
EMPRESAS PÚBLICAS Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN MÉXICO



Diana Vicher

Índole de la asociación público-privada

El término “asociación” se ha observado como un eslogan dominante dentro de la retórica de la reforma del sector público, un concepto nuevo que se convirtió en lema dominante del discurso por ser portador de un intenso sabor retórico (Wettenhall, 2003: 77-78). Empero, si se revisa la literatura sobre empresas públicas encontramos que el término tiene larga data y connotaciones diferentes (Chanes, 1980: 18).¹ En realidad la noción *partnership* empezó a ser atractiva a mediados de la década de 1980, y ya para 1990 surge la red internacional de asociaciones público-privadas (APP). De modo concreto, surgen en 1992 en Reino Unido como Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative: PFI) y para 1997 se reetiquetan con el título de Asociaciones Público-Privadas (Public Private Partnerships PPP) (Shaoul, 2009: 2). En 1998 aparece la Revista *International Journal of Public-Private Partnerships* (Wettenhall, 2003: 83-84); sus promotores argumentan que el sector privado es superior al público en la producción y prestación de servicios (Forrer, 2010: 475).

Desde el análisis especializado se deduce que existe gran cantidad de definiciones sobre lo que es una asociación público privada, y no hay acuerdo consensuado al respecto; aunque en términos generales se han promovido como la vía intermedia entre contratación externa y privatización total (que perdió atractivo), pues se dice que comprende relaciones positivas, obligación mutua y confianza, en pocas palabras “una tercera vía”, aunque otros la han observado como una herramienta más de las prácticas de contratación por fuera, como una asociación comercial entre la agencia que compra y los proveedores de servicios, definida por los términos de un contrato legal (Wettenhall, 2003: 78).

¹ En 1832 Lucas Alamán promovió “asociaciones” para establecer las primeras fábricas con fondos colectivos.

Aunque la APP esencialmente es un contrato, se ha planteado que la diferencia básica entre contratación externa (*contracting out*), privatización y asociación público privada, reside en que en la última, la relación que se establece es horizontal, de negociación y toma de decisiones en común, las dos partes entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; hay una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el “potencial” asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo el bien o servicio será prestado (Forrer, 2010: 477). Al parecer, el aporte de dinero otorga al privado el derecho de presentarse como igual en su trato con los agentes gubernamentales, aunque sólo el gobierno queda como último responsable de la prestación del servicio.

Esto es diferente de la contratación gubernamental “clásica”, donde el gobierno especifica o establece las condiciones en que el servicio será prestado, o la privatización total en la que se elimina el control directo y propiedad del gobierno sobre la función o la provisión de servicios (Forrer, 2010: 476).

La diferencia entre las APP (financiamiento privado) y las adquisiciones públicas tradicionales (financiamiento público) —asociado a empresas públicas— es la estructura de los contratos involucrados, altamente complejos para proveer infraestructura o servicios y la respectiva alteración a los supuestos de control y rendición de cuentas que le acompañan (Hodge, 2004: 37). En el caso del financiamiento público quien contrae deuda es el Estado; en el marco de una APP la deuda es contraída por el sector privado (Akitoby *et al.*, 2007: 10).

Entorno proclive al surgimiento de las APP

Al igual que muchas medidas de cambio que se han generado desde que el neoliberalismo se hizo del timón y la conducción de los gobiernos, las APP aparecieron en la década de 1990 como una relumbrante solución a uno de los problemas gubernamentales más sensibles de los últimos tiempos: el financiamiento. La privatización de las empresas públicas, mostró no ser una opción, los fracasos y malos manejos del proceso resultaron en un desprestigio hacia ese tipo de medidas; así que se propuso optar por los mecanismos de mercado de la nueva gerencia pública, entre los que resaltan las APP.

Análisis primigenios del fenómeno de las APP los realizaron estudiosos de la empresa pública de la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración (International Association of Schools and Institutes of Administration, IASIA), que percibieron que el proceso denominado privatización, frecuentemente no resultaba en una clara transferencia de actividades desde el sector público hacia el privado, pero sí en el desarrollo de arreglos o acuerdos que incluían algún tipo de combinación o mezcla público-privada. De los hallazgos del análisis de este fenómeno en 1995 elaboraron un texto titulado “Corporatización, desinversión y combinaciones público-privadas”.

Aquí cabe hacer un paréntesis para preguntarnos otra vez qué es privatización: la privatización es el cambio de lo público a lo privado en la producción de servicios, un fenómeno que surge como resultado de cuatro tipos de política gubernamental. La primera incluye el cierre de los programas públicos, el rechazo del gobierno para asumir ciertas responsabilidades y la reducción de los servicios prestados, ya sea disminuyendo su calidad o disponibilidad. La segunda conlleva la transferencia de activos públicos a propiedad privada, y la tercera refiere que el gobierno deja la prestación directa de servicios que, por la vía de contratos y resguardos, se transforma en financiamiento de servicios privados. En cuarto lugar está la desregulación (eliminar leyes y reglamentos), para que las firmas privadas accedan a actividades que eran consideradas monopolio público, aquí hay una privatización parcial (Starr, 1983: 36). Así que la desregulación de monopolios públicos también es una forma de privatización.

Como es perceptible, la intensidad de la privatización es variable, va desde la parcial hasta la total; en función de qué tanto las propiedades, finanzas y responsabilidades son sacadas del sector público. Las implicaciones de la privatización también varían de acuerdo con el nivel de privatización; así, dentro de la privatización parcial, donde podemos ubicar las asociaciones público-privadas, también están aquellas prácticas por las cuales el gobierno posee activos, pero ya no los administra, o financia servicios, pero ya no los opera (Starr, 1983: 37).

En la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración también se encontró que las ideas de nueva gerencia pública (NGP) llevaron formas de funcionamiento de la empresa privada a las operaciones del sector público, lo mismo que la corporativización de la empresa de propiedad estatal. Aquí vale recordar que según la NGP los organismos públicos que producen bienes y servicios deben

convertirse en empresas estatales que actúen como empresas privadas, reagrupándose de acuerdo con una separación de funciones de regulación y de prestación de servicios. Para actuar en un ambiente competitivo se les otorgaría autonomía e independencia. Estas “nuevas” sociedades y las empresas públicas se reconstituirían adoptando una forma jurídica en concordancia con fines comerciales y serían dirigidas por gerentes de negocios. Sus gastos se financiarían sin recurrir a préstamos estatales sino al mercado [de deuda]; esta constitución en sociedad o corporatización, se observó como una etapa hacia el proceso de privatización total (OCDE, 1997: 102, 103).

También surgieron diversas combinaciones o mezclas como: propiedad pública operada por contratos de gerencia de empresas privadas; de las empresas públicas desreguladas surgió gran variedad de arreglos vinculantes con las empresas privadas. Diferentes ejemplos dan cuenta de la expansión del movimiento desde la completa propiedad pública hacia las combinaciones de un tipo u otro.

Para ubicar cómo se da la vinculación entre empresas públicas, privatización y combinaciones o mezclas público-privadas podemos seguir la ruta de Wettenhall, quien explica que las mecánicas de vinculación público-privado para realizar actividades de diversas índoles son en realidad muy viejas, pero que hoy ostentan una connotación simbólica y retórica que les presenta como un nuevo proceso o arreglo/acuerdo que ha sido descubierto y que “ofrece” la posibilidad de revolucionar viejas formas de hacer las cosas (Wettenhall, 2003: 91).

El autor identifica tres formas originales de arreglos mixtos de formas público-privadas. La primera son las empresas mixtas. Empero, las combinaciones o mezclas que han surgido en los últimos tiempos poseen rasgos particulares que las convierten en una especie de “casas de medio camino” que se establecen en dirección hacia la privatización total, como el producto final del proceso de desinversión, y es que, precisamente la desinversión en las empresas públicas representa una forma “dura” de la privatización (Wettenhall, 2003: 88, 91). De hecho, las APP son referidas como el último capítulo de la privatización de servicios gubernamentales (Hodge, 2004: 46).

La segunda es la contratación por fuera, donde la autoridad pública retiene la propiedad y el control de la función, pero contrata con un operador privado el descargo de la función. La tercera y última tiene que ver con las subvenciones, la competencia controlada y la regulación. Aquí el gobierno paga subsidios a las empresas privadas para que hagan

cosas que el gobierno no quiere hacer por sí mismo (los sistemas de regulación que conectan a los proveedores privados con los reguladores públicos entran en esta categoría).

Las empresas mixtas han sido observadas como el antecedente de la forma que tomarían cosas que estaban por venir, pues la forma de las empresas se estaba organizando con su capital estructurado en participaciones divisibles (diferente de la empresa pública cuyo capital carece de tal divisibilidad), que facilitaban todo tipo de arreglos de gobierno entre los propietarios; desde “solo” y dominante, a pasivo inversor (minorista). La posibilidad de involucrarse en negocios o actividades de la comunidad, evitando la propiedad total se tornó atractiva para los gobiernos, lo mismo que la forma flexible de las empresas con accionistas divisibles, y que no requieren acción legislativa para crearse o abolirse, (como las empresas públicas). Sin embargo, se ha encontrado que las nuevas organizaciones públicas o parte públicas no departamentales, son elusivas y ocasionan problemas en lo relativo a la rendición de cuentas (Wettenhall, 2003: 92).

Nueva gerencia pública y APP

Para identificar el momento en que las APP se convierten en un punto de atención de la administración pública hay que abocarse a la NGP, pues es allí donde, en su sentido actual, está situada la explicación de su presencia y las especificidades de su configuración. La NGP es un modelo de reforma concebido para orientar a la administración pública al mercado (Guerrero, 2004). En ese sentido las APP constituyen uno más de los mecanismos de mercado ubicados dentro del amplio bagaje de medidas gerenciales y de orientación al mercado de la NGP. Los mecanismos de tipo mercado (MTM) se promovieron como formas para desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección para los consumidores internos y externos, para ahorrar recursos y obtener mayor eficiencia, calidad y opciones. Todo ello bajo el supuesto de que la creación de entornos competitivos mejoraría los resultados, pues los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, cambiando facultades monopolísticas por MTM (OCDE, 1997: 91, 92).

Los MTM surgen en la década de 1990, incluidos en las medidas [de reforma] contienen al menos una característica significativa de los mercados (competencia, mecanismo de precios, dispersión de los centros

de decisión, incentivos monetarios). Los más comunes son: mercados internos, facturación de servicios a usuarios, contratación externa, creación o modificación de derechos de propiedad, bonos y contratos entre administraciones (OCDE, 1997: 92).

Otros MTM, que implican reformas a la estructura, son las entidades públicas que se crean, estructuran y operan sobre bases enteramente comerciales (corporatización), lo mismo que la privatización total y las APP. Con el tiempo se restringieron a tres: contratación externa, APP y vouchers o bonos, que son formas de pago o derechos para comprar bienes o servicios determinados por el importe del valor nominal del bono (OCDE, 1997: 333).

Características del mecanismo APP

Las APP se han entendido como arreglos por los cuales el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera activos de infraestructura que tradicionalmente proveía el sector público, incluyendo la participación del sector privado en la compra de activos de infraestructura ya existentes para su nuevo desarrollo.

La APP se sintetiza en que una entidad del sector privado se compromete a proveer activos de infraestructura pública para periodos de 20 a 30 años, y al terminar regresan al gobierno. Durante ese periodo, el asociado privado cobra una tarifa anual por el uso de la infraestructura; la tarifa puede ser pagada por el gobierno o mediante cargos a los usuarios. Las APP también se conocen como iniciativas privadas de financiamiento de proyectos de servicios públicos. Su uso se ubica en infraestructura para transporte, escuelas, hospitales, construcción de oficinas, así como instalaciones de agua y tratamiento de aguas residuales (Blöndal, 2005: 81).

En los países desarrollados se han identificado dos modelos de APP: el viejo BOO (*build-operate-own*), construcción, operación, propiedad que confiaba en los actores privados para financiar, construir y operar sin el compromiso de que los bienes o activos regresarían a la propiedad del Estado; mientras que en el nuevo BOOT (*build-operate-own-transfer*), la cooperación no sólo tiene como intención principal el financiamiento, sino que está destinada a lograr valor por dinero (VFM: *valor for money*) para el Estado a través de la transferencia del riesgo. Aquí, el sector público tiene mayor responsabilidad. Este cambio resultó del ajuste que

tuvo que realizarse cuando disminuyó la confianza hacia el sector privado, luego de décadas de uso de las APP. De allí que el contratista privado ya no prestaría servicios básicos sino únicamente auxiliares, y al término del contrato el bien o activo debe transferirse de regreso al Estado. Entonces, el gobierno conserva la responsabilidad final en la prestación de servicios de alta calidad, por lo que debe considerar todos los problemas institucionales, financieros y de gestión de las APP, lo mismo que asumir un papel activo en la corrección de fallos y en el mejoramiento del desempeño de las asociaciones (Yin, 2009: 781).

Organismos internacionales y promoción de las APP

En todo el mundo, pero sobre todo en los países en desarrollo, las APP se han promovido desde las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial que ha elaborado guías para la utilización de APP (World Bank, 2012), el Fondo Monetario Internacional (Inversión pública y asociaciones público-privadas) y en la región latinoamericana con gran empuje desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Wettenhall, 2003; Mendoza, 2012; Jamali, 2004). Incluso la asistencia financiera se ha supeditado a que se realicen cambios en la orientación del gobierno hacia un papel que gira en torno a la asociación y facilitación (World Bank, 2012).

Bajo este contexto se iniciaron diversas iniciativas de APP en diferentes sectores incluyendo infraestructura, manufactura y servicios. En América Latina destaca la proliferación de APP: en Brasil (metro, hospital, complejo penitenciario), México (tratamiento de aguas residuales, hospitales, petróleo) y Perú (carreteras) (América Economía, 2013).

La participación del BID se ha verificado a partir de programas para el impulso de las APP tanto en el nivel nacional como local. En México destaca el papel del Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada, que se estableció por medio del Convenio de Colaboración (2010) entre el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID), y el programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP). Para México el BID destinó 380 millones de dólares para proyectos del sector privado y otros 700

millones a proyectos que están en proceso de evaluación. Es de este modo que a partir de 2009, más de 50 proyectos han sido financiados por el BID en territorio nacional, y para enero de 2012 se registraban entre 30 y 40 proyectos público-privados en proceso de aprobación (Mendoza, 2012).

Además el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) ha apoyado con financiamiento a los proveedores o contratistas que liciten bajo el esquema APP (CEFP, 2007: 29). Las opciones de apoyo son: créditos, estructuración de proyectos, programa de liquidez a contratistas y acceso al Fondo Nacional de Infraestructura.

Promoción de APP y fomento a los mercados de capitales en México

Aunque las APP datan de 1992, en México su símil, los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), aparecen por primera vez en la normatividad mexicana dentro del “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios” que publicaron las Secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público en marzo de 2003, documento que se sustituyó con el Acuerdo del mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004; su fundamento se vinculó al artículo 134 constitucional. Es hasta 2012 cuando se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas que establece y regula los esquemas de asociación (DOF, 2012).

Dado que la historia de liberalización y desregulación de México sigue en la misma línea, hoy continuamos visualizando la proclividad a promover medidas que fomentan el libre mercado, la expansión del capital privado y la participación de éste en las actividades que eran consideradas monopolio público, así que se aplica la desregulación (eliminar leyes y reglamentos), para que las firmas privadas puedan acceder a estas actividades.

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

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

Las líneas de acción prescriben: fomentar el desarrollo de relaciones de largo plazo entre instancias del sector público y del privado, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final, en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado; resalta particularmente la consigna de promover el desarrollo del mercado de capitales para el financiamiento de infraestructura. Así que desde el PND están planteadas las prioridades sobre las APP.

Las APP en México han presentado las siguientes modalidades (CEFP, 2007):

- Concesiones: carreteras y tratamiento de agua.
- *Outsourcing*: proveedores externos.
- Pidiregas: Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto. Inicialmente adoptaron el nombre de Proyectos para la Prestación de Servicios, PPS, y se desarrollaron aun sin reglamentación; los primeros antecedentes fueron los Pidiregas que se han utilizado solamente en el ramo de energía: Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).

Se constituyeron como un esquema de inversión sustentado en financiamiento proveniente de inversionistas privados, donde el sector público comienza a pagar esta inversión con recursos presupuestales, una vez recibidos los proyectos a entera satisfacción por la entidad contratante. Se diseñaron para atender las necesidades de Infraestructura Productiva dada la escasez de recursos públicos para la inversión.

Otros PPS establecidos antes de expedir la ley tuvieron lugar para la construcción de los Hospitales Regionales de Alta Especialidad del Bajío, Bicentenario, Ixtapaluca (2) y Zumpango (3). Para los casos de Zumpango y del Bajío se crearon organismos públicos descentralizados, uno estatal y otro federal (Guillén, 2012).

Debe destacarse que en México se hace una amplia clasificación jurídica de las APP, pues incluso se comprende dentro de éstas a las empresas público-privadas o mixtas. Esto es, empresas de participación

estatal mayoritaria o minoritaria, los fideicomisos públicos y las empresas sin personalidad jurídica de participación mixta (Woodhouse, 2010: 6).

Resultados de las primeras experiencias de asociación

PEMEX y los Pidiregas

Los Pidiregas no resolvieron los problemas de financiamiento de proyectos. Hacia 2008 la deuda a proyectos de Pidiregas rebasó en 76% el monto de los bonos soberanos mexicanos (bonos de deuda emitidos). En ese momento para cubrir las amortizaciones de los Pidiregas se destinaba ya casi 30% de la inversión pública presupuestal. Los contratistas privados vieron atractivo financiar porque los pasivos generados se consideran deuda soberana del gobierno federal, aunque no se contabilizan en los registros públicos hasta la entrega del proyecto (Cardoso, 2008).

Ese año el entonces presidente de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados, Antonio Ortega, señaló que el gobierno federal había adelgazado el presupuesto de PEMEX en un afán de hacerla inviable, “a menos de que entre la iniciativa privada a rescatarla” (*La Redacción*, 2008). En 2009 el gobierno asumió la deuda de la petrolera.

Antes de la aprobación de la reforma energética de 2013, que implicó abrir la participación en la exploración y extracción de hidrocarburos del subsuelo a las empresas privadas, PEMEX tenía restricciones para establecer APP en las actividades sustantivas de carácter productivo, referidas en los artículos 3o. y 4o. de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, lo que se modificó con las reformas constitucionales, no obstante se presentaron soluciones alternas como la del jurista Diego Valadés que propuso únicamente reformar el artículo 10 de Ley de Asociaciones Público-Privadas a fin de eliminar la prohibición para que las APP se extendieran a las actividades sustantivas de PEMEX (APP Noticias México, 2013).

Nuevas APP en “PEMEX Cogeneración”

Asociación público-privada a través de estructuración de proyectos. Es una estrategia de suministro eléctrico y cogeneración que consiste en

la construcción de nuevas plantas de cogeneración en sus refinerías y petroquímicas, para la producción simultánea de electricidad y vapor. El proyecto inició en 2009 con la participación de empresas privadas bajo un esquema de prestación de servicios por 20 años; con la asesoría y supervisión de la CFE en todas sus etapas. Banobras apoya con un crédito sindicado (financiación externa a través de deuda dividida entre varios bancos).

Pidiregas y CFE

A finales de 2009 también se registraron graves problemas en la CFE debido al nivel de endeudamiento a que llegó por el esquema de Pidiregas, pues no se utilizaron proyectos que generaran los flujos necesarios para hacerlos sustentables. En ese año el pago fijo y variable de PEMEX y la CFE, sólo por intereses ascendía a 68 mil millones de pesos y desde la CFE se solicitaba tomar las mismas acciones que con PEMEX, que el gobierno asumiera la deuda.

Nuevas asociaciones público-privadas en la CFE

Al mes de septiembre de 2013 se señalaban los avances en la licitación para prueba piloto de red óptica de la CFE: convocatoria y bases de licitación para una primera prueba piloto relacionada con el despliegue de una red troncal nacional de fibra óptica, que ampliará la infraestructura y cobertura de la CFE, pues el Estado mexicano no regresará a ser operador de telecomunicaciones, aunque participará con financiamiento a través de la figura de APP (Guadarrama, 2013).

Inconvenientes de las APP

Las grandes expectativas sobre las APP se han creado por las muchas promesas que se les atribuyen, pero el análisis más profundo y la experiencia que se ha estado acumulando a raíz de su aplicación, han dado cuenta de que aunque prometen financiamiento barato, es probable que resulte más costoso que el que se erogaba bajo el esquema tradicional. La principal causa de lo anterior es que el sector privado requiere mayores

tasas de retorno, lo que afectará a las finanzas públicas y, por ende, su capacidad para mantener los servicios existentes.

Si bien el financiamiento privado permite proveer servicios públicos, también a largo plazo puede acumular pasivos. Además de que, dado el largo plazo de su contratación, los privados pueden realizar cambios en sus estrategias de inversión, en la propiedad o en la organización o por otros factores. Por si esto fuera poco, se ha encontrado que las APP no responden a satisfacer necesidades urgentes y plenamente identificadas.

En resumen, como otros mecanismos de mercado pueden tener costos ocultos y resultados no previstos. Y la principal problemática a resolver, transferir deuda y riesgo al sector privado, sólo se consigue en el corto plazo (CEFP, 2007).

Además de lo anterior, otro importante punto a considerar es que pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto, ya que permiten trasladar tanto la inversión pública fuera del presupuesto, como la deuda fuera del balance del gobierno. Y, al final de cuentas, el Estado puede tener que soportar la mayor parte del riesgo que entrañan las APP y hasta tener que enfrentar costos (Akitoby *et al.*, 2007).

Otros estudiosos han señalado que los contratos y las decisiones de asociación no parecen hacerse para satisfacer las necesidades de la sociedad, sino que están relacionados con los beneficios de mercado para las empresas, o la solución de problemas financieros para el gobierno; mientras que el beneficio hacia la sociedad es cuestionable. Así que, aunque se afirme que el punto central de la asociación es que proporciona un equitativo reparto de los riesgos y beneficios, el lugar de la sociedad “permanece como materia de conjeturas en un mundo de eventos económicos que no se han revelado”. Las preguntas que surgen desde la sociedad son: qué beneficios obtiene de las asociaciones y hasta qué punto debe ayudar a las empresas a recuperarse de su inevitable crisis (Callender y Johnston, 2001: 25-26).

Conclusiones

Existen diferentes inconvenientes propios del funcionamiento gubernamental mexicano que se necesitan cambiar a fin de lograr un funcionamiento aceptable de las APP, tales como establecer la transparencia e imparcialidad en las licitaciones o concursos, con el fin de garantizar

que la empresa escogida sea la que ofrece las mejores condiciones para el desarrollo del proyecto. Eliminar los acuerdos ilegales, el favoritismo y demás vicios que se presentan en esta actividad de la administración pública federal.

Existen argumentos encontrados sobre la utilidad y objetivos de las APP, mientras por un lado se promocionan como la tercera vía o la forma nueva e idónea para obtener financiamiento, por otra se exponen sus potenciales efectos privatizadores, su presencia como una etapa que conduce a la privatización total, sobre todo como efecto de la desinversión a los servicios o empresas públicas. En pocas palabras: la desregulación de monopolios públicos entre los que se ubica el recién reformado sector energético es una casa de medio camino que conlleva la privatización de riqueza.

Además, dentro de estas modalidades de participación del sector privado no existen controles como en su momento se desempeñaron dentro de la función de policía del Estado en la concesión (minera, bancaria, vías de comunicación) que se ejercía a partir de poderosas facultades de vigilancia sobre las empresas concesionarias, las cuales no podían emitir acciones, obligaciones o bonos ni aumentar su capital sin aprobación previa de la misma (Ruiz Massieu, 1980: 32).

En los últimos 20 años, el Gobierno Federal ha aplicado esquemas de APP para desarrollar infraestructura ante la escasez de recursos financieros, pero los resultados no han sido los esperados. El caso de PEMEX y la CFE con los Pidiregas dan constancia de grandes fracasos, pues en lugar de resultar mejor que contratar deuda directa para financiamiento, resultó más costoso acudir a los capitales privados.

Las APP que se establezcan deben someterse a un fuerte escrutinio para dilucidar si constituyen una solución, y no sólo de corto plazo, o aquilatar si pueden potencialmente convertirse en una fuente de problemas de ajuste y reajuste de contratos o de posteriores necesidades de creación de órganos reguladores que pueden ser más costosos en dinero y trabajo de control gubernamental. Otra situación que no debe confundirse es visualizar esta relación de APP como una suerte de democratización donde el sector público-gubernamental ya no es el que monopoliza la prestación de servicios, pues como ya se ha señalado, los efectos positivos o negativos hacia la sociedad no están claros. Además de que como lo ha señalado Márquez: “socializa los costos y privatiza las ganancias” (cit. en Mendoza, 2012).

Referencias

- Akitoby, B., R. Hemming y G. Schwartz. 2007. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- América Economía. 2013. “Conozca cuáles son las principales Asociaciones Público-Privadas en A. Latina”, agosto [recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/anuncian-las-principales-asociaciones-publico-privadas-en-america-latina>].
- APP Noticias México. 2013. “Valadés propone modificar el artículo 10 de Ley de Asociaciones Público-Privadas”, 10 de octubre de 2013 [http://www.onexpo.com.mx/NOTICIAS/NOTICIA.asp?ID_NOTICIA=996].
- Blöndal, J. R. 2005. “The reform of public expenditure management systems in OECD countries”. Documento presentado al séptimo taller de Banca d'Italia sobre finanzas públicas, Perugia, abril, Bibliografía CEPAL [http://www.cepal.org/publicaciones/mxl/9/24079/lcg2294e_bibliografia.pdf].
- Callender, G. y J. Johnston. 2001. “Contracting between governments and the private sector: private haven or public risk?” En Farazmand, A. (ed.), *Privatization or public enterprise reform?: international case studies with implications for public management*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Cardoso, V. 2008. “Los Pidiregas ya cumplieron; es hora de cambiar, dicen expertos”. Economía. *La Jornada*, miércoles 18 de junio.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). 2007. *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*. México: Cámara de Diputados [Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas].
- Chanes, J. 1980. “Presentación”. En Ruiz Massieu, J. F. *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*. México: INAP.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 2012. Ley de Asociaciones Público Privadas.
- Forrer, J. et al. 2010. “Public-private partnerships and the public accountability question”. *Public Administration Review*, vol. 70, núm. 3, mayo-junio.
- Guadarrama, J. de J. 2013. Avanza licitación para prueba piloto de red óptica de la CFE. Dinero en imagen [<http://www.dineroenimagen.com/2013-09-16/25971>].

- Guerrero, O. 2004. *La nueva gerencia pública*. México: Fontamara.
- Guillén, A. 2012. “Ley de Asociaciones Público Privadas, análisis” [http://www.legis.com.mx/BancoConocimiento/A/articulo_de_opinion_-_ley_de_asociaciones_publico_privadas/articulo_de_opinion_-_ley_de_asociaciones_publico_privadas.asp].
- Hodge, G. A. 2004. “The risky business of public-private partnerships”, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, núm. 4.
- Jamali, D. 2004. “Success and failure mechanisms of public private partnerships (PPP) in developing countries”. *The International Journal of Public Sector Management*, vol. 17, núm. 5.
- La Redacción. 2008. “Adeuda PEMEX 2.1 billones de pesos por concepto de Pidiregas”, 22 de mayo [http://www.proceso.com.mx/?p=198947].
- Mendoza, E. 2012. “Asociaciones público-privadas: nueva oleada de privatizaciones”. *Contralínea*, enero 8 [http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2012/01/08/asociaciones-publico-privadas-nueva-oleada-de-privatizaciones/].
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 1997. *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Plan Nacional de Desarrollo (PND). 2013-2018. Gobierno de la República [http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/05/PND.pdf].
- Ruiz Massieu, J. F. 1980. *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*. México: INAP.
- Shaoul, J. 2009. “The political economy of the private finance initiative”. En Arestis, P. y M. C. Sawyer. *Critical essays on the privatization experience. Volume 4 of International papers in political economy*. Nueva York, NY: Palgrave, Macmillan.
- Starr, P. 1983. “El significado de privatización”. En Kamerman, S. y A. Khan. *La privatización y el Estado benefactor*. México: FCE.
- Wettenhall, R. 2003. “The rhetoric and reality of public-private partnerships”. *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, núm. 1.
- Woodhouse, D. 2010. *Marco regulatorio para el desarrollo de asociaciones público-privadas en estados de la República Mexicana*. Programa para el Impulso de las Asociaciones Público-Privadas en estados Mexicanos. México: BID.
- World Bank. 2012. *Public-private partnerships. Reference guide*. Washington, DC: World Bank Institute.

Yin, W. 2009. "The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. A broken fantasy of public-private partnerships". *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 4, julio-agosto.