

UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA

Estudios con reconocimiento de Validez Oficial por Decreto Presidencial del 3 de abril de 1981



“LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADO. UNA OPCIÓN PARA EL
DESARROLLO EN MÉXICO”

TESIS

Que para obtener el grado de

MAESTRO EN POLÍTICAS PÚBLICAS

Presenta

ROBERTO ANTONIO CRUZ GUIZAR

Director Tesis: Dr. César Alfonso Velázquez Guadarrama

Lectores: Dra. Carla Pederzini Villareal
Dr. Marcos Avalos Bracho

México, D.F.

2012

Índice

I.	INTRODUCCIÓN	3
II.	LA EMPRESA PÚBLICA	6
	I.1. Origen de la empresa pública	6
	I.2. La empresa pública en México	9
	I.3.- Gasto Público y eficiencia de la empresa pública	12
III.	LA EMPRESA PÚBLICO-PRIVADA	17
	II.1. Origen de la Asociación Público-Privada (APP)	17
	II.2. Viabilidad	20
	II.3. Beneficios de las Asociaciones	21
	II.4. Experiencias Internacionales	24
	II.5. Experiencias Fallidas	25
IV.	REFLEXIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MÉXICO	32
V.	CONCLUSIONES	38
VI.	BIBLIOGRAFÍA	40

I. INTRODUCCIÓN

México, a partir de la segunda década del siglo XX, comenzó a instrumentar una política económica que permitió al Estado intervenir de manera más activa en la misma. Por tal motivo, la forma de ejercer el gasto público federal tomo un nuevo giro, ahora no sólo, otorgando recursos a obras de infraestructura, sino también, teniendo una participación importante en la producción de bienes y servicios por conducto de las empresas públicas.

El sector público, para 1982, llegó a poseer hasta 1,155 empresas, las cuales operaban indistintamente en las diferentes áreas de la economía nacional. Este crecimiento impactó significativamente las finanzas del gobierno federal. Una de las razones consistía en la gran aportación que éste realizaba a las empresas mediante las transferencias directas de recursos. Asimismo, este sector era, en ocasiones, administrado de manera deficiente. Lo anterior junto con un mal manejo macroeconómico del país, el derrumbe de los precios del petróleo y un gran déficit fiscal desató una grave crisis económica.

Así, a partir de 1983 se comenzó a redefinir la participación del Estado en la economía. Se adoptó una nueva estrategia de desarrollo basada en la desincorporación de empresas públicas, en la apertura de la economía a la competencia externa y en la liberación de los mercados internos. La privatización de las empresas públicas atravesó por tres etapas. La primera, se llevó acabo de 1984 a 1988, donde se realizó la privatización de varias empresas de diversa índole y actividad; en la segunda, de 1988 a 1999, tuvo lugar una privatización más a fondo, en varios sectores, como los de siderurgia, banca y teléfonos; y en la tercera, de 1995 a 2000, se profundiza aún más el proceso y se realizan cambios constitucionales para vender los ferrocarriles y la comunicación vía satélite (Sacristán:2006).

Gracias a esta transformación, el Estado mexicano pudo fomentar la participación de los sectores tanto social como privado en la tarea de contribuir, de manera mas importante, a la creación de infraestructura o en actividades que antes eran exclusivas del sector público. México comenzó ha probar distintos esquemas de participación privada entre los que destacaron las concesiones y los pidiregas.

Sin embargo, ninguno de los esquemas utilizados han terminado por arrojar los mejores resultados para incrementar el desarrollo económico. El Estado, como podremos constatar, ha mantenido niveles de inversión, un tanto, alejados de lo que el país necesita para competir internacionalmente. De acuerdo al reporte *Institute for Managment Development* (IMD), el cual se asocia a la capacidad de competir en mercados nacionales o de enfrentar a la competencia internacional entre países. En el componente de infraestructura la situación, para el país, es desfavorable ya que en 2008, México ocupó el penúltimo lugar de la lista de 55 países evaluados. Asimismo, la eficiencia de las empresas públicas, de alguna manera u otra, ha dejado mucho que desear.

En este contexto, nuestro documento explora una tercera opción de inversión, para el desarrollo, denominada asociación-pública privada (APP), la cual se sitúa en un punto medio entre lo que es la total provisión pública y la participación sola del sector privado.

Entre las principales ventajas, de este nuevo esquema, se encuentran la financiación de capital para inversiones donde el Estado se vea limitado por las restricciones presupuestarias. Esto evitará que se disminuyan los niveles de inversión, aún, si se reduce el gasto. De igual forma, se pretende mejorar la calidad y cobertura de los servicios básicos; el logro de un financiamiento extrapresupuestario; y la introducción de mejoras tecnológicas lo que a la postre puede incidir, de una manera u otra, en el desempeño de la eficiencia.

Por otro lado, si bien existen beneficios en la instrumentación de las APP también es importante conocer las principales problemáticas que se pueden presentar. Y es que al ser las asociaciones público-privadas, un ente híbrido, los problemas a los que se enfrenta tienen, cierta, relación con los presentes en cualquier tipo de empresa. Por ello, cabe destacar, tres dificultades que pueden suscitarse en estos proyectos, específicamente para el caso mexicano. Estos son: 1) la inadecuada transferencia de riesgos provocada por la ausencia de contratos claros entre el sector público y el inversionista 2) la corrupción y falta de transparencia que impera en el sector tanto público como privado 3) la falta de estudios previos 4) la mala administración 5) no castigo 6) la definición de metas logrables (*the ratchet effect*) y; 7) un presupuesto blando.

Para entender de manera precisa a las asociaciones público-privadas, este trabajo se integra por tres capítulos. El primero y el segundo conforman el marco general en el cual se circunscribe la empresa pública y la asociación público-privada. La presentación, en el primer apartado, de casos como el de la CFE y la extinta Luz y Fuerza del Centro permiten darnos cuenta de la ineficiencia con la que operan las empresas públicas, así como, la disminución gradual de inversión en el sector de infraestructura.

Para finalizar, en el tercer y último capítulo se dan a conocer algunas de las reflexiones de carácter general más importantes que han surgido alrededor del tema específicamente para el caso mexicano.

LA EMPRESA PÚBLICA

II.1. ORIGEN DE LA EMPRESA PÚBLICA

La empresa pública surge como un instrumento de planificación utilizado por los gobiernos con el objetivo de generar desarrollo económico Kaplan (1994:p.254) menciona que la empresa pública floreció como un instrumento de “intervención, planeación y de política económica”. De igual manera, Pescador (2006:p.49) nos comenta que “la empresa pública es uno de los instrumentos a través del cual se asegura el logro de objetivos nacionales, puesto que refuerza la rectoría del Estado y proporciona apoyo directo a sus disposiciones económicas y sociales”. En ese sentido, sus objetivos principales están encaminados a resolver distintas problemáticas económicas entre las que destacan combatir monopolios naturales o artificiales, y la de promover el desarrollo de recursos estratégicos para formar el capital humano.

Por su parte Ibarra (1976) refiere esencialmente cuatro motivos por los que la empresa pública se crea: 1) para regular o suprimir monopolios privados y asegurar un mínimo de autonomía nacional. 2) la absorción de un buen número de empresas privadas nacionales o extranjeras que, por diversas causas (baja de rendimientos, deficiente administración), se encontraban en situación de quiebra y cuya desaparición podía generar problemas de empleo o causar perjuicios a determinadas zonas. 3) promover actividades básicas, que usualmente la iniciativa privada no ha abordado por la

magnitud de los riesgos e inversiones o los prolongados periodos de gestación de los proyectos; y 4) protección a grupos sociales débiles a través de empresas dedicadas al procesamiento de productos agrícolas, pecuarios, forestales, pesqueros y de la minería.

Además de desempeñar las funciones, de agente de la producción o de protección social, la empresa pública también desarrolló un papel de “mediador político en las relaciones obrero-patronales, así como de empresa-consumidor y de empresa-abastecedor, sin desatender a la normal conciliación de intereses en una economía de mercado. De igual forma, ha sido frecuente observar a la empresa estatal intentando distribuir el ingreso independientemente de que cuente o no con la capacidad financiera real para hacerlo (Ibarra:1976).

Ahora bien, si se trata, por una parte, de una "empresa", es decir, una organización mercantil; y por otra, de una actividad "pública", es decir, propiedad del pueblo a través del Estado la principal interrogante estaría en ¿cómo evaluar el desempeño de la empresa pública?. Y es que los objetivos empresariales tienden a medirse en función de reducir riesgos, elevar la productividad, eficiencia y obtener utilidades. En cambio, los objetivos de la empresa pública no se pueden medir únicamente a través de la generación de utilidades.

En ese sentido, Manuel Camacho (1979) propone analizar a la empresa pública a través de cuatro enfoques desde los cuales se puede estudiar la función que ejercen las entidades: 1) productividad de las empresas, donde se analizan los procesos productivos y administrativos, de acuerdo con los criterios de rentabilidad. 2) las empresas públicas son un instrumento que puede favorecer u obstaculizar la política económica. Para las autoridades monetarias las empresas suelen representar un problema en la medida en que sean responsables cruciales del déficit fiscal. Por su amplia contribución a un déficit de por sí difícil de financiar, las autoridades monetarias se interesan en su eficiencia, pero sobre todo, en que prevalezcan precios que permitan disminuir los subsidios que éstas reciben. 3) considerar al conjunto de las empresas públicas como instrumento de desarrollo. Por lo tanto, ellas generan, en conjunto, una parte considerable del excedente social. Ellas realizan una proporción significativa de la inversión total. Son adquirentes de enorme peso dentro del sector público. Son importadores con enorme potencial. Sus decisiones pueden impactar al crecimiento, el empleo, la distribución del ingreso y la

independencia nacional; y 4) la ideología y la política con el que se analiza a las empresas públicas, en sus propios méritos y por su impacto en la sociedad y la economía. Las empresas públicas suelen ser focos de un debate ideológico sobre el grado de intervencionismo económico que es conveniente a la sociedad.

Bajo estos criterios se puede entender la funcionalidad de la empresa pública y se puede llegar a evaluar o estudiarla imparcialmente. Siempre y cuando se escoja el enfoque correcto para lograr los objetivos previamente trazados.

Por otro lado, entre los principales problemas a los que se enfrenta la empresa pública destaca una falla, que repercute en la eficiencia de la misma. Este inconveniente tiene que ver con la dependencia presupuestal de las empresas públicas con respecto al Estado. Situación que les permite cubrir su déficit inmediatamente evitando así el quebranto fiscal. Debido a este problema las empresas públicas relegan, en muchas ocasiones, a un segundo término las restricciones financieras, considerando casi por seguro que van a hacerse de recursos bajo préstamos del propio Estado o mediante transferencias directas.

El soporte financiero que representa el Estado perjudica, en gran medida, al presupuesto federal, ya que, las empresas públicas se aprovechan incrementando, sin contemplaciones, la deuda. De esta manera, se establece una especie de “círculo vicioso o de trampa financiera. Donde los capitales invertidos en las empresas estatales generan excedentes tan pobres que no refuerzan a las finanzas públicas. Debe, entonces, recurrirse al crédito para cubrir las nuevas inversiones, creando nuevos desajustes en las cuentas del Gobierno Federal o ahogando, con las cargas de amortizaciones e intereses, a los organismos o empresas paraestatales” (Ibarra:1976:p146).

A este problema se le conoce como ablandamiento de las restricciones presupuestarias. Según Kornai (2003) el Estado tiene la posibilidad de utilizar bancos públicos para obtener financiamiento, o utilizar medios fiscales como reducciones impositivas o subsidios o un régimen de transferencias intergubernamentales con cierta cuota de discrecionalidad o rescates del gobierno central a los gobiernos sub nacionales en respuesta a una necesidad financiera. En Brasil, han sido bastantes comunes, desde comienzo de la década de los 80, los rescates financieros a través de transferencias federales. En México, el alto nivel de endeudamiento de los Estados y el alza de las

tasas de interés provocadas por la devaluación en diciembre de 1994 llevó a muchos gobiernos regionales a solicitar ayuda inmediata del gobierno federal para poder cumplir el pago de sus deudas.

II.2. LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO

En el caso mexicano la empresa pública, a partir de la década de los cincuenta y sesentas, comenzó a tomar un papel fundamental en el desarrollo del país, aunado a ello, se dictó la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, la cual definió de manera legal las atribuciones y límites de dichas empresas y organismos.

El gobierno mexicano, durante estos años, jugó un papel importante estimulando el desarrollo económico al promover la inversión tanto privada como pública, participando, específicamente, en el desarrollo de esta última mediante transferencias directas al sector público, así como volviéndose copropietario de importantes empresas junto con el capital privado.

Para 1964, el Estado llegó a detentar el 82.8% de la propiedad de las empresas más importantes como: la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Ferrocarriles Nacionales de México, entre otras. (Campero:2010).

Al inicio del sexenio de José López Portillo la economía se encontraba en crisis. El crecimiento de 1976 había sido de tan sólo 2%, muy por debajo del registrado anteriormente; el déficit fiscal llegó al 10% del PIB y la deuda, incluyendo al sector público, era de aproximadamente 30,000 millones de dólares. Aunado a los factores anteriores, también existía una escasez de crédito exterior, una creciente fuga de capitales y un aumento en el déficit financiero gubernamental.

Bajo este panorama el gobierno de López Portillo propuso una estrategia de política económica que constaba de tres etapas: 1) Dos años para superar la crisis; 2) dos para estabilizar la economía, y 3) dos para reanudar el crecimiento sobre bases no inflacionarias. Sin embargo, se descubrieron nuevos yacimientos petroleros lo que provocó que nuevamente se disparara el gasto. El gasto público aumentó, en

consecuencia, del 39.5% del Producto Interno Bruto en 1977 al 47.2% en 1981. (Campero:2010)

Esta política influyó para que se expandiera, aún más, el sector público provocando como resultado un incremento en el déficit fiscal de aproximadamente un 60% en 1980. No obstante, hasta esa fecha, las empresas públicas se colocaban como parte fundamental del desarrollo económico ya que aportaban el 29% de los ingresos del Estado. Asimismo, este sector ocupaba a casi un millón de personas y abarcaba distintas vertientes de la actividad económica (Tamayo:1988:p.44).

Por otro lado, después de haber sorteado, de alguna manera, y salido avante de una primera crisis al inicio de la administración de José López Portillo, el modelo económico no aguantó más y en 1982 colapso. El déficit fiscal se incrementó hasta llegar a un 19% del PIB, los precios del petróleo se derrumbaron otra vez y la deuda pública aumentaba, desmesuradamente, correspondiendo al sector público el 80% de la misma. Contábamos con 1,155 empresas públicas cifra conformada formalmente por “103 organismos descentralizados, 754 empresas de participación estatal mayoritaria, 75 de participación minoritaria y 223 fideicomisos públicos” (Campero:2010:p.237).

Por tal razón, a partir de 1983 se comenzó con la redefinición de la participación del Estado en la economía. Se debía valorar y adoptar una nueva estrategia de desarrollo “basada en la desincorporación de empresas públicas, en la apertura de la economía a la competencia externa y en la liberación de los mercados internos” (Dominguez,Centeno:1996:p7).

Kaplan (1994) menciona cuatro de los criterios utilizados por el Estado para desincorporar la mayoría de las empresas públicas siendo estos: 1) se liquidarán o extinguirán entidades que ya cumplieron sus objetivos, que carecen de viabilidad económica. 2) se fusionarán entidades para mejorar el uso de recursos con la integración de procesos. 3) se transferirán a gobiernos de los Estados empresas prioritarias de importancia regional o local vinculados con sus programas de desarrollo y; 4) se venderán empresas que no son prioritarias ni estratégicas y que, por sus condiciones de viabilidad económica, son susceptibles de ser adquiridas por los sectores social y privado.

Entonces la participación del Estado se delimitó claramente para poder continuar con el proceso privatizador. Constitucionalmente se estableció bajo el artículo 28 que su participación se restringiera a los sectores estratégicos como el petróleo e hidrocarburos, electricidad, ferrocarriles, correos, telégrafos; entre otros. La justificación económica de continuar con la inversión en el sector público reside en que sólo un productor puede sobrevivir en una industria dotada de grandes economías de escala y con una curva de costos promedio decrecientes en el largo plazo, como resultado de ventajas de los altos niveles tecnológicos para producir. Es decir, el caso del monopolio natural. Consecuentemente, la desintegración del monopolio natural, provocaría la formación de empresas pequeñas que enfrentarían costos promedio insostenibles en el largo plazo.

Por otro lado, si se dejaba esto a los privados implicaría que las industrias se convirtieran en monopolios, propiciando que la sociedad sufriera en virtud de los principios de maximización de ganancias, resultante del incremento de precios, o de la contracción del nivel de productos (García:1994:p.48).

De esta manera, el Estado ya sólo se centró en invertir en empresas públicas estratégicas, ya que serían un “instrumento fundamental para proteger el interés nacional y promover el desarrollo” (Campero:2010:p.273).

El objetivo principal que buscaba la desincorporación era dar una solución práctica y viable a la problemática imperante. Rogozinski (1993:p.41) establece los siguientes cinco objetivos a alcanzar mediante la privatización siendo estos:

- Fortalecer las finanzas públicas.
- Canalizar los escasos recursos del sector público en las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminar gastos y subsidios no justificables.
- Promover la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado y por último;
- Mejorar la eficiencia del sector público, disminuyendo el tamaño de su estructura

Con base en estos objetivos las primeras desincorporaciones se desarrollaron de manera rápida ya que muchas de ellas resultaban rentables y eran pequeñas” (Dominguez:Centeno:1996:p.9). Los empresarios privados adquirieron velozmente las empresas a las que el Estado ya no considerara de interés público siempre y cuando les resultara beneficioso.

Así pues, se comenzó con la progresiva desincorporación del sector público no estratégico y no prioritario. El Estado mexicano pasó de poseer 1,155 empresas públicas en 1982 a 618 para 1988 y para 1993 tan sólo tenía injerencia en 258 de las cuales 48 estaban en proceso de desincorporación (Dominguez:Centeno,1996:p51).

De igual manera, el Estado dejó de participar en “30 ramas de la economía entre las que destacan: extracción y beneficio de hierro, explotación de canteras y extracción de arena, grava y arcilla; molienda de trigo y café; azúcar, refrescos y aguas gaseosas; tabaco; hilados y tejidos de fibras blandas y duras; resinas sintéticas y fibras artificiales; cemento; automóviles y carrocerías; motores; refacciones y accesorios para automóviles” (Rogozinski:1993:p.117).

II.3. GASTO PÚBLICO Y EFICIENCIA DE LA EMPRESA PÚBLICA

En aras de regresar a un equilibrio fiscal, a partir de 1983 la inversión pública disminuyó drásticamente. Cabe mencionar, que los sectores más aquejados por la instrumentación de dicha política fueron el sector energético y el de infraestructura.

A continuación, presento la evolución del gasto general de inversión en materia de infraestructura así como el desempeño de la eficiencia de las empresas públicas mexicanas; mencionando someramente dos casos específicos como son la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la extinta Luz y Fuerza del Centro (LyFC); de igual manera tenemos a Petróleos Mexicanos (PEMEX).

En primer lugar, comenzaremos por analizar, de manera breve, la inversión pública ejercida por el gobierno en materia de infraestructura. Si observamos el Cuadro 1 podremos apreciar su evolución histórica como proporción del PIB.

Cuadro 1. Inversión pública 1980-2008.

Años	Porcentaje del PIB
1980	8%
1984	10%
1990	4%
2000	3%
2008	5%

Elaboración Propia: Evolución del Gasto público por ramos, 1980-2008

Fuente: Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.

Así pues, la inversión pública disminuyó desde la década de los ochenta hasta la del dos mil teniendo una ligera recuperación a últimas fechas. Ante esta situación México ha hecho un esfuerzo por mejorar y extender la infraestructura, en especial en la cobertura del acceso al agua y sanidad así como en lo referente a la electricidad y comunicaciones. A pesar de estos logros es necesario ir más allá. En promedio anual la inversión en infraestructura del país, durante los últimos 10 años, ha sido cercana al 3% del PIB, cifra muy por debajo a la de países como Chile, el cual cuenta con 5.8% y de China que mantiene aproximadamente un crecimiento del 7.3%. Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) menciona que, para el año 2011, México debería por lo menos estar invirtiendo alrededor del 9% del Producto Interno Bruto (PIB) en infraestructura, dato muy alejado de lo que actualmente sucede (Ernst y Young:2012).

Otro argumento que nos muestra la insuficiencia en materia de infraestructura de calidad, la brinda el reporte *Institute for Management Development (IMD)*, el cual se asocia a la capacidad de competir en mercados nacionales o de enfrentar a la competencia internacional entre países. En el componente de infraestructura la situación, para el país, es desfavorable ya que en “2008, México ocupó el penúltimo lugar (54) de la lista de 55 países evaluados” (Moreno:2008:p.6). De igual manera, el Foro Económico Mundial menciona, par el año 2009, que la calidad en infraestructura no es la mejor ya que “México ocupa la posición 76 de 134 países para el período 2008-2009, y se encuentra situado por debajo de países latinoamericanos como El Salvador,

Guatemala, Jamaica, Honduras y República Dominicana. En particular, la infraestructura portuaria ocupa el lugar 94, la cobertura y calidad de la oferta de electricidad ocupa la posición 87; en calidad de la infraestructura ferroviaria el lugar 72; la posición 68 en cuanto cobertura de líneas telefónicas; la posición 66, en calidad de los caminos y carreteras. Sin embargo contamos con una extensa red de caminos y carreteras que nos coloca en la posición número 18 a nivel mundial” (Moreno:2008:p.13).

Por otra parte, el sector público parece no ser el más eficiente y el ejemplo de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de la extinta Luz y Fuerza del Centro (LFC) nos da muestra de ello. Cesar Hernández (2007) encontró que de alguna manera los altos costos de la energía en el país son producto de dos problemas principales: 1) la mala administración y por; 2) problemas heredados históricamente.

Los factores internos que más destacan son: 1) las ineficiencias propias de la infraestructura de las paraestatales mexicanas, esto es, la obsolescencia, la insuficiencia y la falta de mantenimiento de los distintos equipos utilizados 2) reducción de los márgenes de reserva con los que opera nuestro sistema eléctrico. Si son grandes la generación de electricidad es más barata por que utilizan las mejores centrales, en cambio cuando se reducen estos márgenes es necesario utilizar todas las centrales esto implica utilizar las menos eficientes y; 3) Complejidad y la inseguridad jurídica.

Hernández (2007:p78) refiere en cuanto a ambos problemas, ya mencionados, que los altos costos bien pudieran ser solventados por la instrumentación de políticas públicas adecuadas y tendientes a resolver los problemas estructurales por los que atraviesa la empresa y es que “la disponibilidad de fuentes baratas de generación eléctrica no siempre es una cuestión dada, muchas veces la ventaja ha sido construida. México tiene acceso a reservas importantes de hidrocarburos; el hecho que no pueda acceder a ellos a bajos costos es en razón de falta de políticas públicas. En conclusión, ninguna empresa está totalmente manca cuando se trata de encontrar alternativas para reducir sus costos”.

Así pues, si bien la inversión es fundamental para aumentar la capacidad técnica y disminuir costos también es importante observar el tema de la ineficiencia dentro de las empresas públicas. Para ello basta con observar las pérdidas millonarias generadas por el desperdicio de energía que puede o no estar relacionado con la falta de

infraestructura. Hernández (2007) menciona que los niveles de pérdidas de energía, sobre todo en LyFC eran escandalosos: se elevaron de 20.9% a 31.4% entre 1997 y 2006. En cambio, en el caso de la CFE se han mantenido constantes en niveles de entre 10% y 11% durante el mismo periodo. Si comparamos estos datos con los estándares internacionales advertiremos que estos resultados son bastante altos. Simplemente Estados Unidos tiene niveles de pérdida de energía de 8%, Chile de 6.1 y Singapur de 3%.

En el mismo sentido, podemos apreciar los problemas generados por el robo y fraude al sistema eléctrico. Si bien la CFE no padece un grave problema en este rubro, ya que para el 2004 sólo el 2% correspondía a estas pérdidas, la LyFC lamentablemente contaba con niveles de pérdidas notablemente más altas llegando hasta el 15%.

Por otro lado, tenemos la suspensión del servicio eléctrico por usuario por año. Si bien ambas empresas han mejorado, paulatinamente, las cifras nos indican que para 1997 la CFE mantenía niveles de interrupción de 236 minutos por año y LFC de 352, aunque, ya para el 2004 la primera manejaba promedios de 98 y la segunda de 114 minutos. Ahora comparando estas cifras, a nivel internacional, encontramos que por un lado Estados Unidos, en 2004, obtenía promedios de apenas 35 minutos y por el otro el Reino Unido contaba con 60 minutos.¹ Datos un tanto distantes para el caso mexicano.

Por último, en el mismo tenor observemos a Petróleos Mexicanos (PEMEX) otra empresa pública que ha presentado los mismos problemas, mencionados, referentes a la falta de inversión y a la falta de eficiencia en sus procesos. Para 1982, la inversión pública en petroquímica se redujo dramáticamente al igual que la privada (Villaseñor, Pierdant:2003). En lugar de afianzar una “estrategia, con participación estatal y privada, con el objetivo de prolongar las cadenas productivas y optimizar el valor agregado de los derivados de la refinación y de las plantas criogénicas de gas, México se especializó más y más en exportar materias primas petroquímicas e importar productos elaborados. De ahí que Pemex-petroquímica básica arrojará pérdidas por más

¹ En cuanto al tema de la inversión, la crisis económica de 1994 afectó de mayor manera los índices de inversión en el sector eléctrico, aunque cabe señalar que esto ya venía sucediendo desde una par de años atrás (Hernandez:2007). Esta situación cambio gracias al financiamiento privado. La modalidad que se utilizó eran los “esquemas contractuales complejos conocidos bajo el nombre de Obra Pública Financiada (OPF) y Construcción-Arrendamiento-Transferencia(CAT). Entre 1996 y 2005, la CFE duplicó los niveles de inversión total en el sector eléctrico y mitigó de esta manera el rezago acumulado.” (Hernandez:2007:p.95)

de 10 mil millones de pesos en 2007” (Ibarra:2008:p.14). La inversión anual de “Pemex ha sido sistemáticamente inferior a la de 1982, un cuarto de siglo atrás. A precios constantes de 1993, se invirtieron 36 mil millones de pesos en aquel año (1982) y sólo 30 mil en 2006 mientras se dejaban acumular necesidades de inversión aplazadas. Más aún, en los últimos tres años ha desaparecido la reserva para exploración y declinación de campos” (Ibarra,2008:p.16).

Bajo este marco de referencia, constantemente, nos encontramos ante dos problemas primordiales; el primero el relativo a la falta de inversión pública y el segundo tendiente a la falta de eficiencia de las empresas públicas. El Estado mexicano ha optado por una estrategia de inversión, que no ha sido suficiente, para aumentar la capacidad el sector paraestatal, específicamente en lo referente a infraestructura y energía, de la mano a ello la eficiencia de alguna manera u otra deja mucho que desear. Se gasta menos pero se utilizan más recursos para obtener los mismos resultados.

El papel del Estado en cuanto al desarrollo económico del país ha cambiado desde los años 80. Pasamos de una política intervencionista hacia una donde el Estado sólo se limita a los sectores prioritarios y estratégicos de la misma. Sin embargo, la limitación del Estado no ha cumplido con los objetivos de mejorar, las pocas empresas públicas restantes. Sino que por el contrario la inversión en el sector público disminuyó. Hemos observado que en materia de infraestructura el país no es competitivo a nivel internacional. Asimismo, las empresas públicas restantes no han servido de motor para el mejor desarrollo económico del país. Hace falta mayor inversión y mejorar los procesos de las empresas. No obstante no podemos depender de sobremanera de la inversión sólo del Estado para fomentar el empleo o para generar crecimiento en la economía. El sector público no puede con toda la demanda del país. Por ello es de suma importancia explorar nuevas formas de inversión que afiancen y detonen el desarrollo del país. El objetivo fundamental estaría encaminado a obtener un crecimiento económico en el futuro mediato.

EMPRESA PÚBLICO-PRIVADA

III.1. ORIGEN DE LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (APP)

El capítulo anterior nos brindó una visión general del panorama por el que atravesó la empresa pública. Como lo menciona Pescador (2006) la intervención indiscriminada y paternalista del Estado en la economía desembocó en el fracaso. Por esa razón, se inició la desincorporación del sector público quedando en manos del Estado únicamente empresas públicas prioritarias y estratégicas como Pemex, la CFE y la extinta Luz y Fuerza del Centro, esencialmente.

Por otro lado, también se observó que la inversión pública disminuyó gradualmente y que las empresas públicas en muchas ocasiones no han sido las más eficientes. Por esta razón, en este capítulo abordaremos una tercera opción, donde el capital tanto público como privado converge. Esta opción es denominada asociación público-privada (APP) la cual puede dar solución, de alguna manera, a los dos problemas ya mencionados.

El surgimiento de la asociación público-privada entendida desde la teoría económica emana bajo dos perspectivas: 1) la primera desde el enfoque privado y; 2) la segunda desde el punto de vista del Estado.

Del lado privado, nace como una “respuesta microeconómica a las mayores presiones competitivas generadas a raíz de la globalización y liberalización de los mercados. En el lado público, el interés por aumentar la eficiencia en su gestión, la presión fiscal en sus

cuentas públicas, y la urgencia social y política de atender numerosas necesidades de infraestructura, investigación, generación de empleo constituyen un poderoso estímulo para que los gobiernos busquen movilizar los recursos y capacidades del sector privado” (Guaipatín:2007 p.51).

Como es sabido los servicios públicos pueden ser distribuidos de distintas maneras y grados, ya sea a través del gobierno o de la iniciativa privada (OECD:2008). Como lo menciona Musgrave (1959) la provisión de los servicios público no implica necesariamente que el Estado sea el encargado de producirlos. Si bien el gobierno contrata a un privado para darle mantenimiento a sus distintos equipos esto no implica que en esa relación exista una asociación público-privada (OECD:2008).

Para entender de mejor manera lo que es una asociación público-privada definámosla y para ello tomemos tres propuestas. En primer lugar, tenemos la del Fondo Monetario Internacional (FMI:2006:1) la cual nos indica que “son acuerdos en los que el sector privado provee infraestructura y servicios que tradicionalmente han sido otorgados por el Estado”; mientras que en segundo lugar el Banco de Inversión Europea (BIE:2004:2) dice “que son relaciones formadas entre el sector público y privado con el objetivo de introducir por parte del sector privado recursos y experiencia para ayudar en la provisión y entrega de servicios y activos al gobierno”. Por último, Gerrard (2001:49) establece que “combinan la intervención de capitales privados y, a veces, de capitales del sector público para mejorar servicios públicos o la administración de activos del sector público. Centrándose en la *producción* de servicios públicos, ofrecen una estrategia para la administración del riesgo en el sector público más adecuada y eficaz en función de los costos de lo que se consigue mediante los sistemas tradicionales de adquisición.”

Así pues, la asociación-público privada se sitúa en un punto medio entre lo que es la total provisión pública y la participación sola del sector privado. En la APP “usualmente el gobierno dicta la calidad y cantidad requerida, y permite a la parte privada diseñar y construir activos y servicios.” (Corner:2006:40). De igual manera Gerrard (2001:49) nos dice que la función principal del “sector público en toda consiste en definir el alcance de las actividades comerciales, especificar prioridades, objetivos y productos, y establecer el mecanismo mediante el cual se otorgan incentivos a la administración de la

APP para brindar la prestación de servicios.”

En cuanto a la importancia de la iniciativa privada en estas asociaciones Gerrard (2001:49) menciona que “la principal función y la responsabilidad del sector privado en todas las APP consiste en cumplir con los objetivos comerciales de la asociación de modo de ofrecer valor por dinero al sector público”. Y la OECD (2008) dice que radica en la instrumentación de planes innovadores que estén orientados a elevar la eficiencia del servicio. Bajo este esquema el Estado deja a un lado dichas responsabilidades, la eficiencia y la innovación las cuales como ha documentado la literatura le ha costado realizar.

Por último, es importante diferenciar el concepto de asociación público-privada del de una concesión. Para tales efectos la OECD (2006:19) nos propone las siguientes cinco características:

1. Una concesión garantiza el derecho de operar a un privado un servicio definido y recibir un rendimiento de ello.
2. Un concesionario paga una cuota al gobierno para recibir este derecho.
3. El concesionario recibe la mayor carga del riesgo del proyecto.
4. El gobierno es el dueño del servicio pero cede al privado el derecho de operarlo y utilizarlo con el objetivo de generar un ingreso. Asimismo el privado es el encargado del mantenimiento.
5. Al final del período establecido entre ambos el activo generado regresará a manos gubernamentales.

Bajo estas premisas la concesión es muy parecida a la asociación público-privada distinguiéndose principalmente en cuanto a que en la primera el riesgo es mucho mayor para el privado que con la asociación. Para el Estado la concesión implica una ventaja financieramente hablando y es que al inicio de los proyectos el privado le otorga una suma, previamente establecida, para poder explotar el derecho de suministrar un servicio. No obstante, con la instrumentación de una APP el Estado no sólo recibe ingresos en la primer etapa de la instrumentación, sino que al ser socios los ingresos aumentarían gradualmente de acuerdo a los plazos instituidos.

Para finalizar y por algunas situaciones, que no abordaremos en este documento, las concesiones han demostrado serias deficiencias que a la postre obligan al Estado a intervenir nuevamente.

III.2. MODELOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Hasta ahora hemos dado cuenta de la definición y origen de la asociación público-privada diferenciándola principalmente de lo que es una concesión. Por tanto, a continuación distinguiremos cuales son los modelos más utilizados en este tipo de asociaciones.

Si bien existe un modelo base de cómo formar una asociación público-privada, también es de suma importancia destacar que cada país adopta dicha modalidad de manera diferente, ya que poseen distintas realidades específicas como son los aspectos legales. No obstante, Izquierdo y Vassallo (2004) destacan las más importantes siendo estas:

Modelo **BOT** (*Build, Operate, Transfer*): El sector privado se compromete a construir un proyecto buscando para ello la financiación necesaria, y a explotarlo durante un periodo de tiempo, fijo o variable, acordado contractualmente. Trascendido dicho plazo, el derecho a explotar el proyecto se puede revertir de nuevo al Estado, que puede decidir seguir explotándolo por sí misma o volver a transferirlo al sector privado.

Modelo **BOOT** (*Build, Own, Operate, Transfer*): Es un sistema básicamente igual que el descrito anteriormente, pero con la diferencia de que lo construido pasa a ser propiedad del sector privado que lo explota hasta el momento en que revierte, lo que se traduce en una mayor garantía para dicho consorcio.

Modelo **BOO** (*Build, Own, Operate*): La diferencia con el modelo anterior es que en este sistema no se produce la transferencia final de los activos, generalmente porque su periodo estimado de vida útil coincide aproximadamente con el tiempo de explotación necesario para financiar la construcción y operación del mismo.

Modelo **DBFO** (*Design, Build, Finance, Operate*): Este mecanismo es muy parecido al modelo BOT, con la diferencia que en este caso el sector privado debe asumir también el diseño del proyecto. La propiedad de los activos permanece en todo momento en manos de la Administración Pública, remunerando ésta al consorcio privado encargado de explotar el proyecto a través de la modalidad de peaje sombra.

Además de los modelos anteriormente expuestos, existe el Modelo DBFT (*Design, Build, Finance, Transfer*). Este modelo es básicamente igual al DBFO, pero con la diferencia de que lo construido pasa a ser propiedad del sector privado.

III.3. VIABILIDAD

Ahora bien, es de suma importancia observar que tan adecuada es la instrumentación de esta tercera opción de inversión. Para ello la OECD (2008) nos da cuenta de 5 puntos fundamentales para conseguir darle la mayor efectividad y eficiencia a los proyectos APP. Estos son:

- 1) **Viabilidad y valor del dinero.-** Una asociación pública privada será viable siempre y cuando el gasto implicado del gobierno puede ser acomodado dentro de niveles actuales del gasto gubernamental y de sus retornos; así como que puedan ser asumidos dichos niveles y sostenidos en el futuro. Esto implica una reducción del gasto económico por parte del gobierno y en el corto tiempo será reducir el gasto total y el déficit presupuestal.
- 2) **Limitaciones presupuestales legales.-** Todos los gobiernos tienen asignaciones presupuestales ya convenidas. Una asociación público-privada no deberá sobrepasar dichos presupuestos para poderse llevar a cabo. Por esta razón los gobiernos deberán evaluar que tan conveniente es realizar proyectos donde las limitaciones presupuestales sean restrictivas.
- 3) **Naturaleza y papel de la transferencia del riesgo.-** Tiene que ver con el vínculo existente entre quién lleva la mayor carga de riesgo y la eficiencia del proyecto. En la instrumentación de los proyectos quien lleva la mayor carga de riesgo en el retorno de

su inversión tendrá como objetivo fundamental observar la viabilidad del mismo. La literatura económica nos da cuenta de la existencia de cinco clases de riesgos: 1) *Riesgo de construcción*, que englobaría los problemas económicos derivados tanto de los retrasos en la construcción como de las desviaciones de costes en los que se incurra en su materialización; 2) *Riesgo financiero* en el que se incurre cuando existe una desviación entre los tipos de interés previstos en el diseño del proyecto y los incurridos en el período de amortización de los préstamos; 3) *Riesgo de disponibilidad*, que está relacionado con la continuidad y la calidad en la prestación de los servicios asociados al proyecto de inversión; 4) *Riesgo de demanda* en el que incurren los asociados cuando la demanda real del servicio es inferior a la prevista en la fase inicial del proyecto; 5) *Riesgo del valor residual*, que se refiere al valor futuro de mercado que tendrá el activo en el que se concreta el proyecto de inversión. (Minassian y Ruiz:2006:45)

- 4) **Nivel de Competencia.**- La competencia alienta y es un factor clave para asegurar la transferencia de riesgo de manera eficiente. La razón estriba en que cuando un monopolio es el encargado de brindar un servicio; el riesgo lo absorbe todo el estado y por ende puede verse disminuida la eficiencia en el suministro del servicio y de esa manera disminuye o elimina el beneficio.

- 5) **Naturaleza del servicio.**- El gobierno es el encargado generalmente de proveer una gran lista de bienes y servicios. Algunos de estos bienes, los cuales el gobierno distribuye, son bienes públicos, otros poseen externalidades, mientras que otros son bienes privados. La naturaleza del servicio que los gobiernos suministran también difiere en grado por su complejidad. Así pues, la complejidad de la naturaleza del servicio determinará la afectación.

Si se evalúan cada uno de estos cinco aspectos antes de elaborar una asociación público-privada; estaremos pues en capacidad de llegar a buen puerto. Uno de los motivos principales por los que fracasan las asociaciones reside en el punto número tres –el riesgo-, ya que con el traspaso de riesgos al sector privado es el responsable de operar el proyecto basándonos en que éste cuenta con mayor experiencia en su gestión y la utilización de procedimientos para mitigarlos o atenuarlos (Acerete:2004). En este aspecto la OECD (2008) nos indica que no obstante el Estado tenga un socio que pertenezca a la iniciativa privada esto no quiere decir que por ende se incrementará la

entrega del servicio en cuestión. Para lograr esto se necesita que se comprometa lo suficiente el privado lográndolo bajo la transferencia del riesgo.

Entonces la adecuada transferencia de riesgo es la clave para incrementar la eficiencia de las asociaciones, por tanto, las autoridades deben procurar deshacerse de riesgos innecesarios y que el sector privado adquiera los que pueda gestionar mejor que el gobierno. Así pues, se necesitan calcular esos riesgos para saber cuánto pagarle al sector privado y este asuma los riesgos necesarios (Ter:2004). Por tanto, el privado es el responsable de otorgar toda su capacidad técnica así como su experiencia para poder generar ingresos con la explotación de los servicios. Esta situación derivará posiblemente en beneficios económicos tanto para el Estado como para el privado siendo conveniente seguir con la instrumentación de proyectos.

Con base en lo anterior es menester realizar una distinción tipológica de los distintos enfoques bajo los cuales la asociación público privada se desarrolla para ello tomemos el estudio realizado por Public Private Partnerships Working Group (2002) donde nos explica que los proyectos realizados por las asociaciones se enmarcan en dos grandes ejes:

1) **Infraestructuras:** de manera genérica engloba carreteras, abastecimiento de aguas, aeropuertos, ferrocarriles, gestión de residuos, etc. En estos proyectos normalmente el sector privado se ocupa de la prestación de los servicios públicos, quedando sujeto a la normativa específica. La duración de estos contratos es a largo plazo, superior a 20 años.

2) **Equipamientos inmobiliarios:** incluye la construcción de los equipamientos, especialmente inmuebles, a través de los que proporcionar servicios públicos relacionados con educación, sanidad, viviendas sociales, edificios públicos. También suele ser frecuente que, además, el sector privado se ocupe de prestar servicios auxiliares asociados (limpieza, mantenimiento, asistencia informática, etc.). El importe de los contratos es variable y suelen ser a largo plazo, con una duración superior a los 20 años.

III.4. BENEFICIOS DE LAS ASOCIACIONES

Las asociaciones público-privadas nos ofrecen diversas ventajas entre las que destacan “la mejora en la calidad y cobertura de los servicios; la reducción del gasto público sin que disminuyan los niveles de inversión; el logro de un financiamiento extrapresupuestario; el aumento en la eficiencia y el nivel de inversión; y la introducción de mejoras tecnológicas” (Pescador:2006:100). Asimismo, Akitoby, Hemming y Schwartz (2007) mencionan que esta nueva modalidad permite al gobierno retrasar o diferir el desembolso total de recursos en un periodo de tiempo determinado. Esto puede ser una gran ventaja especialmente para los gobiernos cuya capacidad financiera de gasto actual se encuentre limitada pero que en el futuro mediano puede dar viabilidad a nuevos endeudamientos. De esta manera, la sociedad no deja de percibir los beneficios de la inversión. Entonces las APP bien estructuradas e implementadas ofrecen la posibilidad de lograr una mayor eficiencia en la construcción de activos de infraestructura y la prestación de los servicios y, por lo tanto, también reducen los costos del Estado cuando brinda dichos servicios.

Por otro lado, esta nueva modalidad intenta “incrementar el valor del dinero invertido por el gobierno en la provisión de los servicios comparado contra la provisión tradicional” (OECD:2008:36). De esta modalidad de asociación, puede resultar una “ecuación de valor por dinero sumamente mejorada para el gobierno en forma de riesgos transferidos al sector privado (en caso de que este último esté en mejores condiciones de evaluar los riesgos) y de fuertes incentivos al sector privado para la prestación a largo plazo de servicios públicos confiables. Estos beneficios bastan para que las APP a menudo resulten el medio privilegiado de contratación, incluso si no existen restricciones de capital del sector público. Por lo tanto, en muchos países, por ejemplo el Reino Unido, la motivación para recurrir en mayor medida a las APP consiste en obtener un mejor balance de valor por dinero en la contratación de servicios públicos” (Gerrard:2001:50). Gran parte de la mejora en la ecuación de valor por dinero proviene del hecho de que, cuando se utiliza capital del sector privado y se lo pone en riesgo (por ejemplo, respecto del rendimiento a largo plazo del suministro de servicios), se toman decisiones comerciales correctas en cuanto a diseño y régimen operativo, etc.

III.5. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

La instrumentación de proyectos, por parte, de las asociaciones público-privadas, comenzaron a tomar mayor fuerza en la década de los 90 particularmente en el plano internacional. Entre los primeros países europeos en desarrollar estas asociaciones se encuentran Finlandia, Irlanda, España, Italia, Alemania, Grecia y Holanda. Fuera de Europa el interés ha surgido principalmente de Australia, Japón, Canadá y Sudáfrica. Asimismo en América Latina tenemos a Brasil, Chile y Argentina principalmente. (Acerete:2004)

Así pues, los principales proyectos de asociación público-privada destacan en Finlandia el proyecto de la carretera Helsinki-Lahti, muy aclamado por su éxito, y el Instituto Expoa de bachillerato. De igual manera, Irlanda ha incrementado su inversión en este tipo de proyectos y desde el año 2004 se han aprobado más de 40 proyectos que cubren una amplia gama de sectores, incluido el de carreteras, ferrocarril, educación y agua (Acerete:2004).

En América Latina contamos con uno de los casos más exitoso ubicado en Chile donde la iniciativa privada como el estado se asociaron para crear un organismo denominado Aguas Andinas (AGUAS). Inició operaciones en septiembre de 1999 y actualmente presta servicio a 6.000.000 de habitantes en la Región Metropolitana de Santiago.

Las inversiones son casi 3 veces superiores a las del período de gestión pública e incluso ha adelantado las fechas de entrada en operación de las infraestructuras previstas. “En sólo 4 años la cobertura en depuración de aguas residuales ha pasado del 4,5% al 73%, y se prevé llegar al 100% en 2009. Este éxito en la cobertura de los servicios prestados tiene también su reflejo en los niveles de calidad de servicio, y todo ello con la tarifa media más baja de Chile y una de las más bajas del conjunto de Latinoamérica. Es destacable, en el caso de Chile, el eficaz y sostenible sistema de subsidios a las poblaciones de escasos recursos, financiado directamente por la Administración Pública Estatal desde 1990. Las municipalidades abonan directamente a las prestadoras del servicio el porcentaje de subsidio otorgado al beneficiario (25-85%),

que corresponde como máximo a 20 m³/mes de agua potable y alcantarillado.” (Rayón,Segura:2004.p.8)

Otro caso específico de éxito se originó en Australia donde se construyó un túnel en el puerto de Sydney fue terminado en 1992 y tuvo un costo aproximado de \$738 millones de dólares. El objetivo era mejorar el acceso entre las partes norteñas y meridionales de la ciudad. En 2008, el túnel llevaba alrededor 90.000 vehículos por día.

Este proyecto se conformó entre el gobierno de Nuevo Gales del Sur y los inversores privados Pty de Transfield y Kumagai Gumi. Siendo así una compañía 50/50. La operación del túnel esta en manos privadas así como la recaudación de ingresos y el mantenimiento, a partir de 1992 hasta 2023. El túnel debe ser devuelto al final al gobierno de Nuevo Gales del Sur.

Por último, observemos el caso de Italia con NAS la cual es una empresa pública italiana dedicada a la construcción, al mantenimiento de autopistas y de carreteras de estado italianas bajo control del ministerio italiano de la infraestructura y del transporte. Actualmente maneja 20,532 kilómetros de caminos ordinarios y de carreteras libres. Asimismo, participa en activos de muchas compañías constructoras de carreteras. Por ejemplo, son el primer accionista de SITAF que funcione con las carreteras Torino - Bardonecchia y el túnel de Frejus.

III.6. EXPERIENCIAS FALLIDAS

Como hemos apreciado, hasta aquí, las asociaciones público-privadas surgen como una tercera opción de instrumentación ante las deficiencias de la administración Estatal. Sin embargo, si bien han existido experiencias exitosas internacionalmente también es necesario conocer los casos donde han existido fallas. Por tal motivo, es de suma importancia entender los principales problemas por los que ha transitado la asociación público-privada, a través del tiempo: 1) la inadecuada transferencia de riesgos provocada por la ausencia de contratos, claros, entre el sector público y el inversionista proveedor, esto es, que cada quien asuma riesgos en función de lo que mejor sabe hacer y mejor puede realizar. 2) la corrupción y falta de transparencia que impera en el sector

tanto público como privado, siendo más evidente en el primero, evitan la optimización del funcionamiento de los distintos proyectos 3) la falta de estudios previos donde se pueda observar la viabilidad de los mismos y 4) la mala administración junto con la falta de capacidad técnica conllevan a asumir riesgos más altos de los previsibles.

Todas estas fallas en la instrumentación de las APP han provocado que el Estado tenga que intervenir, irremediablemente, para poder sacar a flote los servicios que por mandato están bajo su tutela. En estos casos, los privados se benefician y el Estado es el encargado de resarcir y asumir los costos provocados.

De ahí que, si bien las APP pueden atenuar las restricciones fiscales que limitan la inversión en infraestructura, también pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto y trasladar la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del gobierno. Cuando esto sucede, el Estado puede tener que soportar la mayor parte del riesgo y quizás enfrentar considerables costos fiscales.

Así que, es de vital trascendencia, para la correcta aplicación del modelo, la evaluación precisa de los proyectos en donde se vaya a devengar inversión tanto pública como privada. Ya que, los Estados no están en condiciones de ser aprovechados por los privados ni viceversa.

Con la finalidad de ejemplificar lo antes expuesto a continuación presento tres casos donde tanto el gobierno como la iniciativa privada han demostrado ser ineficientes en su instrumentación, ya sea como el caso de la planta tratadora de aguas residuales en la ciudad de Zagreb, Croacia, donde se evidenció una clara falta de estudios previos, por parte de las instancias gubernamentales, donde se estableciera, si las compañías privadas (Aqua de RWE GmbH y WTE Wassertechnik) contaban con toda la capacidad técnica requerida para poder lograr el objetivo de limpiar el agua proveniente de la montaña Medvednica. Así como, el caso de la compañía público-privada, denominada Aguas de París, encargada de suministrar de agua potable a dicha ciudad. En este caso resalta, ya no la incapacidad técnica sino ahora la falta de transparencia en la asignación de las licitaciones a favor de ciertas compañías privadas y posteriormente el ejercicio de una administración deficiente conduciéndola a otorgar servicios de mala calidad y a elevados precios. Finalizando, con el ejemplo de Metronet, compañía dedicada a operar de manera general el servicio de metro en la ciudad de Londres, Inglaterra. Esta APP

sufrió una grave crisis financiera que la orilló a desaparecer teniendo como principal problema la ineficiente transferencia de riesgo por lo cual los privados absorbieron más de lo que podían paliar.

Planta de tratamiento de aguas residuales Zagrebačke Otpadne Vode (ZOV)

La primer experiencia, fallida, analizada tiene lugar en Croacia. De manera particular en la ciudad de Zagreb donde se constituyó una asociación público-privada denominada Zagrebačke Otpadne Vode (ZOV) para el manejo de aguas residuales. Esta nueva empresa se integró por el consorcio Aqua de RWE GmbH, un subsidiario del Aqua del agua de Thames que se considera GmbH, y WTE Wassertechnik, un subsidiario EVN AG el cual posee 97% de la misma y con el 3 por ciento restante la ciudad de Zagreb. El proyecto fue financiado con 320,000,000 euros, por el BERD, el für Wiederaufbau (KfW) de Kreditanstalt y la ciudad de Zagreb proporcionó alrededor 55,000,000 euros.

La falla principal de esta APP tuvo que ver con la falta, por parte del Estado, de una legislación donde se pactaran estudios previos de viabilidad en los que se especificaran las capacidades técnicas requeridas para tan importante proyecto. Los resultados de esta asociación generaron un incremento en la tarifa media de agua por hogar; de igual manera se incrementaron las tarifas para la industria por lo que varias de ellas rechazaron pagar los nuevos adeudos. Otro efecto negativo fue la falta de cumplimiento en el tratamiento de la misma agua para la cual fueron creados. Las aguas residuales en Zagreb se mezclan con agua de la corriente de la montaña Medvednica y están por lo tanto con un problema en la fluctuación extrema en niveles del volumen del propio río generándose así la contaminación. La calidad del agua en el río Sava ha mejorado sustancialmente desde la quiebra de muchas de las industrias durante los años 90, pero los altos niveles de la contaminación ocurren cuando aumentan los niveles de precipitación. La empresa no puede hacer frente a tal fluctuación y entonces se contamina el río. (Djereg:2004)

Ahora de acuerdo al modelo propuesto para darle viabilidad a las APP. Podemos percatarnos que la planta de tratamiento de aguas residuales Zagrebačke Otpadne Vode (ZOV) no cumple a cabalidad con el punto tres donde se hace referencia a la naturaleza y papel de la transferencia del riesgo. Específicamente tenemos fallas dadas por el *Riesgo del valor residual*, el cual se refiere al valor futuro de mercado que tendrá el

activo del proyecto de inversión. Es decir, se proyectó, en principio, que los costos de la inversión no ejercieran presión en el aumento de las tarifas futuras. No obstante, esta situación derivó, en principio, de la mala planificación.

Aguas de París.

La segunda experiencia fallida, que menciono, se encuentra en la ciudad de París, Francia. Específicamente tenemos que el organismo operador del suministro de agua denominado Aguas de París el cual distribuye una media de 550,000 metros cúbicos de agua diarios, además de manejar una segunda red de agua no potable –un caso único en el mundo– que se utiliza para limpiar las calles y regar las plantas de la vía pública, cuyo consumo medio es de 170,000 metros cúbicos por día.

En 1985, Jacques Chirac, entonces alcalde de París, decidió confiar la distribución del agua al sector privado. Hasta entonces, la producción y la distribución del agua, con la única excepción de la facturación, dependían de la gestión directa de la ciudad. Al delegar la distribución a empresas privadas, Chirac dio el primer paso hacia el desmantelamiento de este servicio público que funcionaba desde hacía décadas. Dos años después, en 1987, se estableció una sociedad de economía mixta (SEM) para que se encargara de la producción, con un contrato de concesión de 25 años. El ayuntamiento también otorgó a la SEM el control de los distribuidores privados, aunque esos mismos distribuidores formaban parte de la junta de administración de la SEM. De este modo, se creaba un claro conflicto de intereses.

Muy pronto, tres empresas concesionarias privadas contaban con el control absoluto de toda la producción y la distribución de agua de París, una situación que se prolongó durante casi 25 años. En lo que respecta a la distribución, se concedieron dos contratos de arrendamiento de 25 años –sin que se celebrara ningún proceso de licitación pública– para cada una de las márgenes del río Sena. La Compagnie des Eaux de Paris, filial de la compañía Générale des Eaux (grupo Veolia), obtuvo la responsabilidad de gestionar la margen derecha, al norte del Sena; Eau et Force Parisienne des Eaux, filial de Lyonnaise des Eaux (grupo Suez), se haría cargo, por su parte, de la margen izquierda.

El problema residía principalmente en la operación y administración del organismo de agua potable. Existía una total falta de control sobre la ‘delegación’ de los servicios del

sector público, así como sobre el suministro de dichos servicios. Había una gran opacidad financiera y ningún control sobre las obras que se estaban realizando. Por tanto, el servicio otorgado era de baja calidad y con altas tarifas. Así como la existencia de una gran opacidad en la construcción de nueva infraestructura sin mencionar el mantenimiento, también a su cargo (Le Strat:2011).

Comparemos, ahora, con el modelo propuesto por la OECD y así entenderemos mejor la falta de viabilidad de este proyecto. Entonces nuevamente tenemos el problema de una inadecuada distribución del riesgo (naturaleza y papel de la transferencia del riesgo). Y es que las concesionarias aumentaron la tarifa del servicio en mayor medida que la que se ostentaba hasta antes del inicio del proyecto (*riesgo del valor residual*). De igual manera, la falta de monitoreo provocó la elevación de costos de construcción (*riesgo de construcción*).

Metronet

Por último, tenemos el caso de Metronet una empresa privada asociada con una empresa estatal llamada London Underground Plc encargadas de operar, otorgar mantenimiento e incrementar la infraestructura del servicio de metro en la ciudad de Londres, Inglaterra.

El Gobierno británico decidió, a partir de la década del 2000, reorganizar la financiación y explotación del metro de Londres y creó una serie de asociaciones público-privadas en el marco de las cuales se invitó a los operadores privados a presentar ofertas para modernizar la infraestructura del metro. No obstante, el funcionamiento de los trenes seguiría siendo responsabilidad de London Underground Plc, un ente de propiedad estatal.

La compañía privada Metronet estaba compuesta por dos empresas de infraestructuras la Infraco SSL e Infraco BCV y la London Underground (LUL). Ambas compañías estarían encargadas de mantener, modernizar y reemplazar los trenes así como otras infraestructuras del metro de Londres y, a cambio, se les encomendarían los servicios con una duración de treinta años. Bajo este esquema la empresa Metronet arrendaría los activos existentes y los modernizaría, mantendría o reemplazaría durante la vigencia de la asociación público-privada, antes de devolverlos a la operadora estatal London

Underground (LUL).

Para el 2008 sufrió una crisis derivada de la falta de recursos financieros, ya que tan solo se habían podido obtener ingresos por 121 millones de libras de un costo total de 521 millones. La compañía fue criticada fuertemente por no sólo por no controlar sus costos, sino provocar continuos retrasos y frecuentes cancelaciones de servicios por trabajos de mantenimiento y modernización de la red. En sí el problema residió en la mala administración privada aunado a una deficiente repartición de los riesgos asociados y es que la empresa privada asumió un mayor reto económico del que podía soportar. Así que se tuvo que disolver esta asociación regresando a manos del Gobierno mediante su Departamento de transporte.

De acuerdo al modelo de viabilidad el proyecto Metronet no cumplió con la realización de una adecuada proyección del retorno de la inversión en un plazo determinado (*viabilidad y valor del dinero*) así como de la ineficiencia en la asignación de los riesgos. Las empresas en cuestión no calcularon el *riesgo financiero* que implicaba el desembolso de una inversión de tal magnitud. Por tal motivo, sólo pudieron percibir ingresos por 121 millones de libras de un gasto total de 521 millones. De la misma manera tuvieron que cancelar el servicio (*riesgo de disponibilidad*) en varias ocasiones, dado por la falta de estimación de la satisfacción de la demanda, provocando una gran inconformidad social.

REFLEXIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA PARA MÉXICO

En México, las asociaciones público-privadas han tomado mayor relevancia en los últimos 10 años. Y es que desde la década de los noventa los municipios comenzaron a organizar algunos servicios bajo esta modalidad, principalmente en el sector de agua potable y saneamiento, recolección y disposición de la basura y, posteriormente, transporte público. El gobierno federal desarrolló a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) los programas de modernización de los organismos operadores de agua, el programa de residuos sólidos y de infraestructura. Sin embargo, estas primeras experiencias no contaron con un marco jurídico que diera certidumbre a las empresas participantes y al propio gobierno, ni tampoco existía un marco institucional que permitiera regular y verificar la calidad en la operación de los proyectos y en la prestación de los servicios (Vázquez:2010).

Sin embargo, un esquema de gran importancia que se ha implementado en nuestro país desde el año “2005 es el de “Proyectos para la Prestación de Servicios”(PPS). Su realización implica la celebración de un contrato de servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor. Los servicios provistos bajo el contrato deben permitir a las dependencias o entidades dar un mejor cumplimiento a las funciones, servicios encomendados, a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y a los programas sectoriales. Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten. Una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondientes, los cuáles se registran como gasto corriente. Además, los riesgos asociados al proyecto son distribuidos de manera eficiente entre los dos sectores. La prestación de los servicios se

lleva a cabo con los activos que construya o provea el inversionista proveedor, incluyendo activos concesionados por el sector público. La propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio puede ser del inversionista privado o del gobierno” (Mancilla,Luna:2010.p10).

Así pues, los Estados como los de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas reformaron su marco jurídico para permitir el desarrollo de Proyectos de Prestación de Servicios. Esta situación significó que el 84 por ciento del territorio nacional existieran leyes vigentes que permitieran la asociación de los sectores público y privado para la prestación de servicios y la construcción de obra pública (Vázquez:2010).

Tan es así que en Saltillo, Coahuila se desarrolló un esquema de asociación-público privada dando lugar a una empresa mixta denominada Aguas de Saltillo (AGSAL). El objetivo primordial consistía en dar solución al problema del agua potable en Saltillo. El gobierno municipal y el Cabildo, con el apoyo del gobierno del Estado y el propio Consejo de Administración del SIMAS Saltillo, analizaron diferentes alternativas bajo la premisa de encontrar una solución definitiva al añejo problema del agua, con cinco objetivos básicos:

1. Garantizar una gestión a largo plazo que de continuidad a los proyectos de mejoramiento del sistema de agua potable.
2. Establecer una administración profesional que garantice eficiencia y atención adecuada a los usuarios.
3. Eliminar los factores de carácter político – electoral en la toma de decisiones del sistema de agua potable.
4. Captar recursos de inversión para financiar los proyectos estratégicos.
5. Incorporar nuevas tecnologías para mejorar la gestión del sistema de agua potable.

Esta asociación permitió que se mantuviera en control del gobierno la propiedad de la infraestructura y la red del agua. Esta empresa mixta con participación municipal

mayoritaria y el respaldo de una empresa especializada en el manejo del agua está resolviendo a fondo los problemas de agua potable mediante la inyección de recursos de inversión, modernas tecnologías y sistemas de operación y administración.

En 2011 se retoma la discusión para la aprobación de una ley en este sentido (Ley de Asociaciones Público Privadas). A través de la cual se daría certeza jurídica a este tipo de modalidades. Además de que sería un instrumento valioso con el cual impulsar una mayor eficiencia del gobierno en el cumplimiento de sus obligaciones fundamentales, desterrar las prácticas de la corrupción y la ineficiencia, minimizar el uso clientelar y con fines electorales de los servicios públicos e incrementar la capacidad de la administración pública para asimilar los avances del conocimiento, las nuevas tecnologías y las mejores experiencias de gobierno (Pimentel:2011).

La importancia de esta nueva legislación radica en agrupar en un ordenamiento lo que estaba disperso, identificar los riesgos de una obra pública de largo plazo, determinar la persona que asume el costo de que ocurra una eventualidad, definir los entes públicos que pueden suscribirlas, establecer los contenidos de los contratos y los estudios de costo-beneficio, entre otros. La asociación pública-privada es un término genérico para involucrar a las compañías privadas, en la provisión de servicios públicos y obras. La legislación de las APP es un camino nuevo que permitirá determinar un régimen adecuado de distribución del riesgo en el largo plazo, lo que es un avance. Asimismo nos habla de la evaluación de esta modalidad en la cual se deberá incorporar un análisis de costo-beneficio, la rentabilidad social del proyecto, la pertinencia de la oportunidad del plazo en que tendrá inicio, así como la alternativa de realizar otro proyecto o llevarlo a cabo con una forma distinta de financiamiento". Por lo que esta ley cambia la forma de cómo el gobierno se relaciona con el sector privado para hacer obra pública o la provisión de servicios públicos, más no inventa las asociaciones.

No obstante el gran avance que significa esta ley, habrá que poner especial atención en garantizar siempre la rectoría del Estado en los proyectos, fortalecer las tareas de control y de vigilancia del Congreso, crear algún organismos regulador específicamente en materia de asignación de proyectos de asociaciones público privados, ya que hasta el momento sólo se encargan de ello las dependencias involucradas, así como, algo muy importante, alentar la participación ciudadana, mediante las organizaciones civiles, en la supervisión y evaluación de los proyectos para asegurar el cumplimiento de los

objetivos trazados.

La viabilidad de los proyectos debe estar fundamentada en los puntos expuestos con el objetivo de poder solventar los dos grandes problemas que son la falta de eficiencia y de inversión por parte del Estado. Asimismo, es fundamental exista claridad en los contratos celebrados y que tanto el Estado como la iniciativa privada cumpla con lo estipulado.

Un reto inmediato para las autoridades será ponerse a la altura de estos cambios e impulsar reformas jurídicas para fomentar las asociaciones público privadas también en los ámbitos estatal y municipal.

Por otro lado, también es de suma importancia mencionar dos problemas que pueden suscitarse en estos proyectos, específicamente para el caso mexicano, como son: 1) no castigo y; 2) la definición de metas logrables. (*the ratchet effect*).

Ambas problemáticas se relacionan entre sí, ya que, en principio las asociaciones público-privadas pueden signar en sus planes metas relativamente bajas. Esta acción permitiría alcanzar, y cumplir con plazos, de manera fácil. Entonces, de alguna manera, flexibilizarían sus procesos lo que los conduciría a disminuir la eficiencia.

Esta situación sólo podría originarse por la complicidad de las autoridades encargadas de evaluar ex ante la instrumentación de las APP. Si no se establecen metas, que obliguen a los interesados a utilizar la menor cantidad de recursos, y castigos creíbles que se cumplan en los términos previamente establecidos la viabilidad de las APP estará en duda y culminará posiblemente en la inevitable deuda pública bajo el concepto del ablandamiento presupuestal.

Para finalizar, es menester establecer que la instrumentación de proyectos donde se asocie el estado y la iniciativa privada son fundamentales para el desarrollo del país. El motivo principal reside en que el Estado actualmente no cuenta con los recursos necesarios para llenar los vacíos, específicamente en infraestructura, que se necesitan.

Simplemente observando los datos antes mencionados, donde la OCDE propone, a México, invertir cuando menos el 9% del PIB en infraestructura y solamente se ha podido llegar a un promedio aproximado del 3% anual esta tarea resulta muy difícil de

alcanzar. A mi parecer esta meta no es asequible bajo el esquema imperante. El Estado no puede enfocar todos sus recursos, escasos, a la provisión de servicios donde el lleva todo el riesgo de la inversión.

Específicamente para el caso mexicano la aprobación de la Ley de asociación público-privada es un gran paso para regular este tipo de modalidad. Sin embargo, si bien se regulan los plazos establecidos para la explotación, la implementación de evaluaciones, la rentabilidad social, la alternativa de realizar otro proyecto o llevarlo a cabo con una forma distinta de financiamiento no se contempla la limitación de la discrecionalidad, de los conflictos de intereses y el combate a la corrupción. Estos temas son fundamentales para el desarrollo óptimo de las asociaciones.

Y es que, México, ya ha probado distintos métodos de asociación con privados como las concesiones. Los resultados de estas asociaciones muchas de las veces no han funcionado y el Estado ha tenido que volver a intervenir, sin embargo, cabe mencionar que estas no son en manera alguna semejante a la proposición que hace este documento. La diferencia estriba en que por un lado la concesión otorga al privado todo el beneficio de la explotación de un bien o servicio en cambio la asociación nos permite en primer lugar compartir riesgos en el desarrollo de un proyecto y en segundo obtener beneficios para ambos.

Entonces a manera de proposición las principales características que debe una asociación público-privada poseer para ser viable y desarrollarse bajo principios de eficiencia y eficacia serían:

- 1) Evaluar los proyectos ex ante. Con este esquema podemos observar la viabilidad de los proyectos y su utilidad social y económica. La oportuna evaluación antes de implementar una asociación nos evitara fracasos evidentes en el futuro.
- 2) La composición dentro de los proyectos del riesgo. Tanto el sector público como el privado deben llegar a un punto de equilibrio donde se compartan de manera equitativa los riesgos generados en la instrumentación de un proyecto. En este sentido lo mejor sería que el privado asumiera una mayor parte del riesgo debido a que el es el más capaz y con mayor experiencia para administrar,

implementación de nuevas tecnologías y además otra razón reside en que el Estado, como hemos apreciado, no es el mejor administrador debido a que no busca el beneficio utilitario. Estándares internacionales de calidad.

- 3) Una adecuada regulación a través de leyes destinadas a combatir la discrecionalidad, los conflictos de interés y la corrupción; que son los problemas que han aquejado sin distinción tanto a empresas públicas como privadas, nos conducirán a elevar de alguna manera la eficiencia de las mismas. Asimismo, se deben establecer multas para ambas partes cuando no se cumplan con la calendarización establecida desde un principio.
- 4) La transparencia es fundamental para poder conocer de manera precisa los recursos devengados por ambas partes, así como para saber en donde se invierte. Por otro lado la transparencia evitará de alguna manera la discrecionalidad de los beneficios económicos.
- 5) Evaluación ex post. La aplicación de normas internacionales de calidad como iso 9000 nos podría ayudar a incrementar la satisfacción del cliente, medir y monitorizar el desempeño de los procesos, incrementar la eficacia y eficiencia de la organización en el logro de sus objetivos y mejorar continuamente en los procesos, productos, eficacia, entre otros.

Si los proyectos se fijan estas metas a corto plazo a mi parecer la coinversión privada-pública sería compatible y viable, ya que el estado puede regular efectivamente y los privados poseen esa experiencia necesaria para optimizar las inversiones.

Sin embargo, esto no implica que se dejen de lado los peligros que han sido expuestos tanto por los defensores de la empresa pública como los de la privada. De igual manera se puede objetar bajo el argumento que este esquema ya se aplicó en México y no funcionó. Cabe destacar que la aplicación de este modelo puede generar resultados ampliamente compensados por los potenciales y probables beneficios. El motivo estriba en que se pretende constituir desde el principio, asociaciones que sean ejemplo de eficacia, eficiencia, productividad y calidad.

V. CONCLUSIONES

El Estado ha sido incapaz de poder solventar los dos grandes problemas relacionados con las empresas públicas. Por un lado, tenemos la creciente falta de inversión en el sector y por el otro, la acentuación de la ineficiencia. Cabe destacar, que ambos problemas no necesariamente van de la mano.

Respecto al primero, pudimos observar, que la situación, para el país, es desfavorable, ya que, en promedio, anual, la inversión en infraestructura del país, durante los últimos 10 años, ha sido cercana al 3% del PIB.

En cuanto, a la creciente falta de eficiencia de las empresas públicas dimos cuenta de dos casos específicos, como son el de la extinta LyFC y la CFE, permitiéndonos apreciar como el Estado dejó de lado la inversión en el sector. Basta con observar las pérdidas millonarias generadas por el desperdicio de energía, los problemas generados por el robo y fraude al sistema eléctrico o la suspensión del servicio eléctrico por usuario por año. Datos distantes a los indicadores internacionales.

Bajo este escenario, la asociación público-privada se posiciona como una opción, tangible y real, que nos permite introducir un capital mixto en inversiones que, de alguna manera, el Estado no podría realizar por si mismo. Esta opción se presenta en contraposición al tradicional sector público donde el Estado es el encargado, exclusivo, de dirigir, aportar y suministrar bienes y servicios.

Asimismo, las APP ofrecen la oportunidad tanto a la iniciativa privada como al Estado de ser socios. Esta relación permite que los riesgos inherentes, a la instrumentación de proyectos, sean compartidos y que el más capacitado para desempeñar las funciones específicas (generalmente el privado) cargue con el mayor volumen de ellos.

Para mostrar lo anterior, observamos las experiencias exitosas tanto a nivel internacional como para el caso mexicano. Donde se han aumentado las inversiones en infraestructura hasta 3 veces más que cuando el Estado estaba a cargo de ellas. De igual manera, se han incrementado las coberturas y se han disminuido, en algunos casos, las tarifas como en el ejemplo chileno de Aguas Andinas y en México la empresa mixta Aguas de Saltillo.

Si embargo, no podemos dejar de lado los problemas asociados a las APP. Por ello, es necesario contar con un marco jurídico que de certeza a ambas partes. Además de que la viabilidad, de las mismas, tiene que ver con las circunstancias de cada país así como de las legislaciones vigentes. En este sentido México aprobó recientemente la ley de asociaciones público-privadas dando así la certeza jurídica que se requiere para este tipo de empresas. Aunque el tema no es relativamente nuevo esta ley viene a dar formalmente una integración de las distintas legislaciones existentes.

Como consideración final es fundamental profundizar en solucionar los problemas que presentan las APP. Por ello me parece importante enfocar los esfuerzos hacia la instrumentación de medidas evaluativas que permitan conocer a detalle los proyectos, también es necesario compartir el riesgo de manera equilibrada, en donde el privado sea el motor que guíe, ya que, son los más capacitados. La creación de leyes tendientes a combatir la discrecionalidad, los conflictos de interés y la corrupción serán de mucha utilidad para eficientar a las APP y por último, transparentar el ejercicio de los recursos con una evaluación final nos brindara la posibilidad de encontrar inconsistencias las cuales conducen a distintas fallas a la postre.

El reto entonces será la óptima instrumentación de estos puntos para lograr la mayor viabilidad de los distintos proyectos. Y aprovechar las ventajas de ambos sectores consiguiendo así una gestión eficiente, eficaz y el incremento de la inversión.

VI. BIBLIOGRAFÍA

1. Bernardin Akitoby, Richard Hemming y Gerd Schwartz, “Inversión pública y asociaciones público-privadas”, Fondo Monetario Internacional, FMI,EUA, 2007
2. Bitrán B. Daniel, “México: Inversiones en el sector agua, alcantarillado y saneamiento”, Ed. SERIE □ REFORMAS ECONÓMICAS México 1999.
3. Camacho, Solís, Manuel, “Empresas Públicas y Objetivos Nacionales”, en Foro Internacional, vol. XX, No 1, México, julio-septiembre, 1979.
4. Campero, Cárdenas Héctor Gildardo, “Tomo IV Evolución de la Administración Pública Paraestatal”, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública Inap, México 2010.
5. Casas, Guzmán, Francisco, Javier, “La modernización de la empresa pública en México: logros y resultados 1988-1994”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México 1994
6. Casó, Andrés, “Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública” INAP. México,1988.
7. Djereg, Natasa, “Bridging the gap between EBRD rhetorics and reality”, Stability Pact Watch,2004.
8. Domínguez, Gómez Mauricio y Centeno, Yañez Muñoz Ledo Napoleon Alejandro, “La empresa pública en el proceso de modernización del sector paraestatal 1988-1994”, Tesis UIA, México, 1996.
9. Duncan McKezie, “Proyectos de Prestación de Servicios: Compilación de Experiencias”, INDETEC,México, 2008
10. Evolución del gasto público por ramos,1980-2008 actualizado con la cuenta pública Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.[México] : Poder Legislativo Federal, Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2008.
11. Fitzpatrick Sean, “Asociaciones público-privadas: Principales aspectos económicos y directrices básicas”, Universidad de Hamburgo,2006
12. García Páez, Benjamín, “Modernización del Estado y Empresa Pública: el caso de Petróleos Mexicanos”, Ed. INAP, México, 1994.
13. Gerrard, M. B., “Public-private partnerships; Finance & Development”, vol. 38, n.o 3 (Fondo Monetario Internacional), 2001.
14. Guaipatín, Carlos, “La cooperación público-privada como instrumento de desarrollo: Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina” , European Review of Latin American and Caribbean Studies, 2007

15. Hernández, César. “La Reforma Cautiva: Inversión, trabajo y empresa en el sector eléctrico mexicano.”, México, D.F.: CIDAC, 2007.
16. Ibarra , David, “El desmantelamiento de Pemex”, Economía, UNAM, vol. 5 núm. 13, 2008.
17. Ibarra, David, “Reflexiones sobre la empresa pública en México”, México 1976.
18. Izquierdo, R., Vassallo, J.M., “Nuevos sistemas de gestión y financiación de infraestructuras de transporte”, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid. 2004.
19. José Basilio Acerete Gil, “FINANCIACIÓN Y GESTIÓN PRIVADA DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS PÚBLICOS. ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS”, Instituto de Estudios Fiscales, España, 2004.
20. Kaplan, Marco, “Crisis y futuro de la empresa pública”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
21. Le Start, Anne, “París: las autoridades locales retoman la gestión del agua”, 2011.
22. Mancilla Zapata Karen Sofía, Luna Corona Claudia Alejandra “Asociaciones Público-Privadas, su impacto en la infraestructura, ventajas y desventajas” UNAM, México, 2010.
23. Martínez, Morales, Roberto “La quiebra técnica de Petróleos Mexicanos Perspectivas para remontar su crisis”, ECONOMÍA unam vol. 2 núm. 4
24. Mazcorro, Téllez, Gustavo , Muñoz, Sánchez, Christian, Ruiz Anízar, Minintzi , Morales Marín, Armando “La Asociaciones Público-Privadas: Perspectivas, Experiencias e Implicaciones para el Desarrollo Tecnológico y Organizacional en México” Instituto Politécnico Nacional-UPIICSA, México, 2010.
25. Moreno Pérez, Salvador, “La infraestructura y la competitividad en México”. Ed. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México 2008
26. Musgrave,R.A. “The Theory of Public Finance: A study in Public Economy,McGraw-Hill”, New York USA, 1959
27. OECD “Concessions” Global Forum on Competition, Directorate for Financial and Enterprise Affairs, Paris, 2006.
28. Organisation For Economic Co-Operation and Development “Public-Private Partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money” OECD, Francia, 2008
29. Pescador, Reyes A. Julio, “Nueva Empresa Mixta: Una alianza para el desarrollo competitivo”, Editorial Porrúa, México 2006.
30. PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIPS WORKING GROUP (2002): Review of Opportunities for Public Private Partnerships in Northern Ireland (Irlanda del Norte: Department of Finance and Personnel).

31. Rayón Martín Fernando, Segura Ayala, Xavier “LA GESTIÓN PRIVADA DEL AGUA EN ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA: EL CASO DE AGBAR.” Fundación Nueva Cultura del Agua-IFC-Universidad de Zaragoza, España, 2006.
32. Rogozinski, Jacques, “La Privatización de Empresas Paraestatales”, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
33. Serna, Elizondo, Enrique, “La empresa Pública en la Economía Nacional”, Revista de Administración Pública. 1980
34. Tamayo, Jorge , "Las entidades paraestatales en México", en México 75 años de Revolución. Desarrollo económico II, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana/Fondo de Cultura Económica, México, 1988; p.44
35. TER-MINASSIAN, TERESA y JOSÉ-LUIS RUIZ “Aspectos Económicos en la Colaboración Público-Privada”, Instituto de Estudios Fiscales, 2006
36. TER-MINASSIAN, TERESA, “Asociaciones público-privadas”, Departamento de Finanzas Públicas, 2004
37. Vázquez, Repizo, Jaime A. “Estudio sobre la Constitucionalidad de la Ley de Asociaciones Público Privadas”, INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ DEL SENADO DE LA REPÚBLICA México, 2010.
38. Villaseñor, Suárez, Josué H. y Pierdant, Rodríguez, Alberto I. “México: eficiencia y rentabilidad del sector eléctrico”, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México, 2003.