



Captura regulatoria y opacidad de los fideicomisos de las Asociaciones Público-Privadas: **LA EXPERIENCIA EN MÉXICO**

*Luis Augusto Chávez Maza, Fortunato Cuamatzin Bonilla,
Eudoxio Morales Flores*



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Con el auspicio de:



OXFAM



Captura regulatoria y opacidad de los fideicomisos de las Asociaciones Público-Privadas: **LA EXPERIENCIA EN MÉXICO**

*Luis Augusto Chávez Maza, Fortunato Cuamatzin Bonilla,
Eudoxio Morales Flores*



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Con el auspicio de:



Créditos

Autores:

Luis Augusto Chávez Maza / Fortunato Cuamatzin Bonilla / Eudoxio Morales Flores.

Tutores:

Diego Alejo Vázquez (OXFAM) / Florencia Luci (CLACSO)

Este estudio hace parte de la serie Élites, políticas públicas y desigualdad, que comprende publicaciones resultantes de las becas de investigación “Élites, políticas fiscales y privilegios en América Latina y el Caribe”, auspiciada por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Oxfam.

Para más información sobre la convocatoria a becas visite:

https://www.clacso.org.ar/concursos_convocatorias/

Coordinación del concurso de becas y de la serie editorial:

Pablo Vommaro, Director de Grupos de Trabajo, Investigación y Comunicación de CLACSO. Rosa Cañete, Coordinadora regional del programa de Lucha contra la Desigualdad y la Captura del Estado de Oxfam en Latinoamérica y el Caribe.

Diseño y diagramación:

Juan Rosales G.

Equipo de comunicación y publicación de la serie editorial:

Luis Bonilla, Leonardo Baez

Primera edición: Noviembre 2018

© (pendiente)

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de Oxfam o de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

Introducción

Captura regulatoria y opacidad de los fideicomisos de las Asociaciones Público-Privadas: La experiencia en México

Luis Augusto Chávez Maza, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Eudoxio Morales Flores

Con base en las estimaciones del Banco de México, el crecimiento económico promedio anual de los últimos 30 años en México fue de 2,2% anual. Como parte de las recomendaciones de organismos internacionales, se sugiere que el Gobierno debe impulsar una fuerte inversión en infraestructura con la intención de estimular la economía. Simultáneamente, se indica que el Gobierno mantenga el equilibrio presupuestario de las finanzas públicas. El Gobierno mexicano amparado por ambas recomendaciones, y el marco institucional local, deberá resolver el dilema presupuestario: expansión de la inversión sin incurrir en déficit.

La solución al dilema podría lograrse siguiendo tres estrategias: primera, incrementar impuestos; segunda, reasignar el gasto, y/o; tercera, financiar la expansión del gasto a través de esquemas de asociación entre los sectores público y privado. Para el Ejecutivo Federal, las estrategias de incremento de impuestos y reasignación del presupuesto implica absorber elevados costos políticos. Esos costos políticos los impondrán aquellos grupos afectados por el incremento de impuestos o los grupos que recibirán un presupuesto menor. Complementariamente, el incremento de impuestos y la reasignación requieren de la aprobación del Poder Legislativo, lo cual eleva los costos políticos y aumenta el rezago de la implementación.

Por otro lado, existen esquemas de financiamiento que permiten expandir la inversión sin incurrir en déficit en el corto plazo. Esos esquemas son resultados de la conformación de asociaciones entre los sectores público y privado. Con base en el artículo 2 de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP) vigente en México, una Asociación Pública-Privada (APP) es una “relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al

sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país” (SEGOB, 2009). No obstante, en los últimos años se han observado diversas situaciones que indican graves fallas de estos esquemas de asociación.

Esta investigación explica esas fallas de las APPs y señala que son resultado de la captura regulatoria. La argumentación se desarrolla en siete secciones. La primera sección define los esquemas de APP y, asimismo, describe el proceso y los argumentos políticos empleados para lograr la aprobación del marco regulatorio en la materia. En la segunda sección se expone una revisión de la literatura especializada, señalando los beneficios esperados de las APP; posteriormente, en esa misma sección, se describen las fallas y su relación con la captura regulatoria.

La tercera sección describe los esquemas de financiamiento que antecedieron a los actuales proyectos de APP. En particular se exponen los casos de los proyectos de inversión, concesiones y proyectos de prestación de servicios. Tales experiencias han generado graves daños a la hacienda pública haciéndose evidente que las reiteradas fallas del Estado mexicano no pueden, únicamente, catalogarse como faltas en la capacidad administrativa, sino se requiere analizar y describir los procesos de captura del Estado.

La identificación de los actores que capturan la política de APP y sus estrategias se desarrolla en la cuarta sección. Allí se expone que la captura se constata en tres aspectos: 1) cooptación de funcionarios y autoridades; 2) imagen optimista y suministro de información clave, y; 3), reducción de los espacios de deliberación. En la quinta sección se ofrece un análisis particular de las fases y unidades administrativas que participan en la implantación de una APP. En la sexta sección, los resultados del análisis determinan que la unidad administrativa captora del Gobierno mexicano es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la cual administra, suministra y evalúa el uso de los recursos financieros. Luego, se enlistan también las grandes corporaciones, constructoras e instituciones financieras beneficiadas. Finalmente, la séptima sección expone conclusiones y recomendaciones políticas, las cuales están orientadas a defender y exigir mayores espacios de deliberación, transparencia y rendición de cuentas en la provisión de infraestructura.

1. Sección primera:

La asociación entre los sectores público y privado en la provisión de infraestructura

El 16 de enero de 2012 se publicó el decreto que crea la Ley de Asociaciones Público-Privadas en México, la cual sigue vigente en 2017. Sin embargo, la iniciativa de la LAPP comenzó a discutirse el 5 de noviembre de 2009, año de una severa crisis económica. El decrecimiento de la economía mexicana fue 4,7% del PIB, una caída considerablemente mayor a la registrada por la economía mundial y latinoamericana, que disminuyeron en 1,7% en promedio del PIB.

A pesar del malestar económico que se vivió en 2009, la discusión y aprobación legislativa de la LAPP se realizó dentro de los plazos regulares. En promedio, una iniciativa de Ley impulsada por el Ejecutivo durante 2006 y 2009 fue aprobada por el Legislativo en 2,8 años. En cambio, la LAPP se aprobó en 2,1 años. La velocidad legislativa sorprende aún más, si consideramos que el poder del Ejecutivo Federal se debilitaba. El Partido Acción Nacional (PAN) (partido con ideología empresarial), alcanzó la Presidencia por dos periodos sexenales consecutivos, 2000-2006 y 2006-2012. En 2006, el PAN ganó la Presidencia con 35,9% de los votos y, con esos resultados, obtuvo el 41,2% de los legisladores en la Cámara de Diputados. Tres años después, para 2009, el control del Legislativo favoreció al Partido de la Revolución Institucional (PRI), el cual controlaba el 48,4% de los representantes de la Cámara de Diputados. En contraste, el PAN contó con el apoyo de sólo 28,4% de esos representantes. Debe mencionarse que el PRI dirigió el Ejecutivo Federal por más de 54 años consecutivos (1946 a 2000), y después de 12 años de Gobierno del PAN (2000-2012), el PRI retomó el poder el 1 de diciembre de 2012.

La aprobación de la Ley de APP se logró 2 meses antes de las elecciones presidenciales, realizadas el 1 julio de 2012. En ellas, el PRI retoma los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En las elecciones de 2012, el PRI obtuvo 38,2% de los votos presidenciales y el PAN 25,7%, lo cual consolidó el descenso político del PAN en favor del PRI. A pesar de los intereses políticos-electorales contrapuestos entre los dos partidos políticos, el PRI y PAN aprobaron conjuntamente la LAPP en sólo una sesión del pleno de la Cámara de Diputados. La minuta legislativa de esa Ley se publicó

el 12 de diciembre de 2011 y fue votada por el pleno de la Cámara de Diputados al siguiente día. Posteriormente, el Decreto de Ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación en enero de 2012. A pesar de las disputas electorales, los tiempos de ejecución legislativa no se vieron afectados en este tema. Los dos principales partidos políticos impulsaron la aprobación de una Ley que modifica sustancialmente los procesos de provisión de obra y servicios públicos. Tal situación invita a una reflexión sobre los intereses económicos que incidieron sobre la aprobación de la LAPP.

El argumento oficial para impulsar la LAPP se resume en los siguientes párrafos extraídos de la exposición de motivos de la iniciativa de LAPP:

“La infraestructura de un país determina el ritmo de su desarrollo y el nivel de bienestar de su población. Incide directamente en la economía, principalmente en el empleo, en las cadenas productivas y en la competitividad de las empresas.

Uno de los principales retos que los mexicanos tenemos es el de avanzar, a un ritmo más acelerado, en la construcción de la infraestructura que nuestro país requiere.

Actualmente, contamos con varios esquemas y mecanismos que nos permiten desarrollar proyectos de infraestructura de acuerdo con las necesidades de cada uno de ellos.

Contamos con esquemas de obra pública directa y obra pública contratada. Asimismo, tenemos figuras en las que participa de manera directa el sector privado, como la de la concesión, por virtud de la cual los particulares pueden prestar servicios públicos y construir la infraestructura necesaria para dichos servicios. Esta figura ha sido ampliamente utilizada para construir, operar y conservar un importante número de carreteras, puertos, aeropuertos y transporte ferroviario, entre otros proyectos.

Sin embargo, el alto crecimiento demográfico en nuestro país representa fuertes presiones para las finanzas públicas, con los formidables retos para los proyectos de infraestructura. Pensamos tan sólo en los recursos que se requieren para

atender los problemas de las pensiones, así como aquéllos que se destinan al gasto social, con un sentido mínimo de equidad y justicia para los que menos tienen.

Además, no sólo es necesario dar mantenimiento y modernizar la infraestructura ya existente. También requerimos acelerar nuevos proyectos en aquellos sectores que así lo demandan.

Por ello, necesitamos una política clara y decidida que permita unir esfuerzos del sector público -en sus tres ámbitos de Gobierno, federal, estatal y municipal- con integrantes de los sectores social y privado interesados en desarrollar proyectos de infraestructura para satisfacer necesidades de la colectividad” (SEGOB, 2009).

De los párrafos anteriores se sintetiza lo siguiente. El Estado debe aumentar la inversión en infraestructura para impulsar la actividad económica, sin incrementar el déficit presupuestal ni modificar el presupuesto. La concepción del Ejecutivo asume que la inversión en infraestructura impulsa la economía a través de la generación de empleo, creación de cadenas productivas y dotación de ventajas competitivas a las empresas locales. El argumento oficial señala que los actuales mecanismos de financiamiento de inversión son insuficientes e identifica una alternativa de modernización que permita que la provisión pública y privada de obras y servicios públicos se desarrolle dentro de un marco regulatorio claro. Para lograr esos resultados deseables, el Ejecutivo señala que la LAPP es el marco legal indispensable, el cual otorgará certeza jurídica a los privados para que inviertan en proyectos de largo plazo.

Para ello, el Estado debe ofrecer garantías financieras a los particulares y agilizar los procesos administrativos que regulan la contratación, adquisición, expropiación y cancelación de contratos. En suma, el argumento señala que esta ley serviría como un instrumento que reducirá la rigidez legal que excluye al mercado en la provisión de proyectos de inversión de largo plazo y, además, compromete la asignación de presupuesto público para garantizar la viabilidad financiera de esos proyectos.

Para discutir las premisas oficiales, es necesario ahondar en los sustentos teóricos que soportan los beneficios y límites de los proyectos de asociación público-privado (APP). En primera instancia, existen diversas definiciones de APP. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2008) define una APP como un contrato entre un gobierno y socios privados, por el cual, los privados proveen un servicio de tal forma que los beneficios privados y los objetivos gubernamentales están alineados, y para ello se requiere distribuir eficientemente los riesgos del proyecto. El Fondo Monetario Internacional (2006) define una APP como un contrato entre el sector privado y el público, donde el privado provee de infraestructura, activos y servicios que tradicionalmente son provistos por el sector público. Adicionalmente, el FMI (2006) señala también que los riesgos del proyecto son compartidos entre ambos sectores.

Desde la perspectiva académica, Connolly y Wall (2013) señalan que una APP es un conjunto de contratos en los que compañías privadas en colaboración con el Gobierno diseñan, financian y operan un proyecto de inversión con una duración de largo plazo. En tanto, Engel, Fischer y Galetovic (2014, 16) define un proyecto APP como un “acuerdo mediante el cual el Gobierno contrata a una empresa privada para construir o mejorar obras de infraestructura, así como para mantenerlas y operarlas por un periodo prolongado..., al final de contrato el activo vuelve a manos del Gobierno”. Hodge y Greve (2013) enfatizan los términos de colaboración y duración en la definición de los contratos por APP, pues la colaboración implica que las partes (gobierno y privados) compartan los riesgos derivados por el diseño, financiamiento y operación, durante un periodo de largo plazo (por ejemplo 30 años). De tal forma, un contrato de APP incluye diversos apartados en donde se describen los riesgos del proyecto y la distribución entre las partes Hodge y Greve (2013).

Con base en las definiciones señaladas, el contrato de proyecto APP identifica dos actores, gobierno y empresa/s privada/s. En tal contrato se especifica cómo participarán los actores, sea en el diseño, construcción o mejora de la infraestructura física. También, en el contrato describe los procesos de operación, financiamiento del proyecto y distribución de los riesgos. Todos esos elementos deben considerarse y proyectarse para un periodo de largo plazo (entre 5 y 30 años). Por las dificultades técnicas de predecir con precisión los acontecimientos futuros, los contratos de APP están sujetos a diversos riesgos o potenciales fallas en la proyección de una o diversas variables relevantes en el contrato. Con la intención de crear confianza entre las partes, los contratos de APP distribuyen los

riesgos entre los asociados. Tales riesgos provienen de diversas fuentes de incertidumbre, como son la financiera, la legal y la operativa.

Los riesgos financieros más frecuentes están vinculados con fallas en estimaciones de las siguientes variables: tasa de interés, tipo de cambio, ingresos propios y sobrecostos (Engel, Fischer y Galetovic, 2014). El riesgo por tasa de interés podría ocurrir cuando el financiamiento inicial se obtuvo a través de créditos con tasa variable y ésta aumenta durante una turbulencia financiera, lo que conllevaría a que el costo del financiamiento aumente y la viabilidad del proyecto esté en peligro. El riesgo por tipo de cambio ocurriría por dos vías. La primera se presenta cuando el financiamiento del proyecto se estipula en moneda extranjera y la moneda local se deprecia. La segunda vía de afectación se presenta si los insumos requeridos durante el proceso de construcción o mantenimiento son adquiridos, en su mayoría, en el mercado exterior. En los casos mencionados la depreciación de la moneda es un aspecto de riesgo para el proyecto.

Los riesgos por ingresos se observarían si el proyecto de APP considera obtener ingresos por la provisión de servicios (cobro de cuotas a los usuarios), pero inicialmente se sobrevaloró la demanda del servicio. De tal forma, los ingresos esperados por el cobro de cuotas no cubrirán las expectativas, generando un déficit financiero. Los riesgos por sobrecostos son resultado de una falla en el presupuesto original de proyecto. Los cambios que modifican al presupuesto pueden ocurrir por desastres naturales, financieros, fallas técnicas, entre otras. En suma, los riesgos financieros son altamente factibles en naciones con frágil estabilidad financiera y con graves problemas de control y regulación de los privados. Por lo anterior, parte fundamental de los proyectos son las reglas de distribución de los riesgos. En tales reglas se indican los riesgos y, en caso de ocurrencia, cómo serán absorbidos por las empresas privadas y el gobierno. Una mala distribución, control y regulación de los riesgos promovería el despilfarro de recursos públicos y garantizaría las ganancias de las empresas privadas.

Los riesgos durante el diseño de un proyecto APP están vinculados a la factibilidad técnica y política de implementación de las acciones. La factibilidad técnica está restringida por la posibilidad de contar con la tecnología y los recursos necesarios para desarrollar el proyecto. Superados los riesgos técnicos y financieros, la factibilidad política es un elemento esencial para la implementación. La puesta en marcha

de un proyecto de APP requiere de apoyo público o, por lo menos, se necesita que el público inconforme se manifieste sin generar bloqueos a las actividades de los desarrolladores. Asimismo, el proyecto necesita de una reglamentación que permita salvaguardar los intereses del público, del gobierno y las empresas privadas participantes (BID, 2017). Por ejemplo, se pretende que el proyecto no se vea afectado por los cambios de preferencias de los gobiernos, ante cambios de administración. Los riesgos ambientales deben calcularse en los proyectos de APP, tipo de riesgo que pretende valorar las potenciales afectaciones al ambiente. En caso de superar los estándares ambientales oficiales, el proyecto de APP deberá establecer acciones complementarias que compensen los daños provocados al medioambiente (BID, 2017). Otra fuente de riesgo se presenta cuando el proyecto requiere adquirir o expropiar terrenos y viviendas. En esta última situación, la negociación y/o coerción en contra de los propietarios puede retrasar considerablemente la ejecución de las obras.

En este apartado se anota que la experiencia en México, con las APPs, formalmente se reconoció a partir de 2012. Las APPs no conforman un contrato unificado, por el contrario, una APP se conforma por múltiples convenios específicos. Un contrato establece el diseño del proyecto, otro determinará las tareas de construcción, otro más regulará las tareas de operación, existirán acuerdos de financiamiento y, en su caso, se establecerán contratos de transferencias de recursos públicos (o pago de servicios) a las empresas privadas como compensación de los servicios prestados. La cantidad de contratos dependerá de la cantidad de empresas privadas y organismos públicos que participan en el proyecto.

En la siguiente sección se expondrá la argumentación académica que expone los beneficios económicos y sociales de los proyectos financiados bajo el esquema de APP. Complementariamente, se anotan las limitaciones y peligros derivados por una mala regulación o implantación de una APP. En lo que sigue se plantea que las fallas son resultado de la captura regulatoria del Estado, la cual genera beneficios políticos y económicos para algunas élites y transfiere los costos a la sociedad.

1. Sección primera:

Beneficios, limitaciones y captura de los proyectos de APP

A pesar de las complejidades administrativas y los riesgos vinculados con las APPs, existe una extensa defensa a este tipo de proyectos. Diversos organismos internacionales han fomentado y calificado las APPs como una buena práctica de política pública. Por ejemplo, el Banco Mundial (BM, 2017) junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2017) han desarrollado diversos manuales o guías para el diseño, implementación y evaluación de proyectos de APP. El BM (2017) indica que las APPs generarán beneficios sociales, siempre y cuando los proyectos sean bien seleccionados y exista un adecuado proceso de diseño e implementación y, asimismo, los intereses del sector privado estén alineados con los intereses públicos. El Fondo Monetario Internacional (IMF, 2006) señala que las APPs son instrumentos que permiten incrementar la provisión de infraestructura con mayor eficiencia en comparación con la provisión tradicional o la privatización. No obstante, la eficiencia se logra cuando el gobierno transfiere adecuadamente parte de los riesgos a las empresas privadas. Esto es, los pagos que compensarán a las empresas privadas deberán relacionarse directamente con su desempeño, bajo un ambiente de transparencia de información y un ejemplar ejercicio de las instituciones de control y vigilancia del Gobierno (IMF, 2006).

Los argumentos empleados para justificar los beneficios de una APP son fundamentados desde la perspectiva económica de enfoque neoclásico. Desde esa perspectiva se realzan las fallas del gobierno y las bondades del sector privado. Las fallas del gobierno se desprenden por los siguientes aspectos: El primer señalamiento plantea que el gobierno está controlado por políticos interesados en ganar elecciones, por lo cual, las decisiones de inversión en megaproyectos de desarrollo e impacto de largo plazo no se ejecutarán. Los políticos cortoplacistas sólo están interesados en inversiones monumentales y de corto plazo (Engel *et al*, 2014), pues ese tipo de obras incrementa la probabilidad de ganar las siguientes elecciones. En contrasentido, la empresa privada tiene una visión que trasciende los periodos electorales e invierte en proyectos que le generan beneficios de largo plazo.

El segundo señalamiento afirma que el gobierno está sobresaturado por actividades rutinarias que obstaculizan los plazos de diseño, construcción y entrega de las obras. En tanto, la empresa privada tiene intereses en recuperar la inversión de forma inmediata. En consecuencia, la empresa privada tiene mayor capacidad para reducir los plazos de entrega y los costos de construcción y mantenimiento de la obra (Engel *et al*, 2014). Sin embargo, la participación de la empresa en un mercado privado tiende a la exclusión de usuarios y segmenta el mercado. Para tal escenario, la participación del gobierno debe centrarse en diseñar esquemas de incentivos que compensen a la empresa por la provisión de bienes no excluyentes (Sada y Sada, 2014). Así, una APP fomenta que los privados construyan y operen el proyecto, pero, por otro lado, el gobierno transfiere pagos por desempeño bajo un estricto control y vigilancia del desempeño de los privados.

Un tercer beneficio de una APP, en especial en países en desarrollo, proviene de la potencial vinculación entre corporaciones internacionales con empresas locales. El enfoque económico asume que las corporaciones, en caso de participar, emplearán tecnología de vanguardia durante el proceso de ejecución, mantenimiento y operación del proyecto. Al mismo tiempo, se presume que las empresas locales podrían participar en alguna de las fases del proyecto y con ello saldrían beneficiadas, a través de la experiencia y asimilación de nueva tecnología importada (IMF, 2006). Así, los beneficios de una APP se observan en la provisión de nueva infraestructura y a través de externalidades positivas derivadas por la importación de tecnología. Tal beneficio aplicaría principalmente en países con bajo desarrollo tecnológico y con altas pretensiones de ejecutar megaproyectos, como podría ser el caso mexicano. En este caso, el gobierno funge como un enlace entre privados, el cual coordinará los esfuerzos para generar beneficios adicionales a través de la importación y asimilación de nueva tecnología (IMF, 2006).

Las empresas privadas tienen mayor capacidad e incentivos por identificar proyectos socialmente rentables, siendo este otro atributo favorable de una APP (Hodge y Greve, 2013). Ello ocurre ya que la empresa privada invierte en proyectos que serán extensamente demandados en el corto y largo plazo, provocando que los proyectos no se conviertan en obras monumentales sub-utilizadas (Hodge y Greve, 2007). Incluso, se ha señalado que los proyectos de APP que cobran cuotas a los usuarios generarían beneficios sociales. A manera de ejemplo se emplea el caso

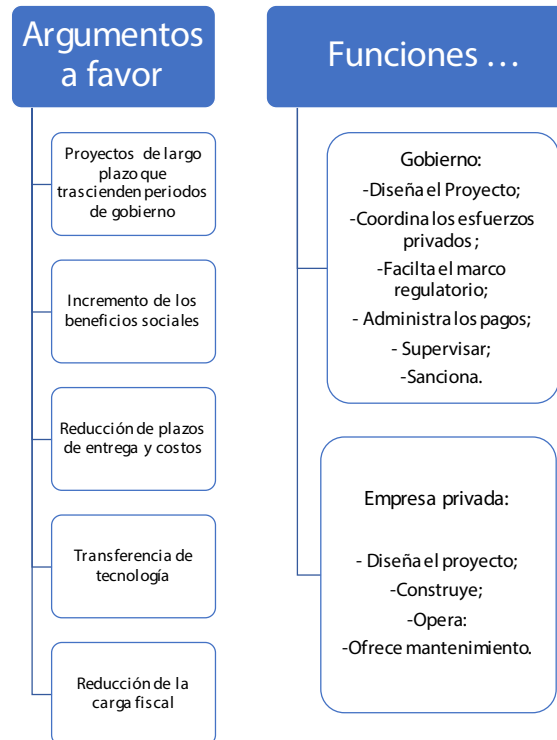
de un proyecto de APP que desarrolló una carretera de cuota (Engel *et al*, 2014, 35). Si bien la cuota excluye a los ciudadanos de bajos ingresos, estos podrían resultar beneficiados por la existencia del proyecto. Primero, la existencia de la carretera de cuota reduce la congestión vial en las carreteras de libre tránsito. Segundo, los costos de financiamiento no recaen sobre todos los contribuyentes ya que parte de los costos son absorbidos por los usuarios de la carretera de cuota, y, tercero, los ciudadanos de bajos ingresos con necesidad urgente de una vía rápida podrán pagar la cuota y utilizar la nueva carretera, una opción que no existiría sin el proyecto.

El argumento de la carga fiscal se emplea como señalamiento recurrente en favor de las APPs. Se plantea para ello que los recursos públicos son limitados y las demandas ciudadanas están en expansión. En consecuencia, la provisión de infraestructura crece a ritmo menor que el de la demanda social. Las APPs sirven como un instrumento para incrementar la provisión de infraestructura sin que aumente la carga fiscal (en el corto plazo) sobre los ciudadanos, a través de impuestos a mayor endeudamiento público (Freigedo *et al*, 2015). Aunque, cuando el proyecto es financiado con pagos futuros de la hacienda pública, tal beneficio dependerá de la valoración social inter-temporal. Las naciones con altas expectativas de ingresos públicos futuros podrían valorar favorablemente (en la actualidad) el desarrollo de un proyecto APP financiado con pagos futuros. Para aquellas naciones con alta incertidumbre sobre sus ingresos futuros, el argumento de la carga fiscal sólo es un truco contable que traslada las obligaciones financieras en el largo plazo.

En esta sección se expusieron cinco argumentos en favor de la provisión mediante esquemas de APP: 1) Perspectiva de largo plazo; 2) Incremento de los beneficios sociales; 3) Reducción de los plazos de entrega y los costos; 4) Transferencias de tecnología y; 5) Reducción de la carga fiscal (ver Esquema 1). Para soportar tales argumentos, se asume que las autoridades gubernamentales anteponen los intereses políticos y personales a los intereses sociales y, asimismo, que el accionar tradicional del gobierno es lento debido a las rutinas organizacionales y el excesivo marco regulatorio que limita la provisión de infraestructura. Una APP impulsa al gobierno a reducir las trabas regulatorias para que el mercado provea de manera inmediata de infraestructura de calidad, con impacto de largo plazo y a bajo costo. Esto se garantiza ya que la empresa privada es maximizadora de beneficios. Pero como el mercado tiende a excluir,

en una APP el gobierno puede comprometer pagos futuros y otorgar garantías a los privados con la intención de ampliar la cantidad de usuarios potenciales y dirigir determinados proyectos de interés social.

Esquema 1: Argumentos a favor de las APPs, funciones principales del Gobierno y la empresa privada.



Fuente: Elaboración propia.

En otro sentido, diversos autores han planteado algunas limitaciones y peligros de las APPs. Las críticas a este tipo de contratos se circunscriben en los siguientes criterios: Deficiencias en las capacidades estatales; tarifas excesivas; presupuestación blanda; captura de las agencias de gobierno; problemas en la rendición de cuentas y renegociaciones oportunistas. Las deficiencias en las capacidades estatales se describen como la ausencia de un marco regulatorio y una red de agencias gubernamentales capaces de diseñar, implementar, controlar, vigilar y sancionar cada una de las fases de los contratos de APP (Freigedo *et al*, 2015). Así, por ejemplo, se requiere de un marco institucional que permita la coordinación entre las agencias gubernamentales interesadas y una unidad administrativa especializada y centralizada que colabore directamente en el diseño, planificación y entrega de los proyectos. De lo contrario, la experiencia técnica de la empresa privada, su poder de cabildeo político y pago

de sobornos sobrepasarán la capacidad de los Gobiernos para dirigir los proyectos en beneficio de la sociedad. Lo anterior a través de la manipulación de los costos y la sobreestimación de la demanda (Freigedo *et al*, 2015).

Con base en Freigedo *et al* (2015) y Sada y Sada (2014), aquellos gobiernos que pretendan implementar proyectos de APP deben contar con tres agencias gubernamentales especializadas: una agencia debe especializarse en el diseño económico, financiero y legal de los proyectos; una segunda, en el seguimiento y control de los proyectos y, finalmente; una tercera agencia se encargará de asignar las sanciones, en caso de violación de los contratos. Complementariamente, se recomienda que esas tres funciones sean desempeñadas por agencias independientes y, por lo menos, se requiere que la agencia que vigila y sanciona sea autónoma del gobierno. Tales recomendaciones pretenden que las agencias tengan la capacidad técnica para desempeñar sus funciones y la autonomía para generar un ambiente de contrapeso entre ellas.

Una segunda crítica proviene de las altas tarifas cobradas a los usuarios. Esto es, las tarifas cobradas son comparables a mercados monopólicos u oligopólicos, generando nuevos daños en la eficiencia social por la disminución de la demanda (Hodge y Greve, 2007). Tal resultado quebranta la creencia sobre los beneficios sociales de la competitividad empresarial en los proyectos de APP. Incluso, Engel *et al* (2014) señaló que tarifas elevadas en proyectos carreteros desencadenarían una serie de consecuencias indeseables. En un primer momento, las altas tarifas inciden negativamente sobre la demanda y el flujo de ingresos de la empresa privada, la cual podría enfrentar problemas para asumir los pagos de sus obligaciones financieras y/o el mantenimiento de las vías a su cargo. En tales circunstancias, el proyecto de APP ha requerido una reestructuración del contrato e incluso podría requerir que el gobierno le apoye en un potencial rescate financiero (Sandoval, 2016).

Los contratos de APP cuentan con la posibilidad jurídica para replantear o renegociar las condiciones originales (Hodge y Greve, 2013). Las renegociaciones permiten ampliar o reducir los alcances del proyecto, modificar la distribución de los riesgos financieros entre los participantes y replantear los tiempos y condiciones de construcción, mantenimiento y entrega de los activos. Usualmente, un rescate ocurre a raíz de un escenario adverso, como una crisis financiera y/o económica que con frecuencia azotan en México y Latinoamérica, donde las condiciones

financieras del proyecto APP sufrirían un incremento en su costo, lo cual podría afectar la viabilidad financiera del proyecto. Bajo la anterior circunstancia, el gobierno absorbe parte de esos costos financieros a través de aportaciones públicas adicionales, otorgando garantías de crédito a las empresas privadas o a través de incrementos adicionales en las tarifas. A la fecha, no se han registrado rescates a proyectos de APP, pero la experiencia en México nos permite identificar recates a concesiones de carreteras (ASF, 2017), como las ocurridas en 1997 a través de fideicomisos: Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (1997) o el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN). De tal forma, las expectativas de renegociación y rescates oportunistas podrían afectar los filtros a proyectos socialmente rentables y motivar a las empresas privadas a tomar riesgos superiores a los establecidos en el contrato (Engel *et al*, 2014).

Otro peligro que enfrentan los proyectos de APP es la “presupuestación blanda”. Esta situación ocurre cuando las aprobaciones de los proyectos de APP no atraviesan los controles presupuestarios del Poder Legislativo. Normalmente, las obligaciones financieras estatales deben aprobarse por el Congreso, pero los proyectos de APP son resultados de un acto de autoridad (Connolly y Wall, 2013) que únicamente requiere la negociación entre agencias de gobierno y empresas. Por ejemplo, en México, el Gobierno Federal debe programar anualmente la contratación de crédito u emisión de títulos bursátiles que se convertirá legalmente en deuda pública. Dicha programación es auscultada y, en su caso, aprobada (junto con el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos) por el poder Legislativo mexicano (ASF, 2017). En tal proceso legislativo, el Gobierno Federal debe persuadir a los legisladores sobre la necesidad de tales créditos y los beneficios sociales esperados. El proceso de deuda pública obliga al Gobierno a informar y parlamentar sus decisiones durante la existencia de esas obligaciones. Por el contrario, las actuales reglas de contabilidad fiscal permiten que las aportaciones públicas a los proyectos de APP aparezcan como gastos de servicios ineludibles de la dependencia responsable. Por tanto, el proyecto de APP queda fuera de balance fiscal y no debe atravesar el proceso parlamentario. La obligación legal de informar y justificar el proyecto de APP dependerá de la cultura gubernamental de informar a la ciudadanía (Sandoval, 2016).

En suma, en este apartado se expusieron tanto ventajas como peligros de los proyectos de APP. Las ventajas plantean que el Gobierno, al reducir

tanto los instrumentos de intervención en la provisión de bienes públicos como la acción administrativa, generará resultados eficientes ante la aparente supremacía del mercado. Por otro lado, las críticas exhiben que una radical disminución de controles administrativos, presupuestarios, políticos y legales generan resultados imprevistos y no deseados. En el siguiente apartado se define y expone que la política de APP ha sido capturada, por medio de la reducción de los espacios de deliberación democrática, reblandeciendo la regulación y rendición de cuentas.

2. Sección tercera:

Captura regulatoria

Al inicio de apartado anterior se remarcaron argumentos favorables y los peligros de las APPs. Los argumentos favorables se sustentan en una ideología de eficiencia del mercado, la misma que ha sido cultivada en México a partir de las crisis de deuda registradas a mediados de los 70'. Entre 1930 y hasta finales de 1970 se implementó un modelo económico desarrollista de sustitución de importaciones, el cual privilegiaba una fuerte intervención del Estado en la economía (Tello, 2016). Durante los 70', con la crisis del modelo desarrollista, se gestó una nueva generación de economistas formados en universidades norteamericanas que en los años subsiguientes ocuparían cargos administrativos y políticos de alto nivel dentro de la administración pública. Esta nueva generación modificaría la estrategia de intervención del Estado en la economía, favoreciendo la desregulación de los mercados, la apertura financiera y comercial, el equilibrio financiero, la privatización, la disminución del gasto público no productivo, entre las medidas recurrentes (Tello, 2014).

La implantación de la política económica pro mercado, en vigor desde 1980 a la fecha, no implicó la sustitución del Estado por el sector privado, pero sí ha modificado las reglas de intervención pública y la relación del sector público con el privado (Tello, 2014). El Estado mexicano transitó de ser un actor que regía la economía nacional a otro que emplea los recursos públicos en la reducción de las fallas de mercado (por ejemplo: pobreza y contaminación), provisión de bienes públicos (por ejemplo: salud y educación), protección de los derechos de propiedad, facilitación de la coordinación entre empresas privadas, y el fomento a la estabilidad financiera (Ayala, 2003). Así, las fuerzas del mercado se convirtieron en rector de la economía y, por otra parte, el Estado se convierte en policía de los intereses del mercado y benefactor de los grupos excluidos (Tello, 2014).

La transición económica ha sido fomentada y aprovechada por diversos grupos económicos, nacionales e internacionales, para dirigir al Estado en la creación de un sistema político y un marco regulatorio conveniente para la acumulación de capital. Las consecuencias sociales de dicha transición ha sido el incremento de las desigualdades políticas y económicas en el país. Para inducir a los funcionarios a favorecer políticas y regulaciones

beneficiosas al mercado, los grupos empresariales pueden corromper a los funcionarios o capturar la regulación (Babb, 2012).

Tanto la corrupción como la captura regulatoria favorecen la obtención de beneficios individuales o de grupo a expensas del bienestar social (Hibou, 2013). Así, por ejemplo, ofrecer sobornos a los políticos para inducir su comportamiento es un acto de corrupción. Pero, la captura regulatoria refiere a una situación legal que ofrece trato privilegiado a determinados individuos o grupos. En otras palabras, la corrupción es un acto ilegal, en tanto, la captura regulatoria es el reacomodo de reglas, autoridades y funcionarios que contribuye al reforzamiento de las desigualdades entre los miembros de una sociedad a través de la generación, interpretación y ejecución de las Leyes (Hibou, 2013).

Toda sociedad democrática es vulnerable a la captura regulatoria. No obstante, los gobiernos con menores posibilidades de ser explotados por los poderosos son aquellos que cuentan con diversos puntos de deliberación y escrutinio público. Las administraciones públicas pequeñas son fácilmente influenciables ya que no tienen la capacidad para generar sus propias evaluaciones, no están sometidas a la inspección pública y los mecanismos de rendición de cuentas son casi inexistentes (Lindsay y Teles, 2017). En una primera instancia, todo individuo o grupo desearía capturar el marco regulatorio, pero sólo los grupos coordinados y con gran poder económico e influencia política tendrán mayor éxito en la tarea.

Con base en Lindsay y Teles (2017) e Hibou (2013), las élites económicas capturan la regulación a través de diversas estrategias que para fines analíticos podemos agrupar en cuatro formas: 1) cooptar funcionarios y autoridades; 2) crear dependencia en la generación de información y análisis técnico de la misma; 3) generar una imagen atractiva y favorable, y d) reducir los espacios para la deliberación y el escrutinio público (ver Tabla 1). La primera estrategia aquí expuesta es cooptar funcionarios o representantes públicos. Tal estrategia implica que las élites influyen en los procedimientos formales de designación o elección de funcionarios o autoridades para que los individuos designados u electos impulsen la agenda pública que las beneficie (Lindsay y Teles, 2017).

Tabla 1: La captura regulatoria: Estrategias y fines

Estrategia	Fin	Resultado
Cooptar funcionario y autoridades	Incidir en el diseño y aplicación de las leyes	Captura regulatoria
Crear una imagen pública favorable	Persuadir a ciudadanos y legisladores sobre las bondades de la legislación	
Dependencia en la generación de información y análisis técnico	Inducir la interpretación del problema y solución de los asuntos público público	
Reducir los espacios de deliberación y limitar el acceso a la información	Concentrar la participación en las deliberaciones y limitar la rendición de cuentas	

Fuente: Elaboración propia.

Primero. La cooptación de políticos y funcionarios es un proceso que determina el liderazgo de una estructura económica a través de la legitimación de la ideología dominante de los círculos de apoyo (Valenzuela y Yévenes, 2015). A través de la cooptación, las élites consiguen información privilegiada, influyen en los nombramientos de funcionarios, obtienen nuevos contratos e influyen en la creación y reformas de Ley. La lealtad de los funcionarios cooptados se sostiene a través de la ideología y la confianza de que las élites favorecerán su estadía en el cargo y/o facilitarán su acceso a cargos en el sector privado (Hibou, 2003).

Segundo. La captura regulatoria puede inducirse a través de la dependencia en la generación de información y el análisis técnico de la misma. El actual gobierno democrático para tomar decisiones requiere de información que le permita evaluar el problema público, los recursos disponibles y los resultados esperados (Lindsay y Teles, 2017). No obstante, la evaluación de políticas no es resultado de una secuencia de pasos universalmente aceptado. Existen diversas metodologías para evaluar políticas (cualitativas, cuantitativas, mixtas y sus ramificaciones) y ninguna de ellas ha logrado legitimarse como una metodología única. La recolección y análisis de información que permita la evaluación de políticas es un proceso artesanal que pretende persuadir sobre cómo aproximarse a un problema público y cómo debe resolverse (Merino, 2013). La evaluación de políticas es un proceso costoso y los gobiernos no cuentan con agencias públicas especializadas para dicha tarea. En

tal situación, los gobiernos dependen en gran medida de información generada por organismos externos (Lindsay y Teles, 2017). A medida que un gobierno dependa de información externa para tomar decisiones, las élites económicas invertirán en producir los datos que les permitan plantear el problema público y su solución política y legislativa en forma que soporte sus intereses (Hibou, 2013).

Tercero. Toda legislación que pretenda crearse o reformarse debe crear una imagen atractiva y favorable, de lo contrario, la Ley no contará con el apoyo político suficiente y será vetada (Merino, 2013). La aprobación o reforma de una Ley en países democráticos requiere del apoyo de diversas fuerzas políticas, pero no todos los miembros del Legislativo pueden cooptarse. En consecuencia, las élites intervendrán en el proceso legislativo por medio de campañas publicitarias que pretendan persuadir a legisladores y votantes de las bondades inmediatas y futuras de la Ley. La buena imagen pública se expone a través de argumentos complementarios al contenido de la Ley. En ella se realzan los problemas del ciudadano por la ausencia de una norma y los beneficios esperados por la aprobación legislativa. Estos argumentos son expuestos a través de campañas publicitarias, exposición de las posiciones y resultados de investigación de políticos y expertos a través de los medios de comunicación masiva, entre los principales (Lindsay y Teles, 2017).

Finalmente. La cuarta estrategia para capturar la regulación es incidir en el contenido de la Ley. Con esta estrategia se busca que la política se desarrolle en ambientes con escasos procesos deliberativos y limitado escrutinio público (Hibou, 2013). Una política sin deliberación se observa cuando la discusión de pros y contras de una determinada decisión de política no requiere que grupos antagónicos expongan sus posiciones y construyan acuerdos. La captura regulatoria requiere la concentración de las decisiones para imponer la agenda de los poderosos. Para perpetuar la acumulación del poder también se requiere que los excluidos no estén interesados en los resultados de la política, por tanto, la captura limita y/o sesga el acceso público a la información.

En este apartado se han expuesto las estrategias y fines que las élites persiguen para capturar al Estado, estas son: 1) cooptación de funcionarios y autoridades; 2) creación de una imagen optimista; 3) suministro de información técnica y 4) reducción de espacios de deliberación y opacidad. En el cuarto apartado se expondrá un análisis de los esquemas de APP empleados en México y los graves problemas de captura regulatoria que se enfrentan.

4. Sección cuarta:

Experiencias de asociación entre los sectores público y privado.

Los proyectos de APP son reconocidos en Ley a partir de 2012. No obstante, la experiencia mexicana muestra que se han utilizado otros esquemas de asociación entre el sector público y privado en la provisión de obra pública. En particular se hará referencia a los siguientes esquemas desarrollados en México: Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (PIDIREGAS) y a los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) y concesiones. El esquema basado en PIDIREGAS, fue utilizado desde 1997. En este esquema, la empresa privada (u empresas) financia y construye una obra de infraestructura y, al concluirse la obra, el gobierno realiza pagos periódicos a las empresas por un periodo preestablecido para cubrir los costos de inversión y la rentabilidad esperada. Al terminar los pagos pactados, el activo se transfiere al gobierno (CEFP, 2007). Por las características señaladas, los PIDIREGAS son antecedentes directos de los proyectos de APP, aunque existen dos diferencias. La primera diferencia radica en que los riesgos financieros de construcción y mantenimiento de los PIDIREGAS son absorbidos por completo por la empresa privada (CEFP, 2007). Otra diferencia es que los PIDIREGAS sólo podrían emplearse en el sector energético.

Las concesiones son inversiones conjuntas entre empresa privada, gobierno y capital de riesgo privado orientadas hacia el desarrollo de nuevas autopistas de cuota. El gobierno concede el derecho a la empresa privada de operar y mantener el activo, pero la propiedad es del gobierno. El financiamiento puede ser compartido entre el sector público y el privado, aunque la aportación pública no podría ser mayor a la aportación de la empresa privada. Las cuotas carreteras que pagan los usuarios son establecidas por la empresa privada, pero las autoridades públicas pueden establecer límites superiores e inferiores que la empresa debe respetar. Este tipo de esquemas se implementaron desde 1952 y tuvieron un gran impulso entre 1989 y 1994 a través del Programa Nacional de Autopistas (IMT, 2015). Los plazos de concesión pueden ser de hasta 30 años. Para atenuar los riesgos, las empresas concesionarias están obligadas a contratar seguros para cubrir los riesgos financieros del proyecto.

En 2004 se creó el esquema de PPS, en el cual se permite que la inversión se dirija a sectores carretero y social (salud y educación). Los contratos de PPS ampliaron el rango de participación de la empresa privada, la cual consiste en diseñar, financiar, construir, operar y mantener. En este esquema, los riesgos financieros son distribuidos entre el sector público y privado (ASF, 2017). La responsabilidad del esquema de PPS estuvo a cargo de la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) (una dependencia que funge como contraloría del Ejecutivo Federal) y la Dependencia interesada en el proyecto. Los contratos de las empresas debían someterse a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). A pesar de la gran similitud entre un PPS y una APP, las diferencias radican en que un PPS no otorgaba servicios directos a los usuarios (una APP puede otorgar servicios directos) y, además, una APP no requiere la participación de la SFP, y las Leyes LAASSP y LFPRH son sustituidas por la Ley de Asociación Público-Privadas (Sada y Sada, 2016), la cual se revisa posteriormente.

Los tres esquemas mencionados son contratos similares a los proyectos de APP. Son proyectos de largo plazo donde el sector privado realiza aportaciones para financiar la construcción de la infraestructura. No obstante, los proyectos de APP tienen mayor amplitud en los sectores de inversión y las fases de intervención del sector privado, tal como se puede observar en la Tabla 2. Los proyectos de APP se pueden observar como una evolución de los contratos, la cual permite mayor participación al sector privado, y el sector público es corresponsable de los riesgos. Previo al análisis legal de la LAPP, se muestran algunos datos financieros que permitirán conmensurar la importancia de este tipo de esquemas.

Tabla 2: Diferencias entre tipos de esquema de provisión de obra a través de asociación entre sector público y privado

Diferencia	Esquema			
	Pidiregas	Concesión	PPS	APP
Año de inicio	1997	1952	2004	2012
Sector de inversión	Energía	Carretero	Carretero y social (escuelas y hospitales)	Carretero, social (escuelas y hospitales), cultural, inmuebles oficiales, turísticos, entre otros
Fases de intervención del sector privado	Construir	Construir y operar	Diseñar, construir, operar, mantener y transferir	Diseñar, construir, operar, mantener y transferir
Responsabilidades de los riesgos financieros	Empresa privada	Empresa privada	Empresa privada y gobierno	Empresa privada y gobierno
Financiamiento de construcción	Privado	Privado / Público	Privado / Público	Privado / Público
Aportaciones públicas en la fase de operación	Si	Si	Si	Si
Regulación	LAASSP y LFPRH	LAASSP y LFPRH	LAASSP y LFPRH	LAPP

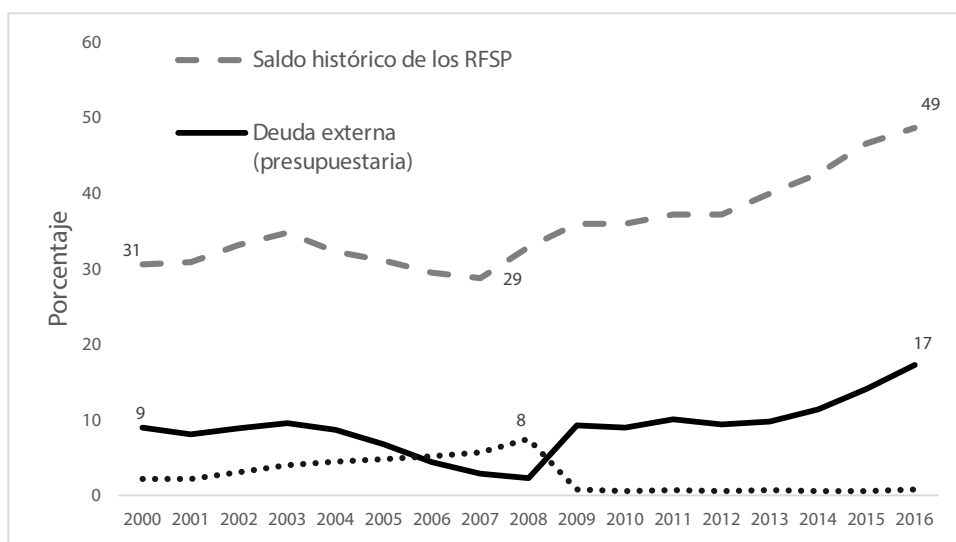
Fuente: Elaboración propia.

Los PIDIREGAS han funcionado como instrumento de financiamiento en el sector energético. Se argumentó que este financiamiento permitiría “atraer inversión privada para la construcción de infraestructura en el sector energético, pero en la práctica ellos generaron ineficiencia, corrupción e ilegalidad y condujeron a la explosión de la deuda pública” (Sandoval, 2016). Para 2008, el saldo de obligaciones de este esquema vinculado con Petróleos Mexicanos (PEMEX) ascendió a 104.000 millones de pesos aproximadamente. En tanto, la empresa eléctrica, Comisión Federal de Electricidad, tuvo un saldo de 19.000 millones de pesos. A pesar de tales inversiones, la importancia de PEMEX dentro de las mejores empresas petroleras en el mundo descendió del sexto lugar en el año 2000, al onceavo en 2011 (Sandoval, 2016). Aunado a la poca efectividad de las inversiones, la administración transparente de las obligaciones financieras es opaca, pues el registro de las obligaciones financieras vinculadas con

los PIDIREGAS dejó de inscribirse como deuda de Pemex, a partir de ese año ese adeudo se registró como deuda pública presupuestaria (ver Gráfico 1).

Tal estrategia contable y legal, contamina los registros y desvirtúa la responsabilidad en el manejo de esos recursos. Para 2008, el saldo de deuda por PIDIREGAS representó el 7,2% del PIB, en 2009, los registros contables de esas obligaciones se anotaron como deuda presupuestaria en el exterior, alcanzando 9,3% del PIB. Para 2016 el saldo fue de 17,3%. Tales datos confirman que la fuerte inversión en el sector energético provocó un incremento del endeudamiento, y los beneficios prometidos de la participación privada en el sector energético no se cumplieron. A pesar de los malos resultados de la participación privada, en 2014 se reformó la Constitución mexicana y, a partir de 2017, se incorporan nuevas figuras de asociación pública y privada en el sector energético denominadas como utilidad compartida, producción compartida y licencias. El proceso de aprendizaje sugiere que el sector energético es un negocio de corto plazo, en el cual se requiere mayor participación del mercado para monetizar la riqueza natural (Romo, 2016).

Gráfico 1: Saldo histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) en México



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Las experiencias negativas también se observan en los esquemas por concesiones. Entre 1988 y 1994 se impulsó fuertemente el esquema de concesiones de carreteras de cuota que involucró cerca de 5 mil kilómetros de autopista en un plazo de hasta 50 años (ASF, 2016). La mayoría de los proyectos sufrieron retrasos y las tarifas fijadas fueron elevadas, por lo que los costos de financiamiento de las mismas fueron aumentando. Esto, sumado a la crisis financiera ocurrida en 1994, provocó que las empresas privadas involucradas no contaran con la capacidad financiera de cubrir sus deudas, operar las carreteras y mantenerlas. Ante tal situación en 1997 el Gobierno Federal implementó un programa de rescate en el que, unilateralmente revirtió las concesiones de cerca de 3 mil kilómetros con un costo de más de US\$ 7.000 millones. Los fondos del rescate se utilizaron para compensar a las empresas privadas concesionarias por la pérdida del contrato. Entre las empresas inmiscuidas, se mencionan: ICA, Sociedad Controladora, Tribasa y Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD).

De 1997 a 2016, la deuda pública por dicho rescate creció en 324% (lo que representa 3,0% del PIB), saldo que se estima podrá amortizarse hasta 2047 (ASF, 2016). La administración financiera del rescate de 1997 estuvo a cargo del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, pero en 2008 se creó el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), el cual incluyó las operaciones de los pagos del rescate de las concesiones carreteras y se combinó con los pagos por la construcción de infraestructura adicional (ASF, 2016). Los elevados costos del rescate y la reorganización contable del mismo han favorecido la opacidad de la información y la ausencia de rendición de cuentas. Las concesiones exhiben los siguientes problemas: la racionalidad del mercado se centra en ganancias de corto plazo; el gobierno mexicano no tiene la capacidad, por falta de recursos o inacción, para vigilar y sancionar a las empresas privadas, y los costos son absorbidos por la sociedad. Cabe resaltar que, en un esquema de concesiones, el gobierno no tiene la obligación de absorber los costos financieros que la empresa privada asume, sin embargo, el gobierno las rescató. Los peligros que se vislumbran con las APPs son mayores a los esquemas precedentes, pues las autoridades tienen la obligación legal de asumir parte de los riesgos financieros del proyecto. Con el esquema de concesiones, el rescate era una opción. Con las APPs, el rescate es una obligación.

El esquema de PPS, reconocido desde 2004, no ha logrado un uso tan extenso como las concesiones. Al 31 de diciembre de 2016, el Gobierno federal mexicano reportó 11 PPS: 7 carreteras a cargo de la

Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), 3 Hospitales a cargo de la Secretaría de Salud (SS) y 1 Campus Universitario a cargo de la Secretaría de Educación Pública (SEP). En promedio, los contratos se establecieron a 22 años. Las aportaciones públicas son obligaciones financieras ineludibles, pero contablemente esas aportaciones públicas se registran como gasto corriente de la dependencia encargada y no como deuda pública (ASF, 2017). Esta estrategia permite eludir el control legislativo, y además impide discernir entre erogaciones destinadas a inversión física, erogaciones para el pago de servicios y aportaciones por riesgos contingentes.

Con base en información al mes de diciembre de 2016, los valores presentes de los PPSs ascendieron a US\$ 1.754 millones. A finales de 2016, el Gobierno federal aportó US\$ 1.032 millones, y se estima que, al vencimiento de los contratos, el Gobierno federal habrá aportado US\$ 5.105 millones (ver Tabla 3). Dado que las condiciones del contrato se mantengan inalteradas, el crecimiento anual medio de las obligaciones públicas será de 8,5%. No obstante, la ASF (2017) detectó que, conforme a las modificaciones realizadas a los proyectos durante la vigencia, el valor presente de los proyectos carreteros debió actualizarse, pero ello no ocurrió, además, la misma ASF (2017) señala que el proyecto Hospital Regional del Bajío y Unidad de Apoyo a cargo de la Secretaría de Salud incrementó su valor en 399,7% con respecto a las condiciones iniciales del contrato. A partir de las auditorías realizadas por la ASF, se reiteran prácticas de opacidad en la entrega de información de estos contratos. La modificación a los contratos no se acompaña con actualización de la información financiera y, en el caso del Hospital, el costo de los proyectos se incrementa desproporcionalmente sin que exista aclaraciones ni responsabilidad por tales hechos.

Tabla 3: Proyectos para la Prestación de Servicios (PPSs) (US\$ millones)

Núm.	Nombre del Proyecto	Periodo del Contrato		Valor del Contrato a Valo presente neto (millones de dólares)	Acumulado de Pagos a 2016 (millones de dólares)	Estimaciones de pago al vencimiento del contrato (millones de dólares)
		Inicio	Término			
Secretaría de Comunicaciones y Transporte						
1	Nuevo Necaxa-Ávila Camacho	2007	2037	113	84	1041
2	Nueva Italia-Apatzingán	2007	2027	25	40	200
3	Rio verde-Ciudad Valles	2007	2027	87	101	483
4	Irapuato-La Piedad	2005	2025	45	104	148
5	Querétaro-Irapuato	2006	2026	88	272	503
6	Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo	2006	2026	42	91	154
7	Mitla-Entronque Tehuantepec II	2010	2030	333	30	1324
Secretaría de Educación Pública						
8	Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí	2007	2027	111	57	118
Secretaría de Salud						
9	Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío y Unidad de Apoyo	2005	2030	225	88	224
10	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	2007	2032	270	85	321
11	Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca y Unidad de apoyo.	2009	2035	415	81	590

Fuente: Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2017)¹

En este apartado se ha revisado la experiencia y antecedentes de las APPs en México. Con base en los datos se puede afirmar que, sistemáticamente, el Gobierno no ha regulado apropiadamente al sector privado y los costos de ello fueron transferidos a la ciudadanía. En el siguiente apartado se analizarán las estrategias de captura regulatoria de la política de APP en México, ello permitirá conocer con mayor detalle las élites beneficiadas, el grado de profundidad administrativas y legal de la captura.

¹ La estimación en dólares se realizó considerando un tipo de cambio de 20,62 pesos por dólar.

5. Sección quinta:

Captura regulatoria de los esquemas de APP en México.

Las ineficiencias económicas y financieras de las APPs en la provisión de infraestructura puede explicarse a través de dos consideraciones teóricas: captura regulatoria y corrupción. La corrupción es una vía probable que explicaría gran parte de las disfuncionalidades de los esquemas mencionados, no obstante, la verificación empírica de tales acciones queda lejos de los alcances de este documento. En cambio, este documento plantea un análisis que sistematiza evidencia que permite cotejar la captura regulatoria de la política de APP. Se debe recordar que la captura se entiende en este documento como un conjunto de estrategias que permiten a las élites conseguir regulaciones favorables. Las estrategias que se revisarán son: cooptación de funcionarios y autoridades, creación de una imagen optimista, suministro de información y análisis técnico de información al Gobierno, y, reducción de espacios de deliberación.

5.1. Cooptación de funcionarios y autoridades

La cooptación de funcionarios y/o autoridades permite a los grupos de presión incidir en el diseño e implementación de políticas que favorecen sus intereses económicos. En este caso las élites económicas representadas por constructoras e instituciones financieras. La cooptación opera a través de dos mecanismos: profesionalización de los funcionarios y la institucionalización (Ai Camp, 2006). El mecanismo de profesionalización permite conformar un grupo de funcionarios y autoridades que comparten un mismo marco de conocimientos especializados sobre la definición y la solución de los problemas públicos (Babb, 2012). En tanto, la institucionalización refiere a la conformación de unidades administrativas especializadas para que sean operadas por los funcionarios cooptados.

Para el caso de la política de APP y su implementación en la construcción de infraestructura carretera, las instituciones mexicanas que intervienen en el proceso de la política son: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). La SCT participa directamente en el diseño y supervisión de los proyectos

y, por otra parte, la SHCP evalúa y supervisa la factibilidad financiera de los proyectos, además de controlar las transferencias financieras y la información. Con base en la revisión de la formación académica de los funcionarios titulares de ambas dependencias administrativas, se puede señalar que los últimos 13 Secretarios de Hacienda obtuvieron su último grado de estudios en Universidades norteamericanas, donde resaltan Harvard (15%) y Yale (38%). Por su parte, seis de los últimos 11 Secretarios de Comunicaciones fueron formados en Universidades norteamericanas, el 18% en Harvard (ver Tabla 4).

Tabla 4: Universidad que otorgó el último grado de estudios a Presidentes y funcionarios públicos mexicanos (1982-2017)

País	Universidad	Presidentes	Secretarios de Hacienda	Secretarios de Comunicaciones
Estados Unidos	Harvard University	Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Felipe Calderón	15%	18%
	Yale University	Ernesto Zedillo	38%	0%
	Otra	0	46%	36%
México	UNAM	Vicente Fox, Enrique Peña	0%	9%
	Privada	Vicente Fox, Enrique Peña	0%	9%
Total de sujetos observados		6	13	11

Fuente: Elaboración propia con base en los registros administrativos disponibles en las páginas oficiales de cada Dependencia.

Harvard y Yale se caracterizan por el fuerte sesgo intelectual en análisis políticos y económicos con fundamentos liberales y mercados auto-regulados (Montecinos, 1997). Así, estos funcionarios serán fuertemente proclives a impulsar políticas que eliminen restricciones regulatorias que inhiben la participación del mercado en los asuntos públicos, y los proyectos de APP formarían parte de esa agenda. Otro aspecto sobresaliente de los funcionarios de la SHCP está relacionado con su transición académica en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM): 10 de los últimos 13 Secretarios de la SHCP comenzaron su formación profesional y/o fueron docentes en el ITAM, institución fundada por empresarios en 1946 y cuyos

programas académicos fueron diseñados en relación con los programas de universidades norteamericanas que impulsan la perspectiva liberal de la economía (Ai Camp, 2006). De tal forma, la red de funcionarios comparte perspectivas ideológicas y trayectorias académicas, lo cual ha generado una alta cooptación ideológica de esas dependencias.

Los funcionarios públicos ejecutan las políticas. Sin embargo, el diseño de la misma tiene fundamento en las leyes, las que son impulsadas y aprobadas a través de un proceso legislativo en el cual participa el titular del Ejecutivo y las dos Cámaras legislativas. El Jefe del Estado es un actor preponderante ya que tiene facultades ejecutivas y legislativas, el Presidente es el titular del Ejecutivo y designa a los Secretarios. En el ámbito legislativo, el Primer Mandatario cuenta con facultades de iniciativa de ley, poder de veto y es, informalmente, líder del grupo parlamentario del partido político que impulsó su candidatura (Casar, 2010). A partir de 1980 a la fecha, se consolidó una élite de especialistas en economía, formados en Universidades norteamericanas (por ejemplo, 4 de los últimos 6 Presidentes cursó un programa en Harvard o Yale), que han ocupado puestos relevantes en la administración pública, desde secretarías de Estado hasta la Presidencia de la República. Así, la agenda de liberalización ha sido impulsada desde la Presidencia, una agenda que además es defendida por los secretarios de Estado. En tal contexto, no debe extrañar que los esquemas de APP se hayan extendido en los últimos años.

Al mismo tiempo, para impulsar la agenda legislativa de APP, la Presidencia dirigida por Felipe Calderón (2006-2012) requirió del apoyo de los legisladores de su partido (PAN) y de la primera bancada de oposición (PRI). El dictamen legislativo de la iniciativa de la LAPP se desarrolló en las comisiones de Hacienda y Crédito Público, Comercio y Estudios Legislativos de las dos Cámaras (Senadores y Diputados). Proporcionalmente, los dos partidos representaron, en promedio, 82% de los votos de las comisiones y 77% de la votación en las dos Cámaras legislativas. El total de los legisladores en las comisiones señaladas cuentan con estudios universitarios, el 71% de esos legisladores cursaron su formación profesional en diversas universidades públicas de México, 22% en centros privados y 4% en universidades extranjeras (3% norteamericanas y 1% europeas). Tales datos permiten indicar que la homogenización del conocimiento-profesional no fue el factor de cooptación. En el caso de los legisladores, la aprobación de la LAPP fue impulsada por diversos intereses, entre ellos los políticos, donde el

impulso presidencial y el acuerdo con la primera oposición (PRI, el primer gran impulsor de la agenda de economía liberal) lograron consolidar la aprobación de esta Ley.

5.2. Imagen optimista y suministro de información clave

Para colocar una política y sostenerla dentro de la agenda gubernamental, adicionalmente, se requiere que la política muestre una imagen optimista ante el público y que exista un soporte de evidencia que avale técnicamente los buenos resultados (Lindsay y Teles, 2017). No debe extrañar que las organizaciones que promueven la política, a través de campañas publicitarias y reportes de investigación, sean las organizaciones beneficiadas. Controlar la imagen y la información que se transmite al público facilitará la captura de la política, pues una imagen favorable de la política reducirá las protestas públicas y aminora la resistencia de funcionarios y autoridades emancipados (Lindsay y Teles, 2017).

La promoción de la política de APP se lleva a cabo por distintas organizaciones internacionales y nacionales. Entre las organizaciones internacionales se encuentran el FMI, la OCDE, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El FMI señaló en su reporte anual de 2013 que las APPs ofrecen una alternativa de financiamiento segura y estable a los países que afrontan graves restricciones presupuestarias. Complementariamente, el FMI señaló que ofreció asistencia técnica a países que requirieron apoyo para evaluar y gestionar los riesgos financieros de los proyectos de APP, una contradicción a los principios de estabilidad y seguridad. Por su parte, la OCDE y el BM son organismos que han fomentado el uso del esquema de APP. La responsabilidad de la OCDE (2012) y el BM (2017) se ha limitado a registrar los proyectos realizados bajo esquemas APPs y recomendar una lista de Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo, aunque tales recomendaciones se encuentran descontextualizadas del ambiente político, social y económico de las naciones. Pero, si esas recomendaciones son perseguidas, las naciones pueden aspirar a impulsar el rumbo de la inversión y la economía.

El BID ha mostrado una mayor intervención que los organismos internacionales ya mencionados. Entre las acciones realizadas se encuentran emitir recomendaciones, asistencia técnica y financiamiento condicionado. Para alcanzar sus objetivos, el BID se apoya de diversas entidades privadas (2017b), como los siguientes: Centro para el Desarrollo

de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada, Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos, Programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada, entre otros. La misión de tales programas es promover la expansión de las inversiones bajo los esquemas de APP, ofrecer servicios a los Gobiernos de asesoría legal, institucional y técnica para la implementación de los proyectos (CCA, 2017; PIAPPEM, 2017). Aunado a lo anterior, estos programas invitan a conferencias y cursos en línea con la intención de disseminar los conocimientos acumulados y lecciones aprendidas.

En el ámbito nacional, algunos grupos empresariales mexicanos han fomentado las asociaciones entre gobierno y empresas. Si bien estas experiencias no se han concretado en una relación formal de APP, sí influyen en la conformación de una imagen positiva de la participación del sector privado en asociación con el gubernamental. En particular se hará referencia a dos programas: “Un kilo de ayuda” y “Teletón”. Tales programas se anuncian como alianzas estratégicas entre el sector público y privado (PSM, 2013), y en ella, los gobiernos aportan una cierta cantidad de dinero a los programas privados por un periodo determinado. A su vez, los programas ejecutan los recursos conforme a criterios previamente establecidos. “Un kilo de ayuda” ofrece servicios médicos y alimentos gratuitos a población que habita en zonas de alta marginación y está incorporado como parte de la política social del gobierno mexicano (Sedesol, 2013).

“Teletón” es un programa que construye, opera y mantiene unidades de atención médica destinadas a personas con capacidades diferentes y las aportaciones gubernamentales son registradas como parte del gasto en salubridad. Algunas de las empresas y grupos involucrados en esos dos programas son: Televisa (la empresa televisiva más importante del país), Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, Grupo Soriana, Pepsico, entre otros. De tal forma, durante los periodos de campaña de entrega y colecta de recursos, en México se observa una masiva campaña de publicidad que abrumba televisores, centros comerciales y actos de promoción de políticos oportunistas. En suma, esos mensajes fortalecen la idea de que el sector privado tiene la capacidad de proveer bienes públicos, incluso con mayor eficiencia y en colaboración con el Gobierno.

La conformación de una imagen positiva se ha desenvuelto a través de varios frentes. La imagen racional y técnica proviene de las acciones emprendidas por organismos internacionales, quienes desde sus gerencias centrales estimulan la práctica de APP: para ello emplean informes técnicos y recomendaciones estandarizadas. Los organismos internacionales han fomentado la creación de organismos privados que ofrezcan servicios de capacitación y asesoría, con la intención de esparcir los beneficios de las APPs. Las fundaciones de beneficencia privadas han logrado fomentar sus alianzas de APP con el Gobierno, a través de extensas campañas publicitarias que los políticos no pueden rechazar, sea por el oportunismo de aparecer en los medios o el miedo a la crítica masiva de los mismos.

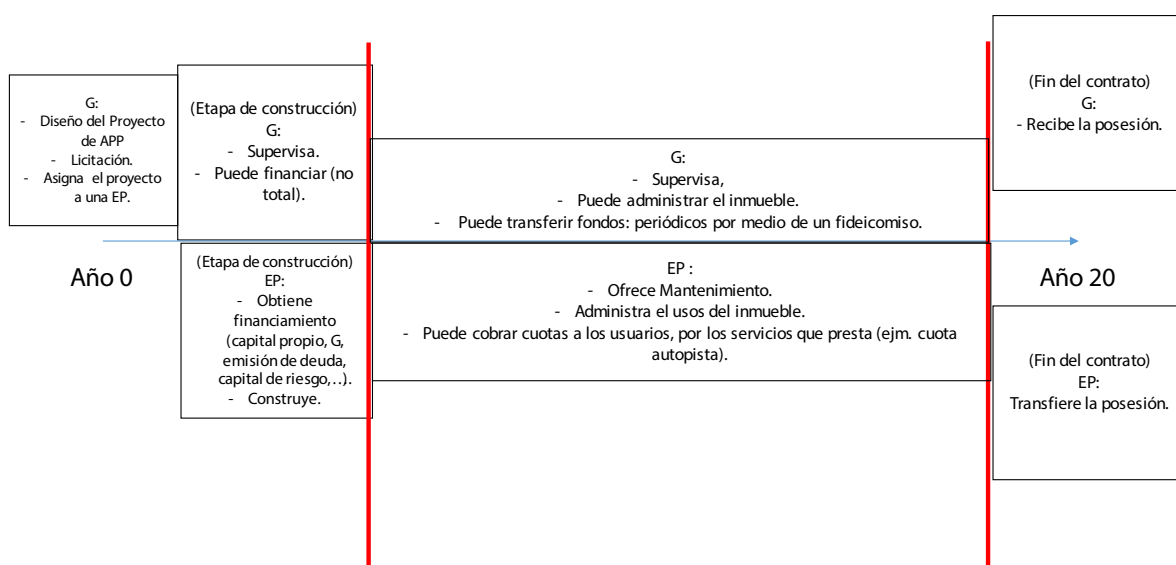
5.3. Reducción de los espacios de deliberación

Anteriormente se señaló que la captura regulatoria requiere de funcionarios y autoridades cooptadas, quienes comparten ideología y/o intereses en común. Para sostener la captura política ante la opinión pública, la imagen de la política debe ser positiva y se requiere de una validación externa de los buenos resultados. La tercera característica de una regulación capturada es, la reducción de espacios de deliberación, la cual se logra con la opacidad de información, concentración de las decisiones y ausencia de contrapesos políticos y administrativos que garanticen la posibilidad de sancionar a funcionarios y/o autoridades que abusen de sus funciones (Merino, 2013). En otras palabras, la deliberación en espacios democráticos requiere de una sociedad informada, con espacios públicos que le permitan argumentar y persuadir sobre los problemas públicos y, asimismo, para consolidar esos espacios, las resoluciones de la deliberación deben traducirse en acción pública.

En este apartado se expone que la regulación de las APPs en México reduce los espacios para la deliberación. Para ello, se esquematiza el proceso administrativo de las APPs, el cual consiste en las siguientes fases: diseño, asignación, construcción, operación, mantenimiento, supervisión y transferencia. En cada fase se identifican los actores, sus funciones y disfuncionalidades observadas. El Esquema 2 expone las fases señaladas y se distingue entre las funciones del gobierno (G) y las de la empresa privada (EP). No obstante, la participación de G y EP no implica que cada

actor cuente con unidad de mando, ya que, en este esquema G sintetiza funciones desarrolladas por diversas unidades administrativas. Asimismo, el proyecto puede ser ejecutado por una o varias empresas privadas.

Esquema 2: Fases y funciones de un proyecto de Asociación Pública-Privada



Fuente: Elaboración propia.

El quinto apartado permite identificar cómo se ha consolidado la captura regulatoria en México. Así, la cooptación de funcionarios y autoridades, exposición positiva de la política de APP y reducción de espacios de deliberación conformó un sistema cerrado a la participación democrática que beneficia a las élites administrativas y económicas. En el siguiente apartado se desglosa el proceso administrativo y legal de la ejecución de un proyecto de APP. En tal proceso se analizan en detalle los espacios de oportunidad que son capturados, las faltas administrativas de la política y, también, se enlistan las corporaciones beneficiadas.

2. Sección sexta:

Análisis del proceso legal-administrativo de la política de APP.

En este apartado describe el proceso administrativo de la política de APP implantado en México. Para facilitar la exposición se revisan tres subsecciones: Diseño y aprobación, licitación y asignación, y, finalmente, operación y supervisión. La exposición del proceso pretende identificar los actores, públicos y privados, relevantes, el poder de influencia alcanzado por esos grupos y, por último, sistematiza las inconsistencias administrativas detectadas por los mecanismos de fiscalización. Este apartado permite confirmar que la política de APP incurre en prácticas que han favorecido la consolidación de élites económicas, políticas y administrativas.

6.1. Diseño y aprobación de un proyecto de APP

Con base en la LAPP, toda dependencia (Secretarías de Estado) o entidad (empresas públicas) de la administración pública federal puede presentar propuestas de proyectos de APP. La presentación de propuestas está abierta a interesados del sector privado: el artículo 26 de la LAPP señala que toda dependencia u entidad gubernamental puede solicitar propuestas de interesados y, para ello, sólo requiere especificar prioridades y beneficios esperados. La propuesta será evaluada para su aprobación, siempre y cuando presente los siguientes informes (art. 14): viabilidad técnica, inmuebles, bienes y derechos necesarios, viabilidad jurídica, impacto ambiental, rentabilidad social, estimaciones de inversión, viabilidad económica y financiera, y un comparativo con otras opciones de financiamiento.

El requisito para integrar una propuesta de APP demanda la intervención de diversas autoridades federales, estatales y municipales, y la cantidad aumentará según los ámbitos afectados. En la presentación de propuestas existen diversos espacios de deliberación, aunque éste proceso se realiza de forma especializada y no se requiere que sectores sociales emitan opinión al respecto. Tanto el diseño como la aprobación de la APP es una deliberación administrativa entre dependencias, la cual es denominada Comisión Intersecretarial. Tal Comisión Intersecretarial se conforma de

los titulares de las siguientes dependencias: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Desarrollo Social, Energía, Economía, Comunicaciones y Transportes, Función Pública, Trabajo y Previsión Social. Otras Dependencias pueden incorporarse, conforme expongan interés en el proyecto.

La LAPP menciona reiteradamente a la SHCP, su participación está presente en la evaluación y dictamen de los informes de impacto económico y viabilidad financiera, en los procesos de asignación de los proyectos, las transferencias de recursos a empresas, dependencias y fideicomisos públicos. También supervisa el uso de los recursos e informa al Ejecutivo Federal y al Legislativo sobre las condiciones financieras de los proyectos. Bajo tales condiciones, la SHCP tiene poder de veto y presupuestario en diversas fases del proyecto de APP, desde el diseño hasta la ejecución.

Con el visto bueno de la Comisión Intersecretarial, la propuesta de APP debe contar con la aprobación de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, antes de que el proyecto pueda licitarse. Para ello, la SHCP remite la propuesta a la Comisión de Presupuesto, la cual tiene 30 días naturales para emitir su dictamen. En caso de no resolver en el tiempo establecido, la propuesta se entenderá como aprobada (art. 24). En caso de que una Comisión de Presupuesto se encuentre cooptada, la aprobación del proyecto será un trámite administrativo. En caso contrario, una comisión dividida que logre un dictamen debe requerir de acuerdos o de hábiles maniobras para prolongar la discusión por más de los 30 días. En 2016, la comisión se conformó con 43 Diputados, y 41% de ellos son legisladores afines al partido gobernante (PRI).

El diseño y aprobación de un proyecto de APP no requiere de participación ciudadana. Para impulsar una APP sólo se pide la interacción de la capacidad técnica de algunos expertos funcionarios y un proceso parlamentario dominado por una pequeña comisión de la Cámara de Diputados, en la que sólo asisten 14% de los diputados y que en su mayoría son afines al partido en el poder. Se observa un agravante con el mecanismo de aprobación parlamentaria, pues dos estrategias ganadoras para aprobar un proyecto de APP son contrarias a los principios democráticos: uno, imponer la dictadura de la mayoría y/u, dos, obstruir y/o posponer la discusión para que transcurran los días de deliberación.

6.2. Licitación y asignación

El proyecto de APP aprobado por la Comisión Intersecretarial y la Comisión de la Cámara de Diputados podrá realizar un proceso de concurso para la asignación del proyecto. En tal concurso podrán participar interesados privados, empresas nacionales o extranjeras (incluyendo, en su caso, la empresa privada que realizó la propuesta). La entidad gubernamental convocante del concurso será aquella que planteó o requirió originalmente la propuesta de proyecto, donde la SHCP funge como observador y puede opinar en este proceso. En caso de que la dependencia convocante no cuente con los recursos suficientes para llevar a cabo el concurso, puede contratar a un privado que lo represente y lo ejecute.

Las empresas interesadas en participar en el concurso entregarán un expediente conformado por más de 40 anexos, los cuales contienen información técnica, económica, financiera y legal. Tal expediente deberá demostrar la capacidad de la empresa para ejecutar el proyecto en concurso. La dependencia convocante emitirá el fallo y el proyecto se adjudicará a la empresa que presente una opción solvente y que cumpla con los requisitos legales, técnicos y económicos, conforme a los criterios establecidos en las bases del concurso y, por tanto, garantiza su cumplimiento (art. 54). Si al concurso concurre sólo una empresa, pero la empresa cumple con los criterios preestablecidos, el proyecto podrá adjudicarse. Una excepción al concurso puede ocurrir. El artículo 64 de la LAPP señala que la entidad convocante puede asignar directamente a la empresa ganadora cuando ocurra alguna de las siguientes circunstancias: en el mercado sólo exista un solo oferente (ejemplo: por la posesión de una patente), fines militares, sustitución de una empresa o se acredite la celebración de una alianza estratégica (ejemplos: “Un kilo de ayuda” y “Teletón”).

De 2012 a 2016, con base en datos del Banco Mundial (2017), en México se realizaron inversiones en 75 proyectos de APP para infraestructura (esta base de datos excluye los proyectos de prestación de servicios), con un valor presente de proyectos que asciende a US\$ 31.620 millones. Del total de las inversiones, 41% fueron proyectos vinculados al sector energético (gasoductos y electricidad), 21% a telecomunicaciones, 13% a carreteras, y el resto (24%) a proyectos de diversos sectores (plantas de tratamiento, ductos para agua potable, puertos y vías férreas). Los 75 proyectos registrados fueron asignados a 51 empresas, y las 5 empresas con mayor inversión en APP son América Móvil, Semptra

Energy International, Odebrecht, ICA y Telefónica. Estas 5 concentran el 47,4% de la inversión acumulada en el periodo (ver Tabla 6). De esas 5 empresas, América Móvil es la empresa con mayores intereses en este tipo de proyectos. Ésta tuvo el monopolio de la telefonía en México durante los 90' y el propietario y director general, Carlos Slim, es el tercer hombre más rico del mundo según Forbes.

La empresa Semptra Energy International es una empresa que desarrolla infraestructura de energía, cuenta con una filial en México (IENOVA), la cual es dirigida por Jaime Ruíz Sacristán, quien se desempeñó como titular de la SCT (1994-2000) y quien además es funcionario del Banco de México y la SHCP. La organización Odebrecht hoy es señalada como una empresa que entregó sobornos a autoridades mexicanas con la intención de obtener contratos en el sector energético. En particular, diversas fuentes periodísticas señalan que el ex director de PEMEX, Emilio Lozoya, recibió US\$ 10 millones como soborno para que intercediera en favor de la organización durante los procesos de concurso (NYT, 2017).

El grupo ICA tiene 4,3% de la cartera de inversión en proyectos de APP entre 2012 y 2016. ICA fue fundada en 1947, y algunos medios señalan que el consorcio había sido altamente favorecido durante los 12 años de gobierno del PAN, pero con el retorno del PRI a la Presidencia, el consorcio perdió competitividad en los concursos (*La Jornada*, 2017; *Sin embargo*, 2015). Este ejemplo muestra que la competitividad de una empresa está vinculada con los ciclos electorales, donde la asunción de un partido impulsa el crecimiento de la empresa, pero, cuando el partido desciende, la empresa enfrenta mayores problemas para ganar concursos de obra. La información expuesta permite exhibir que los proyectos de APP tienen los mismos problemas que cualquier otro esquema de financiamiento. En general, se observa que el esquema de APP beneficia a empresas trasnacionales y, las empresas locales, para ser competitivas deben emplear estrategias de cooptación o soborno.

Tabla 5: Empresas con mayor inversión en proyectos de APP en México (2012-2016)

Empresa	Valor presente (millones de dólares)	Porcentaje del total de la inversión
Pinfra	920.0	2.9%
Impulsora Del Desarrollo Y El	978.8	3.1%
Abengoa	987.0	3.1%
Macquarie Infrastructure	1006.0	3.2%
AT&T	1033.5	3.3%
Obrascon Huarte Lain (OHL)	1062.7	3.4%
SUEZ	1154.0	3.6%
Telefonica	1206.1	3.8%
ICA	1346.0	4.3%
Odebrecht	1359.4	4.3%
Sempra Energy International	2910.2	9.2%
America Movil	8155.6	25.8%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial.

En la Tabla 6 se organiza la información del número de empresas con proyectos de APP y se indica el nombre de la nación de origen, la cantidad absoluta y relativa de contratos y el monto de la inversión en valor presente. Con tal análisis se puede indicar que las empresas mexicanas son las que absorben la mayor cantidad de contratos, aunque el sesgo de América Móvil induce ese resultado. Sin América Móvil, las empresas nacionales se ubicarían en tercer lugar, detrás de las empresas norteamericanas y españolas.

Tabla 6: Empresas con mayor inversión en proyectos de APP en México (2012-2016)

País/región	Número de empresas	Porcentaje del total de empresas	Valor presente (millones de dólares)	Porcentaje del total de la inversión
México	18	35%	12,927	41%
Estados Unidos	10	20%	6,276	20%
Europa (sin España)	7	14%	4,573	14%
España	6	12%	3,646	12%
Otros países	5	10%	2,094	7%
Sudamerica	3	6%	1,438	5%
Canadá	2	4%	666	2%

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial.

De los US\$ 31.620 millones invertidos en proyectos de APP, durante el periodo 2012-2016 (ver Tabla 6), el 20,5% fue financiado a través de créditos otorgados por instituciones financieras. Del restante 79,5% del financiamiento no es posible señalar cuál fue su origen. Existen otras alternativas de financiamiento como la emisión de certificados bursátiles, las aportaciones sociales de los accionistas y las aportaciones de inversionistas de capital riesgo. Sin embargo, no se cuenta con información para profundizar en ello. En lo que respecta del financiamiento a través de crédito, las instituciones financieras que realizaron aportaciones a los proyectos de APP en México se anotan en la Tabla 7.

La institución financiera que aportó el mayor monto de créditos fue la banca de desarrollo mexicana (BANOBRAS, NAFIN y BANCOMEXT), la cual dio créditos por un monto de US\$ 2.040 millones en proyectos de APP (6,5% del total del financiamiento requerido por los proyectos). Otras instituciones que han aportado son FINEXIM (fondo de inversión australiano), la International Finance Corporation que es miembro del Banco Mundial, Bancos comerciales españoles (BBVA y Santander), entre los principales. La magnitud de las inversiones en proyectos de APP genera la posibilidad de grandes negocios, pues la captura de las políticas de APP es la oportunidad para los grupos trasnacionales de constructoras e instituciones financieras para consolidar y ampliar su influencia sobre la economía mexicana.

Tabla 7: Montos de crédito acumulado otorgados a proyectos de APP en México, por institución financiera (2012-2016)

Institución financiera	Total de crédito otorgado (Millones de dólares)
Banca de desarrollo	2,040
FINEXIM	720
International Finance Corporation (Banco Mundial)	425
Santander	403
BBVA	359
Fondo Nacional de Infraestructura (Fideicomiso público mexicano)	335
North American Development Bank	306
HSBC	248
Bancomext	199
Bancomext	184
Nord LB	181
Credit Agricole	175
Banco Interamericano de Desarrollo	162
Mizuho	148
Citi	121
ING	121
Inbursa	85
Sabadell	75
Sumitomo	60
Bank of Tokyo	57
Goldman Sachs	50
Banorte	26
Natixis	11
Total	6,492

Fuente: Elaboración propia con datos de Banco Mundial.

Para 2017, el Gobierno federal presentó 30 propuestas de proyectos de APP, las cuales se encuentran en proceso de aprobación. De los cuales, 13 proyectos son hospitalarios, 11 proyectos carreteros, 4 proyectos a cargo de la Comisión Nacional del Agua, 1 proyecto para el mantenimiento de escuelas y 1 penitenciaría a cargo de la Secretaría de Gobernación

(ver Tabla 8). El valor presente de esas inversiones se estima en más de US\$ 3.076 millones que serán distribuidos en 20 años en promedio. Tal monto es tres veces el gasto en inversión física del Gobierno federal en tres años a través de esquemas tradicionales de financiamiento.

Tabla 8: Lista de proyectos de APP en preparación al mes octubre de 2017

Institucion convocante	Número de proyectos	Valor presente del proyecto (millones de dólares)	Periodo (años promedio)
Comunicaciones y Transportes	11	1472	12
Instituto Mexicano del Seguro Social	4	364	25
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	9	660	25
Comisión Nacional del Agua	4	285	22
Secretaría de Gobernación	1	184	20
Secretaria de Educación Pública	1	112	10
Total	30	3076	20

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

6.3. Operación y supervisión de los proyectos

La administración de la política de APP se concentra en un grupo cooptado de funcionarios públicos (economistas y con fuerte ideología de economía liberal), quienes defenderán la participación del sector privado. La presencia de ese grupo de funcionarios ha trascendido más de tres décadas, por lo cual se ha observado la gestación y desarrollo de una oligarquía susceptible al abuso de poder y prácticas corruptas que han beneficiado a grandes élites de la construcción e instituciones financieras. Gran parte de éstas son grupos trasnacionales. En este apartado se analiza cómo ocurre la captura de las APP en las fases de operación y supervisión del proyecto, y cómo ese grupo de técnico de economistas son los responsables de vigilar y sancionar las faltas.

En caso de que el proyecto de APP requiera de aportaciones gubernamentales durante la fase operación, la SHCP crea un fideicomiso público que administrará las aportaciones gubernamentales y transfiere los fondos pactados a la empresa privada. El fideicomiso es un contrato en el que el Gobierno debe realizar aportaciones periódicas a un fondo que es administrado por una institución financiera. En caso de que la empresa privada cumpla con las reglas de desempeño establecidas en el contrato de APP, la institución financiera transferirá periódicamente los recursos pactados a la empresa privada.

Cuando el proyecto está construido, comienza su operación. Durante las fases de construcción y operación, el gobierno supervisa que la empresa realice las tareas establecidas en el contrato. Las entidades gubernamentales encargadas de la supervisión de la obra y su operación son la dependencia contratante y la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (art. 125). En caso de que la dependencia contratante o la ASF, de manera independiente, identifiquen alguna falta, éstas informarán al fideicomiso público y la Secretaría de la Función Pública (SFP), quienes evaluarán y determinarán si la falta amerita una sanción.

La dependencia contratante no puede penalizar directamente a una empresa privada y sólo puede emitir observaciones. Si el fideicomiso determina que la falta amerita una sanción, entonces suspende la transferencia de recursos a la empresa privada. En caso de que la SFP determine una sanción, ésta puede imponer sanciones administrativas o comenzar un proceso judicial sobre los responsables (individuales) que cometieron la falta. Las sanciones administrativas más altas son la inhabilitación a funcionarios y directivos de las empresas. En lo penal, la SFP puede iniciar un proceso de litigio ante las autoridades judiciales competentes para exigir el resarcimiento del daño.

La captura de la política de APP se afianza por la falta de autonomía de los supervisores y las autoridades punitivas. Nótese que un supervisor es la Secretaría convocante, la cual vigila un proyecto que ella mismo diseñó y asignó. El segundo supervisor, la ASF es una Dependencia del Legislativo y por ello goza de mayor autonomía de gestión y presupuestaria (Casar, 2010). No obstante, las facultades de la ASF se limitan a identificar disfuncionalidades administrativas-contables y no tiene facultades para sancionar. Por otra parte, las autoridades punitivas no son entidades autónomas, tanto el Comité del fideicomiso como la SFP son entidades controladas por funcionarios del Ejecutivo Federal (Sandoval 2016).

A partir de una revisión de las auditorías anuales realizadas por la ASF, entre 2012 y 2016, se identificaron 15 auditorías a proyectos de APP y sus fideicomisos. Previo a señalar los resultados de esas auditorías, se debe indicar que la ASF sólo realiza auditorías a una fracción de los programas públicos. Entre 2012 y 2016, se auditó el 11% del gasto federalizado. Por lo anterior, los resultados que en este apartado se exponen no deben generalizarse. Los resultados de esas 15 auditorías identifican 5 tipo de faltas: 1) 53% de los proyectos no cuentan con alguno de los informes preliminares (impacto ambiental, factibilidad técnica, impacto social, entre otros); 2) 13% de los contratos se han renegociado a menos de 1 año de su aprobación; 3) 33% de los proyectos registraron retrasos en las obras ejecutadas; 4) 40% de los proyectos muestran obras no justificadas en los contratos, y 5) 20% de los proyectos no han ejecutado las sanciones administrativas recomendadas por la secretaría contratante a las empresas (ver Tabla 9).

Tabla 9: Sistematización de las observaciones de las ASFs a 15 auditorías realizadas a proyectos de APP y sus fideicomisos, 2012-2016. (% con respecto a 15 auditorías analizadas)

Proyectos ejecutivos no cuentan con alguno de los informes preliminares	Renegociaciones a menos de 1 año de su aprobación	Retrasos en las obras	Obras no justificadas	Sanciones no asignadas a empresas
53%	13%	33%	40%	20%

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Informes Anuales de Cuenta Pública, 2012-2016.

A partir de los resultados de auditoría se infiere lo siguiente. La ausencia de los informes plantea un grave problema de acceso a la información, ya que gran parte de esos informes existen, pero son reservados, argumentando para ello información confidencial (ASF, 2017). La imposibilidad de conocer el proyecto ejecutivo completo limita la auscultación pública y bloquea la rendición de cuentas. La oportunidad de renegociar es otro grave problema. Se envía una señal al mercado de que las empresas pueden competir en los concursos con propuestas subvaluadas en el costo, y posteriormente, cuando la empresa ganadora ejecuta la obra, podrá renegociar con el gobierno nuevas condiciones financieras, ya sea aumentando el costo del proyecto o ampliando los alcances del mismo. La permisividad gubernamental se observa en los retrasos de obra, siempre justificados por fenómenos externos en los que la empresa privada no

tiene responsabilidad. Finalmente, los resultados de auditoría muestran severos problemas en la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas, el retraso de los procesos para determinar las sanciones y la captura de los reguladores fomentan el abuso y la impunidad.

Los problemas de rendición de cuentas de las empresas son resultado por el inexistente control fideicomisos. La ASF (2017) resume esa problemática con las siguientes observaciones:

- “• Los recursos públicos federales de los fideicomisos se ejercen al margen de la normativa programática-presupuestal, razón por la cual las erogaciones que se efectúan no están obligadas a someterse a la autorización de la Cámara de Diputados y, en consecuencia, no se rinden cuentas de sus ingresos y egresos en la Cuenta Pública.
- La rendición de cuentas por parte de los integrantes de esos Comités Técnicos, es definida únicamente en el contrato de constitución, así como en las reglas de operación que aprueban los propios integrantes del Comité.
- No se precisan las circunstancias en que esos instrumentos pueden ser constituidos, renovados y finiquitados, así como las normas presupuestarias tendientes a regular la utilización de los recursos que conforman su patrimonio y a evitar que se operen traspasos injustificados del Presupuesto de Egresos de la Federación resultantes de subejercicios al final del año, o bien, aportaciones de recursos provenientes de otros fideicomisos públicos no paraestatales para la constitución o ampliación del patrimonio de dichos instrumentos jurídicos” (ASF, 2017, 16-20).

A lo largo del proceso administrativo, la SHCP se consolida como una entidad relevante. Ella aprueba los recursos financieros, forma parte del Comité Intersecretarial, es la unidad de enlace con la Cámara de Diputados que avalará el proyecto, evalúa las propuestas financieras de las empresas, suministra los recursos al fideicomiso y, finalmente, la SHCP coordina al Comité técnico del fideicomiso. Una de las dificultades para evaluar a los fideicomisos es que se encuentra fuera del marco regulatorio de rendición de cuentas y cada fideicomiso tiene características específicas. A manera de ejemplo se señala el caso del Comité Técnico de FONADIN. Ese fondo

se administra a través de un fideicomiso, el cual tiene un Comité técnico compuesto por 12 funcionarios: 3 de la SHCP (25%), 2 de la SCT, 1 de la Secretaría del Medio Ambiente, 1 Secretaría de Turismo, 1 BANOBRAS (Banco de Desarrollo), 3 Gobernadores de los Estados designados por el Presidente, y finalmente, 1 de la SFP. De tal forma, el fideicomiso de mayor importancia en los proyectos carreteros está controlado por expertos del Ejecutivo Federal, quienes ante el amparo del fideicomiso tomarán decisiones con opacidad y sin la obligación de informar, justificar y rendir cuentas ante alguna entidad.

7. Sección séptima:

Conclusiones y recomendaciones.

En esta investigación se revisa la captura regulatoria de la política de APP en México. Dicha política es un esquema de financiamiento flexible e implementado en diversos sectores. Las APPs permiten al sector privado financiar, construir, operar, mantener infraestructura o servicios por un largo periodo de tiempo. Simultáneamente, el gobierno puede aportar recursos públicos durante el periodo de vida del proyecto. Además, el sector público es corresponsable con el sector privado de los riesgos financieros que puedan presentarse. De tal forma, los costos derivados de los continuos riesgos económicos y financieros serán absorbidos por la sociedad que pagará por esas fallas a través de deuda y mayores impuestos.

Los esquemas de APP se presentan como una alternativa de financiamiento eficiente, ya que no requieren de recursos públicos inmediatos. Se emplea el conocimiento del sector privado para identificar los proyectos y comercializarlos. La argumentación central en favor de las APPs radica en criticar la visión de corto plazo del gobierno y enaltecer los beneficios sociales de los modelos económicos de mercado. Diversas experiencias de asociación se han implementado en México, a partir de los años 80'. Varias de esas experiencias han generado daños a los ciudadanos (concesiones carreteras y PIDIREGAS) que seguirán pagando en los próximos 50 años. A pesar de tales fracasos, funcionarios y políticos continuaron impulsando la agenda de APP, la cual generó una regulación que concentra los diversos esquemas en una sola norma (Ley de Asociaciones Público-Privadas, aprobada en 2012).

La última regulación ha permitido que los ciudadanos sean simples objetos de la política, como beneficiarios o simples consumidores. Los ciudadanos son sujetos pasivos pues no existen espacios a lo largo del proceso de la política de APP que exijan o requieran la participación ciudadana. El diseño, operación y evaluación de los proyectos es realizado por un pequeño conjunto de funcionarios expertos, quienes tomarán decisiones que impactarán la vida pública de los ciudadanos en los siguientes años.

El enfoque de captura regulatoria utilizada en este trabajo permitió señalar que la dependencia del gobierno mexicano está cooptada por

funcionarios que comparten una ideología de liberalismo económico que, asimismo, comparten una trayectoria académica y laboral que los convierte en una oligarquía tecnocrática, asentada principalmente en la SHCP. Complementariamente se plantea que los medios de comunicación y los organismos internacionales han jugado un importante papel en la promoción de la política. Finalmente, se planteó que la SHCP es una dependencia que también capturó la política en las fases de supervisión y sanción, pues ella controla el Comité del Fideicomiso y la Información Financiera. Los grandes beneficiarios de esta captura son constructoras internacionales e instituciones financieras internacionales, quienes defenderán el estado de las cosas que podrían afectar sus intereses.

Ante tales circunstancias, se plantean las siguientes recomendaciones de política que permitan revertir los procesos de captura:

- Reducir el poder de la SHCP.
- Aumentar las facultades de auditoría y sanción a la ASF.
- Crear espacios para la participación ciudadana.
- Regular las facultades, transparencia y rendición de cuentas de los fideicomisos.
- Conformar una unidad especializada de APP autónoma.
- Diversificar los apoyos de investigación.

La SHCP acumuló gran poder en los últimos años y hoy en día tiene facultades para diseñar, implementar, financiar, vigilar y sancionar a toda dependencia del Ejecutivo Federal, además tiene la posibilidad de emplear el presupuesto para inducir a otras entidades del Estado a tomar decisiones que le sean favorables. Para reducir la captura se requiere que la SHCP comparta sus tareas con dependencias autónomas e independientes. Dotar de mayores facultades, fiscalizadoras y sancionatorias, a la ASF colocaría a esta repartición como un contrapeso importante al abuso y la negligencia de los funcionarios de Hacienda. Otra entidad necesaria es una unidad administrativa especializada en planificar y diseñar los proyectos de APP. Esta debe ser autónoma de la SHCP pero debe relacionarse con todos los departamentos. Tal entidad debe ser una unidad multidisciplinaria, donde ingenieros, abogados, economistas, sociólogos entre otros especialistas, puedan planificar y orientar la política en el largo plazo. En suma, el papel de la SHCP debe centrarse en suministrar los recursos financieros factibles al proyecto de APP.

Otro cambio trascendental es la generación de una regulación a los fideicomisos. Tal regulación debe dictar cómo se conforman y qué funciones cumplen los fideicomisos. En tal caso, el papel de la SHCP en el Comité debe reducirse y abrir espacios a diversas entidades (ASF, unidad especializada en APP, organismos civiles y empresariales). La apertura debe ocurrir en la conformación del Comité, además, la apertura debe permitir que la información referente a estos proyectos sea de acceso público. Si bien los documentos oficiales contienen un lenguaje técnico inherente, el gobierno debe promover la divulgación de documentos y estadísticas accesibles a los ciudadanos. Para ello, las autoridades deberán invertir en programas de investigación en la materia. Los fondos deben repartirse en diversas universidades o institutos interesados, con el fin de generar documentos de información a los ciudadanos y generar un debate entre diversas posiciones teóricas e ideológicas que retroalimentarán la investigación y enriquecerán la deliberación pública.

La ciudadanía es un agente pasivo de la política de APP, por lo que se requiere conformar mecanismos de consultas ciudadanas, previos al concurso, durante el proceso de construcción y operación. Esa participación ciudadana deberá incidir en la determinación de sanciones y premios a las empresas privadas y funcionarios. Asimismo, la incorporación de miembros independientes a los diversos Comités. Potencialmente, ese conjunto de políticas crearán espacios de deliberación democrática, y las fallas de las políticas serán menores.

Referencias bibliográficas

Ai Camp, R. (2006). *Las élites de poder en México*. México: S. XXI.

Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Infraestructura financiada con ingresos futuros*. Recuperado de http://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Ingresos_futuros.pdf.

Ayala, J. (2003). *Instituciones para mejorar el desarrollo: Un Nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*. México: FCE.

Babb, S. (2012). *Managing Mexico*. New Jersey, EE. UU.: Princeton University Press.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017a). *PPP Reference Guide*. Recuperado de <https://pppknowledgelab.org/guide/sections/1-introduction>

Banco Interamericano de Desarrollo. (2017b). *Evaluación de asociaciones público-privadas en infraestructura*. Recuperado de <https://publications.iadb.org/handle/11319/8200?locale-attribute=es>

Casar, M. (2010). *Sistema político mexicano*. México: Oxford University Press.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2016). *Las Asociaciones Público-Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/eecefp0032016.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2007). *Pidiregas. Un estudio general*. Recuperado de <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0722007.pdf>

Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada. (2017). Recuperado de <http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/index.html>.

Connolly, C. y Wall, T. (2013). "The impact of the global financial crisis on public private partnerships: A UK perspective". En C. Greve y G. Hodge. (Ed.), *Rethinking public-private partnerships: Strategies for turbulent times*. London: Routledge.

El caso Odebrecht sacude a México por acusaciones contra el ex director de la petrolera estatal. (15/8/17). *New York Times en Español*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/08/15/odebrecht-mexico-emilio-lozoya-pemex-corrupcion/>

Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas: Una guía básica*. Buenos Aires, Argentina: FCE.

Freigedo, M., Fuentes, G. y Milanesi, A. (2015). "Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, 65-98.

Gómez, J. (2008). "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución". *Espiral*, 14(42).

Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*. México: FCE.

Hodge, G. y Greve, C. (2013). "Introduction: Public-private partnership in turbulent times. En Rethinking Public-Private Partnerships: Strategies for turbulent times". En C. Greve y G. Hodge. (Ed.), *Rethinking public-private partnerships: Strategies for turbulent times*. London: Routledge.

Hodge, G. y Greve, C. (2007). "Public-private partnerships: An international performance review". *Public Administration Review*, 67(3), 545-558.

ICA, reina de la obra pública con el PAN, ahora se hunde: su deuda ya alcanzó los 55 mil millones. (30/11/17). *Sin embargo*. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/21-12-2015/1581985>.

International Monetary Fund. (2013). *Annual Report 2013: Promoting a more secure and stable global economy*. Recuperado de <http://www.imf.org/en/Publications/AREB/Issues/2016/12/31/Promoting-a-More-Secure-and-Stable-Global-Economy>.

International Monetary Fund. (2006). *Public private partnerships, government guarantees, and fiscal risk*. Fiscal Affairs Department. Washington D.C.: International Monetary Fund.

Lindsay, B. y Teles, S. (2017). *The captured economy*. New York, EE. UU.: Oxford University Press.

Merino, M. (2013). *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México: CIDE.

Montecinos, V. (1997). “Los economistas y las élites políticas en América Latina”. *Estudios Internacionales*, 30(119), 351-375.

Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos. (2017). *El programa*. Recuperado de <http://www.piappem.org/index.html>

Rivera, J. (2004). “Cambio institucional y democratización: la evolución de las comisiones en la Cámara de Diputados de México”. *Política y Gobierno*, 2(11), 263-313.

Sada, H, y Sada, I. (2014). “Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas”. *Iberofórum*, 9(17), 28-72.

Sandoval, I. (2016). “Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas”. *Gestión y Política Pública*, 25(2).

Secretaría de Gobernación. (2009). *Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público-Privadas*. Recuperado de <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=22929>.

Tello, C. (2014). *La economía política de las finanzas públicas: México 1917-2014*. México: UNAM.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2008). *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/budgeting/public-privatepartnershipsinpursuitofrisksharingandvalueformoney.htm>

Promotora Social México. (2013). *Alianzas público privadas para el desarrollo en México: Una apuesta de futuro*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/108754/Alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo-en-MX.pdf>.

Romo, D. (2016). “Refinación de petróleo en México y perspectiva de la reforma energética”. *Problemas del Desarrollo*, 47(187), 139-164.

Secretaría de Desarrollo Social. (2013). Comunicado de prensa, 126/050413. Recuperado de http://sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Sala_Prensa/Comunicados/pdf/050413-Convenio_Kilo_de_Ayuda.pdf.

Valenzuela, E. y Yévenes, P. (2015). *Aproximación al concepto de cooptación política: la maquinaria presocrática y sus formas*. Polis, 14(40).

World Bank. (2017). *Public-Private Partnership: Reference Guide*. Recuperado de <http://www.worldbank.org/en/topic/publicprivatepartnerships>.

World Bank. (2016). *Private Participation in Infrastructure (PPI): Annual Update*. Recuperado de <https://ppi.worldbank.org/~media/GIAWB/PPI/Documents/Global-Notes/2016-PPI-Update.pdf>.



Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
Conselho Latino-americano
de Ciências Sociais

Con el auspicio de:

