor por dinero²² e incrementar la redistribución de los rendimientos continuos de las inversiones.
- c) *Garantía del gobierno de préstamo comercial al proyecto*: en lugar de hacer un préstamo de forma directa, los gobiernos pueden, garantizar el pago de la deuda otorgada por fuentes comerciales, en caso de falta de pagos por la parte privada. No obstante, brindar garantías sobre la deuda del proyecto perjudica la transferencia de riesgo al sector privado. Por esta razón, los gobiernos suelen brindar sólo garantías crediticias parciales, esto es, una garantía sobre el pago de solo una parte de la deuda tal. Asimismo, el uso de garantías se debe considerar cuidadosamente, y se deben identificar los riesgos que el gobierno puede gestionar mejor.
- d) *Estructuras de forfaiting (pagos prometidos)*: el *forfaiting* es una estructura financiera que a veces se utiliza para reducir el costo financiero de las APP. De acuerdo con este modelo, que puede utilizarse para APP de “pagos de gobierno”, una vez que se finaliza satisfactoriamente la construcción, el gobierno emite un compromiso irrevocable para pagar a la compañía del proyecto una porción de los costos del

²² *Value for money* (VPD) es la combinación óptima entre los costos asumidos por el sector público para desarrollar un proyecto de infraestructura, y su aporte para cubrir satisfactoriamente las necesidades de los usuarios. En general, se genera VPD cuando los beneficios derivados de una infraestructura superan los costos en los que se incurrió para desarrollarla y los costos en los que se incurrirá para operarla y mantenerla (BID, 2015).

contrato; por lo general, lo suficiente para cubrir el servicio de deuda. Esto puede disminuir los costos de financiamiento del proyecto.

- e) *Participación de bancos de desarrollo y otras instituciones financieras públicas en las APP*: los bancos de desarrollo, tanto nacionales como multilaterales, pueden contribuir al financiamiento de proyectos APP a través de una variedad de mecanismos, entre ellos, préstamos tradicionales para cubrir pagos del sector público, así como garantías de las obligaciones contraídas por el sector u otros riesgos que la empresa APP no puede asumir.

Muchos gobiernos han establecido bancos de desarrollo estatales u otras instituciones financieras que pueden ofrecer una variedad de productos financieros a los proyectos de APP. Estas instituciones financieras pueden obtener capital del gobierno y suelen poder acceder a financiamiento de proyectos. Cuando estas entidades operan más o menos como instituciones financieras comerciales, pueden estar en un mejor lugar para evaluar la viabilidad de una propuesta de proyecto de APP que el propio gobierno; aunque algunas de estas instituciones también pueden estar expuestas a la presión política, que puede perjudicar la calidad de la debida diligencia o de la estructura del proyecto.

Las instituciones financieras gubernamentales también se pueden usar para proveer coordinación y cumplimiento de políticas a las APP, estableciendo reglas y requisitos claros para cuando el financiamiento esté disponible. Este es el caso cuando una institución financiera se establece específicamente para satisfacer las necesidades de un programa de APP. Por ejemplo, en México, la mayoría de las APP se han implementado con el apoyo de FONADIN, un fondo de inversión en infraestructura del Banco Nacional de Obras (BANOBRAS). Las reglas de operación del FONADIN establecieron de facto las reglas y procedimientos por los que se implementarán los proyectos de APP (BID, 2015).

Una vez que se ha explicado brevemente la estructura y financiamiento de las APP, es importante conocer, desde el punto de vista financiero, cómo operan las APP en México. Si bien, en los últimos años ha cobrado una enorme importancia la legislación de las APP y de los PPS, tanto a nivel federal como a nivel estatal en México, en ocasiones se eligen

caminos distintos en torno al tratamiento legal, financiero, presupuestal y contable que regulan este tipo de esquemas financieros (Bojórquez, 2013).

La mayoría de las entidades federativas del país ya disponen, con mayor o menor amplitud, de un marco legal que regula la participación de los particulares en el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos. En ese sentido, cabe decir, que la LAPP es aplicable para las dependencias y entes federales y en ciertos casos también para las entidades federativas y los municipios, sobre todo cuando los proyectos están involucrados con recursos federales mayoritariamente, siempre que se firme un convenio con la Federación (Art. 4 de la LAPP) (Bojórquez, 2012).

Adicionalmente, el artículo 4 de la misma Ley aclara que:

“... para estos efectos, se entenderá que los proyectos se realizan con recursos federales, cuando las aportaciones de las entidades federativas, municipios y entes públicos de unas y otros, en su conjunto, sean inferiores en relación con las aportaciones federales. Para efectos de dicho cómputo no quedan comprendidos los recursos federales correspondientes a los fondos previstos en el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal” (Art. 4, LAPP).

Es decir, para el cálculo anterior no se tomarán en cuenta los recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los estados, y en su caso, de los municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece la Ley de Coordinación Fiscal (Bojórquez, 2012).

Por su parte, el artículo 5 de la LAPP establece que en los convenios celebrados con recursos federales, con las respectivas restricciones, deberá pactarse expresamente que a las entidades federativas o municipios –según sea el caso- les serán aplicables las disposiciones de la LAPP. En estos casos, como ya se mencionó anteriormente, la SHCP estará facultada para interpretar la LAPP respecto a efectos administrativos, para lo cual deberá requerir y considerar la opinión de la dependencia o entidad interesada. Cuando se trate de asuntos relacionados con el régimen de propiedad inmobiliaria federal, avalúos y de responsabilidades de los servidores públicos, corresponderá a la SFP (Bojórquez, 2012).

Otro punto importante respecto la aplicación de la Ley en la materia, es tener claro que los PPS son una variedad de las APP. Es decir, que el concepto de APP es más amplio que los PPS, en éstas caben especies como: concesiones, proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo, PPS. Uno de los primeros aspectos que una ley en materia de APP debe resolver es qué se quiere regular, esto es, si se quiere regular todas las variantes de la participación del sector privado en asociación con el sector público o sólo una parte de la APP (Bojórquez, 2013).

Cuando no se tienen claridad sobre qué figura de las APP se quiere regular en una ley, es entonces cuando aparecen errores como los siguientes: a) considerar como PPS a un proyecto de desarrollo de infraestructura y, por lo tanto, considerar gasto corriente a erogaciones que crean activos; y, b) considerar gasto de inversión la erogación que resulta de un proyecto de PPS, el cual normalmente sólo sirve para proveer servicios públicos, que en su origen son prestados por el sector público y que sólo por mandato de las leyes correspondientes pueden ser prestados por los particulares (Bojórquez, 2013).

Bajo este contexto, los PPS, originalmente fueron concebidos para la prestación de un servicio a largo plazo, por lo que, en esencia son un gasto corriente; contrario a los proyectos de infraestructura a largo plazo, que también fueron concebidos para generar infraestructura pública pero que sus erogaciones deben ser consideradas como un gasto de inversión (Bojórquez, 2013).

Sin embargo, aún queda ambigua la idea de si las obligaciones derivadas de los contratos APP o PPS constituyen o no deuda pública. Al menos en teoría, todas las obligaciones de largo plazo que adquieran las entidades federativas deben ser consideradas como deuda pública del estado, sin importar si es un empréstito, APP, PPS o es compromiso de pago derivado de cualquier contrato similar. Desafortunadamente, en ocasiones el marco legal no otorga el mismo trato de registro contable a las operaciones que en esencia tienen el mismo efecto que el de deuda pública (Bojórquez, 2013).

No obstante las confusiones que aún surgen respecto al trato contable que debe darse a los proyectos de APP y sus repercusiones en materia fiscal y financiera. Se suman algunos otros inconvenientes que pueden tener serias implicaciones. Lo anterior, nos lleva a reforzar el planteamiento de que los proyectos de APP más que subsanar las finanzas públicas

pueden resultar una estrategia de endeudamiento público a largo plazo, en el que los gobiernos evaden controles legislativos y comprometen su gasto público, a cambio de un servicio o infraestructura públicos por parte de un administrador privado.

3.1.2.4 Aspecto Político

De acuerdo con la LAPP en México, los proyectos APP, una vez que demuestren su viabilidad, deben ser presentados ante la Cámara de Diputados. En el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal se deberán prever, en un capítulo específico y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos APP para que, en su caso, dichos compromisos sean aprobados por la Cámara a fin de proceder a la contratación y ejecución de los proyectos, montos erogados o por erogar conforme las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como con el monto de los pagos anuales comprometidos. Asimismo, en los informes trimestrales que el Ejecutivo Federal a través de la SHCP presente al Congreso, se deberán señalar los montos asignados para la etapa de preparación de los proyectos (Art. 24 LAPP).

En el año 2015, la Cámara de Diputados presentó una propuesta para reformar la LAPP. La reforma plantea, en primer lugar, eliminar un párrafo del artículo 14 de la ley. Este párrafo hoy obliga a la SHCP a realizar “una evaluación del impacto de los proyectos de asociación público privada en las finanzas públicas durante su ciclo de vida”. En otras palabras, este párrafo permite que los proyectos sean transparentes y que tengan una adecuada planeación financiera. De aprobarse esta modificación a la LAPP, se impedirá conocer el costo total de los proyectos (Búrquez, 2015). Si esto fuera así, no sólo se estaría dando paso a la opacidad de los proyectos sino que además se corre el riesgo de impulsar esquemas APP poco viables tanto técnica como económicamente, minimizando la posibilidad de lograr impacto positivo en el crecimiento y desarrollo que el país requiere.

Bajo este escenario, y sumando que no se cuenta con un marco institucional sólido, un marco legal fuerte y una participación más activa por parte de la sociedad, Elementos como la corrupción y el conflicto de intereses pueden ser un ingrediente más en la implementación de los esquemas APP, lo cual generaría un ambiente poco favorable para el desarrollo de los proyectos.

Además, la reforma plantea en el artículo 23 de la LAPP, que podrá haber proyectos que no requieran la aprobación del Congreso. Esto no sólo viola la Constitución al establecer pagos no previstos en el presupuesto, sino que supone mayores deudas ocultas. Se trata de proyectos que tendrán un costo para el erario pero que no estarán reflejados en el presupuesto aprobado (Búrquez, 2015). Lo que puede generar a largo plazo serios problemas para las finanzas públicas de los estados y del mismo gobierno federal. Ya que, al no considerarse deuda pública los costos generados por los proyectos APP y contabilizarlos como parte del gasto público, los recursos de las dependencias quedarían comprometidos a pagarse en el largo plazo para cumplir con los compromisos obtenidos. Sin dejar de resaltar que se tendría un problema de equilibrio de poderes pues al dejar fuera al Congreso se eliminarían los contrapesos necesarios que todo gobierno democrático debe tener.

Cabe hacer mención que dicha propuesta de reforma fue aprobada por la Cámara de Senadores el 17 de marzo de 2016. Por lo que se considera pertinente, una vez que se publique de manera oficial, revisar las disposiciones y términos en que se aprobó la reforma, con la finalidad de conocer qué efectos tendrán los cambios, así como hacer un análisis más detallado de la misma.

3.1.2.5 Aspecto Social

En esencia, las APP proponen involucrar al sector privado con instituciones públicas para conseguir objetivos comunes. Por lo tanto, su enfoque varía enormemente en función de los objetivos que persigan, ya sean aumentar la productividad de un sector, potenciar la exportación de determinados productos, crear un sistema de infraestructuras para una región, modernizar tecnológicamente los servicios sanitarios, y/o fomentar la Investigación, el Desarrollo y la Innovación (I+D+i) para sectores específicos, entre otros (Cañeque, 2007).

Es evidente que a raíz de la modernización y de la creciente complejidad de la sociedad actual, las instituciones públicas están pasando de ser proveedoras directas de bienes y servicios públicos a reguladoras y contratistas de dichos servicios (Allan, 2001, citado en Cañeque, 2007). Debido a ello, la creación de APP se ha multiplicado exponencialmente en las últimas décadas, constituyéndose para fines tan diversos como: construir carreteras, puentes, aeropuertos, metros o puertos marítimos; ofrecer servicios de abastecimiento de agua, electricidad, gas o acceso a telecomunicaciones; crear y gestionar sistemas

judiciales, prisiones, hospitales, colegios y centros deportivos; y hasta mejorar la calidad y el acceso a viviendas sociales y servicios básicos (Cañeque, 2007).

El surgimiento de las APP ha generado una amplia gama de definiciones que pretenden resolver las dudas existentes sobre qué es y qué no es una APP. Algunas establecen, por ejemplo, que “el concepto amplio de lo que implica es la relación de compartir el poder, el trabajo, el apoyo y/o la información para el logro de objetivos y beneficios comunes” (Kernaghan, 1993, citado en Cañeque, 2007)); o que “una APP incluye acuerdos contractuales, alianzas y actividades de colaboración para utilizar el desarrollo de políticas, el apoyo de programas y la provisión de servicios públicos entre diferentes actores” (Armstrong y Lenihan, 1999, citado en Cañeque., 2007).

A la hora de identificar puntos en común entre estas definiciones, se puede constatar cómo la mayoría incide en que las *“alianzas deben establecer una cooperación voluntaria que implique definir objetivos comunes a través de una responsabilidad compartida donde se puedan identificar beneficios mutuos, compartir riesgos e inversiones asociadas, y gestionarse a través de una distribución equitativa del poder”* (Cañeque, 2007).

Pese al argumento de algunos gobiernos de que con los esquemas APP se busca el crecimiento y desarrollo de los países, queda bastante cuestionado y puesto en tela de juicio dicho argumento. Incluso el mismo Banco Mundial, a través de un informe elaborado en julio de 2014 por el Grupo de Evaluación Independiente del Banco (*IEG-Independent Evaluation Group*), ha revelado que las intervenciones del Banco por medio de las APP muestra una preocupante falta de impacto sobre la disminución de la pobreza. Por su parte, el informe de Eurodad de abril de 2014 para el Parlamento Europeo afirmó que las APP sin lugar a dudas son la forma más onerosa de financiar proyectos (Arzayus, 2014).

Por otro lado, es pertinente hacer una distinción importante dentro de la amplia gama de definiciones de las APP. Se trata de la diferencia entre una alianza para el desarrollo y algún otro tipo de APP. El objetivo de la primera se fundamenta en generar un impacto positivo en el desarrollo y mejorar el acceso de bienes y servicios básicos que afectan la vida digna de las personas. La provisión de dichos bienes, cuyo suministro es estrictamente una responsabilidad pública, es política y emocionalmente sensible ante la ciudadanía y, por lo tanto, garantizar su acceso con los condicionantes técnicos y financieros actuales es un

reto que exige maximizar la eficiencia de gestión, así como capitalizar los recursos de los actores involucrados (Cañeque, 2007).

A diferencia de otras APP, un actor importante para el buen funcionamiento de este tipo de alianzas es el llamado tercer sector, formado por organizaciones de la sociedad civil como Organizaciones No Gubernamentales (ONG), asociaciones civiles, universidades, sindicatos, grupos ecologistas o plataformas de jóvenes, entre muchas otras. Su constitución como sociedad civil organizada, y su experiencia en implementación de proyectos sociales e identificación de necesidades locales, la convierte en un agente imprescindible a la hora de garantizar buenos resultados. En ese sentido, la denominación de APP, en su formato exclusivista público privado, queda limitada por no incluir a las organizaciones del tercer sector, y es por ello que se decide denominarlas alianzas para el desarrollo (Cañeque, 2007).

Las alianzas para el desarrollo tienen el potencial de facilitar este marco de actuación creando sinergias entre las contribuciones de cada aliado, optimizando su asignación de recursos y facilitando el logro de resultados concretos. En ese sentido, considero importante incluir a la sociedad como uno de los actores centrales para el ejercicio de las APP, no como un simple usuario del servicio sino como un activo participe del proceso de estos proyectos, ya que son los ciudadanos quienes deberían ser los beneficiarios de dichos servicios e infraestructura públicos.

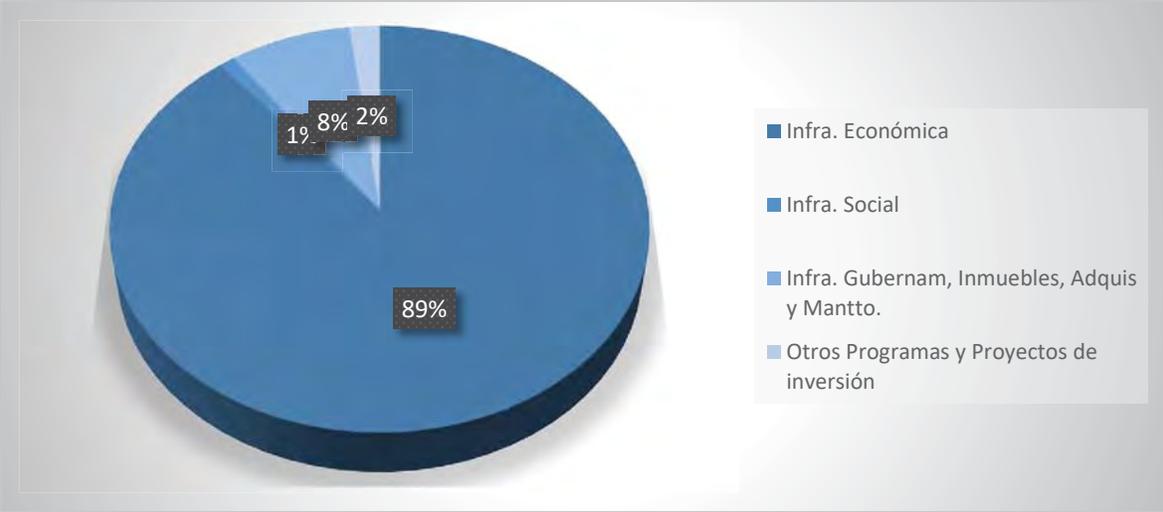
3.2 Diagnóstico de los principales proyectos de inversión de los estados en México

Con la finalidad de contextualizar el establecimiento y funcionamiento de los proyectos de APP, se hace un breve diagnóstico sobre cuánto se invierte en los distintos tipos de infraestructura, por sector y por estado en México. Los datos que se trabajan para tal fin, es la cartera de proyectos de la SHCP y que están contemplados en el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2015.

En el gráfico 1 se observa la distribución de proyectos a nivel nacional registrados en el Ejercicio Fiscal 2015 por tipo de infraestructura. Tenemos que de un total de 4,179 proyectos presupuestados por un monto de \$7,304,844,930,62. El 89 por ciento corresponde a infraestructura económica misma que se integra por los sectores: energía,

comunicaciones y transportes, medio ambiente y recursos naturales, turismo y otros. El otro 11 por ciento lo integran: infraestructura social con 8 por ciento; infraestructura gubernamental con 1 por ciento; y, otros programas y proyectos con 2 por ciento.

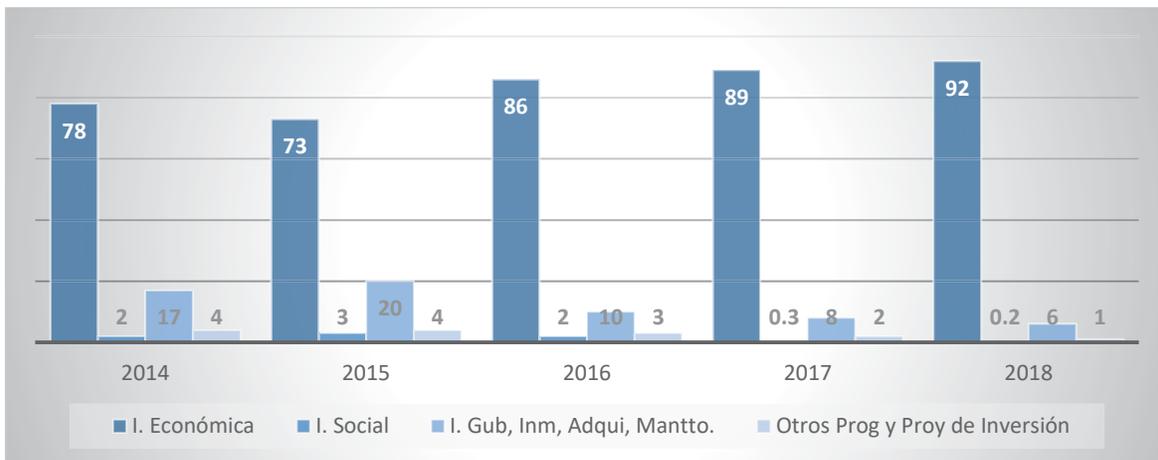
Gráfico 1. Total de proyectos de inversión nacionales por tipo de infraestructura



Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> Consultado el 6 de septiembre de 2015.

En el gráfico 2 se representa la inversión que se hace por tipo de infraestructura en el periodo 2014-2018. Cabe decir, que si bien sólo es un presupuesto estimado lo que se refleja para los años siguientes, se ve claramente lo comprometido que está el gasto en proyectos de inversión. Respecto a la inversión económica vemos una tendencia creciente en la inversión, con una ligera excepción en 2015. No se puede decir lo mismo de la infraestructura social, que ya de por sí representa un pequeño porcentaje y que para 2017 y 2018 ni siquiera alcanza el 1 por ciento del total de la inversión. En general, la infraestructura gubernamental y los programas y proyectos de inversión también van disminuyendo en los años subsecuentes.

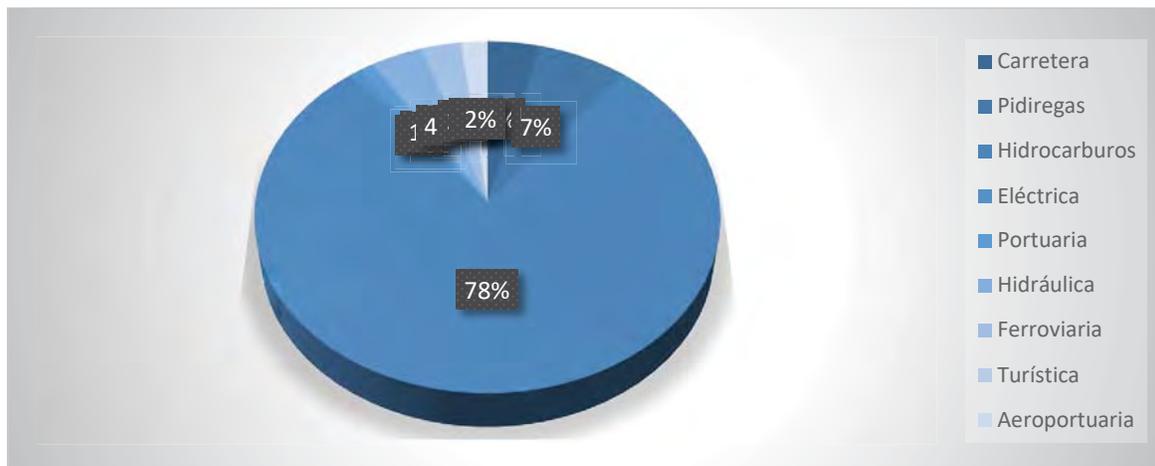
Gráfico 2. Proyectos de inversión nacionales por tipo de infraestructura del periodo 2014-2018



Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> Consultado el 6 de septiembre de 2015.

A continuación, el Gráfico 3 representa la distribución de infraestructura económica por Ramo. El que más recursos concentra es el de los hidrocarburos (78 por ciento). El otro grueso importante lo concentran los proyectos de inversión integrados por los pidiregas (7 por ciento), las carreteras (4 por ciento) y la infraestructura hidráulica (4 por ciento).

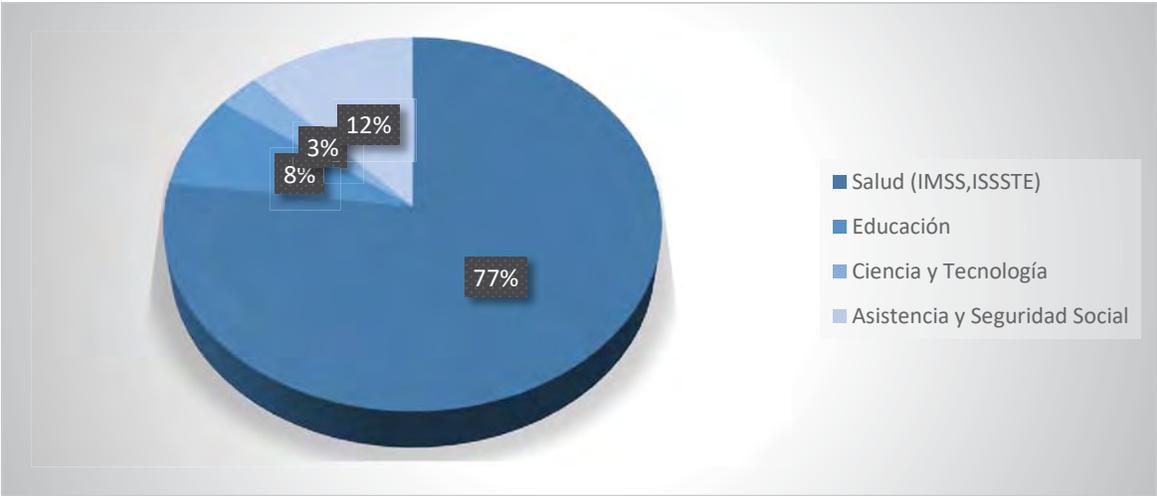
Gráfico 3. Total de proyectos de infraestructura económica nacionales y por Ramo



Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> Consultado el 6 de septiembre de 2015.

Por lo que toca a la infraestructura social, es el sector salud (IMSS, ISSSTE) el que mayor inversión concentra (77 por ciento). El otro 33 por ciento se divide en: educación (4 por ciento), asistencia y seguridad social (12 por ciento), y ciencia y tecnología (3 por ciento) (Gráfica 4). Como se mencionó anteriormente, la infraestructura social sólo representa el 8 por ciento del total de los proyectos de inversión, por lo que, podemos deducir que la inversión se está concentrando en sectores estratégicos donde es más rentable la inversión.

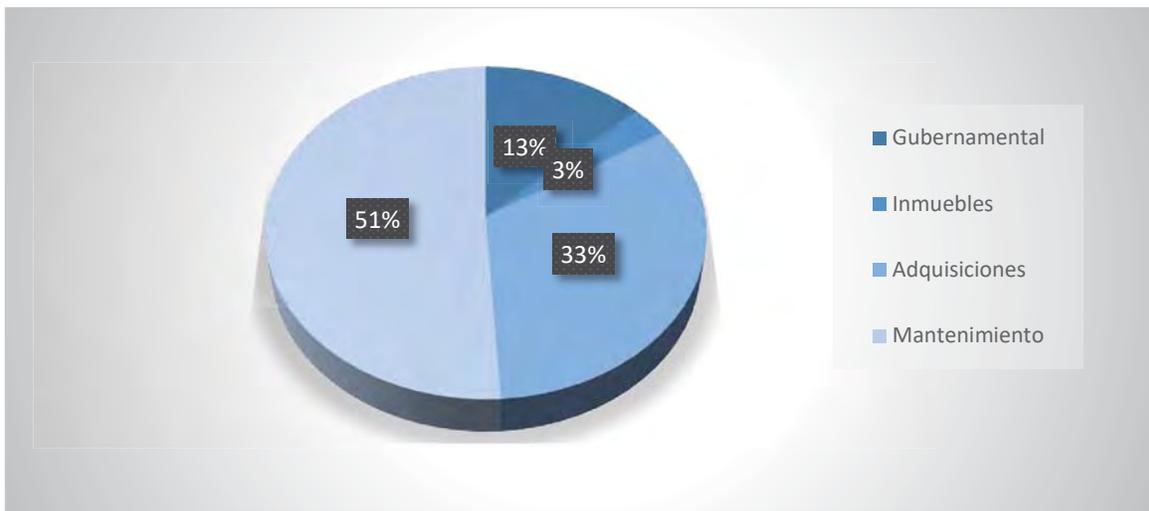
Gráfico 4. Total de proyectos de infraestructura social nacionales y por Ramo



Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> Consultado el 6 de septiembre de 2015.

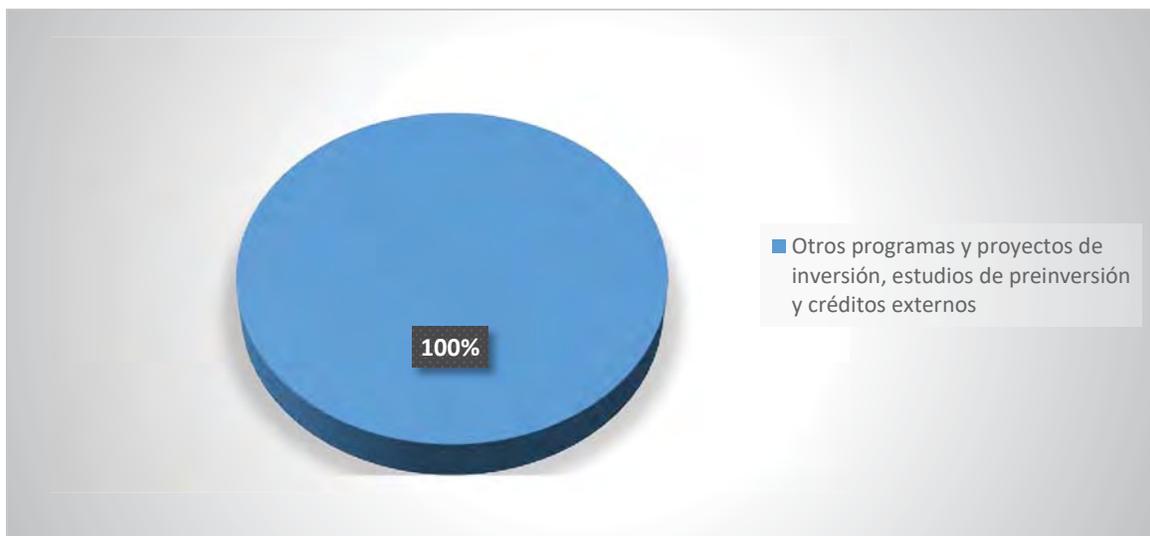
Los gráficos 5 y 6 ilustran la distribución de los proyectos de inversión en infraestructura gubernamental, inmuebles, adquisiciones y mantenimiento; y los programas y proyectos de inversión, así como los estudios de preinversión, respectivamente.

Gráfico 5. Total de proyectos de infraestructura gubernamental, inmuebles, adquisiciones y mantenimiento nacionales y por Ramo



Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> Consultado el 6 de septiembre de 2015.

Gráfico 6. Total de programas y proyectos de inversión, estudios de preinversión y créditos externos nacionales y por Ramo



Fuente. Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria Observatorio del Gasto. <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/> Consultado el 6 de septiembre de 2015

Lo que se puede observar en el diagnóstico sobre los principales proyectos de inversión en México es que hay una clara tendencia por invertir en proyectos de infraestructura económica. Los cuales representan el 89 por ciento de inversión, dejando a los sectores sociales y a los proyectos de infraestructura gubernamental con tan sólo el 11 por ciento del total de la inversión. Cabe decir, que en las áreas más rentables como el sector económico es donde se han enfocado los proyectos de APP.

Si bien cada proyecto tiene sus particularidades y no se puede generalizar el análisis empírico. Lo cierto es que la evidencia obtenida en los proyectos de APP es de suma importancia, ya que aporta insumos para entender y explicar el funcionamiento de las APP y sus implicaciones. En ese sentido, lo que se busca en esta investigación es hacer análisis empírico a través del caso de estudio Proyecto Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSSTE, mismo que forma parte de la infraestructura social en el ramo de salud a nivel federal, y aunque no pertenece al grueso de los proyectos rentables de infraestructura económica se considera de suma importancia por tratarse de un sector estratégico, además de un derecho fundamental para los ciudadanos en México.

En ese sentido, antes de profundizar sobre la implementación de los esquemas de APP en el sector salud en México, se considera pertinente hacer un esbozo general sobre el contexto del sector salud en el país.

3.3 Contexto del sector salud en México

El sistema de salud en México se conforma principalmente por dos sectores, el público y el privado. Dentro del sector público se encuentran las Instituciones de Seguridad Social como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), Secretaría de la Defensa (SEDENA), Secretaría de Marina (SEMAR) y otros; Servicios Estatales de Salud (SESA), Programa IMSS-Oportunidades (IMSS-O), Seguro Popular de Salud (SPS). Por su parte, el sector privado comprende a las compañías aseguradoras y los prestadores de servicio que trabajan en consultorios, clínicas y hospitales privados, incluyendo a los prestadores de servicios de medicina alternativa (Gómez, 2011).

A pesar de que en México el acceso a la salud es un derecho de todos los mexicanos que se fundamente en el artículo 4° de la Constitución, no todos han podido ejercer cabalmente ese derecho. Esto quizá debido a que el sistema de salud en México ofrece beneficios en salud muy diferentes dependiendo de la población de que se trate (Gómez, 2011).

En el país hay tres distintos grupos de beneficiarios de las instituciones de salud: el primer grupo incluye a los trabajadores del sector formal de la economía, activos y jubilados, y sus familias, quienes son los beneficiarios de las instituciones de seguridad social, que cubren aproximadamente hasta 2010 a 48.3 millones de personas. El IMSS cubre a más del 80 por ciento de esta población y la atiende en sus propias unidades con sus propios médicos y enfermeras. El ISSSTE da cobertura a otro 18 por ciento de la población asegurada, también en unidades y personal propios. Por su parte, los servicios médicos para los empleados de PEMEX, SEDENA y SEMAR se encargan de cubrir a 1 por ciento de la población con seguridad social en clínicas y hospitales de PEMEX y las Fuerzas Armadas, y con médicos y enfermeras propios (Gómez, 2011).

El segundo grupo lo conforman los autoempleados, los trabajadores del sector informal en la economía, los desempleados y las personas que se encuentran fuera del mercado de trabajo, así como sus familias y dependientes. Se trata de una población no asalariada, en este sector también se encuentra la población que trabaja en el sector informal de la economía y que representa sólo una parte de este universo. Normalmente, este sector de la población, para solventar sus necesidades de salud, recurría a los servicios sobre una base asistencial en el Sistema de Salud (SSA), los SESA y el IMSS-O. En 2003, el Congreso aprobó una reforma a la Ley General de Salud que dio origen al Sistema de Protección Social en Salud (SPSS) y su brazo operativo, el SPS. Este seguro entra en operación en enero de 2004 y daría cobertura a todas aquellas personas excluidas de seguridad social, quienes representaban aproximadamente la mitad de la población del país. Para 2008, el SPS contaba con más de 27 millones de afiliados (Gómez, 2011).

Y, finalmente, el tercer grupo se refiere a la población con capacidad de pago; es aquella que hace uso de los servicios del sector privado, a través de planes privados de seguro o pagos de bolsillo. Cabe mencionar, que tanto las personas con seguridad social como los pobres del campo y la ciudad que hacen uso de los servicios de salud públicos, utilizan también los servicios del sector privado, particularmente los ambulatorios.

El siguiente cuadro sintetiza los principales beneficios del sistema de salud pública en México por institución.

Cuadro 3.4 Principales beneficios del sistema público de salud en México

Institución	Beneficios
IMSS	<ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un régimen obligatorio que protege a la mayoría de sus afiliados y comprende cinco ramos básicos de protección social: seguro de enfermedad y maternidad, seguro de riesgos de trabajo, seguro de invalidez y vida, seguro de retiro y vejez, prestaciones sociales y seguro de guardería y otros. • El seguro de enfermedades y maternidad garantiza atención médica, quirúrgica, farmacéutica, y hospitalaria desde el primero hasta el tercer nivel, ayuda para la lactancia y subsidios por incapacidades temporales. • También cuenta con un régimen voluntario para todas aquellas personas no asalariadas, mismas que pueden establecer un convenio con el IMSS a fin de obtener parte de los beneficios médicos de seguro de enfermedades y maternidad.
ISSSTE	<ul style="list-style-type: none"> • Los afiliados son empleados del gobierno y sus familias, y los pensionados y los jubilados. • Sus beneficios son similares a los que ofrece el IMSS. Su seguro de salud garantiza el acceso a servicios de medicina preventiva, maternidad, atención médica, quirúrgica, hospitalaria, farmacéutica y de rehabilitación física y mental.
PEMEX, SEDENA y SEMAR	<ul style="list-style-type: none"> • Los asegurados cuentan con beneficios similares a los del IMSS e ISSSTE, incluyendo atención médica, quirúrgica y hospitalaria de primero, segundo y tercer niveles; cobertura farmacéutica y de rehabilitación; seguro por riesgos de trabajo, jubilación e invalidez.
SPS	<ul style="list-style-type: none"> • Garantiza a los afiliados el acceso a un paquete con alrededor de 260 intervenciones de salud, con sus respectivos medicamentos, en las unidades de los SESA. • Ofrece un paquete de 18 intervenciones de alto costo, dentro de las que se incluye el tratamiento para cáncer en niños, cáncer cervicouterino, cáncer de mama, VIH/Sida y cataratas.
SESA	<ul style="list-style-type: none"> • La población no asegurada recibe en estas unidades beneficios heterogéneos: servicios ambulatorios básicos en los centros de salud rurales y un conjunto más o menos amplio de intervenciones en las grandes ciudades.
IMSS-O	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrece servicios principalmente en zonas rurales a través de clínicas de primer nivel y hospitales rurales de segundo nivel. • La atención se concentra en servicios de medicina general ambulatoria y servicios hospitalarios materno-infantiles.

Fuente. Elaboración propia con información de Gómez, 2011.

La fuente de financiamiento de los servicios de salud es a través de las contribuciones del empleador, del obrero o empleado y del gobierno -que en el caso del ISSSTE, PEMEX y Fuerzas Armadas el empleador es el gobierno-. La SSA, los SESA y el SPS son financiados en su mayoría con recursos federales, estatales y pagos que los usuarios hacen al momento de recibir la atención médica. Los hogares de pocos recursos están exentos de estos pagos. El IMSS-O también es financiado con recursos federales y lo opera el IMSS (Gómez, 2011).

Como parte de la infraestructura de los servicios de salud en México, hasta 2007 contaba con 1,182 hospitales públicos y 3,172 privados. Del total de hospitales públicos 718 atienden a la población sin seguridad social y el resto a los que cuentan con seguridad social. Alrededor de 86 por ciento son hospitales generales y el resto, hospitales de especialidad. En el sector privado la gran mayoría de los hospitales son maternidades muy pequeñas (Gómez, 2011).

La regulación del sistema de salud en México está a cargo del gobierno federal a través de la SSA. Su función principal es la rectoría del sistema, incluye la planeación estratégica del sector, la definición de prioridades, la coordinación intra e intersectorial, las actividades de regulación de la atención a la salud y regulación sanitaria, y la evaluación de servicios, programas, políticas, instituciones y sistemas. Cabe decir que algunas de estas tareas, como la atención de la regulación a la salud, las desarrolla en colaboración con diversos profesionales y organizaciones de la sociedad civil.

Finalmente, lo que se puede observar del sistema de salud en México es que a pesar de los esfuerzos del sector público por dar cobertura de servicios médicos a la mayor parte de la población, sigue resultando insuficiente. Debido a que tanto el financiamiento, infraestructura, recursos materiales y humanos se siguen encontrando por debajo del promedio de lo que establecen organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por mencionar algunos. Tenemos, por ejemplo, que de las camas con las que cuenta el sector público en 2007, corresponden 0.75 por 1,000 habitantes, cifra inferior a lo que recomienda la OMS, que es de una cama por 1,000 habitantes. La tasa de médicos por 1,000 habitantes a nivel nacional es de 1.85, inferior al promedio de países miembros de la OCDE, que es de 3.0, y al de Argentina 3.0 y Uruguay 3.7, lo que habla de un déficit aún de personal médico en el país.

El sector privado, si bien ha ido ocupando cada vez más espacios dentro del sector salud. Lo cierto es que hay poco conocimiento de información actualizada de los recursos e infraestructura con los que cuenta para poder saber el alcance que tiene para la prestación de servicios.

Según la OCDE en su Estudio sobre el Sistema Mexicano de Salud 2016, a pesar de los avances logrados en las últimas décadas todavía hay importantes desafíos en materia de salud. Entre los que se encuentran, mejorar el acceso a los servicios de salud, lograr un sistema de protección efectivo y con servicios de buena calidad, ya que los pagos directos por servicios de salud (los que salen de los bolsillos de las personas) siguen siendo muy altos en México con relación al promedio de la OCDE. Otro desafío importante es que el sistema funciona como un grupo de subsistemas que operan de manera desconectada. Cada uno ofrece un nivel distinto de cobertura y precios, con resultados también desiguales. Lo que recomienda el organismo internacional es que México debe construir un sistema de salud pública más equitativo, eficiente y sostenible, así como lo han impulsado en otros ámbitos (Gurría, 2016).

En ese sentido, la OCDE ha identificado tres elementos importantes que la reforma del sistema mexicano de salud debe atender como prioritarias: Primero, es que deben expandirse los convenios para permitir el intercambio de servicios entre el IMSS, el ISSSTE y el Seguro Popular, a fin de que los afiliados puedan pasar fácilmente de un sistema a otro. Segundo, debe poner más énfasis en mejorar la calidad y resultados de los servicios de salud. Y, tercero, alinear los distintos ámbitos de atención y el servicio médico. Por ejemplo, el cuidado de los pacientes, los precios, los sistemas de información y las prácticas administrativas a través de todos los subsistemas (Gurría, 2016).

Como se puede observar, la estrategia que ha seguido el gobierno mexicano con sus reformas es cumplir con las recomendaciones hechas por distintos organismos internacionales en distintos sectores. Tal es el caso del sector salud, donde claramente se recomienda poner énfasis en la calidad y resultados de los servicios de salud, el cual ha sido el mayor argumento para impulsar mecanismos como las APP en aras de cumplir con dicho requisito.

El siguiente capítulo es un estudio empírico sobre la implementación de APP en México. Se inicia con una breve reseña sobre los antecedentes de los proyectos APP en el sector salud. Posteriormente, se profundiza en el análisis del Proyecto Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSSTE, el cual es el primer proyecto de APP que se realiza una vez aprobada la LAPP en el país. Lo anterior, con la finalidad de conocer la pertinencia de estos esquemas frente a la provisión tradicional.