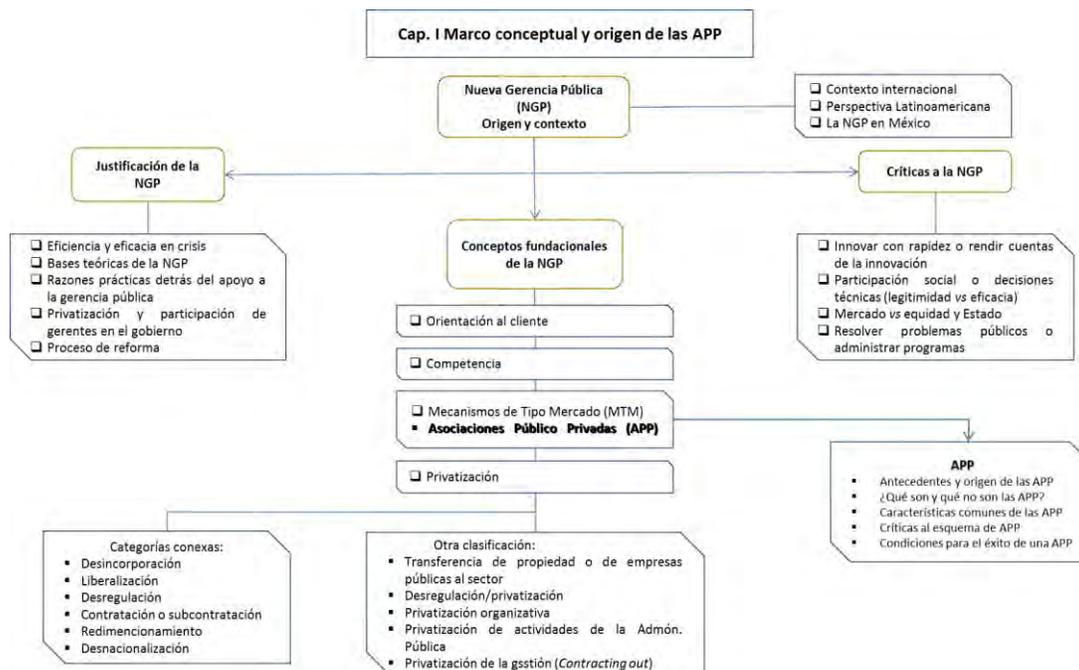


Capítulo I. Marco conceptual y origen de las asociaciones público privadas como mecanismo en la provisión de los servicios públicos

El presente capítulo tiene como objetivo desarrollar los principales conceptos que serán la base teórica y analítica de la investigación. Comenzamos por explicar el estudio de la Nueva Gerencia Pública (NGP) desarrollando cada uno de sus conceptos fundacionales como son: la orientación al cliente, privatización, mercado y competencia. Se argumenta que con el establecimiento de la NGP comienzan a darse nuevas relaciones entre Estado-sociedad-mercado. Para Omar Guerrero (2003), la NGP constituye una visión privada de lo público. En ese sentido, con el establecimiento de ésta comienza a introducirse el mercado como elemento fundamental. Uno de los efectos preponderantes del imperio del mercado consiste en el establecimiento de sus mecanismos dentro de la administración pública. De acuerdo con Vicher (2014) las Asociaciones Público Privadas (APP) constituyen uno más de los mecanismos de mercado ubicados en el amplio bagaje de medidas gerenciales y de orientación al mercado de la NGP. Finalmente, se mencionan algunas definiciones sobre APP, sus principales características, las ventajas o beneficios que ofrecen estos esquemas de asociación y las dificultades que éstas pueden presentar.

Figura 1. Mapa conceptual Capítulo I



Fuente. Elaboración propia.



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.

Como se observa, el mapa conceptual muestra esquemáticamente lo expuesto anteriormente y sintetiza el contenido que se desarrolla en este primer apartado.

1.1 Origen de la NGP

La Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública (NGP) fue impulsada para dar solución a los problemas de una burocracia excesiva de los gobiernos, y a sus crisis fiscales, con el argumento de contar con los mejores instrumentos de gestión del sector privado combinado con la vocación pública del gobierno (Cejudo, 2011). Sin embargo, hubo quienes desde sus inicios la calificaron como un instrumento del modelo neoliberal para incrustarse en la administración pública. Por lo anterior, es pertinente conocer el origen, justificación y conceptualización de la NGP.

Como referencia, vale mencionar que la diferencia entre gestión y gerencia pública es más de tipo semántica. Mientras que en Estados Unidos se impulsa la idea de *public management*, en países como Francia y España se adopta el término *gestion publique*. En algunos países de América Latina se adopta la denominación gerencia pública refiriéndose a lo mismo, posteriormente ambos términos son adoptados indistintamente (Cabrero, 1998). Sin embargo, una distinción más precisa la hace Bozeman cuando señala que frente a esta corriente de pensamiento existen dos escuelas claramente diferenciadas: la primera la denomina el enfoque “P” –y es aquel que surge de la escuela de las políticas públicas y en las que la *public management* fue vista como el manejo directivo de las políticas (este enfoque en español correspondería al denominado *gestión pública*). El segundo enfoque “B”, surge de las escuelas de negocios, recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos riguroso en la distinción entre las esferas pública y privada (este enfoque en español correspondería a la denominación *gerencia pública*) (Cabrero, 1998). Para efectos de esta investigación se optó por el término gerencia pública ya que fue la escuela predominante en América Latina, aunque en la actualidad sea indistinto su uso.

La NGP como práctica surgió en un ambiente de ideas económicas y políticas favorables al mercado y recelosas del Estado (Cejudo, 2011), sus principales impulsores fueron Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en Reino Unido. Por lo tanto, se dice que el surgimiento del *New Public Management* coincide con el auge del neoliberalismo

en Estados Unidos e Inglaterra; el Consenso de Washington; la primacía de la economía de mercado y la creencia de que el estado era el responsable de la “década perdida” de los 80s.

Asimismo, los problemas que los países desarrollados vivieron en la década de los setenta abrió la pauta a dos cuestionamientos severos al modelo administrativo tradicional: 1) Uno tenía que ver con los límites de la administración sobre todo porque con la conformación del Estado de Bienestar el sector público se había extendido no sólo como agente de provisión de bienestar sino también como generador directo de bienes y servicios a la ciudadanía, por lo que había sobrepasado los límites adecuados, y por lo tanto, debía retraerse a un tamaño más modesto, y 2) El segundo se refería a este arreglo interno del sector público: al criticar el tamaño del Estado se cuestionó también los métodos de organización y las prácticas de gestión (Cejudo, 2011).

Según Omar Guerrero (2003), a inicio de los noventa el fenómeno de la NGP emergió bajo una interpretación inédita que se ha diferenciado por su novedad; es decir, como una *nueva gerencia* pública que toma distancia radical de la antigua idea del manejo (*management*) como un elemento definitorio de la administración pública. Bajo su nuevo ideario, la gerencia pública es concebida como opuesta de la administración pública, y más particularmente, se le entiende como una transdisciplina económica que puede sustituirla benéficamente.

El origen de la NGP, se da entonces en la economía, y más particularmente, en el pensamiento económico neoclásico de la escuela austríaca, así como de la opción pública (*public choice*) estadounidense, donde se exalta lo privado, el individualismo y la rentabilidad. Por lo tanto, aunque la NGP resalta el término “público”, nada la vincula a esa noción, pues sus propósitos y resultados se encaminan a la privatización del Estado (Guerrero, 2003).

Los paradigmas más representativos de la administración pública con relación al estado en la resolución de las cuestiones de la agenda social son: el paradigma estado-céntrico que es el asociado al modelo weberiano; el mercado-céntrico asociado con el modelo de la

NGP; y el socio-céntrico asociado con el *Open Government*, y que tiende a destacar el rol de la ciudadanía y la sociedad civil¹ (Oszlak, 2013).

En ese sentido, la concepción privatista y mercado-céntrica de la NGP condujo a la adopción de políticas de privatización, descentralización, tercerización y otras orientaciones tendientes a la reducción de la intervención estatal. Se enfatizó la medición y estandarización de productos y resultados; se priorizó el diseño de estructuras más autónomas, chatas y especializadas; se hicieron más borrosas las fronteras entre los sectores público y privado, y se adoptaron los valores de la eficiencia y el individualismo por encima de los valores de equidad y seguridad (Oszlak, 2013). Como dice Omar Guerrero (2003) la NGP constituye una visión privada de lo público.

De acuerdo con Guerrero (2003), la NGP consiste en una palpable novedad por su origen, por su configuración como paradigma y por los efectos que ha provocado. Su fundamento está en la noción de *mercado*, al cual propone como modelo sustituto del esquema “burocrático” del Estado. Aquí tienen su origen las propuestas a favor de: a) establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor, no hacia el ciudadano; b) desarrollar la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, c) introducir el “espíritu empresarial” en el gobierno (Guerrero, 2003).

La visión neogerencial de la NGP refleja sobremanera los valores del mercado en el sector público. Este enfoque tiene su base en el modelo de conducción del mercado dentro del sector público, si bien la provisión de bienes y servicios no es nueva en dicho sector, la forma en que se hace lo es, porque hay un estilo diferente de organización y liderazgo que está fundado en el desarrollo mercantil interior (Lane, 1994:140 citado en Guerrero, 2003). El sector público comienza a delegar cada vez más funciones al privado, cuando no es que las transfiere en su totalidad.

¹ Estado, mercado y sociedad civil han sido, históricamente, instancias y actores en los que se depositó alternativamente, la responsabilidad de decidir las opciones más convenientes para alcanzar esa utopía que toda sociedad busca, anteriormente llamado “bienestar general” o “felicidad pública” y hoy, en Ecuador se denomina “buen vivir” (Oszlak, 2013).

1.1.1 Contexto internacional de la NGP

Con la caída de la Unión Soviética a finales de los setenta del siglo pasado, el capitalismo alcanzaba una de sus grandes victorias y una pronta reconfiguración mundial con nuevas estrategias de dominación mundial. La invasión militar sobre África y Medio Oriente desde inicios del siglo XXI; así como la afinación y diseño del modelo económico neoliberal fueron elementos fundamentales para incrementar su poder (Vilchis, 2007).

Como consecuencia de esta etapa unipolar que representó el capitalismo, se plantearon también los mecanismos que podrían incidir en la conducción del Estado. Comenzaron a articularse los argumentos contra las formas administrativas de los estados a los que se “pretende” conquistar, tales como los latinoamericanos. Uno de los argumentos fue que como la burocracia es excesiva e ineficiente ella misma obstaculiza la libertad en el mercado sobrerregulando y efectuando actividades productivas que deberían estar reservadas al sector privado. Desde ese punto de vista se busca tratar de probar otros modelos; que, de acuerdo con la política económica dominante, el empresarial es el más pertinente (Vilchis, 2007).

Es así que desde los años ochenta se han observado una serie de reformas en el aparato gubernamental; reformas engendradas en países anglosajones como Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia, de donde se extendieron a muchas partes del mundo hasta convertirse en una tendencia (Kettl, 1999). El continente americano no fue la excepción: en casi toda América Latina se han intentado reformas gubernamentales con denominaciones similares a las efectuadas en gobiernos anglosajones. De ahí que Estados Unidos haya sido uno de los países donde este tipo de reformas ha tenido un importante auge, además porque la administración pública estadounidense sigue siendo una disciplina de estudio relevante (Vilchis, 2007).

Para los teóricos de la gerencia pública hay dos razones por las que deben implementarse las técnicas de esta nueva gerencia: por un lado, admite rescatar el estado administrativo, al mismo tiempo que propone una estrategia de reforma utilizando técnicas del sector privado; y por otro, porque considera insalvable al Estado y pugna por un cambio radical de su gobierno para adoptar un concepto de empresa privada competitiva (Guerrero, 1999, citado en Vilchis, 2007).

1.1.1.1 Perspectiva Latinoamericana de la NGP

Como dice Enrique Cabrero (1998) “las diferencias culturales también tienen implicaciones en el estudio de los problemas”. Es por ello que resulta importante detenernos a mencionar las diferencias *per se*, que ha tenido la adopción de la NGP en países desarrollados y aquellos que no lo son como es el caso de los países de América Latina.

Es de considerar que la NGP nace en países bajo un contexto de economías de bienestar, en el que si bien existen carencias mínimas necesarias en una parte importante de la sociedad no es nada comparable con las carencias que viven las sociedades de los países latinoamericanos en situaciones de crisis económicas permanentes, y donde no se cubren los niveles mínimos de bienestar y en algunos casos ni siquiera los de subsistencia (Cabrero, 1998).

Ambos contextos comparten la necesidad de gobiernos eficientes; pero mientras para los países desarrollados es una reflexión a la que se llega después de lograr los mínimos de cobertura en bienes y servicios y de un sistema altamente profesionalizado, en países como los latinoamericanos es apenas un punto de partida. La eficiencia en los servicios básicos es importante; pero la cobertura de los mismos en ocasiones es más urgente, sin tocar los problemas de legitimidad, crisis institucional y corrupción, aspectos enraizados en estos sistemas (Cabrero, 1998).

El siguiente cuadro sinteriza algunas características identificadas sobre la adopción de la NGP en ambos contextos:

Cuadro 1.1 Adopción de la NGP en países desarrollados y países Latinoamericanos

| Indicador | Países Desarrollados (E.U., R.U., N.Z.) | Países Latinoamericanos |
|---|---|---|
| <i>Diseño de estructuras organizacionales</i> | <ul style="list-style-type: none">• Hacer más horizontal y flexible la relación entre niveles jerárquicos, departamentos e individuos.• Lo cual es posible en sociedades bajo estructuras poco rígidas de autoridad e inmersas en la | <ul style="list-style-type: none">• En sistemas en que la autoridad vertical es el elemento de cohesión y donde se genera la cooperación; las estructuras jerárquicas desempeñan un papel simbólico, dan certidumbre a los actores y los ubican en su |

| Indicador | Países Desarrollados (E.U., R.U., N.Z.) | Países Latinoamericanos |
|---|---|--|
| <i>Diferencias culturales</i> | <p>cultura de la participación colectiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La falta de claridad o falla en los incentivos genera sesgos en la gestión de las dependencias y en las políticas públicas, y que es gran parte de los problemas de eficiencia y eficacia en la gestión. Al respecto, hay un supuesto de comportamiento en el nivel individual, el cual tiene que ver con una cierta racionalidad en la búsqueda de beneficios personales. • La comunicación y la transmisión en las dependencias gubernamentales. La falta de información es un obstáculo mayor para la toma de decisiones. • El valor y contenido de conceptos frecuentes en la gestión pública como: eficiencia, responsabilidad del servidor público, cooperación, participación social, misión estratégica, entre otros, puede tener diferentes representaciones en ambos contextos. | <p>representación de la acción social.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La dimensión afectiva, las alianzas profundas, las lealtades, los odios y los conflictos latentes desempeñan un papel mucho más relevante que la misma claridad en el sistema de incentivos. • Las creencias, los mitos y las imágenes que acompañan al quehacer de la gestión pública son determinantes con mayor frecuencia que la información institucional para la toma de decisiones. No se trata entonces sólo de clarificar la información, sino de cambiar las preconcepciones sobre la realidad en la que se actúa. • En la mayor parte de los países de Latinoamérica los grupos de población y empleados públicos cuentan con muy bajos niveles educativos, lo que dificulta las iniciativas de modernización de la gestión pública. |
| <i>Papel que desempeña la gestión pública</i> | <ul style="list-style-type: none"> • La gestión pública tiene una clara preocupación por el problema de eficiencia en las dependencias gubernamentales; si bien se dice que los problemas de carácter político no pueden aislarse, éstos se incorporan en la medida que tienen relación con el desempeño gubernamental. | <ul style="list-style-type: none"> • En países de América Latina los problemas de gestión no sólo tienen que ver con un mejor desempeño de las dependencias del gobierno sino también con la gobernabilidad de las naciones. Las situaciones de carencias graves en los recursos públicos para atender necesidades y de carencias en la democracia convierten a la gestión pública en un sistema dual. Esto hace que nuestros países se enfrenten a dímelas todavía más complejos: generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente. |

Fuente. Elaboración propia con información de Cabrero, 1998.

Una vez hecho el recorrido del contexto internacional, así como identificado algunas diferencias sobre la adopción de la NGP en países desarrollados con respecto a los países Latinoamericanos pasamos a conocer el proceso de adopción de la NGP en México.

1.1.2 La NGP en México

A principio de los años ochenta en México se llevaron a cabo diversas reformas tanto en el ámbito económico, político, administrativo y social. En el sexenio de Miguel de la Madrid, debido a la crisis económica que afectó al país, se optó por revertir el crecimiento del aparato gubernamental y redimensionarlo; para ello el gobierno promovió reformas constitucionales que establecían un nuevo sistema de desarrollo planificado donde se definía la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector social en las actividades económicas (economía mixta); al tiempo que se precisaban los sectores estratégicos que quedarían reservados de manera exclusiva al Estado (De la Madrid, 1995:335; Vilchis, 2007).

Las reformas continuaron durante los sexenios siguientes en distintos ámbitos hasta profundizar las privatizaciones y el adelgazamiento del aparato gubernamental (como la venta de Teléfonos de México y de las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari), así como la modernización de la administración pública (como en el sexenio de Ernesto Zedillo), (Vilchis, 2007).

En los años noventa durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, se diseñó la estrategia política denominada "liberalismo social", cuyo desarrollo involucró una supuesta reforma del estado que, de acuerdo con Méndez (1994:192 citado en Vilchis 2007), significó el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía, el redimensionamiento del sector público, además de los efectos económicos, políticos y de beneficio personal que representaron. Prácticamente el gobierno de Salinas se apoyó en estrategias como la privatización y la desregulación (Vilchis, 2007).

Sobre los cambios en la administración pública federal, se estableció un programa de simplificación administrativa. Este programa se propuso establecer índices de medición para evaluar los resultados de las empresas públicas y suscribir convenios de desempeño con la participación de cada entidad (Promap, 1996).

El gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la tendencia privatizadora y descentralizadora de la administración anterior, incluso profundizó algunas de las reformas del estado; como se puede observar en los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, entre los que destacan: fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, construir un pleno desarrollo democrático, avanzar a un desarrollo social, y promover un crecimiento económico vigoroso sostenido y sustentable (PND, 1995:4).

Por su parte, la administración que encabezó Vicente Fox Quesada, también reflejó características de la NGP; incluso se puede pensar que con mayor énfasis que los gobiernos anteriores, tal como se observa también en el PND 2001-2006 (Vilchis, 2007).

1.2 Justificación de la NGP

Se atribuye el origen de la NGP a las crisis económicas del Estado a finales de la década de los ochenta (Vilchis, 2007), y como respuesta a los dilemas que enfrentaban los gobiernos para hacer más con menos (Cejudo, 2011). Si bien los mecanismos e instrumentos concretos variaban, el objetivo era claro: mayor competencia en el sector público y estructuras menos jerárquicas y rígidas (Cejudo, 2011).

Según Vilchis (2007) los argumentos más comunes para pronunciarse a favor de la NGP y que se asemejan a las propuestas de Osborne y Gaelber (1992), son:

a) Eficiencia y eficacia en crisis

Sobre el problema de eficiencia, es indispensable que el Estado maximice los recursos económicos, materiales, tecnológicos y humanos frente a los escasos recursos con los que cuenta para hacer frente a un sinnúmero de problemas públicos (Cabrero, 1995; Parejo, 1995). Por lo que respecta a la crisis de eficacia, es el resultado de la incapacidad del gobierno por alcanzar los objetivos estatales y solucionar los problemas públicos (Cabrero, 1995).

Sin embargo, según Bañón (1997:37), aun cuando el gobierno fuera eficaz y eficiente, si sus acciones siguen sin incluir a los ciudadanos, seguirá latente su crisis de legitimidad; por

lo que, el Estado contemporáneo debe interactuar más con la sociedad para contrarrestar esta crisis.

b) Bases teóricas de la NGP

Arellano (1995) establece que las corrientes sustantivas de la NGP son: la teoría de la elección pública, las mejores prácticas (o sea, introducir prácticas gerenciales de la administración privada en el sector público), y la desregulación. De igual manera Hood (1991) manifiesta que el nuevo institucionalismo económico es una base fundamental de la NGP, desarrollado sobre la teoría de la elección pública, la de los costos de transacción y la del agente principal. Por su parte, Ayala Espino (1996) establece que uno de los pilares fundamentales en el desarrollo de la NGP, es la teoría de la elección pública, con distintas teorías desarrolladas sobre el Estado; como la teoría de la burocracia (gobierno maximizador del presupuesto), la de las fallas del gobierno, o la de las constituciones.

Osborne y Gaebler (1992), argumentan que es necesario reinventar al gobierno para hacerlo más eficiente y eficaz (Vilchis, 2007), y para lograrlo es necesario:

- Hacer de él un catalizador (mejor llevar el timón que remar),
- Hacer que pertenezca a la comunidad (mejor facultar que servir directamente),
- Introducir la competencia en la prestación de servicios,
- Hacer un gobierno inspirado en el cumplimiento de los objetivos y no en reglas,
- Hacer que se dirija a resultados,
- Hacer que se oriente al cliente y al mercado, y
- Hacer que sea empresarial, previsor y descentralizado.

c) Razones prácticas detrás del apoyo a la gerencia pública

Son varias las razones para que los defensores de la NGP se pronuncien a su favor, a continuación se enlistan algunas más relevantes (Vilchis, 2007):

- Las instituciones pueden tener mayor acceso a recursos financieros, que su vez les proporciona estatus social, promociones profesionales, vínculos con países que

otorgan financiamiento, favores tanto gubernamentales como empresariales, entre otros.

- La cantidad de información y de documentos que se publica a favor de la nueva gerencia pública, suele estar más a la mano que los que la critican, lo que estimula a sus seguidores; aunque la contundencia de sus resultados no se ha medido en términos financieros, sociales u organizativos.
- La difusión de los planteamientos neogerenciales en congresos y reuniones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas (IICA), quienes han sugerido su uso en instituciones gubernamentales.
- La zona de confort que se crea en torno a los apologistas de la NGP; contrario al riesgo que asumen quienes la critican.

d) Privatización y participación de gerentes en el gobierno

Para Omar Guerrero (2002 citado en Vilchis, 2007), incorporar gerentes y empleados de las empresas privadas como servidores públicos de alto nivel da pie a la endoprivatización, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada (Guerrero, 2002: 43-44).

Según Greve y Jespersen (1999:143 citado en Vilchis, 2007), el meollo de la nueva gerencia pública reside en combinar los mecanismos de mercado con las ideas y técnicas administrativas del sector privado en el sector público; de tal manera que se dan dos reformas al aparato gubernamental: la administrativa, para mejorarla; y la institucional, que es en la que se introducen los mecanismos de mercado.

e) Procesos de reforma

Entre las principales y más comunes características de los procesos de reforma que han sido identificadas como parte de la NGP, se encuentran: los recortes presupuestales, la separación de la provisión y la producción de los servicios públicos, los procesos de privatización, los contratos con terceros (*contracting out*), la competencia y la utilización de vales (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995; Gruening, 1998; Guerrero, 1999).

1.2.1 Críticas a la NGP

Guillermo Cejudo (2011) hace una tipificación de las distintas posiciones críticas a la NGP, a sus promesas y a sus límites. El siguiente cuadro sintetiza estos tipos genéricos de críticas a la NGP:

Cuadro 1.2 Principales críticas a la NGP

| Tipos genéricos | Características |
|--|---|
| 1) Proveniente de autores de la tradición de la Administración Pública, se concentra en el sustento teórico. | <ul style="list-style-type: none"> • Se advertía la falta de soporte teórico o empírico para gran parte de las implicaciones prácticas de sus postulados. Se argumentaba, que, al no tener bases sólidas, las doctrinas de la NGP carecían de confiabilidad en los resultados prometidos. • Se apuntaba la incongruencia entre algunos de sus postulados. Por ejemplo, entre asumir que los directivos requieren más autonomía para innovar y generar valor público, y sostener al mismo tiempo que los funcionarios buscan siempre maximizar presupuesto y, por lo tanto, deben ser vigilados y controlados estrictamente. |
| 2) Comparte el escepticismo de la visión anterior, pero mantienen una posición más constructiva. | <ul style="list-style-type: none"> • Se reconocían las posibles incoherencias y lo ingenuo de algunas propuestas. Sin embargo, se proponía someter las propuestas a revisiones analíticas sólidas –antes de rechazarlas o aceptarlas– y a estándares estrictos de argumentación. • No se pretendía generar teorías unificadoras o sistematizar la totalidad de los postulados de la NGP, sino utilizar criterios para discernir las condiciones en las que ciertos instrumentos tenían relevancia como respuesta a determinados problemas públicos. • Se esperaba no sólo construir conocimiento sobre la NGP, sino también generar implicaciones prácticas con respaldo. |
| 3) Desde una posición práctica, critican el contenido de los postulados de la NGP y, sobre todo, sus efectos en la gestión cotidiana en los gobiernos. | <ul style="list-style-type: none"> • Se señalaba, que gran parte de las implicaciones prácticas de la NGP eran incompatibles con tradiciones administrativas diferentes, o que resolvían problemas que no necesariamente eran los prioritarios para países distintos de los anglosajones. • Se sugería que antes de diseñar convenios de desempeño o mecanismos de subcontratación era indispensable fortalecer el imperio de la ley; en otros, que el problema administrativo central no era la falta de autonomía de gestión, sino lo opuesto: la excesiva discrecionalidad de los funcionarios públicos. • Se aducía también que no se enfatizaban los efectos perversos de algunos componentes de la NGP. Por ejemplo, los funcionarios que dejan de preocuparse por la sustancia de su labor para atender los criterios con los que son medidos, o las empresas subcontratadas que abandonan criterios de cobertura y calidad para privilegiar los ingresos inmediatos, a costa de la viabilidad futura de los servicios. |

Fuente. Elaboración propia con información de Cejudo, 2011.

Este conjunto de críticas no sólo exhibe la falibilidad de la NGP, sino también, permite dilucidar *qué instrumento* de gestión es relevante para *qué organización*, en *qué condiciones*, con *qué propósitos* y bajo *qué supuestos* (Cejudo, 2011).

Por su parte Vilchis (2007) presenta de manera sistemática algunas observaciones a la NGP, con base en los planteamientos que David Arellano (1999) desarrolla sobre cuatro dilemas en los que se debe prestar atención al momento de analizarla, y que son:

a) *Innovar con rapidez o rendir cuentas de la innovación*

Este dilema, al igual que lo propone Cejudo (2011) en sus tipos genéricos de críticas, tiene que ver con la incongruencia de los postulados de la NGP. Según Arellano (1999), un dilema es el argumento de que la NGP otorga mayor libertad a los administradores públicos, lo cual permitiría alcanzar un gobierno más eficiente y eficaz; sin embargo, si no se cumple la normatividad, se puede incurrir en pretender innovar fuera de la ley. Por otro lado, según los postulados de la NGP es necesario establecer controles, procedimientos y reglas para que la burocracia rinda cuentas por el uso de los recursos públicos, lo cual puede implicar el retraso de las medidas innovadoras o que se limite la discrecionalidad del dirigente. Más adelante se desarrolla el tema de la rendición de cuentas como parte de algunas prácticas o estrategias que otrora eran utilizadas, y que destacan con la introducción de la NGP.

b) *Participación social o decisiones técnicas (legitimidad vs eficacia)*

Otra contradicción de la NGP es la defensa que ésta hace de la participación ciudadana para resolver los problemas públicos (Arellano, 1999). Es decir, la participación ciudadana puede tener acciones legítimas, aunque es probable que sean ineficientes e inequitativas; lo mismo que las decisiones técnicas pueden ser menos costosas y más eficientes, pese a que se genere distanciamiento con la sociedad y se dé lugar al dilema de legitimidad o eficiencia (Cabrero, 1997:75).

c) *Mercado vs equidad y Estado*

Otro de los dilemas que también enfrenta la NGP es la búsqueda de la equidad, lo mismo que la utilización de los mecanismos de mercado. Si bien el mercado tiene la capacidad de propiciar la eficiencia económica, también suele dejar de lado el aspecto social y ocasionar una mala distribución de los recursos. En síntesis, el dilema es que los mecanismos de mercado promueven eficiencia pero dejan de lado las actividades fundamentales del Estado; como por ejemplo las de gobernar (Peters, 1997:7).

d) *Resolver problemas públicos o administrar programas*

Los problemas más importantes de la NGP que identifica David Arellano (1999), son:

1. Uso de las herramientas y técnicas del sector privado para resolver problemas públicos,
2. Dificultad para integrar eficiencia, eficacia y legitimidad,
3. Imprecisión de resultados a largo plazo,
4. La resistencia al cambio, sobre todo al de actitudes,
5. Escasa argumentación,
6. Desvinculación con la democracia,
7. Mito de la separación política-administración (difícil en países en desarrollo),
8. Considerar a los usuarios como consumidores informados con poder de sanción,
9. Fallas del Estado y fallas del mercado,
10. Ausencia de compromiso social,
11. Mito de que el rendimiento puede evaluarse de forma completa y adecuada,
12. Influencia de la economía en los modelos gerenciales, y
13. Naturaleza de su comportamiento político.

Otros críticos más contundentes de la NGP son Greve y Jaspersen (1999, citados en Vilchis, 2007), quienes en su opinión resumen las críticas en:

- a) Los incentivos competitivos suelen ser escasos para promover el cambio en las rutinas organizacionales y de comportamiento.

- b) Como cualquier política pública, las reformas administrativas de la NGP pueden fallar en la implementación debido, principalmente, al gran número de actores que participa (Pressman y Wildavsky, 1998, citado en Vilchis, 2007).
- c) Las reformas de la NGP han llegado a amenazar valores como la equidad, ya que al excluir de servicios públicos a los individuos provocan una crisis de legitimidad.
- d) La participación ciudadana en estas reformas es muy escasa.
- e) No existe una NGP global, ya que cada reforma responde a un problema específico y hay una variedad de transformaciones.

Lo que se puede observar con la introducción de la NGP, es que si bien sus orígenes han tenido un fuerte respaldo y una base teórica de argumentación a favor de su introducción en la administración pública. También es cierto que con el paso del tiempo los detractores de ésta han tenido cada vez más argumentos sobre las contradicciones que ha presentado, principalmente con su implementación, es decir, en la práctica.

1.3 Conceptos fundacionales de la NGP

Según Omar Guerrero, la NGP representa el fin del distanciamiento entre la economía y la política, lo cual se puede percibir, nítidamente, a través de sus conceptos fundacionales: orientación al cliente, competencia, privatización y mercado (Guerrero, 2003).

1.3.1 Orientación al cliente

Uno de los conceptos que mejor permiten identificar los fundamentos neoliberales de la NGP, es la soberanía del consumidor. Se parte del hecho de que estando los ciudadanos influidos principalmente por el disfrute de bienes tutelares, como educación, salud y otros servicios brindados por el Estado benefactor, emerge el problema de cómo financiar un enorme gasto con cargo al erario público (*Organisation for Economic Cooperation and Development*, 1987: 27-31, citado en Guerrero, 2003). La solución se materializa con la *orientación hacia el cliente*, una versión actualizada de la idea de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig von Mises en la que explica que es necesario crear un mercado competitivo dentro del gobierno, y así los consumidores tengan la posibilidad de elegir, según su conveniencia, dónde comprar y así ejercer su papel de clientes (Guerrero, 2003).

Parte de los propósitos esenciales de las reformas neogerenciales consiste en hacer que la administración pública esté en contacto con los clientes y así establecer en su seno un mercado competitivo. Es decir, una gerencia responsiva que capte la capacidad de cada cliente para acceder a las prestaciones que tienen derecho a esperar, pues se ha desarrollado una sutil división entre “usuarios de los servicios” y “consumidores de los servicios”. Estos últimos, en contraste con aquellos otros, no son concebidos como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos (Guerrero, 2003).

La idea de cliente sustituye a la noción de ciudadano, haciendo que como contribuyentes informados conozcan el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos. Por tal motivo, los resultados electorales estarán determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y la opinión pública (Guerrero, 2003).

No obstante, para realizar acciones gubernamentales más democráticas, Peter De León propone el análisis político participativo; es decir, aumentar la participación ciudadana tanto para formular como para articular las políticas públicas a través de mecanismos que permitan recopilar e incluir los puntos de vista de los ciudadanos (De León, 1994, citado en Vilchis, 2007).

Una de las nociones más ligadas a la soberanía del consumidor es el *empoderamiento* del cliente. Lo que denota sencillamente la existencia de un gobierno democrático y con organizaciones abiertas a la participación de sus miembros. Sin embargo, en las reformas neogerenciales el *empoderamiento* ha tendido a referir meramente la condición de cliente y evocar la soberanía del consumidor, pues su despliegue obedece a las críticas hechas a un gobierno opaco, remoto e infranqueable. Siendo soberano, el consumidor asume el control de su vida y su destino, y de tal modo hace a su gobierno transparente y próximo (Peter, Guy and Pierre Jon, 2000: 9-11 y 24-25, citado en Guerrero, 2003).

Cabe hacer una precisión sobre el término cliente, ya que si bien tiene varias ventajas también es un concepto problemático sobre todo en el ámbito gubernamental. Tenemos por ejemplo, la variedad de clientes que pueden existir: algunos internos, otros beneficiarios de los programas y otros más los de los grupos de interés y actores políticos (Ingraham, 1999:351). Además, se debe tener en cuenta que las necesidades de estos clientes pueden

ser contradictorias entre sí, lo que haría imposible atender a cada uno de ellos (Pegnato, 1997).

Por su parte Mintzberg (1999), hace una breve clasificación sobre el papel que asumimos en la sociedad, argumentando que todos llevamos cuatro sombreros puestos: el de consumidor, porque recibimos servicios directos a distancia; el de ciudadano, porque nos beneficiamos con la infraestructura pública y tenemos ciertos derechos; como cliente, porque recibimos servicios profesionales y esos tienen que ver con lo que nos proporciona el Estado; y, como sujeto, porque algo debemos hacer por nuestro gobierno para respetar los controles del Estado (Vilchis, 2007).

Derivado del enfoque de la orientación al cliente, que entraña el mejoramiento de la información de sus preferencias en el mercado, la administración pública sufre alteraciones significativas: las grandes organizaciones que suministran los servicios públicos se desagregan en pequeñas agencias operativas, toda vez que son extintos los monopolios gubernamentales. Siendo esas agencias las receptoras directas de las preferencias clientelares, junto con ellas se establecen pagos directos al usuario que tienden a sustituir a los impuestos (Hood, 1987: 145-170, citado en Guerrero, 2003).

Se puede concluir que con el enfoque de orientación al cliente no sólo se dan los primeros indicios en la disolución de las dicotomías política-economía y público-privado, sino que el papel del Estado a través de la Administración Pública y el del ciudadano cambian y juegan nuevos roles. Tenemos entonces que, por un lado, el ciudadano desde esta visión neogerencial, deja su condición de tal para convertirse en cliente, un cliente informado que para cubrir sus necesidades cuenta con demandas específicas, con una visión mercantil y de consumo de los servicios públicos, aunado a un desinterés cada vez más creciente por participar en las actividades políticas de la vida democrática. Y por otro, el estado a través de su brazo ejecutor, la administración pública, deja de ser un prestador y garante de los servicios públicos para convertirse en un regulador y facilitador de los mismos, es decir, se vuelve un estado más competitivo con prácticas gerenciales desde su seno y afín a las preferencias del mercado.

1.3.2 Competencia

Se argumenta con base en diversos estudios de economía y de administración pública la intervención del estado cuando el mercado no es eficiente (fallas como la falta de competencia, de bienes públicos, de externalidades, de mercados e información incompleta, de paro laboral, inflación y desequilibrio, entre otros). No obstante, Stiglitz (1988) explica dos argumentos que justifican la intervención del estado en la economía aun cuando el mercado sea eficiente. El primero se refiere a la redistribución de la renta: aunque el mercado sea eficiente puede haber una distribución desigual de la renta al grado de que algunas personas no cuenten con los suficientes recursos para vivir; en este caso el estado tiene que apoyar a esas personas con programas sociales que los beneficien. El segundo, cuando los consumidores no actúan en su propio interés pese a que estén suficientemente informados. De igual manera Ayala Espino (1996) argumenta que el poder del Estado para intervenir en las actividades económicas y políticas se da precisamente en las funciones que le demanda la sociedad o que éste le impone (Vilchis, 2007).

Siguiendo estos argumentos, la participación del estado a través del gobierno en la economía ha sido muy fuerte, ejemplo de esto es que algunos servicios públicos que prestaba se convirtieron en monopolios naturales (líneas telefónicas, electricidad, gas, petróleo, por mencionar algunos). Sin embargo, la intervención del Estado también tiene fallas y provoca ineficiencia. Según Stiglitz (1988) las causas que le impiden al gobierno alcanzar sus objetivos son: la información limitada, el conocimiento restringido de las respuestas de las entidades privadas a sus intervenciones, el control circunscrito de la burocracia, y el propio condicionamiento que impone el proceso político (Vilchis, 2007).

Si bien son varias las fallas que provocan la ineficiencia en el papel del estado, una de las soluciones es la competencia en la prestación de los servicios públicos (Osborne y Gaebler, 1992; OCDE, 1995). La competencia es uno más de los mecanismos de mercado que se introducen como parte de las funciones del gobierno. De acuerdo con estos autores son tres las formas de competencia: 1) competencia entre lo público y lo privado, donde empresas privadas compiten con las públicas para la prestación de servicios; 2) competencia entre lo privado y lo público, donde el sector público traslada por completo los servicios al mercado privado a través de la adquisición y de la contratación; y, 3)

competencia entre lo público y lo público, donde se estimula la competencia entre las propias organizaciones públicas (Vilchis, 2007).

Bajo los lineamientos de la NGP, las organizaciones de la administración pública son rediseñadas bajo los modelos económicos del sistema de contrato, como en las empresas privadas. Es decir, se crean organizaciones competitivas que tienen como objetivo buenos precios y costos bajos, de manera que estos entes públicos tienen más una figura lucrativa, que una orientación al interés público. Por lo tanto, la competencia es crucial pues se comprende que provee eficiencia a los servicios públicos, e incentiva a las organizaciones estatales para que sean competitivas como proveedoras del gobierno y con los proveedores del sector privado (Kaul, 1997, citado en Guerrero, 2003: 388).

Debido a que la NGP pública es catalogada como una reconceptualización normativa de la administración pública, que es capaz de proveer servicios de alta calidad para los valores ciudadanos e incrementar la autonomía de los administradores públicos, pues esos servicios son tan competitivos como los propios de la empresa privada (Borins, 1995: 131-132 citado en Guerrero, 2003). Se propone mejorar la visión de los problemas públicos del gobierno a través de la privatización y la competitividad (Boyne, 1996:686).

1.3.3 Privatización (endoprivatización y exoprivatización)

La NGP se propone reemplazar al viejo paradigma vigente de la administración pública, emanada de la combinación de la perspectiva gerencial y una nueva apreciación del sector público, que descansa en el propósito de establecer un mercado interior y privatizar la provisión de bienes y servicios públicos (Guerrero, 2003).

El resultado es un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos. La primera se refiere a la exoprivatización del Estado y consiste en el procedimiento por el cual la administración pública transfiere la producción de bienes y servicios a la administración privada, moviendo al Estado hacia *fuera* del mercado. La segunda etapa consiste en la endoprivatización del Estado, es decir, la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia *dentro* del Estado (Guerrero, 2003).

En la exprivatización la gerencia pública fungió como el sujeto de la transacción de cosas hacia el mercado; en la endoprivatización esa gerencia se convierte en el objeto de la transacción mercantil. En la primera etapa la gerencia pública es el mercader, en la segunda es la mercancía. En tanto la exprivatización afecta al *qué* de la administración pública, la endoprivatización lo hace con el *cómo* (Guerrero, 2003).

El tema de la privatización, va más allá de la transferencia de bienes públicos a manos privadas, por lo que vale la pena profundizar un poco en este concepto. Asimismo, hacer mención sobre la variedad de expresiones en las que puede manifestarse.

Una definición general es que: “por privatizar” se entiende estrictamente “la transferencia permanente de actividades de producción y servicios previamente desempeñados por burocracias de servicios públicos, hacia firmas privadas u otras formas no-públicas de organización, así como a grupos privados” (Dunieavy, 1986 citado en Sánchez, 2010).

La privatización también puede definirse en forma esquemática como “(...) la transferencia de los bienes y funciones de servicio del sector público al privado. Así, abarca actividades como la venta de empresas propiedad del Estado y la contratación de servicios públicos con contratistas particulares” (Hanke, 1989 citado por Sánchez, 2010).

Para Guerrero (1990), la privatización parece ser la manifestación concreta de un conjunto de fenómenos articulados y ligados bajo un factor común: la retracción de la actividad del Estado. También la privatización en sí no es única, sino una variedad de expresiones que tienden a encarnar formas más específicas.

En ese sentido, Omar Guerrero (1990) hace una clasificación sobre algunas categorías conexas al concepto de privatización, mismas que resumen sus aspectos centrales en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.3 Categorías conexas de la privatización

| Categorías | Descripción |
|--------------------------|---|
| <i>Desincorporación</i> | <p>Es un proceso por el cual el Estado cede o se desprende de algún ente o bien que le pertenece. “Cabe definir a la desincorporación como la venta de capital social o una liquidación, para concluir actividades de la empresa y vender acciones” (Guerrero, 1990).</p> <p>Esta desincorporación se puede utilizar mediante el traspaso de acciones públicas a los particulares, por medio de la liquidación o mediante un contrato de arrendamiento (Sánchez, 2010:25).</p> |
| <i>Liberalización</i> | <p>Se refiere a la exención de actividades que estuvieron sujetas a políticas ajenas, a la libre concurrencia del mercado y se desempeñaron bajo formas directas de regulación pública para garantizar el uso de los recursos en beneficio del consumidor (Guerrero, 1990).</p> <p>Mientras la privatización provocó la supresión de monopolios –públicos y privados- relativos a transportes, energéticos y servicios públicos. Por su parte, la liberalización emerge como un cambio de estrategia, que refleja que un monopolio ha dejado de brindar beneficios al consumidor y debido a su debilitamiento gradual es más conveniente que sea liberado del control estatal (Sánchez, 2010:26).</p> |
| <i>Desregulación</i> | <p>Es “(...) una disminución en las funciones del gobierno en las áreas de planeación y de regulación” (Walravens, 1986, citado en Sánchez, 2010:26).</p> <p>La desregulación es el medio por el cual el Gobierno se limita a derogar las normas que impedían a la iniciativa privada competir con el monopolio estatal. Con frecuencia la desregulación no consiste solamente en suprimir regulaciones preexistentes, sino también en promulgar una nueva normativa destinada a modificar las condiciones de la competencia en un segmento de mercado determinado (Sánchez, 2010:26).</p> |
| <i>Desreglamentación</i> | <p>Significa, eliminar los elementos normativos asociados a la protección de intereses sociales, incluso los de orden laboral” (Ruíz, 1988, citado en Sánchez, 2010). Esta concepción se enmarca dentro del neoliberalismo económico, ya que se requiere de una amplia desreglamentación para que las fuerzas del mercado operen libremente y pueda llegarse al ideal del liberalismo. (Sánchez, 2010:27).</p> <p>En algunos casos la desreglamentación es confundida con procesos desburocratizadores, bajo los rubros de reforma administrativa o simplificación administrativa; éstos, si bien implican derogaciones y abrogaciones de reglamentos, además de acciones específicas en materia de procedimientos y métodos, no pretende bajo ninguna circunstancia abatir normas protectoras del consumidor, de la ecología, de los trabajadores, entre otras (Ruíz, 1988, citado en Sánchez, 2010:27).</p> |

| Categorías | Descripción |
|---------------------------------------|--|
| <i>Contratación o subcontratación</i> | En este sistema de contratación pública, la empresa privada es la productora del bien o servicio y el gobierno es el ordenante. En este método de contratos públicos, el gobierno es el que: 1) expresa demandas de bienes y servicios públicos solicitadas democráticamente; 2) inspecciona la provisión de bienes y servicios por parte del sector privado; y, 3) proporciona el pago de tales servicios al contratista (Sánchez, 2010:28). |
| <i>Redimensionamiento</i> | <p>Esta categoría suele ser relacionada con gigantismo estatal, equivocadamente. Sin embargo, el redimensionamiento, se refiere a los programas gubernamentales de modernización de la industria, también conocida como la “reconversión industrial” (Guerrero, 1990).</p> <p>En ese sentido, parecería que significa reducción, pero no es así necesariamente, ya que también puede significar aumento o incremento. El redimensionamiento apunta hacia una política de industrialización caracterizada por la decisión del Estado de conservar la rectoría económica. Redimensionar significa encontrar las dimensiones justas con referencia a un criterio dado. Y las dimensiones justas no son necesariamente las más reducidas (Villanueva, 1989, citado en Sánchez, 2010:28).</p> |
| <i>Desnacionalización</i> | <p>Supone la transferencia de lo público a lo privado. No es más que la operación contraria a la nacionalización. Técnicamente, la desnacionalización, no es más que una venta de activos públicos (Rodríguez, 1991, citado en Sánchez, 2010).</p> <p>La desnacionalización implica, la enajenación total o parcial de una empresa pública. Lo normal es que la enajenación se efectúe sobre empresas filiales o pequeñas empresas orientadas hacia actividades estratégicas ya que los gobiernos se resisten a perder el control sobre las empresas decisivas o esenciales (Cook y Kurkpatrick, 1988, citados en Sánchez, 2010:28-29).</p> |

Fuente. Cuadro tomado de Sánchez, 2010 y con citas de Guerrero, 1990.

Otra clasificación sobre las formas de privatización la hace Joaquim Vergés (1993), con base en su estudio sobre la experiencia de diferentes países, que bajo la etiqueta de la privatización engloban distintas medidas o acciones, con el objetivo común de disminuir la implicación de los poderes públicos en la actividad económica, mismas que se describen a continuación:

1) *Transferencia de la propiedad o de empresas públicas al sector*

Se refiere estrictamente a la privatización y representa el grueso de las operaciones en países como Gran Bretaña, Francia, España o Argentina. En algunas ocasiones la

transferencia de propiedad es total mediante la venta en bloque de la empresa a un grupo privado, como es el caso de España. Otra modalidad consiste en la venta de acciones a la Bolsa de determinadas empresas públicas, dejándose el estado un porcentaje de capital minoritario, esta ha sido la vía de privatización de Gran Bretaña y Francia. También han sido importantes las privatizaciones parciales donde el estado mantiene la mayor parte del capital, países como Italia y Australia las han llevado a cabo.

2) *Desregulación / privatización*

Como su nombre lo dice es la desregulación o desmonopolización de la actividad de la empresa pública, acompañada o no de transferencia de propiedad al sector privado. Es decir, consiste en la eliminación del monopolio legal a favor de la empresa pública, y pasar a organizar la empresa como sociedad anónima o como varias sociedades anónimas agrupándolas en un *holding*; y, sobre esta nueva base jurídica establecer criterios de gestión de la empresa privada. Este tipo de privatizaciones se dieron en países como Venezuela y en la antigua compañía de autobuses británica.

3) *Privatización organizativa*

Es la adopción de formas y/o criterios de gestión privados (mercantiles) para determinadas empresas públicas que generalmente se mantienen como tales. Por una parte, dejan de ser entidades de derecho público para pasar a regirse por el derecho privado, mediante su transformación en sociedad anónima; y por otra, se les pasa a fijar un determinado objetivo financiero que generalmente toma como referencia la meta de la autofinanciación. Los casos más significativos de estas privatizaciones se dieron en Italia, Irlanda, Holanda y el Servicio de Correos de Gran Bretaña.

Una consecuencia de esta forma de privatización es que el personal deja de ser funcionario público para pasar al estatus definido por el contrato laboral, y que la empresa pasa a una disciplina financiera más estricta, lo que puede propiciar en algunos casos la subida relativa de tarifas para los usuarios/consumidores. Se puede decir que esta privatización organizativa es la antesala a la privatización pura, es decir la transferencia de propiedad al sector privado.

4) *Privatización de actividades de la Administración Pública*

Otro fenómeno de la privatización es la adopción de formas de gestión privada no sólo en las empresas estatales sino también en la administración pública, especialmente en los países europeos. Cada vez más son los casos de segregación de actividades de la administración pública para construir agencias con autonomía de gestión. Por ejemplo, los servicios de inspección del Ministerios de Finanzas de Holanda, el mantenimiento de parques, los servicios de socorrismo o los servicios forestales en Alemania, por mencionar algunos.

5) *Privatización de la gestión (Contracting out)*

Otro tipo de privatización es el de la actividad de empresas públicas, en el sentido de ceder al sector privado las funciones de las entidades públicas pero sin la transferencia de la propiedad. El *contracting out* supone por tanto un cambio de titularidad pero no respecto al patrimonio.

Una modalidad de menor alcance es la subcontratación de la gestión de las entidades públicas a empresas privadas; en estos casos el personal y la titularidad de la gestión siguen siendo públicos o responde a una fórmula mixta. Un ejemplo de este tipo de subcontratación de la gestión está en las reformas de gestión de los centros hospitalarios en Cataluña; asimismo, en México con la introducción de las APP en el sector salud se puede observar esta modalidad de privatización.

La privatización, en realidad es un fenómeno complejo que abarca la totalidad concreta de la sociedad moderna, su compleja economía capitalista y sus aún latentes sectores económicos del estado. Pero incumbe fundamentalmente al estado, porque sus funciones vitales pueden sustraerse a favor de nuevos estamentos formados de los grandes conglomerados económicos privados y privatizados (Guerrero, 1990). Tenemos entonces que el proceso de privatización implica cambios en las actividades del gobierno. Ésta reduce la acción del gobierno, “es un proceso en el cual la realización de las actividades se retira de manos del gobierno” (Guerrero, 1990).

Siguiendo estos argumentos, la privatización da comienzo a una renuncia a gobernar, conocida como “privatización silenciosa o pasiva”, que según Omar Guerrero (1990) tiene dos manifestaciones:

- La primera *depuración directa*, se refiere al debilitamiento paulatino de los servicios y organismos de la administración pública y se refleja en la reducción de sus mercados, en la transferencia de segmentos de sus tareas, la desinversión, el congelamiento de personal y el incremento de ahorros. Termina con el sometimiento de la administración pública, bajo amenaza de privatización, a una competencia desigual ante la cual termina por sucumbir debido al debilitamiento organizativo y funcional al que fue sometida (Guerrero, 1990).
- La segunda *transición gradual*, es la transferencia de tareas al sector privado junto con el personal y los recursos de la dependencia pública. Una vez que el gobierno redujo a la administración pública, utiliza las formas preferentes de privatización, que son la independencia corporativa –la transferencia de empresas públicas al sector privado- y la contratación –delegación de firmas privadas de las funciones públicas-. En el primer caso existe una renuncia completa de los deberes públicos, en la segunda el co-régimen con los particulares, pues los deberes públicos siguen en manos del gobierno y los servicios son proveídos por las finanzas públicas (Guerrero, 1990).

El problema no es el papel de vendedor o comprador del gobierno, sino el papel que tiene como rector de la sociedad. Con la privatización, las funciones del gobierno a través de la administración pública para proveer y producir bienes y servicios públicos, juega un nuevo rol. Por un lado, la privatización de la producción implica un cambio en el estatuto de la propiedad, que pasa de pública a privada; por otro, la privatización de la provisión significa la enajenación de facultades del gobierno cuya renuncia puede tener serias consecuencias sociales “saldos decrecientes de orden social” (Guerrero, 1990).

1.3.4 Mercado (MTM)

La NGP representa un cambio de foco de la privatización, la cual, de actuar originalmente hacia fuera, retorna y se introduce en los procesos de gestión pública para establecer un

mercado interior, su objeto es explotar a los sectores públicos de los países que tienen una economía avanzada, donde el tamaño de la asignación de recursos públicos es substancial y cuentan aún con empresas públicas (Lane, 1994:142, citado en Guerrero, 2003:387). Se puede decir que la privatización favorece el mercado externo, en tanto que el modelo neogerencial auspicia el mercado interno (Guerrero, 2003).

La privatización ha cambiado de lugar, pues ha pasado de fuera (exprivatización) hacia dentro (endoprivatización) (Guerrero, 2003). En ese sentido, uno de los efectos preponderantes del imperio del mercado consiste en el establecimiento de sus mecanismos dentro de la administración pública, entre los que destacan la contratación por fuera (*contracting out*) y los cargos al usuario. Este último constituye una de las manifestaciones más nítidas de la orientación al cliente, toda vez que entraña mecanismos típicos de mercado (MTM) y competencia. Otro mecanismo son los vales (*vouchers*), que constituyen un régimen a través del cual el cliente adquiere el derecho a un bien o servicio que él puede cubrir a los proveedores, y que reembolsan en moneda o en su equivalente desde un fondo destinado a tal efecto (Ormon, 1998:7-9, citado en Guerrero, 2003:387).

Los MTM se promovieron como formas para desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección para los consumidores internos y externos, para ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Todo ello bajo el supuesto de que la creación de entornos competitivos mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, cambiando facultades monopolísticas por MTM (OCDE, 1997:91,92, citado en Vicher, 2014)

Estos mecanismos surgen en el década de los noventa, son incluidos en las medidas de reforma, conteniendo al menos una característica significativa de los mercados (competencia, mecanismo de precios, dispersión de los centros de decisión, incentivos monetarios). Los MTM más comunes son: mercados internos, facturación de servicios a usuarios, contratación externa, creación o modificación de derechos de propiedad, bonos y contratos entre administraciones (OCDE, 1997:92, citado en Vicher, 2014).

Otros MTM, que implican reformas a la estructura, son las entidades públicas que se crean, estructuran y operan sobre bases enteramente comerciales (corporatización), lo mismo que la privatización total y las Asociaciones Público Privadas (APP) (OCDE, 1997:333 citado en

Vicher, 2014). Estas últimas, son consideradas uno más de los mecanismos de mercado ubicados dentro de las medidas gerenciales y de orientación al mercado de la NGP.

Contrato a terceros (*Contracting*)

Fortín (2000) establece dos categorías en el *contracting* o contrato a terceros. En la primera, se encuentra el contrato basado en objetivos, y en el que Reichard (2000) identifica cinco subtipos para los gobiernos locales: i) el estratégico, ii) el de presupuesto, iii) el de desempeño, iv) el de acuerdo de servicios, y v) el de desempeño individual. Esta categoría es considerada la más adecuada para optimizar el uso de los recursos públicos por administraciones gubernamentales. En la segunda categoría se encuentra el contrato establecido por el estado o una autoridad local para proveerse de un servicio público. El objetivo es, por un lado, optimizar el uso de los fondos públicos mediante la introducción de la competencia, a fin de obtener el mejor precio posible del bien o servicio requerido. Y, por otro, consolidar la privatización, tanto como las capacidades del sector privado puedan con las presiones de la competencia (Vilchis, 2007).

A pesar de que el *contracting* sea utilizado para obtener mayor eficiencia y calidad en los servicios públicos, también se han tenido consecuencias negativas por su utilización; por ejemplo, está el costo a largo plazo por el monitoreo de los contratos o la necesidad de crear una burocracia más preparada, lo que también se traduce en mayores costos (Peters, 2000: 34). Asimismo, Reichard (2000:136) identifica los siguientes problemas que trae el uso del *contracting*: i) sobrerregulación burocrática, ii) establecer un exceso de metas demasiado altas y iii) falta de normatividad al respecto.

A manera de conclusión, tenemos entonces que la visión neogerencial refleja sobremanera el crecimiento de los valores de mercado en el sector público. Este enfoque tiene su base en la introducción de los mecanismos de mercado dentro del sector público, transfiriendo algunas de sus funciones al sector privado. Esa mutación está representada por la gerencia, en lugar de la asignación pública de recursos; por la privatización, en lugar de las empresas públicas; por esquemas de incentivos de competitividad, en lugar de la distribución de impuestos; por la desregulación, en lugar de la regulación; y por la economía neoclásica, en lugar de la hechura de política pública (Lane, 1994:140, citado en Guerrero, 2003:386-387).

Siguiendo esta lógica de cambios generados en las funciones del sector público y del sector privado con la introducción de la NGP, considero importante detenerme a desarrollar un poco más el tema de la rendición de cuentas y reflexionar sobre su importancia, antes de introducirnos al tema de las APP. Si bien es una de las prácticas o estrategias que ya se utilizaban antes del surgimiento de la NGP, así como la descentralización, la planeación estratégica y la utilización de tecnologías de la información, también es cierto que han tenido un papel importante y destacado con ella.

La rendición de cuentas junto con la transparencia siempre ha estado presente como práctica de la administración pública. Sin embargo, en la actualidad lo ha hecho con mayor importancia, sobre todo en sociedades denominadas democráticas. Estos mecanismos sirven como herramientas de control al poder y como prácticas para informar sobre el uso de los recursos públicos, así como para responder por su buen manejo y destino con base en lo establecido en la ley y ante la sociedad.

Algunos ejemplos de estos mecanismos, como antecedente de lo que se denomina actualmente *accountability*, son los informes que realizaban los responsables de manejar los recursos públicos en algunas organizaciones, las fases de evaluación y control del “viejo proceso administrativo”, o las contralorías (Vilchis, 2007).

Sin embargo, actualmente hay una serie de problemas que enfrenta el quehacer público y es la falta de rendición de cuentas y evaluaciones creíbles en los trabajos gubernamentales. Ciertamente es que muchas veces los informes o evaluaciones no cumplen con los requisitos mínimos para ser una efectiva forma de medir las metas y objetivos planteados, y aunado a esto se suman la corrupción, la falta de ética y responsabilidad de los funcionarios públicos. Por lo que, es indispensable determinar y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas con la finalidad de llevarlos a cabo dentro de los objetivos reales de las dependencias, así como que se considere la capacidad técnica y profesional de los responsables de llevarlos a cabo (Rosembloom, 1998: 546 citado en Vilchis, 2007).

El tema de la rendición de cuentas es bastante amplio y con sus propias complejidades. Sin embargo, para efectos de la presente investigación sólo nos enfocaremos a los mecanismos de rendición de cuentas dentro de la NGP. En ese sentido, tomaremos los

argumentos que desarrolla David Arellano (2001) al proponer cuatro categorías de rendición de cuentas:

Cuadro 1.4 Categorías de la rendición de cuentas

| Categoría | Descripción |
|------------------|--|
| Profesional | <ul style="list-style-type: none"> • Está presente en situaciones técnicas o complejas con un bajo grado de escrutinio. • Se hace desde una fuente de control interna. |
| Legal | <ul style="list-style-type: none"> • Cuenta con un alto grado de escrutinio. • Se basa en relaciones contractuales entre una parte controladora externa y los miembros de la organización. • Se trata de una relación agente-principal. |
| Burocrática | <ul style="list-style-type: none"> • Supervisa las reglas de operación por parte de una agencia interna con un alto grado de control. • Por lo general, se da entre superior y subordinado. |
| Política | <ul style="list-style-type: none"> • Es de bajo nivel de escrutinio desde una fuente de control externa, como pueden ser los ciudadanos. • Existe una gran discrecionalidad para manejar mecanismos y medios para alcanzar las expectativas. |

Fuente. Elaboración propia con datos de Arellano, 2001.

Para algunos autores como Rosembloom (1998), la NGP está a favor de la supervisión externa por parte del Legislativo, siempre y cuando esa vigilancia no sea tan detallada que controle directamente los gastos de la administración de personal o la organización interna de las dependencias de gobierno. El autor considera que es más importante el desempeño y los resultados obtenidos que los procedimientos y medios utilizados para lograr los objetivos (Vilchis, 2007). Estos argumentos podrían ser la antesala que actualmente utilizan algunas prácticas gerenciales para evitar el control externo del congreso sobre los gastos que realizan las dependencias gubernamentales, como es el caso de las APP, y lo cual veremos más adelante.

En realidad, Rosembloom (1998) más que argumentar sobre mecanismos de rendición de cuentas en la NGP, propone que no se limite la acción gubernamental a los controles que se puedan tener por organismos externos como el poder legislativo, cuando en realidad ese

control es un fuerte mecanismo de rendición de cuentas para evitar la discrecionalidad de los funcionarios públicos en el manejo de los recursos públicos.

Sobre la misma lógica neogerencial, una de las herramientas más utilizada por los gobiernos para la rendición de cuentas es la medición del desempeño, a través de la cual se puede obtener información relevante para la toma de decisiones en la gestión y en las políticas públicas (Ammons, 1999: 368 citado en Vilchis, 2007).

Cuadro 1.5 Clasificación de la medición del desempeño

| Medidas | Descripción |
|------------------|---|
| Carga de trabajo | <ul style="list-style-type: none"> • Saber cuánto se hizo. • Cantidad de trabajo que se lleva a cabo. • Número de unidades de servicio recibido. |
| Eficiencia | <ul style="list-style-type: none"> • Se relaciona la cantidad de trabajo con los recursos utilizados para efectuar las actividades. |
| Eficacia | <ul style="list-style-type: none"> • Indica hasta qué punto se cumplen los objetivos de desempeño. • Si un programa está logrando o no el efecto deseado. • Si un departamento está produciendo o no los resultados esperados. |
| Productividad | <ul style="list-style-type: none"> • Combina elementos de eficiencia y eficacia en un indicador único. |

Fuente. Elaboración propia con información de Vilchis, 2007.

Sin embargo, la rendición de cuentas no debe quedar sólo supeditada al ámbito institucional (horizontal) y político (vertical). En ese sentido, O'Donnell (2010) hace una tercera clasificación en la tipología de la rendición de cuentas y habla de la rendición de cuentas societal, que también es vertical pero donde el actor principal es el ciudadano organizado, cuyo propósito es movilizar el sistema legal a través de demandas para condenar las acciones ilícitas de los representantes y funcionarios públicos.

La rendición de cuentas social busca modificar las dinámicas internas del estado a fin de fortalecer el principio republicano de separación de poderes de pesos y contrapesos (Peruzzotti, 2010). Es decir, se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado.

1.4 Antecedentes de las Asociaciones Público Privadas (APP)

El cambio en los modelos económico y político, principalmente, reconfigura la relación estado-sociedad-mercado. Los límites entre sector público y sector privado, se hace cada vez menos visible, lo que da paso a nuevas formas de relación y distribución de funciones entre ambos sectores. El cambio económico trajo consigo procesos de reforma en los Estados y sus gobiernos, dando la pauta al sector privado de participar en aquello que hasta entonces se concebía como una tarea fundamental del Estado –producir y entregar servicios públicos-. Las primeras reformas económicas se enfocaron en la privatización de empresas estatales, a través de procesos de concesiones complejas. La historia de los procesos de privatización ha sido fundamental en la evolución del marco institucional de la provisión de los servicios públicos, sobre todo a la luz de las fuertes presiones financieras que aquejaron a los gobiernos (Correa, 2014).

Los cambios políticos y de democratización que atravesaban gran parte de los países desarrollados y de América Latina les demandaba, entre otras cosas, estar a la vanguardia de la modernización, desarrollar más y mejor infraestructura para sus países, lo cual, en teoría, se vería reflejado en mejor calidad de vida para la población, en un mayor crecimiento económico y mejor bienestar social. En ese sentido, las reformas también alcanzaban a permear el sistema político de los países, promoviendo los cambios institucionales necesarios para llevar a cabo la introducción de este nuevo modelo económico neoliberal.

Tenemos entonces un extenso proceso de privatización por todo el mundo, entendida ésta como la transferencia de bienes y servicios del sector público al privado, abarcando desde la venta de empresas estatales hasta la contratación de servicios públicos a particulares. De este modo, privatizan por igual Gran Bretaña y la Unión Soviética, una enajenando la propiedad pública, otra autorizando el ejercicio de las profesiones y los oficios liberales. Privatizan los Estados Unidos y los países en desarrollo.

Los impulsores de la privatización atribuyen una serie de factores de deficiencia, desorganización y deterioro de los países, principalmente los subdesarrollados, cuyas empresas públicas son consideradas símiles de “elefantes blancos”, mismas que se convirtieron en negocio de políticos en desgracia y camarillas corruptas. Así, el populismo

de los años sesenta y setenta fue sustituido por una drástica, pero inevitable, política pragmática basada en finanzas realistas y eficaces (Guerrero, 1990).

Según Guerrero (2003), el establecimiento de mecanismos de mercado dentro de la administración pública, es un efecto preponderante del imperio del mercado. En ese sentido, las Asociaciones Público Privadas (APP) constituyen uno más de los mecanismos de mercado ubicados dentro del amplio bagaje de medidas gerenciales y de orientación al mercado de la NGP (Vicher, 2014). Con una APP la administración sigue participando de manera importante en la gestión y regulación, mientras que con la privatización se transfieren empresas y servicios públicos al sector privado, dejando fuera a la administración pública en su gestión.

Los MTM se promovieron como formas para desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección para los consumidores internos y externos, para ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Todo ello bajo el supuesto de que la creación de entornos competitivos mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, cambiando facultades monopolísticas por MTM (OCDE, 1997: 91, 92 citado por Vicher, 2003).

A principio de los años noventa, empiezan a desarrollarse en diversos países, principalmente desarrollados, marcos institucionales intermedios de provisión de servicios entre aquellos en los que el Estado tiene el control total y aquellos en el que los delega enteramente al privado. Esto hace una diferencia significativa entre los dos extremos anteriores ya que a través de este método intermedio el gobierno y el privado se convierten en socios en la producción y/o provisión del servicio, mientras que al privatizarlo esta sociedad no existe y el privado tiene una tentación mayor de anteponer su propia ambición de maximización a través de la entrega de servicios públicos caros y que, además, pueden resultar de mala calidad (OCDE (a), 2012: 12-13 citado en Correa, 2014).

Estos marcos institucionales intermedios (APP) han tenido gran auge desde principios del 2000, sobre todo en países como el Reino Unido, Alemania, Portugal, Corea y Australia. El uso de estas Asociaciones está guiado por el argumento de la mejor “relación calidad–precio” en la provisión de los servicios públicos y el desarrollo de infraestructura (OCDE (b), 2012: 13 citado en Correa, 2014). Sin embargo, aunque las APP tienen características

particulares y modalidades diversas para la prestación de los servicios públicos y de infraestructura, no dejan de funcionar como un MTM.

En realidad, la noción *partnership* empezó a ser atractiva a mediados de la década de 1980, y para 1990 surge la Red Internacional de Asociaciones Público Privadas. Surgen en Reino Unido como Iniciativas de Financiamiento Privado (*Private Finance Initiative*: PFI) en 1992, y para 1997 se les re-etiqueta con el nombre de Asociaciones Público Privadas (*Public Private Partnerships PPP*) (Shaoul, 2009: 2). Surge en 1998 la Revista *International Journal of Public-Private Partnerships* (Wettenhall, 2003: 83-84). Sus promotores argumentan desde una perspectiva ideológica que el sector privado es superior al público en la producción y prestación de servicios; y desde una perspectiva pragmática que se adquieren los conocimientos técnicos y especializados de la gestión privada por parte del sector público para resolver los complejos problemas de la política pública (Forrer, 2010: 475).

Algunos autores consideran que aunque la subcontratación de los servicios públicos por parte del gobierno representa beneficios en términos de eficiencia, eficacia y flexibilidad en el ámbito administrativo (Stanger, 2009 citado en Sandoval, 2015), resulta igualmente importante analizar las pérdidas que los beneficios organizacionales iniciales podrían generar en el largo plazo en términos de desarrollo económico y democrático (Ackerman y Sandoval, 2006: 122 citado en Sandoval, 2015). En ese sentido, Forrer (2010) argumenta sobre la importancia de la rendición de cuentas en la aplicación de las APP, y propone un marco analítico para evaluar el alcance de las APP en la provisión de bienes y servicios, y conocer si efectivamente las APP son coherentes con los objetivos que persigue el sector público, y que son: eficiencia, eficacia y equidad; más adelante se retomaran con más detalle estos argumentos.

1.4.1 Origen conceptual de las APP

Como ya se mencionó, con el establecimiento de la NGP comienza la introducción del mercado a través de sus distintos mecanismos dentro de la administración pública, lo que implicó la reconfiguración en las relaciones estado-sociedad-mercado. Por un lado, la administración pública comienza a delegar su función de garante en la provisión de bienes y servicios públicos como parte sustantiva de sus actividades para dar paso al sector privado de llevar a cabo esas funciones. Y por otro, se empiezan a introducir mecanismos

gerenciales y privados dentro del quehacer público, adoptando valores como los de eficiencia, calidad, individualismo en lugar de equidad, bienestar común y seguridad (Oszlak, 2003).

Prueba de lo anterior, es el establecimiento de las APP como MTM promovidos e impulsados como parte de las estrategias de la NGP. Estos esquemas de asociación justifican la participación del sector privado con el argumento de brindar mayor eficiencia y calidad en los servicios, compartir los riesgos con el sector público, disminuir el gasto público para tener finanzas públicas más equilibradas, entre otros; permitiendo que el estado vaya cediendo funciones sustantivas al ente privado que anteriormente sólo eran de su competencia y que en muchos casos deberían seguir bajo su potestad.

En ese sentido, resulta importante entender cómo se define a las APP, sus orígenes, sus principales argumentos y críticas, y cómo ha sido la experiencia en otros países con el establecimiento de dichos esquemas. Particularmente, cómo se ha entendido y definido a las APP en México, cuál ha sido la estructura y funcionamiento de los proyectos bajo estos esquemas, conocer la pertinencia de establecerlos y promoverlos con sus respectivos beneficios y riesgos, con la finalidad de explicar si efectivamente ¿las APP son mecanismos de provisión de servicios públicos o es otra forma de privatizarlos? y ¿si es pertinente establecerlos en todos los sectores en lugar de seguir con la provisión tradicional?

No existe una definición universalmente aceptada de lo que son las APP, debido a que el término ha sido utilizado para caracterizar de distintas maneras, en distintos lugares y desde diversos ángulos, cierto universo de actividad económica que involucra la participación de los sectores social y privado en actividades tradicionalmente a cargo del estado (Woodhouse, 2010:5).

Si bien las APP cuentan con una variedad de definiciones y se justifican como elementos innovadores de participación en esta nueva lógica neogerencial para prestar servicios públicos “eficientes y de calidad”. Es importante entender sus orígenes conceptuales, ya que en general estos mecanismos han sido analizados principalmente desde dimensiones administrativas, gerenciales y financieras (Sandoval, 2015).

De acuerdo con Wettenhall (2003:78), en términos generales las APP se han promovido como la vía intermedia entre contratación por fuera y privatización total, pues se dice que comprende relaciones positivas, obligación mutua y confianza, en pocas palabras “una Tercera Vía”.

La idea de asociación entre sector público y privado tiene sus orígenes conceptuales en la teoría política y sociológica de la “Tercera Vía”, aplicada en el ámbito político de los noventa (Giddens, 1998, citado en Sandoval, 2015). Según Giddens (1998) este proyecto político representa un “centro radical” en tanto evita dogmas ideológicos o la predominante y tajante división entre el sector público y el sector privado. Como también lo señalan Broadbent, Gray, Jackson (2003, citados en Sandoval, 2015), en principio, la “Tercera Vía” rechaza tanto la confianza gubernamental en los mercados, impulsada por el neoliberalismo, como la planeación y distribución centralizada que se asocia comúnmente con la socialdemocracia tradicional. En su lugar, propone un nuevo enfoque basado en la noción de asociación (Sandoval, 2015).

A continuación se mencionan otras definiciones de APP propuestas por autores como Lapsley (1998), Webb y Pulle (2002), Lewis (2001), entre otros:

“...rechazar la confianza en el mercado como solución a los problemas del sector público. Rechazar la creación de burocracias en gran escala. En su lugar, la Tercera Vía busca promover la colaboración entre los sectores público y privado poniendo énfasis en la calidad del servicio, pero teniendo en cuenta los costes”. (Lapsley, 1998, citado en Acerete, 2004).

“Las PPPs pueden adoptar múltiples formas como el diseño, construcción, mantenimiento, o edificación, propiedad, explotación y transferencia. La elección del modelo depende de factores como los objetivos del gobierno, la naturaleza del proyecto, la disponibilidad de financiación y la actividad que el sector privado pueda desarrollar” (Webb y Pulle, 2002, citado en Acerete, 2004).

“...Las PPPs pueden definirse como acuerdos en los que las entidades públicas participan en acuerdos contractuales a largo plazo con agentes privados para que éstos realicen la construcción o explotación de infraestructuras públicas o la provisión de servicios (utilizando

equipamientos públicos) a las sociedad en nombre de las Administraciones Públicas” (Lewis. 2001:2).

“Public Private Partnerships (PPPs) son un medio de utilización de financiamiento y técnicas privadas para la ejecución de proyectos tradicionalmente realizados por el sector público. Estos incluyen proyectos intensivos en el uso de capital tales como colegios, hospitales, carreteras, equipamientos de agua. En lugar de que sea una entidad pública quien desarrolle activos fijos y posteriormente detente su propiedad, los gestione y regule, las PPPs generalmente implican que el sector privado sea su responsable y los gestione y la Administración Pública ‘adquiera’ el servicio contratista durante un periodo de tiempo determinado” (The Scottish Parliament, 2001, citado en Acerete, 2004).

Una vez que se han mencionado los antecedentes y el origen conceptual de las APP, es importante identificar qué son y qué no son las APP para dilucidar mejor su significado.

1.4.1.1 ¿Qué son y qué no son las APP?

Según Forrer (2010: 476) existen tres condiciones que caracterizan a las APP: i) la relación entre sector público y sector privado es de largo plazo, ii) el sector privado interviene tanto en la toma de decisiones como en la producción y entrega de los bienes y servicios que anteriormente sólo correspondían al sector público, y iii) la relación implica una asignación de riesgos para ambos sectores y ya no sólo para el sector público.

Si bien la APP es esencialmente un contrato, se ha planteado que la diferencia básica entre contratación externa (*contracting out*), privatización y APP reside en que en esta última, la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en común, las dos partes entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el “potencial” asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo el bien o servicio será prestado. También se diferencia de la contratación gubernamental tradicional, donde el gobierno especifica o establece las condiciones en que el servicio será prestado, o la privatización total en la que se elimina el control directo y propiedad del gobierno sobre la función o la provisión de servicios (Forrer, 2010: 476 citado en Vicher, 2014).

Las APP, el *contracting out* y la privatización de servicios comparten la característica de que el sector público no es un prestador directo de servicios, sino que simplemente se encarga de la regulación (Allan, 2000, citado en Acerete, 2004). A través del *contracting out*, el operador privado interviene en la realización de una única actividad, por ejemplo: mantenimiento, que previamente era desempeñada por la propia administración. En cambio con una APP implica que el sector privado se ocupe de diversas tareas. En el *contracting out* el traspaso de responsabilidades al operador privado es mínimo, mientras que la transferencia de riesgos es uno de los principios básicos de las APP. Con el *contracting out* la administración es responsable de los equipamientos y el operador privado realiza los servicios anexos, mientras que en una APP el sector privado no sólo presta el servicio sino que también se ocupa de la provisión de los activos fijos necesarios (Acerete, 2004).

Es importante decir que no todo acuerdo entre la administración pública y una entidad privada, por el que se desempeña más de una función respecto a equipamientos o servicios públicos, puede calificarse como APP. Sino sólo aquellos contratos o relaciones que involucran una transferencia auténtica de riesgos al sector privado. Por todo ello, la distribución de riesgos² se considera un aspecto fundamental en el desarrollo de cualquier asociación (Acerete, 2004).

Como se ha mencionado, existen diversas definiciones de lo que son las APP. Sin embargo, se pueden rescatar características comunes de cualquier proyecto bajo estos esquemas (Acerete, 2004):

- a) La administración pública y el sector empresarial establecen acuerdos en los que ambos desempeñan funciones complementarias,
- b) La base de la relación son acuerdos con vigencia en el largo plazo,

² La razón para el traspaso de riesgos al sector privado es que éste cuenta con mayor experiencia en su gestión y la utilización de procedimientos para mitigarlos o atenuarlos.

En la medida en que se traspasa al sector privado la competencia sobre los equipamientos y servicios, la similitud entre riesgos de proyectos públicos y privados es coincidente. La tipología de riesgos que afectan a cualquier proyecto de inversión y comercialización puede ser muy amplia y la importancia que tiene cada uno de ellos es diferente en cada proyecto. La financiación y gestión de infraestructuras y servicios públicos no son ajenas a estas circunstancias. Por ejemplo, en un proyecto de carreteras el riesgo más importante será el de demanda, mientras que en acuerdos que involucren equipamientos informáticos el riesgo de obsolescencia goza del protagonismo principal (Acerete, 2004).

- c) Los fines a lograr se definen tanto en aspectos económicos como sociales, de forma que ambos sectores obtienen beneficios,
- d) El sector privado adopta más funciones que en el modelo tradicional de provisión de infraestructuras y servicios públicos,
- e) El operador privado es remunerado por los usuarios, o, por la propia administración, de acuerdo a la actividad desempeñada,
- f) Cada uno de los agentes desarrolla aquellas tareas en las que dispone, en principio, de una ventaja comparativa, con el propósito de obtener resultados eficientes,
- g) A través de la colaboración público-privada y el desarrollo de las respectivas capacidades, se intentan lograr mejores resultados al mismo coste o los mismos resultados a un coste,
- h) Los contratos deben definir de forma precisa las responsabilidades de cada parte, los costes y riesgos implicados y a quién corresponde su gestión.

La importancia de estos elementos puede diferir de una APP a otra. Dependiendo de las particularidades de cada proyecto y de las capacidades de los actores participantes es como puede priorizarse cada uno de ellos.

El alcance de las APP abarca un amplio abanico de proyectos y sectores. De acuerdo con el *Public Private Partnerships Working Group* (2002), se pueden agrupar en los siguientes conjuntos (Acerete, 2004):

- *Infraestructuras*: de manera genérica engloba carreteras, abastecimiento de aguas, aeropuertos, ferrocarriles, gestión de residuos. En estos proyectos normalmente el sector privado se ocupa de la prestación de los servicios públicos, quedando sujeto a la normatividad específica. La duración de estos contratos es de largo plazo, superior a 20 años.
- *Equipamientos inmobiliarios*: incluye la construcción de los equipamientos, especialmente inmuebles, a través de los que se proporcionan servicios públicos relacionados con: educación, sanidad, viviendas sociales, edificios públicos. También suele ser frecuente que, además, el sector privado se ocupe de prestar servicios auxiliares asociados (limpieza, mantenimiento, asistencia informática, etc.)

El importe de los contratos es variable y suelen ser de largo plazo, con una duración superior a los 20 años.

- *Tecnología*; implica la prestación por el sector privado de servicios con un sustrato formado por componentes tecnológicos –equipos informáticos, telecomunicaciones, parque móvil, material fungible, industria de tecnología de la información, etc.-. Aunque los activos afectados no suelen ser de gran valor, la duración de los contratos también es de largo plazo. No obstante, al ser sectores sujetos a rápidos cambios y afectados por el riesgo de obsolescencia, no sobrepasan los 10 años de vigencia.

Las APP comparten una filosofía en la que cada actor, público y privado, participa en los proyectos llevando a cabo aquellas tareas para las cuales cada uno cuenta con una ventaja comparativa. La lógica de esa transformación radica en permitir que ambos sectores se concentren en hacer aquello para lo que están mejor preparados, de tal forma que no se limiten sus capacidades para lograr así resultados óptimos (Acerete, 2004).

Sin embargo, no sólo existen beneficios en estos esquemas de provisión de servicios públicos, también hay algunas críticas a las APP derivadas principalmente de experiencias fallidas. A continuación se mencionan algunas de ellas (Correa, 2014):

- a) La pérdida del control por parte del ente público de activos públicos valiosos,
- b) Falta de supervisión pública donde los gobiernos pueden desplazar su responsabilidad al ente privado sin ejercer necesariamente su función,
- c) La existencia de costos adicionales no transparentados ni justificados en el desarrollo de proyectos que puedan acarrear un impacto negativo en las comunidades,
- d) Falta de participación ciudadana sobre todo durante las primeras etapas de desarrollo de los proyectos de APP, ya que se considera que ahí es cuando sus comentarios, preocupaciones y sugerencias pueden tener un impacto mayor,
- e) Falta de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los entes privados. Existen gobiernos donde la regulación en el tema no es clara y puede estar sujeta a intervenciones políticas,

- f) Se considera que el privado puede tener una actitud reacia en la realización de proyectos en zonas rurales por falta de rentabilidad.

Es importante hacer énfasis en estas críticas como focos de atención sobre las posibles consecuencias con el establecimiento de las APP. Toda vez, que con la introducción de la NGP a través de sus MTM, el papel de la administración pública en esta nueva lógica gerencial cambia sus funciones en la prestación de servicios para dar paso a una participación más activa por parte del sector privado en los asuntos públicos. Lo anterior, indudablemente implica la adopción de conceptos gerenciales como: eficiencia, eficacia y flexibilidad administrativa, sustituyendo nociones democráticas, como: rendición de cuentas, transparencia y legitimidad (Flinders, 2005 citado en Sandoval, 2015)

Estos argumentos en contra de las APP pueden también variar y tomar una importancia relativa dependiendo el contexto y país en el que se desarrollen. Para autores como Engel, Fischer y Galetovic (2014), las APP deben considerarse una opción en países con un desarrollo institucional suficiente, a diferencia de países institucionalmente débiles, en los que la provisión pública generalmente es preferible.³

Según la OCDE ((b), 2012:9) existen algunas condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa (Correa, 2014):

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

³ En efecto, el respeto a los derechos de propiedad es más importante bajo APP que bajo provisión pública, pues la larga duración de la relación contractual bajo una APP da espacio tanto al oportunismo del concesionario como a la expropiación, directa o indirecta, del concesionario por parte del gobierno. Si se utilizan las APP en países con bajo desarrollo institucional, los concesionarios exigirán primas con riesgo muy altas para participar en proyectos que combinan elevadas inversiones iniciales contra flujos de ingresos (tarifas a usuarios, peajes sombra o pagos por disponibilidad) que se materializan en el futuro lejano.

- Segundo, del marco institucional debe fluir un marco organizacional con roles claros y capacidades específicas para contratar y mantener un proyecto de APP. Debe existir una unidad, comisión, comité o instituto dedicado a los proyectos de APP, responsable de dar apoyo o encargarse directamente de crear, administrar y evaluar el proyecto APP a profundidad. Esta unidad debe de asegurar que los procedimientos del marco institucional se cumplan.
- Tercero, el marco institucional de las APP, así como cada uno de los contratos de los proyectos debe ser claro, transparente, predecible, y no crear barreras a la entrada en los mercados. El involucramiento de los usuarios en el diseño y monitoreo del proyecto APP garantiza que éste sí entregue la mejor “relación calidad-precio”, es fundamental como mecanismo de rendición de cuentas gubernamental. Por este motivo, es necesario que el gobierno defina claramente en los contratos los resultados de los proyectos APP para que los usuarios del servicio monitoreen la calidad de la entrega del mismo. Esto promueve que los servicios sean los necesarios y sean entregados con la calidad que se requiere. Además, este método garantiza también el control social de los usuarios.
- Cuarto, los proyectos de APP deben generar y mantener competencia en los mercados, es decir, introducir nuevos competidores en donde se implementen estos proyectos. Si esto no es posible, al menos los mercados deben de permanecer contestables para permitir que, al menos, un privado alternativo al que esté en asociación con el gobierno entre al mercado. Además, las APP no deben impactar de manera negativa en la claridad y transparencia de la regulación de estos mercados.

En términos generales, hemos identificado lo que son las APP, sus principales características y críticas a estos esquemas, la forma de agrupar la variedad de proyectos dependiendo el sector al que pertenecen, y también algunas condiciones necesarias para que estos esquemas se desarrollen favorablemente.

En ese sentido, Forrer (2010) no sólo ha contribuido en la definición de las APP para entender, desde su origen, lo qué es y lo que no es una APP, así como a matizar las diferencias. También enfatiza la importancia de llevarlas a cabo con responsabilidad en un

marco transparente y de rendición de cuentas. El autor propone un marco analítico para evaluar el alcance de las APP y conocer si efectivamente son coherentes con los objetivos de eficiencia, eficacia y equidad que persigue el sector público, con base en seis dimensiones de análisis para fortalecer la rendición de cuentas en los proyectos de APP, mismas que se describen en el siguiente cuadro:

Cuadro 1.6 Dimensiones de análisis para fortalecer la rendición de cuentas

| Dimensión | Descripción |
|--|--|
| <i>Risk = Riesgo</i> | Esta dimensión es importante para evaluar la responsabilidad y asignación de riesgos en una APP entre ambos sectores. |
| <i>Cost and Benefits = Análisis Costo-Beneficio</i> | El análisis costo-beneficio sirve para determinar si es conveniente hacer el proyecto por APP (Rendell, 2009: 480, citado en Forrer, 2010). El importante para el gobierno cuando lleva a cabo un proyecto minimizar los costos y contar con mayores beneficios, no sólo económicos sino también en los resultados que se puedan lograr. |
| <i>Social and Political Impact = Impacto Político y Social</i> | Los proyectos por APP pueden afectar una serie de factores sociales (salud, educación, seguridad, agua, entre otros) en los cuales se debe tener en cuenta y evaluar el impacto de estos efectos en la equidad social para los diferentes segmentos de la sociedad. Al mismo tiempo, estos impactos sociales pueden repercutir en el sistema político al momento de afectar a los ciudadanos que reflejaran su aprobación o rechazo en los resultados electorales. |
| <i>Expertise = Experiencia</i> | Dependiendo del objetivo que busca la APP es la experiencia que necesitará para llevarla a cabo, así como de conocimientos, leyes, técnicas y demás recursos para la administración interna del proyecto. “A menudo los gobiernos buscan alianzas privadas...en un esfuerzo por acceder a una gama más amplia de recursos y conocimientos especializados” (Bryson, Crosby, and Stone, 2006; Wood and Gray, 1991:481, citado en Forrer, 2010). |
| <i>Partnership Collaboration = Colaboración</i> | La colaboración entre los integrantes de cada una de las partes debe quedar bien definida en los contratos para llevar a cabo la APP, y así poder dar seguimiento al cumplimiento de éstos, recompensando el éxito o castigando el fracaso. |
| <i>Performance Measurement = Medición del desempeño</i> | La medición del desempeño es fundamental para generar la confianza de ambos actores involucrados en los proyectos de APP. Asimismo, tanto sector público como sector privado se involucran, evalúan y mejoran continuamente los resultados esperados propiciando un mejor rendimiento en la asociación. |

Fuente. Elaboración propia con información de Forrer, 2010.

En conclusión, se considera importante contar con un marco institucional fuerte, esto es, contar con unidades, dependencias y organismos capaces de impulsar, desarrollar y supervisar los proyectos, a través de procesos y procedimientos bien definidos para que cumplan con los objetivos establecidos en los proyectos. Así como, con un marco jurídico y legal claro y preciso en el que se puedan establecer las reglas del juego y queden bien definidas las competencias, responsabilidades y sanciones de los actores públicos y privados que participan en los proyectos bajo estos esquemas para su adecuado funcionamiento.

Ahora bien, es importante decir que contar con un marco institucional fuerte y un marco jurídico claro y preciso son condiciones necesarias pero no suficientes para que los proyectos de APP se den en un ambiente favorable y tengan mayores posibilidades de ser exitosos. Además, debe existir transparencia en los proyectos y contratos de APP desde la licitación, adjudicación y desarrollo de los mismos. Se debe involucrar a los ciudadanos (usuarios) desde el diseño y monitoreo de los proyectos para garantizar una adecuada prestación de servicios y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, no sólo gubernamental sino también social, lo cual implica que el sector privado rinda cuentas.

Asimismo, es necesaria una regulación fuerte e imparcial que vele por los intereses tanto de los prestadores de servicios como del contratante pero sobre todo por los intereses de los ciudadanos, quienes al final se verán beneficiados o afectados por la prestación de los servicios públicos.

Con la finalidad de profundizar sobre el tema de las APP, cómo funcionan, cuál ha sido la experiencia de éxito o fracaso de este tipo de proyectos, entre otros. El capítulo II, contextualiza de manera general cómo ha sido el proceso de establecimiento de las APP a nivel internacional sobre todo en países donde la experiencia ha sido vasta. Finalmente, se analiza el caso de México, particularmente, en el sector salud.