

## Introducción

En las últimas décadas se ha venido introduciendo en distintas manifestaciones el modelo neoliberal en casi todos los países del mundo, provocando una serie de cambios políticos, económicos y sociales. Para el caso particular de los países en desarrollo, como los de América Latina, esta tendencia se ha visto permeada hasta lo más profundo de su realidad. Producto de estos cambios es la reconfiguración no sólo de funciones entre los sectores público y privado sino también sobre cómo se da la nueva relación Estado-sociedad-mercado, bajo esta lógica la diferencia entre la esfera pública y la esfera privada se hace cada vez menos visible difuminándose de tal manera que no quedan claros los límites entre una y otra.

Bajo este contexto se ha generado un discurso justificador respecto a los novedosos mecanismos de participación que se dan entre ambos sectores. Tenemos por ejemplo los argumentos a favor sobre los procesos de privatización de los cuales destacan: primeramente, el otorgamiento al sector privado de utilizar los activos del gobierno para producir de manera más eficaz y eficiente los servicios públicos y brindarlos con una mejor calidad, a precios competitivos. Y, segundo, los procesos licitatorios bajo los cuales se otorgan las posibilidades de explotación de esos activos, con procedimientos estandarizados de concesión a través de subastas o licitaciones. Esto es, mientras lo primero busca la introducción de la competencia en mercados que estuvieron en manos del gobierno por muchos años, lo segundo persigue maximizar los ingresos, y por lo tanto, mejorar, al menos en el corto plazo, las finanzas de los gobiernos (Laffont & Tirole, 1993:100, citados en Correa, 2014).

Es de resaltar que uno de los elementos fundamentales del modelo neoliberal es la introducción de la Nueva Gerencia Pública (NGP). Con esta se promueve una concepción privatista y mercado-céntrica de las funciones públicas del Estado, comienzan a adoptarse políticas de privatización, descentralización, tercerización y otras orientaciones que sólo buscan reducir la intervención estatal (Oszlak, 2013). Su fundamento radica en sustituir el esquema burocrático del Estado por la noción de mercado, lo que se puede apreciar claramente en sus principales propuestas: a) establecer mercados intragubernamentales y orientar al gobierno hacia el consumidor y no hacia el ciudadano, b) desarrollar la



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

competencia en la provisión de bienes y servicios públicos, y c) la introducción del espíritu empresarial en el gobierno (Guerrero, 2003).

Se puede decir entonces que con el establecimiento de la NGP comienza a introducirse el mercado como elemento fundamental. Por un lado, la administración pública reconfigura sus funciones y asume un nuevo papel en sus principales actividades dejando que el sector privado comience a ganar un importante terreno dentro de la provisión de bienes y servicios públicos. Y por otro, empieza 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, 2013).

Es durante la década de los ochenta que comienza a promoverse una serie de reformas al aparato gubernamental en casi todo el mundo; reformas iniciadas en países como Inglaterra, Nueva Zelanda y Australia las cuales se extendieron hasta el continente americano adoptándolas como una tendencia (Kettl, 1999). En ese sentido, es importante considerar que para los países en desarrollo, como los Latinoamericanos, bajo un contexto de crisis económicas permanentes y donde no se cubren los niveles mínimos de bienestar, además de las diferencias culturales, los fines que persiguen son distintos a los países con un contexto de economías de bienestar como Estados Unidos o los países anglosajones. Si bien ambos contextos comparten la necesidad de gobiernos eficientes. Los primeros buscan la eficiencia después de lograr los mínimos de cobertura de bienes y servicios en un sistema altamente profesionalizado. En cambio, para los segundos, es apenas un punto de partida, ya que en ocasiones es más urgente la cobertura de los servicios que su eficiencia, sin olvidar los graves problemas de legitimidad, crisis institucional y corrupción que padecen estos sistemas (Cabrero, 1998).

En el caso particular de México, fue en el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) que comienzan a llevarse a cabo reformas constitucionales para establecer un nuevo sistema de desarrollo donde coparticiparían el Estado, el sector privado y el sector social, lo que se buscaba era revertir el crecimiento del aparato gubernamental y redimensionarlo, la justificación de estas iniciativas fue la crisis económica que afectaba en aquellos años al país (De la Madrid, 1995:335; Vilchis, 2007). Las reformas continuaron durante los sexenios siguientes hasta profundizar en las privatizaciones, el adelgazamiento del aparato gubernamental, así como la modernización de la administración pública (Vilchis, 2007).

Ahora bien, siguiendo esta lógica de establecimiento y adopción de reformas en los distintos países del mundo y de América Latina, se puede decir que el argumento que dio origen a la introducción de la NGP se atribuye a las crisis económicas del Estado surgidas a finales de la década de los ochenta, y como respuesta a los problemas que los gobiernos enfrentaban para brindar mejor calidad y eficiencia de los servicios públicos.

De acuerdo con Omar Guerrero (2003) la NGP representa el fin del distanciamiento entre la economía y la política, lo cual se puede percibir a través de sus conceptos fundacionales: orientación al cliente, competencia, privatización y mercado. La orientación al cliente identifica perfectamente los fundamentos neoliberales de la NGP, se parte del problema de tener que financiar los servicios brindados por el Estado benefactor como salud, educación, seguridad, entre otros, con cargo al erario público. La solución propuesta es la versión actualizada de la soberanía del consumidor formulada originalmente por Ludwig Von Mises que argumenta la necesidad de un mercado competitivo dentro del gobierno, y así los consumidores tienen la posibilidad de elegir a su conveniencia donde comprar bajo el papel de clientes, sustituyendo así la noción de ciudadano (Guerrero, 2003).

Por su parte, la competencia se propone como una de las soluciones a la ineficiencia en el papel del Estado. Autores como Osborne y Gaebler (1992) argumentan tres 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). Esto es, que bajo los lineamientos de la NGP el sector público es rediseñado bajo los modelos económicos de contrato como en las empresas privadas (Guerrero, 2003).

La NGP propone combinar la perspectiva gerencial y una nueva apreciación del sector público, su propósito es establecer un mercado interior y privatizar la provisión de bienes y servicios públicos. El resultado es un proceso constituido por dos etapas de privatización de los espacios públicos: la *exprivatización* en la cual se mueve al Estado hacia *fuera* del mercado y la *endoprivatización* que es mover al mercado hacia *dentro* del Estado (Guerrero, 2003). Se puede decir que con la privatización, las funciones del sector público juegan un nuevo rol en la producción de bienes y servicios. Por un lado, implica un cambio en el

estatuto de la propiedad, que pasa de pública a privada; por otro, la provisión significa la enajenación de facultades del gobierno con serias consecuencias sociales (Guerrero, 1990).

Siguiendo estos argumentos, la NGP representa un cambio de foco de la privatización pues pasa de fuera hacia dentro del Estado. Según Omar Guerrero (2003) uno de los efectos preponderantes del imperio del mercado consiste en el establecimiento de sus mecanismos dentro de la administración pública, entre los que se encuentran las Asociaciones Público Privadas (APP).

Las esquemas de APP son considerados marcos institucionales intermedios de provisión de servicios entre aquellos en los que el Estado tiene el control total y los que delega enteramente al privado (Correa, 2014). Si bien no existe una definición universalmente aceptada de lo que son estos esquemas, en términos generales, las APP se han promovido como la vía intermedia entre contratación por fuera y privatización total pues comprende relaciones positivas, obligación mutua y confianza, en pocas palabras “una tercera vía” (Wettenhall, 2003:78). Si bien las APP son esencialmente un contrato, se ha planteado que la diferencia básica entre contratación externa (*contracting out*), privatización y asociación público privada, reside en que en la última la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en común.

A la luz de estos argumentos, un elemento clave en estos esquemas es compartir los riesgos. Es decir, el sector público ya no es el único responsable por la prestación de los servicios sino que el privado asume un papel importante en esta nueva lógica adquiriendo una relevancia tal que llega a estar en igualdad de condiciones que el sector público. Esto nos lleva indudablemente a reflexionar sobre la vulnerabilidad de las funciones del Estado, que si bien no dejan en su totalidad la prestación de servicios en manos privadas, lo cierto es que tampoco está la responsabilidad de asumirlos como parte sustantiva de sus funciones.

A manera de contextualizar el establecimiento de las APP, se puede decir que estos mecanismos han tenido gran auge a inicios del año 2000, principalmente en Reino Unido, Alemania, Portugal, Corea y Australia, y se ha extendido a países en desarrollo como América Latina y México. El principal argumento para su impulso es la mejor “relación

calidad-precio” en la provisión de los servicios públicos y el desarrollo de infraestructura (Correa, 2014). Sin embargo, aunque en teoría la subcontratación de los servicios públicos representa beneficios en términos de eficiencia, eficacia y flexibilidad. Resulta importante analizar las pérdidas que estos beneficios iniciales podrían generar en el largo plazo no sólo en términos económicos sino también sociales (Sandoval, 2015).

En ese sentido, Forrer (2010) argumenta la importancia de la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los proyectos APP. El autor propone un marco analítico para conocer si efectivamente estos esquemas son coherentes con los objetivos de eficiencia, eficacia y equidad. Lo hace a través de seis dimensiones de análisis: riesgo, análisis costo beneficio, experiencia, colaboración y medición del desempeño, con el objetivo de fortalecer la rendición de cuentas en dichos proyectos.

Conforme lo expuesto hasta aquí surgen necesariamente algunas inquietudes y cuestionamientos a los que se busca dar respuesta en este trabajo de investigación. Primeramente, sería importante conocer cuál es la pertinencia de utilizar los esquemas de APP frente a la provisión tradicional, y si efectivamente estos proyectos son una forma novedosa de inversión pública o es otra manera de privatizar de los servicios públicos. Asimismo, es importante entender cómo se da la reconfiguración de funciones en esta nueva lógica de relación entre Estado-sociedad-mercado, y cómo ha sido el establecimiento de los proyectos APP en el caso particular de México.

Se parte de dos premisas. La primera es que bajo esta nueva lógica de asociación, el gobierno va cediendo funciones sustantivas en manos del sector privado. Es decir, que los distintos actores asumen nuevos roles. Por ejemplo, el Estado deja de ser garante del bienestar general en áreas sustantivas y estratégicas para la sociedad y pasa a convertirse en regulador de las mismas. La segunda, es que bajo esta modalidad de prestación de servicios se puede dar otra manera de privatización con estrategias y herramientas novedosas. Por lo que resulta importante resaltar el objetivo y pertinencia de los proyectos APP, los cuales, en teoría, al tratarse de servicios e infraestructura públicos deberían buscar atender el interés social sobre el interés económico. De lo contrario, el costo de este tipo de proyectos puede resultar bastante oneroso respecto a los proyectos de provisión tradicional que más que resolver un problema de ineficiencia y calidad en el servicio puede

agravar la situación en términos de endeudamiento público en el largo plazo, y condicionar los servicios públicos en términos mercantiles de costo-beneficio.

Es importante decir también que uno de los problemas que se identifican con el establecimiento de los esquemas APP es desconocer o ignorar todas las caras de la moneda que tiene este nuevo mecanismo de provisión de servicios. Es decir, como parte de los argumentos a su favor, los gobiernos utilizan estos esquemas como mecanismo para financiar la inversión pública de manera inmediata con la garantía de brindar mejores y más eficientes servicios públicos, al mismo tiempo que subsanan sus finanzas públicas evitando el endeudamiento. Sin embargo, el financiamiento para la inversión a través de estos esquemas puede resultar también una estrategia de endeudamiento público oculto a largo plazo, donde los gobiernos evaden controles legislativos y comprometen su gasto público por muchos años a costa de prestar servicios e infraestructura públicos en manos del sector privado, tal como lo muestra la experiencia en otros países. Por lo anterior, resulta importante entender la lógica de estos nuevos esquemas de APP y los efectos inherentes a ellos.

Lo que pretende esta investigación es poner a discusión el tema de las APP, ya que se considera novedoso y pertinente en estos tiempos, además de poco estudiado desde la disciplina de la Administración Pública. Lo primero y más acertado es construir una base teórica y analítica sobre el tema, para lo cual se toman los postulados de la NGP misma que tiene como elementos fundacionales la privatización y el mercado. Es en los mecanismos de tipo mercado (MTM) que se insertan los esquemas de APP. De igual manera, es fundamental conocer el origen y desarrollo de las APP, por lo que se indaga la experiencia de su establecimiento en otros países. Una vez que se conoce el contexto internacional, se profundiza en el caso de México. La intención es entender su funcionamiento en la provisión de servicios públicos en una realidad concreta con la finalidad de explicar si es pertinente el establecimiento de dichos esquemas frente a la provisión tradicional, por lo menos, en el sector salud.

Las hipótesis planteadas son: que la provisión de los servicios públicos, a través de los proyectos APP, más que ser un novedoso esquema de inversión resulta otra forma de privatizarlos, toda vez que el acceso a éstos corre el riesgo de verse más como una mercancía que como un bien público que propicie mejores condiciones de vida para la

sociedad. Asimismo, la implementación de los proyectos debe darse en un ambiente propicio para que sean exitosos, por lo que es necesario evaluar su pertinencia respecto a la provisión tradicional, por lo menos para el caso del sector salud, ya que pueden resultar más costosos en el largo plazo, no sólo en términos económicos sino también en términos sociales.

Es de resaltar que con el establecimiento de los esquemas APP, actores públicos y privados asumen nuevos roles en sus funciones. Por un lado, el Estado deja de ser rector de un país para convertirse en regulador. Y por otro, el sector privado, no sólo va ganando terreno en actividades sustantivas y estratégicas del Estado sino que sobrepone sus intereses particulares sobre el interés público privatizando de manera paliativa los servicios públicos. Además, relega la participación de la sociedad, minimizándola a ser mero cliente de los servicios que se prestan y no actor activo que participe en las diversas etapas de los proyectos.

#### *Diseño y metodología de la investigación*

La presente investigación es de tipo cualitativa, busca explicar los efectos que tiene la introducción de mecanismos de mercado como las APP en la lógica de las funciones públicas del Estado, lo hace a través del análisis de un caso concreto. Se determinó utilizar el estudio de caso como método de investigación a la luz de la definición de Robert Yin (2009) “un estudio de caso es una indagación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo en profundidad y en el contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y el contexto no son claramente evidentes” (Yin, 2009 citado en Giménez, 2012).

De acuerdo con Yin (2009) los estudios de caso pueden ser simples o múltiples, de los cuales se derivan cuatro tipos de diseño para los estudios de caso. El Tipo 1 se refiere a los diseños para un sólo caso, considerado holísticamente como una sola unidad de análisis; el Tipo 2 son los diseños para un solo caso pero con subunidades de análisis; el Tipo 3 son los diseños para múltiples casos, considerando cada uno de ellos holísticamente; y el Tipo 4 que son los diseños para múltiples casos pero conteniendo cada uno de ellos subunidades (Giménez, 2012). Esta investigación desarrolla el Tipo 2, es decir, se enfoca al diseño de un solo caso pero con subunidades de análisis contenidas dentro del caso.



Esto es, la unidad de análisis de la investigación son las Asociaciones Público Privadas, se selecciona como estudio de caso el Hospital del ISSSTE, y las subunidades analizadas dentro del estudio de caso son las dimensiones: jurídica, institucional y de madurez operativa, lo cual nos permitirá evaluar la pertinencia de llevar a cabo el establecimiento de los esquemas de APP en el sector salud.

El trabajo empírico se apoya de herramientas o técnicas de investigación como las fuentes primarias y documentales, entre las que destacan: periódicos, documentos institucionales como el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), Infomex, información estadística y base de datos de la Cuenta Pública, entre otros. Si bien se planteó en un principio realizar trabajo de campo a través de entrevistas a informantes clave, cabe decir que por las dificultades de acceso a la información del estudio de caso, así como por los tiempos establecidos para concluir la presente investigación ya no se pudieron realizar. Para cumplir con los objetivos se elabora la siguiente estrategia metodológica.

Primero, se elabora una base de datos con los principales proyectos de inversión registrados hasta el año 2015 en el PEF, los datos se obtienen en la página de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. El objetivo es realizar un diagnóstico general a nivel nacional sobre el establecimiento de los proyectos de inversión en cualquiera de sus modalidades: concesiones, prestación de servicios, pidiregas y aprovechamiento de activos. El diagnóstico contiene información por sector, por tipo de infraestructura, por estado y por dependencia responsable.

Segundo, se identifican los principales actores tanto públicos como privados y sociales que intervienen en el proceso de los proyectos APP en México. Enfocándonos, particularmente, en los actores que participan en el caso de estudio, con la intención de conocer sus funciones, alcances y obligaciones, y analizar el papel que asumen en esta nueva lógica de prestación de servicios (Ver cuadro 3.3 Matriz de actores).

Tercero, se selecciona un proyecto APP como objeto de estudio, el cual es fundamental para el análisis empírico. La finalidad es conocer con evidencia empírica los efectos que ha tenido la implementación de dichos esquemas y evaluar su pertinencia frente a la provisión tradicional. Es importante resaltar, que si bien no se puede hacer una generalización con el estudio de un solo caso, lo cierto es, que si se pueden rescatar elementos que permitan el

análisis de otros casos. Asimismo, la poca información y documentación de estudios empíricos en el tema, ya significa una aportación enriquecedora *per se*. Al respecto, vale detenernos para hacer una precisión metodológica, y es que la generalización en los estudios de caso corresponde a una lógica diferente a la generalización estadística, más bien se asocia con lo que suele llamarse una inferencia clínica, es decir, la generalización a partir de la profundización de un caso o de un reducido número de casos. Aquí la posibilidad de generalización es modesta, limitada y circunstanciada. El estudio de un caso particular puede ser perfectamente válido, pero no generalizable (Giménez, 2012).

Frente al problema de la generalización en los estudios de caso, Yin (2009) argumenta que el uso de la teoría en la realización en los estudios de caso, no sólo es de gran ayuda al definir el diseño apropiado de la investigación y de la colección de los datos, también se vuelve el vehículo principal para generalizar los resultados del estudio de caso. Es decir, el estudio de caso realiza una generalización analítica vs una generalización estadística.

La estrategia que se siguió para la selección del estudio de caso se hizo con base en los siguientes criterios. El primero, por el acceso a la información que se tiene sobre el proyecto, misma que se publicó en la página de la SHCP a finales de 2015 en un apartado específico para proyectos de APP. Es de resaltar que por lo nuevo de estos mecanismos se cuenta con poca información. Asimismo, como son proyectos de largo plazo es difícil contar con evidencia empírica de proyectos ya concluidos y operando, a reserva de las carreteras, los pidiregas y algunos otros por prestación de servicios, los proyectos de APP son prácticamente incipientes.

Un segundo criterio, seleccionar un proyecto bajo el esquema de APP considerado como tal a partir de la expedición de la LAPP, por lo que se elige al Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSSTE. Siendo este el primer Hospital en México que entra bajo el esquema de APP. Además es un proyecto a nivel federal, lo cual nos permite tener un poco más de apertura y acceso a la información para el análisis.

Un tercer criterio para justificar el estudio de caso es por su temporalidad. Por un lado, el proyecto del Hospital Gonzalo Castañeda permite analizar la prestación del servicio como hospital público perteneciente al ISSSTE brindando los servicios de salud a sus

derechohabientes hasta antes de su demolición. Y por otro, analizar la prestación del servicio público de salud a la luz del esquema APP con la construcción del nuevo hospital.

El proyecto del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda el ISSSTE es pertinente y novedoso. Como ya se mencionó, si bien cada proyecto tiene características particulares y no se puede generalizar este caso para los demás proyectos APP, incluso del mismo sector salud, lo cierto es, que la evidencia empírica obtenida es importante para fortalecer los planteamientos de la presente investigación. Entre los que destaca, conocer las funciones que asumen actores públicos y privados bajo la nueva lógica de prestación de servicios en una realidad concreta. Así como, explicar a través del análisis, la pertinencia de establecer proyectos APP en el sector salud en México. Es decir, se cuestiona aquí si el servicio de salud que pretender brindar el Hospital del ISSSTE, a través de un proyecto APP, trae más y mejores beneficios que si fuera por provisión tradicional.

El documento se integra de cuatro apartados y dos anexos, estos últimos forman parte del análisis del estudio empírico. El primer capítulo se enfoca en el marco conceptual y analítico sobre el origen de las APP como mecanismo de mercado para la provisión de los servicios públicos partiendo de los fundamentos teóricos de la NGP. El segundo, busca conocer cómo ha sido el desarrollo de los esquemas de APP en otros países para entender su establecimiento en México, para lo cual se hace un estudio comparativo sobre el establecimiento de proyectos APP, particularmente, en el sector salud. El tercer capítulo, busca explicar cómo funcionan y cuál ha sido el proceso de establecimiento de las APP en México, se hace un diagnóstico sobre los principales proyectos de inversión en los distintos sectores con la finalidad de tener un panorama general a nivel nacional, y contextualizar de manera particular el caso del sector salud. Y, finalmente, el cuarto capítulo, se centra en el análisis empírico, lo que se busca es identificar a través del estudio de caso el proceso de implementación de los proyectos de APP en el sector salud. El caso seleccionado es el Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSSTE, a través del cual se busca explicar los efectos que tienen estos esquemas en la prestación de servicios públicos. Es decir, si se trata de una de una forma novedosa de inversión que resuelva los problemas sociales o es otra manera de privatizar los servicios públicos (Ver Anexo 1 Contrato).

Finalmente, como una aportación de esta investigación, con base en lo establecido en la literatura y tomando como referencia indicadores que elabora el BID para evaluar los

proyectos de APP en América Latina y el Caribe a través de Infrascopio, se diseña un modelo analítico que integra una serie de variables e indicadores que se deben tomar en cuenta para evaluar la pertinencia de establecer proyectos APP en México, por lo menos en el sector salud (Ver Anexo 2 Modelo analítico).