

EVOLUCIÓN Y ANÁLISIS INSTITUCIONAL DEL ESQUEMA DE ASOCIACIONES PÚBLICO- PRIVADAS EN MÉXICO¹

Recommendations to improve the Public-Private Scheme of Partnership in México

Heidi Claudia Sada Correa e Ingrid Fabiola Sada Correa

Resumen

Heidi Claudia Sada Correa

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana (Ibero). Ha trabajado en la administración pública federal en temas relacionados con la competencia económica. Ha desarrollado diversos proyectos en materia de desarrollo económico, mejora regulatoria y desempeño legislativo financiados con recursos de cooperación internacional. Actualmente labora como profesora de cátedra en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Ibero
E-mail: heidi.sada@gmail.com

Ingrid Fabiola Sada Correa

Internacionalista, socióloga y Doctora en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Desde hace 10 años se ha enfocado en el área de investigación y desarrollo de proyectos relacionados al ámbito del poder legislativo, gobernanza, regulación en competitividad regional, fortalecimiento y desarrollo de capacidades institucionales así como en el tema de asociaciones público privadas. Ha trabajado con el gobierno a nivel secretarías de estado, Poder Legislativo y a nivel municipal; así como con consultoras privadas. Ha recibido reconocimientos por parte de la Universidad de Harvard, Gobierno del Estado de México y Cámara de Diputados.
E-mail: ingrid.sada@gmail.com

Importantes organizaciones internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2001:18), el Banco Mundial (2001: 3) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1995) han afirmado que el desarrollo en infraestructura resulta ser un factor relevante para aumentar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Con el objetivo de lograr una mejor relación calidad – precio en la construcción de nueva infraestructura el gobierno mexicano ha buscado implementar esquemas novedosos bajo la Ley Federal de 2012, como el de Asociaciones Público – Privadas (APPs), donde el gobierno y el privado son socios en el desarrollo y/u operación de infraestructura. Aunque esto representa un gran avance, la ley promulgada a nivel federal, así como las estatales, necesitan mejorar ciertas condiciones institucionales necesarias para alcanzar la propia eficiencia de sus marcos legales. Se considera a la eficiencia del marco legal como al logro de los objetivos, al menor costo posible, plasmados en la legislación. El objetivo de este trabajo es identificar aquellos factores institucionales y organizacionales que deben de considerar tanto la legislación federal, como las legislaciones locales, para su mejor implementación y evaluación de proyectos de dichos esquemas.²

Palabras claves: Infraestructura, desarrollo, Asociaciones público-privadas.

¹ La investigación que dio origen a este artículo proviene de la tesis doctoral denominada “Asociaciones Público privadas en México: Un análisis de su evolución y cambio institucional” realizada por Ingrid Sada en la Escuela Nacional de Posgrado EGAP Gobierno y Política Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

² Nos referimos a una evaluación como al ejercicio que se puede llevar a cabo sí y sólo si existen mecanismos de transparencia y acceso a la información que permitan obtener los datos necesarios de los proyectos para poder ser analizados y por ende evaluarlos.

Abstract:

Major international organizations such as the Organization for Cooperation and Economic Development, the World Bank and the Inter-American Development Bank had argued that the investment in infrastructure turns to be a very relevant factor to increase economic growth and to improve the citizens' quality of life in every country. In order to achieve a better relation between quality and price of these investments, the Mexican Government has sought to implement innovative schemes under the Federal Law of 2012, such as the public-private associations where the government and private sector are partners in the development and/or the operation of infrastructure. Although this scheme represents a major step forward, the Law enacted need to improve the institutional conditions requires for achieving efficiency.

The goal of this paper is to identify those organizational and institutional factors that should be considered to the better implementation and evaluation of projects.

Keywords: Infrastructure, Development, Public-Private Partnerships

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

(North, 1993: 13)

1. Introducción

Este trabajo tiene como punto de partida analizar la evolución institucional o la evolución de las reglas que determinan la interacción entre el Estado y el sector privado, representado en los esquemas de Asociación Público - Privado. Dicha evolución ha transitado por un proceso gestado a nivel mundial derivado de la crisis del Estado desde la década de los setenta del siglo pasado, y ha tenido un impacto considerable en México.

Si hablamos de este tema, un paso previo sería establecer las definiciones de los conceptos involucrados para lo cual como referente, utilizaremos los conocidos escritos

de Douglas North en la materia de instituciones y organizaciones humanas. North (1993:13) define a las primeras como cualquier restricción humana para moldear las interacciones y las segundas como creaciones de los hombres para tomar ventaja de las oportunidades que presentan las instituciones. Dentro de este contexto, las instituciones corresponden al conjunto de reglas, formales e informales, que moldean los incentivos de los individuos, su interacción y sus decisiones, mientras las organizaciones constituyen los grupos de individuos que comparten un objetivo común con estructuras de gobierno, funciones y conocimiento que determinan sus éxitos o fracasos. Sin embargo, señala el autor, las organizaciones no surgen de manera espontánea, emanan directamente de las instituciones y, a su vez, la evolución o el cambio de las primeras influye en el cambio de las segundas y viceversa.

Dentro de su trabajo, North (1993) presenta un argumento central que corresponde al efecto que tienen las instituciones en el desempeño de la economía. Dicho argumento resulta de vital importancia para el presente trabajo ya que un objetivo primario del mismo es analizar las reglas para normar la relación entre el sector público y el privado³ mediante el esquema de Asociaciones Público Privadas (APPs), que son un medio utilizado por los gobiernos para impulsar el desempeño económico dentro de las sociedades a través del desarrollo de infraestructura.

El argumento de North (1993) considera que las instituciones, al establecer reglas de interacción entre los individuos, generan oportunidades y costos. Por su parte, las organizaciones son los grupos de individuos que capturan estas oportunidades y a la vez analizan la manera de reducir los costos de interacción para hacerlas más eficientes. North (1993: 18) menciona que lo que hace realmente evolucionar a las instituciones es el trabajo de la organización para maximizar las oportunidades que éstas presentan, a la par de buscar una disminución en los costos que las reglas imponen a los individuos. Lo último, llevado a la esfera económica se traduce en la evolución de las instituciones,

³ Si bien queda claro que existe un gran debate conceptual en torno a lo público-privado. En este trabajo se hace la distinción público – privado entendida como oposición entre estado y mercado. El sector público es aquel ligado a la administración y al gobierno, mientras que el sector privado en general se encuentra asociado al modelo de mercado. Por lo tanto en lo público se hace la identificación con lo estatal mientras que en lo privado la distinción se identifica centralmente con la propiedad y el interés particular (Rabotnikok, 1998: 7)

mismas que deriven en mercados en donde los costos de producción e intercambio sean menores (North, 1993: 105).

Dentro de este contexto de análisis, el presente trabajo tiene como objetivo revisar el marco institucional de las APPs, mismo que ha evolucionado de manera vertiginosa durante las últimas dos décadas como resultado de la progresiva modificación del concierto económico mundial. El cambio económico conllevó, a su vez, procesos de reforma en las organizaciones gubernamentales que decidieron dar oportunidad a organizaciones del sector privado de participar en aquello que hasta entonces se concebía como una tarea fundamental del Estado – producir y entregar servicios públicos. Las primeras reformas económicas se enfocaron en cambiar de manos las empresas estatales hacia el sector privado, privatizándolas a través de procesos de concesiones complejas.⁴ La historia de los procesos de privatización ha sido fundamental en la evolución del marco institucional de la provisión de los servicios públicos, sobre todo a la luz de las fuertes presiones financieras que aquejaron a los gobiernos.

Entre las virtudes de los procesos de privatización, en teoría, sería posible destacar dos: primero el otorgamiento al sector privado de la oportunidad de utilizar los activos del gobierno para producir de manera más eficiente y entregar servicios públicos de mejor calidad y a precios competitivos y, segundo, los procesos licitatorios bajo los cuales se otorgaron las posibilidades de explotación de esos activos, con procedimientos estandarizados de concesión a través de subastas o licitaciones. Mientras lo primero busca la introducción de competencia en mercados que estuvieron en manos del gobierno por muchos años, lo segundo persigue maximizar los ingresos, y por lo tanto mejorar, al menos en el corto plazo, las finanzas de los gobiernos (Laffont & Tirole: 1993, 100).

Sin embargo, a principios de 1990, se empezaron a desarrollar en diversos países, principalmente desarrollados, marcos institucionales intermedios de provisión de servicios entre aquellos en los que el Estado tiene el control total y aquellos en el que

⁴ Ejemplos de estos procesos, particularmente de América Latina se pueden encontrar en Chong A. y López-de-Silanes F. (2003).

los delega enteramente al privado. Estos marcos intermedios buscan mantener el control del Estado en la provisión del servicio para asegurar que éstos se entreguen con la mejor calidad y al menor costo posible pero manteniendo la participación, de alguna manera, del privado en la producción de los mismos. Esto hace una diferencia significativa entre los dos extremos anteriores ya que a través de este método intermedio el gobierno y el privado se convierten en socios en la producción y/o provisión del servicio, mientras que al privatizarlo esta sociedad no existe y el privado tiene una tentación mayor de anteponer su propia ambición de maximización a través de la entrega de servicios públicos caros y que, además, pueden resultar de mala calidad (OCDE (a), 2012: 12-13).

Los marcos institucionales intermedios a los que nos referimos en este trabajo se conocen como Asociaciones Público – Privadas (APPs) que han tenido gran auge desde principios del 2000, sobre todo en países como el Reino Unido, Alemania, Portugal, Corea y Australia.⁵ El uso de estas Asociaciones está altamente guiado por el argumento de la mejor “relación calidad – precio” en la provisión de los servicios públicos y el desarrollo de infraestructura (OCDE (b), 2012: 13). Sin embargo, como se describe en la siguiente sección, las APPs sólo son un tipo de método de provisión que no constituyen una fórmula milagrosa y que deben ser utilizados con cautela y después de una consideración rigurosa de los resultados esperados por ésta bajo la consideración también de otras alternativas de adquisición pública.

El presente artículo se estructura de la siguiente manera. En la segunda sección del trabajo se exponen algunas consideraciones que hacen atractivas la utilización de este tipo de esquemas, así como se describe el trasfondo histórico que dio pie a los mismos. Posteriormente se desarrolla el concepto de APPs que se utilizará a lo largo del artículo y se exponen las principales críticas a este tipo de esquemas. En la siguiente sección, se analiza cuál es el propósito del surgimiento de las APPs y las condiciones esenciales, internacionalmente aceptadas, que posibilitan su mayor éxito. En la cuarta sección se analiza cómo se ha dado la adopción y evolución del marco institucional y

⁵ Por ejemplo, por más de una década las APPs han constituido aproximadamente 12% del total anual de gasto en capital de diferentes países. OCDE (b) (2012). Pag 3.

organizacional de las APPs en México, tanto a nivel federal como estatal. En la quinta sección se analizan estos marcos contrastándolos con las condiciones esenciales internacionales analizadas y desarrolladas en la tercera sección. En esta misma sección se desarrolla una escala de medición que refleja posiciones respecto al apego de los marcos institucionales y organizacionales de las APPs en México de acuerdo a las condiciones esenciales que posibilitan su mayor éxito, es decir al logro de los objetivos de los proyectos que se realizan bajo este esquema. Finalmente, la última sección aborda las conclusiones del trabajo.

Asociaciones Público – Privadas

Las APPs son un fenómeno que se ha extendido mundialmente. La experiencia, sobre todo europea de las APPs en los sectores de carreteras y agua demuestran una aceptación creciente de estos arreglos como mecanismos complementarios o alternativos para cubrir necesidades públicas de infraestructura y servicios. Esta experiencia ofrece resultados importantes en ocho ámbitos que se describen a continuación (Comisión Europea, 2003).

Primero, en la *aceleración de la provisión de infraestructura* – ya que las APPs ofrecen la posibilidad de traducir un pago anticipado de capital en un flujo constante de fondos por servicios requeridos para la generación de infraestructura y servicios. Esto ha permitido que los proyectos procedan aún cuando la disponibilidad de capital público es restringida.

Segundo, una *implementación acelerada* – al adjudicar en el particular la responsabilidad de diseñar y construir el proyecto. Esto, aunado al flujo de pagos, provee un incentivo en el privado de entregar los proyectos en periodos de tiempo más cortos.

Tercero, una *reducción en los costos de la vida total del proyecto* – ya que en la provisión de servicios de operación y mantenimiento provistos por los privados éstos tiene un fuerte incentivo a disminuir costos.

Cuarto, se da una *mejor adjudicación del riesgo* – a quien mejor lo pueda manejar, ya sea al gobierno o al privado.

Quinto, se *mejoran los incentivos para el desempeño* – pues la adjudicación del riesgo al privado debe incentivarlo para mejorar su administración y desempeño en el proyecto.

Sexto, se *mejora la calidad (y el precio) del servicio* – como resultado de una mejor integración de los servicios a través del uso de los activos, mejor aprovechamiento de las economías de escala, la introducción de innovación en la entrega del servicio, los incentivos o sanciones que se incluyan en el contrato de APPs.

Séptimo, se *generan ganancias adicionales* – para terceros cuando el sector privado, al reducir los costos del servicios, los subcontrata por ser más eficiente, o, cuando el privado hace uso de su capacidad disponible.

Octavo y último resultado, se *mejora la gestión pública* – a través de transferir la responsabilidad de la provisión del servicio público a quién lo puede ofrecer de manera más eficiente. Además al exponer la provisión del servicio público a la competencia, permite que el costo del servicio público se compare contra estándares del mercado para asegurar que se alcanza la mejor relación calidad – precio.

Los resultados previamente descritos resultan ser elementos atractivos para los gobiernos en querer desarrollar este tipo de mecanismos con el sector privado. A continuación se expondrá brevemente el trasfondo histórico y teórico más general que ha dado origen a este tipo de mecanismos tan utilizados en la actualidad por los gobiernos, sin ser el caso de México la excepción.

Marco histórico y conceptual

Existe una consideración tradicional de que el Estado es el ente central de la política cuyas capacidades permiten afrontar los problemas que aquejan a la sociedad al promover su desarrollo. Sin embargo, a partir de la década de los setenta del siglo pasado, esta idea sufrió una importante transformación.

Tras la crisis de los años treinta, originada por el mal funcionamiento del mercado, y hasta los años sesenta del siglo pasado, se dio lugar a la emergencia del Estado social – burocrático. Se le denominó social porque se asume que el Estado tiene el papel de garantizar los derechos sociales y el pleno empleo; burocrático porque esto lo hace a través de la contratación directa de los burócratas. En los países desarrollados se denominó como Estado de bienestar y en los países en desarrollo como Estado desarrollista (Bresser, 1998: 520).

Sin embargo, a partir de los años setenta, la prosperidad económica alcanzada después de la Segunda Guerra Mundial y el aumento del nivel de vida que se suscitó sobre todo en los países industrializados se vio mermada a comienzos de esa década y especialmente a partir de la crisis del petróleo de 1973. La economía occidental inspirada por el keynesianismo⁶ comenzó a exhibir problemas tales como caídas en la producción y la productividad y aumentos en la inflación y el desempleo, problemas que llevaron a una crisis dentro del Estado intervencionista. El Estado se sumió en una aguda crisis fiscal al perder en diversos grados el crédito público, por lo que se vio forzado a disminuir su capacidad de generar ahorro (incluso hasta el punto de desaparecer el mismo), en consecuencia la capacidad de intervención del Estado disminuyó drásticamente lo que lo llevó hasta la inmovilización (Bresser, 1998: 521).

Hacia los años ochenta ya existía el convencimiento de que no se trataba de una crisis menor, sino de una crisis del modelo del desarrollo mismo. Se imponía la redefinición del Estado como mínimo, con reformas económicas dirigidas a la reevaluación del mercado en el centro de la economía. Aunque esta propuesta de Estado mínimo tampoco resultó del todo viable, se gestó la necesidad de repensar en la reconstrucción del Estado para que éste, además de realizar sus clásicas tareas de garantizar la propiedad y el cumplimiento de los contratos, también pudiera fungir como garante de los derechos sociales y promotor de la competitividad de los países (Bresser, 1998: 517).

⁶ Teoría económica como respuesta a la Gran Depresión de 1929 basada en el estímulo de la economía en épocas de crisis o recesión mediante el gasto presupuestario del Estado.

Es así como para la década de los noventa se consideraba inminente la reforma del Estado. De acuerdo a Bresser (1998: 517) dicha reforma comprendió cuatro componentes que actuaban de forma interdependiente. El primero de estos componentes es la delimitación del tamaño del Estado bajo la idea de privatización⁷, publicitación⁸ y terciarización.⁹ El segundo consiste en la redefinición del papel regulador del Estado vinculada con el mayor o menor grado de intervención del mismo en el funcionamiento del mercado y áreas estratégicas. El tercero se enfoca en la recuperación de la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas, mismas que tuvieron que ver con la superación de la crisis fiscal y la redefinición de las formas de intervención en el plano económico – social, así como la superación de la forma burocrática de administrar el Estado. Por último, el cuarto trata sobre el aumento de la capacidad política del gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar (Bresser, 1998: 526).

Para efectos de este trabajo existe un especial interés en el tercer componente de la reforma del Estado en cuanto a la superación de la forma burocrática de administrarlo. De aquí que las APPs se refieran a mecanismos que se insertan en el enfoque de un nuevo estilo de gobernar gestado durante estas reformas.

La forma clásica o tradicional de organización y operación de la administración pública, la burocrática o jerárquico burocrática, fue la dominante del siglo diecinueve y hasta fines del siglo veinte y, en gran medida, sigue siendo aún la forma de organización y acción administrativa de gran parte de los gobiernos. Sin embargo, la crisis fiscal obligó a una reestructuración financiera y administrativa del Estado social a fin de restablecer su capacidad de llevar a cabo sus funciones. De aquí nace la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), misma que se justifica como la forma de organización y gestión pública que resuelve la ineficiencia económica de los organismos y programas administrativos del Estado social (que ocasionaban déficit financiero), la cual se debe, en su diagnóstico, a dos factores, el tamaño y el modo de organización o estructuración

⁷ Proceso de transformar una empresa estatal en privada.

⁸ Es transformar una organización estatal en una de derecho privado, pero pública no estatal.

⁹ Es el proceso de transferir al sector privado servicios auxiliares o de apoyo.

de la administración. Por lo tanto, se busca la supresión de organismos y programas cuyo gasto sea injustificado o innecesario.

La NGP también considera como problema que el Estado social y sus instituciones se hayan diseñado en una sociedad altamente estatizada, lo que significa que la vida de las personas y su desarrollo y prosperidad dependen principalmente de la acción del Estado – gobierno, de lo que los políticos y sus burocracias hagan o dejen de hacer. Por lo tanto, en un Estado social un amplio conjunto de actividades clave para la producción de riqueza y el bienestar son dependientes del Estado. Se considera que mientras no se reduzca constitucional y legalmente lo que se considera ámbito público y responsabilidad del Estado, los gobiernos serán propensos a la crisis fiscal, administrativa y política. Esta tendencia criticó fuertemente al modelo tradicional jerárquico – burocrático de la administración pública al iniciar su reestructuración o reforma en modo gerencial, que consistió fundamentalmente en afirmar que la centralización decisoria y la actuación según reglas y procedimientos estrictos no favorecen la eficiencia económica ni la eficacia social de la administración pública.

Por lo tanto, el principio central de la NGP fue la descentralización decisional como condición del alto desempeño y el costo – eficiencia de las operaciones (Aguilar Villanueva, 2010: 198). Sin embargo, a esta tendencia se le presentó una pregunta desafiante en cuanto a la conducción ¿Es suficiente el gobierno eficiente, el gobierno gerencial, para conducir a su sociedad o más bien, para dirigirla, requiere el gobierno del concurso y de los recursos de otros actores adicionales? A esta pregunta se dirige la llamada gobernanza (Aguilar Villanueva, 2010: 198).

El concepto de gobernanza alude a un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de regulación jerárquico del Estado, pero también del mercado, caracterizado por un mayor grado de interacción y de cooperación entre el Estado y los actores no estatales. Su esencia es la importancia primordial de los mecanismos de gobierno que no se basan en el recurso exclusivo a las estructuras estatales, esto es, se caracteriza por la interacción entre actores autónomos y por redes entre organizaciones (Natera, 2005:

55). Es así, tras este proceso donde se insertan las denominadas APPs, siendo éstas mecanismos de la gobernanza.

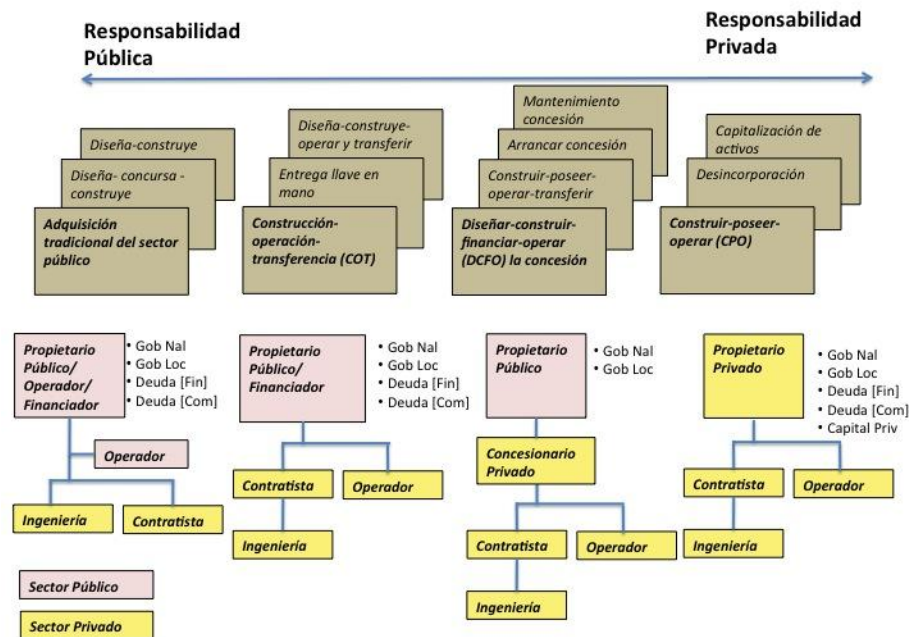
Ciertamente las APPs resultan ser un concepto que puede ser concebido tras varias definiciones que varían de acuerdo a las circunstancias específicas en las que se aplican. Además, éste es un concepto que ha evolucionado a lo largo del tiempo para adaptarse a la gran variedad de circunstancias y proyectos en los que pueden ser considerados. Sin embargo, la siguiente definición captura las características básicas que se incluyen en la mayoría de las definiciones.

Las APPs “son una manera de entregar y financiar servicios utilizando un activo de capital en donde los riesgos del proyecto se comparten entre el sector público y el privado. Se definen también como un acuerdo de largo plazo entre el gobierno y un socio privado en donde los objetivos de entrega del servicio se alinean con los objetivos de ganancia del socio privado” (OCDE (b), 2012: 3).

En el acuerdo que se establece en este tipo de mecanismos se especifica la cantidad y la calidad del servicio que se requiere del privado. El privado puede que sea requerido para diseñar, construir, financiar, operar y administrar el activo de capital y que entregue el servicio al gobierno o al público que utiliza el activo. Además, el privado puede recibir pagos del gobierno, de los usuarios directos, o una combinación de ambos (OCDE (b), 2012: 3).

Existen varios tipos de APPs que se muestran en la Figura 1 (Comisión Europea, 2003: 18). La mayoría de los proyectos de APP caen a la mitad del espectro en donde los riesgos y responsabilidades públicas y privadas son compartidas.

Figura 1 – Tipos o variaciones que pueden adoptar las APPs



Elaboración propia

Antes de finalizar la sección, resulta importante exponer no sólo los puntos positivos del desarrollo de este tipo de esquemas y los beneficios de la intervención del sector privado en la provisión de servicios públicos. A pesar de lo convincentes que puedan resultar los argumentos mencionados, también existe escepticismo.

Las críticas son variadas y se han derivado principalmente de experiencias fallidas. En base a evidencia recolectada por parte de distintos trabajos académicos presentados por Bracey & Moldovan (2006), Medalye (2006), Sanger & Crawley (2009) y Ejersbo & Greve (2002), algunas preocupaciones generales, sobre todo por parte de los ciudadanos en torno a este tipo de esquemas son:

- La pérdida del control por parte del ente público de activos públicos valiosos.
- Falta de supervisión pública. Se considera que los gobiernos pueden desplazar su responsabilidad al ente privado sin considerar y ejercer necesariamente su rol o función.

- La existencia de costos adicionales no transparentados ni justificados en el desarrollo de proyectos que puedan acarrear un impacto negativo en las comunidades.
- Falta de participación ciudadana sobre todo durante las primeras etapas de desarrollo de los proyectos de APP, ya que se considera que ahí es cuando sus comentarios, preocupaciones y sugerencias pueden tener un impacto mayor.
- Falta de mecanismos de rendición de cuentas por parte de los entes privados. Existen gobiernos donde la regulación en el tema no es clara y puede estar sujeta a intervenciones políticas.
- Se considera que el privado puede tener una actitud reacia en la realización de proyectos en zonas rurales por falta de rentabilidad.

También existe un relativo consenso entre los académicos, respecto a cuáles pueden ser las principales fallas. Casos empíricos destacados por Bitran & Villena (2010, p. 175), Medalye (2006) y Sanger & Crawley (2009), exponen lo siguiente:

- Problemas de renegociación de obras adicionales y de contratos.
- Una mala selección de proyectos sin la rentabilidad social requerida.
- Una inapropiada distribución de riesgos.
- Una contabilidad fiscal inadecuada.
- Mecanismos inconvenientes de solución de controversias.
- Carencia en términos de conocimiento y capacidades técnicas en sus respectivas funciones de los tomadores de decisiones e implementadores de proyectos.

Todos estos problemas pueden propiciar la deslegitimación de los esquemas. Si bien el riesgo es un componente esencial en los esquemas de APP, resulta importante identificarlo, cuantificarlo y repartirlo de tal manera que tanto el gobierno como el privado lo puedan manejar. El manejo de los riesgos es fundamental, así como su identificación temprana y cuantificación, ya que de esto depende el posible éxito de los proyectos.

Sin lugar a dudas el desarrollo democrático en términos de participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas (en las diferentes etapas de los proyectos), resultan factores claves para el mejor desarrollo de este tipo de esquemas que puedan igualmente llevar a una evaluación de los mismos. El poder especificar estas cuestiones en la normatividad del esquema es un elemento que permite mayor certidumbre.

3. Características institucionales y organizacionales que influyen en el éxito de las APPs

Todavía existe la creencia en un número decreciente de países que el sector público es el responsable de la entrega de los servicios públicos básicos. Sin embargo, en la mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo esta concepción está cambiando al acoger las ideas de la NGP, de la gobernanza y los métodos que promueven la inclusión del sector privado en la provisión de estos servicios.

El argumento central a favor de los esquemas de APP es que a través de aprovechar la experiencia y conocimiento del privado en una combinación de diseño y operación del activo – aplicando una visión holística de la vida del proyecto – el servicio puede ser provisto en una manera más eficiente. Lo anterior al proveer una mejor “relación calidad – precio” si se compara con una forma tradicional en donde el sector público es el responsable del desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos.

Según la OCDE ((b), 2012: 9) existen un número de condiciones esenciales que deben cumplirse para que una APP sea exitosa. A continuación se describen en el orden de importancia que se da en el presente trabajo las condiciones, reconocidas como factores necesarios y suficientes, para producir proyectos de APP exitosos.

Primero, se considera fundamental contar con las reglas del juego que normen la relación entre el sector público y el privado. Por lo anterior, se requiere de un marco institucional específico y sólido con procedimientos y procesos que produzcan proyectos con la mayor “relación calidad – precio”. Además, este marco institucional

requiere ser adoptado y aplicado a través de un enfoque de arriba hacia abajo en donde los tomadores de decisión del más alto nivel gubernamental conozcan los proyectos de APP, sus objetivos, costos, beneficios y retos.

Un factor fundamental que otorga solidez del marco institucional consiste en la inclusión de procedimientos específicos y claros para evaluar y plasmar la “relación calidad – precio.” Estos procedimientos deben incluir medidas financieras comunes que son cuantificables como los incluidos en “comparador del sector público”.¹⁰ Estas medidas cuantificables tiene el objetivo de comparar el costo neto presente de las ofertas de los proyectos de APP contra otras formas de adquisición. Además, también consideran los riesgos que cada socio adquiere a través de un costo del riesgo ajustado hipotético del servicio a ser entregado.

Además de incluir medidas cuantificables, los procedimientos también deben incluir elementos no – cuantificables como lineamientos consistentes y transparentes, relativos a los elementos que a juicio del gobierno mejore la “relación calidad – precio” del proyecto de APP. Por ejemplo, los juicios del gobierno pueden estar relacionados con la combinación de cantidad, calidad, características y precios esperados a lo largo de la vida del proyecto.

Otro elemento fundamental que debe de estar considerado en el marco institucional consiste en las especificaciones plasmadas en el contrato entre el sector privado y el público. Los contratos de APP deben especificar la clasificación, medición y asignación del riesgo al que mejor lo pueda manejar (al menor costo), ya sea al privado o al sector público. Se dice que la efectividad de la alineación de objetivos en el contrato de APP dependen en la transferencia suficiente y apropiada de riesgo al privado.

Si lo anterior está presente el marco institucional minimizará el riesgo de generar conflictos de interés, captura regulatoria y corrupción.

¹⁰ Para ver ejemplos de los diferentes “comparadores del sector público” que se utilizan en otros países revisar en EPEC, 2011. *The Guide to Guidance. How to prepare, produce and deliver PPP projects.*

Segundo, del marco institucional debe fluir un marco organizacional con roles claros y capacidades específicas para contratar y mantener un proyecto de APP. Generalmente, las Secretarías de Finanzas o las Tesorerías son las responsables de asegurara que la inclusión de los proyectos de inversión (privados o públicos) sean una prioridad nacional (o estatal) y que promuevan de manera transparente los objetivos fiscales, en el corto y largo plazo. El personal de esta Secretaría o Tesorería debe poseer capacidad suficiente para evaluar si un proyecto es asequible y si entrega la mejor “relación calidad – precio”.

También debe existir una unidad, comisión, comité o instituto dedicado a los proyectos de APP responsable de dar apoyo o encargarse directamente de crear, administrar y evaluar el proyecto de APP en profundidad. El personal de esta unidad requiere conocimientos financieros, legales, económicos y de administración de proyectos para apoyar y asegurar que la autoridad contratante obtenga la mejor “relación calidad – precio” en las fases de adquisición e implementación del proyecto de APP. Esta unidad debe de asegurar que los procedimientos del marco institucional se cumplan.

Por otro lado, debe existir una autoridad contratante responsable de implementar directamente los proyectos en los sectores específicos, sujeto a la aprobación, apoyo y monitoreo de las organizaciones anteriores. Esta autoridad también debe poseer capacidades técnicas específicas para contratar e implementar el proyecto de APP específico.

Adicionalmente, una autoridad auditora independiente de las organizaciones anteriores debe auditar y evaluar de manera ex post los proyectos de APP. Debe de ser una autoridad independiente que juzgue si el proyecto representó en efecto una buena, o la mejor “relación calidad – precio.” Además, generalmente ésta es la responsable de publicar periódicamente las lecciones aprendidas en relación a los proyectos de APP.

Estos roles y capacidades se pueden mantener en organizaciones que pueden ser del ámbito nacional o estatal. Sin embargo, lo recomendable es que cada uno de éstas se

mantenga de manera independiente para no mezclar responsabilidades y asegurar la rendición de cuentas.

Tercero, el marco institucional de las APPs, así como cada uno de los contratos de los proyectos debe ser claro, transparente, predecible, y no crear barreras a la entrada en los mercados. El acceso a la información y procesos de decisión entorno a los proyectos de APP deben ser abiertos al público en general. Un ambiente regulatorio con una alta integridad de acuerdo a las características previamente mencionadas reduce el costo al sector privado y fomenta las oportunidades de obtener y corroborar la mejor “relación calidad – precio.”

Para esto, se requiere que el gobierno tenga prácticas sanas (claras y transparentes), principalmente de contabilidad y presupuesto para plasmar la factibilidad económica de todas las APPs a lo largo de toda su vida. Esto significa que se contemple en el gasto gubernamental de los años fiscales que dure el proyecto, incluyendo calendario de pagos gubernamentales, costos presentes, futuros y garantías para riesgos de las APPs.

Además, la implementación de mecanismos de consulta con actores claves, como los beneficiarios directos de los proyectos, son esenciales y una parte integral del proceso de decisión e implementación entorno a los proyectos de APP.

El involucramiento de los usuarios en el diseño y monitoreo del proyecto de APP para garantizar que éste sí entregue la mejor “relación calidad - precio”, es fundamental como mecanismo de rendición de cuentas gubernamental. Por este motivo, es necesario que el gobierno defina claramente en los contratos los resultados de los proyectos de APP para que los usuarios del servicio monitorean la calidad de la entrega del mismo. Esto promueve que los servicios sean los necesarios y sean entregados con la calidad que se requiere. Además, este método garantiza también el control social de los usuarios. En algunos países europeos los usuarios se involucran a través de consultas

públicas a lo largo de las diferentes etapas de los proyectos de APPs, desde su aprobación hasta su implementación.¹¹

Cuarto, los proyectos de APP deben generar y mantener competencia en los mercados, es decir, introducir nuevos competidores en donde se implementen estos proyectos. Si esto no es posible, al menos los mercados deben de permanecer contestables¹² para permitir que, al menos, un privado alternativo al que esté en asociación con el gobierno entre al mercado. Además, las APPs no deben impactar de manera negativa en la claridad y transparencia de la regulación de estos mercados.

En la quinta sección del presente trabajo se comparará el marco institucional y organizacional de las APPs en México contra los cuatro factores descritos en esta sección. Sin embargo, antes de abordar dicha comparación se describe en la siguiente sección la evolución institucional de dicho marco a lo largo de casi dos décadas en México.

4. Evolución de los esquemas de asociación público privada en México

Ciertamente el gobierno federal mexicano, al igual que algunos gobiernos estatales, desde hace más de una década, han adoptado esquemas que permiten la participación privada en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos.

A nivel federal, los proyectos de APP en México iniciaron en el marco de importantes reformas de liberalización y privatización de los mercados mexicanos. En este contexto, a mediados de los noventa se dan los primeros cambios institucionales mediante la modificación de leyes para producir bienes públicos y la construcción de infraestructura, ésta a través de los esquemas conocidos como Pidiregas.¹³

¹¹ Ejemplos se pueden encontrar en vínculo de consultas públicas de la página web de la Comisión Europea: <http://ec.eureopa.eu/>

¹² Los mercados deben de permanecer sin barreras de entrada y salida.

¹³ Reforma al Artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y al Artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública con el propósito de promover proyectos de infraestructura productiva de largo plazo conocidos como Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro del Gasto (Pidiregas).

Los Pidiregas permitían que el privado, con fondos de inversión privada, construyera y transfiriera obra pública al gobierno, quien a su vez se comprometía a cubrir el costo de esta inversión por medio de la generación de ingresos derivados de la operación de dicha infraestructura y realizando pagos diferidos en un plazo largo, de conformidad a lo pactado en un contrato. Además, el marco institucional de estos proyectos sólo permitía su realización en los sectores estratégicos planeados conforme a los Artículos 25 y 28 de la Constitución. Por lo tanto, el arreglo organizacional que generó este marco incluyó principalmente a las paraestatales mexicanas encargadas de la actividad productiva del sector energético, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), quienes a su vez presentaban para aprobación sus proyectos Pidiregas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En menos de una década posterior a la creación de los Pidiregas, el marco institucional federal evolucionó de nuevo para permitir la participación privada no sólo en la construcción de infraestructura, sino también en su diseño, operación, mantenimiento y financiamiento para la prestación de servicios públicos. También se permitió este tipo de participación en otros sectores como el de salud, educación y el carretero¹⁴, en donde la infraestructura requerida es considerada como social y, por lo tanto, no constituye un proyecto autofinanciable por el privado como en el caso de los Pidiregas.

La modificación al marco institucional que permitió lo anterior consistió en la publicación de reglas para desarrollar lo que se conoce desde entonces como Proyectos de Presentación de Servicios (PPS), publicadas en el Diario Oficial el 9 de enero de 2004. Dicho esquema no sólo estuvo a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sino también de la Secretaría de la Función Pública, esta última encargada de vigilar los procesos de las compras públicas con recursos de la federación. Esto se debe a que el procedimiento de contratación con fondos federales, hasta antes de enero 2012,

¹⁴ En el sector carretero es la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) la encargada de otorgar concesiones (concuradas pública, transparente y competitivamente) para construir, explotar u operar, mantener, conservar, modernizar y ampliar la vía concesionada. Lo anterior se realiza de conformidad con la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, esto implica que además del contrato PPS para los proyectos de APP, el privado también contaba con un título de concesión.

se realizó con fundamento en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, su Reglamento y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

También los PPS fueron creados con el objetivo de involucrar la inversión privada en la provisión de servicios públicos, a través de contratos de largo plazo, en donde se repartían responsabilidades tanto para los privados como para el gobierno. Estos proyectos, además de permitir la participación privada en el diseño, financiamiento, modernización, operación y mantenimiento de infraestructura para obtener mayor eficiencia en la presentación de servicios a través de lograr economías de escala, también distribuyen los riesgos inherentes del proyecto entre el privado y el sector público. Es importante destacar que este esquema no permite que el sector privado entregue los servicios directamente al usuario, sino que lo hace al gobierno quien a su vez mantiene el control y la responsabilidad de ofrecer los servicios públicos y es quien realiza pagos al privado, los cuales están establecidos en los contratos de largo plazo.

De acuerdo con un estudio del Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM, 2010: 55), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), “[...] la implementación de los PPS en México significó un rompimiento de paradigmas respecto al desarrollo de infraestructura en Latinoamérica, promoviendo la adecuada planeación, autorización y seguimiento de proyectos, especialmente en el sector de infraestructura social. Asimismo, las bondades del esquema han promovido su implementación en el ámbito estatal, mejorando aspectos técnicos y la administración y mitigación de riesgos con base en las lecciones aprendidas del gobierno federal” (PIAPPEM, 2012: 120).

Lo anterior resulta de importancia porque los PPS constituyen la primera oportunidad para que los estados, se adentraran en este tipo de esquemas de APP, con el propósito de desarrollar su infraestructura y los servicios públicos en sus regiones.¹⁵ Se observa que este evento también marcó la pauta del desarrollo de marcos institucionales locales para normar las asociaciones de inversión público privadas con recursos locales.

¹⁵ Uno de los objetivos primordiales de estos proyectos consiste en el efecto social y económico positivo en el desarrollo regional.

En la Figura 2 de la siguiente sección se observa como la mayoría de los estados comenzaron con la implementación de sus propios marcos institucionales, basados en el marco institucional de los PPS federales, pero incluso, algunos de éstos tomaron la delantera implementando leyes específicas para sus asociaciones público privadas.¹⁶

Paralelamente al desarrollo del marco institucional de los PPS, para el sector carretero, y sin ser mutuamente excluyente, se llevaron a cabo cambios importantes impulsados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en conjunto con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), que derivaron en la implementación de un programa denominado Nuevo Esquema de Concesionamiento de Autopistas de Cuota (Nuevo Esquema). El programa permitía, crear asociaciones productivas con el concesionario el cual tenía la facultad de establecer la tarifa a cobrar siempre topada por la tarifa fijada por la SCT. Inclusive, a través de este Nuevo Esquema, el gobierno se podía comprometer a aportar recursos públicos para cubrir deuda, en caso de que surgiera del proyecto.

Otra figura que se creó dentro de este Nuevo Esquema fue el de Aprovechamiento de Activos Carreteros. Esta figura permitía concesionar paquetes de autopistas de altas especificaciones que hayan estado operando durante un periodo considerable y por autopistas de cuota por construir. Dichos paquetes también se concesionaban al sector privado mediante licitaciones públicas para la operación, conservación y explotación de activos adjudicados y al mismo tiempo construcción y posteriormente explotación de las nuevas autopistas que formaran parte del paquete. La diferencia entre el Nuevo Esquema y el de Aprovechamiento es que en el último no hay riesgo compartido entre el privado y el gobierno, pues el privado es quien lleva todo el peso.

Tanto los PPS, como el Nuevo Esquema y el de Aprovechamiento, tienen el objetivo de contribuir a reducir desequilibrios regionales e incrementar los beneficios socioeconómicos de la población al generar mayores vías de comunicación. En particular, los proyectos carreteros desarrollados bajo estos esquemas, además, tienen el propósito de extender la comunicación entre los centros de producción y de consumo,

¹⁶ Este es el caso de Baja California, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas quienes hicieron sus leyes de APPs.

generar empleos directos e indirectos, impulsar el potencial del desarrollo nacional y regional e incrementar la eficiencia del mercado doméstico (PIAPPEM, 2010: 79).

Desde la implementación de estos primeros marcos institucionales que permitieron la asociación del privado con el gobierno para desarrollar infraestructura y proveer servicios públicos, mucho ha reportado el gobierno sobre sus logros y beneficios nacionales y regionales.¹⁷ Sin embargo, poco se ha realizado desde la academia o la sociedad civil para corroborar estos resultados.

En parte, lo anterior ocurre porque el análisis de los resultados de las APPs requiere de un conocimiento profundo de distintas materias, tanto desde la perspectiva económica y jurídica, como la financiera o de competencia económica, y la de los sectores particulares en donde se han llevado a cabo estos proyectos. Por otra parte, cuando se inició la implementación de dichos esquemas, México aún no era un país con instituciones democráticas en el sentido en que no existían mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, tanto a nivel federal como estatal, que permitieran tener acceso a la información requerida para analizar sus resultados.

Sin embargo, y a pesar de que ahora México, y sus estados, cuentan con gobiernos democráticos, y con algún tipo de marco institucional y organizacional para exigirles transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas, el estudio del impacto de estos proyectos aún es muy limitado. El Banco Interamericano de Desarrollo, con su proyecto PIAPPEM, es el que ha tratado de realizar esta labor titánica y de manera aislada.

El PIAPPEM ha realizado un trabajo descriptivo y de impacto importante de estos primeros esquemas de APPs en México y encontró que los Pidiregas han ocasionado fuertes presiones de gasto derivados de un flujo neto esperado insuficiente para cubrir los pagos programados. En lo que respecta a los PPS concluye que han tenido éxito en su adopción, lo que los ha convertido en el principal esquema promovido por los

¹⁷ Consultar proyectos en la página web de la SCT. <http://www.sct.gob.mx>.

gobiernos estatales, en particular para el desarrollo de infraestructura carretera.¹⁸ Además, se asegura que los PPS han generado beneficios económicos superiores a los que se obtendrían si dicho proyecto se llevara a cabo mediante esquemas tradicionales de obra pública (PIAPPEM, 2010: 120).

Por lo anterior, no es de extrañar que el esquema de PPS haya inspirado el marco institucional federal de las Asociaciones Público Privadas. Es así que en el 2009, después de más 15 años de que se concibieron los primeros marcos institucionales para este tipo de asociaciones se presentara una iniciativa con proyecto de Ley de Asociaciones Público Privadas en el Congreso federal.¹⁹ El objetivo de este proyecto de Ley era la de formalizar las asociaciones del gobierno federal con los particulares para la prestación de servicios, incluidos aquellos que requieran construir infraestructura. Esta iniciativa formó parte de un conjunto de iniciativas gubernamentales para incrementar la competitividad, el crecimiento económico y el desarrollo de México y sus estados durante la administración de Luis Felipe Calderón Hinojosa.

El 15 de enero del 2012 se promulga la Ley de Asociaciones Público-Privadas y con esto México da un paso importante a nivel federal para proveer de mayor seguridad y certeza jurídica a los privados que se asocian con el gobierno, compartiendo riesgos, en proyectos de infraestructura de largo plazo. También formaliza el esquema para conjuntar recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas. La Ley también incluye un importante componente de transparencia, a través del cual instruye a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a mantener registros públicos de todas las obras y contratos.

En lo que respecta a nivel local, son ya veinticuatro estados que cuentan con leyes para regular la relación entre el gobierno y el sector privado en proyectos de inversión. La tendencia indica que cada vez más Estados buscarán beneficiarse de este tipo de mecanismos.

¹⁸ Como se puede corroborar en la Figura 2 de la siguiente sección.

¹⁹ El proceso legislativo que se requirió para su aprobación se puede consultar en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

5. Análisis de los marcos institucionales y organizacionales de las APPs en México

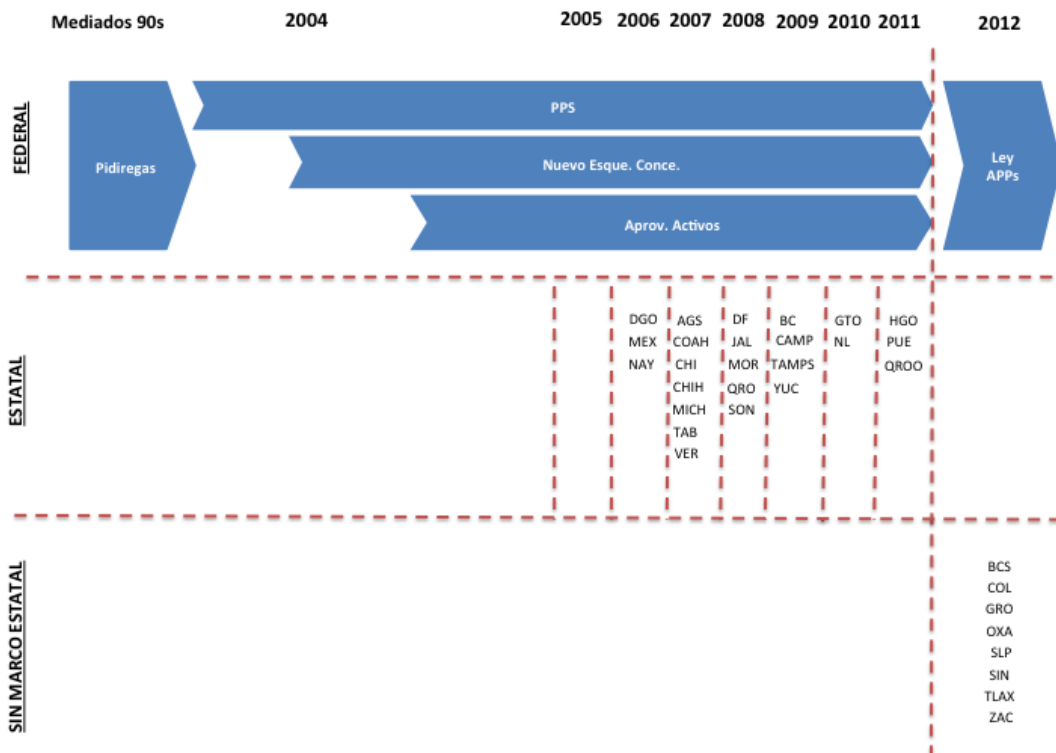
Como ya se mencionó en la introducción de este trabajo, la evolución tanto de las instituciones como de las organizaciones son de tal importancia para el desarrollo económico de acuerdo al argumento de Douglas North (1993). En este trabajo, se retoma dicho argumento el cual resulta significativo en cuanto al caso de las APPs al tener estos mecanismos de asociación entre el público y el privado un trasfondo institucional y organizacional que permiten buscar el desarrollo económico. En la siguiente figura se observa la evolución institucional de las Asociaciones Público Privadas a nivel federal y estatal.

En total veinticuatro estados han adoptado esquemas institucionales para normar la participación público privada en proyectos de inversión. Salvo los estados de Baja California, Hidalgo, Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, que cuentan con marcos institucionales específicos para las APPs, los demás adoptaron marcos para esquemas PPS.²⁰ También se observa que existen varios estados rezagados en esta materia al no haber adoptado ningún tipo de marco institucional. Estos estados son Baja California Sur, Colima, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas.²¹

²⁰ Durango, Aguascalientes, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Michoacán, Tabasco, Veracruz, Distrito Federal, Jalisco, Morelos, Querétaro, Campeche, Yucatán, Guanajuato, Puebla y Quintana Roo.

²¹ Como se indica en el informe del PIAPPEM 2010, los estados como Oaxaca y Zacatecas han tenido experiencias en esta materia pero sólo con recursos federales y bajo dicho marco institucional ya que ninguno de los dos estados cuenta con regulación local.

Figura 2 – Evolución del marco institucional en torno a los esquemas de asociación público privada en México



Elaboración propia

Con el objetivo de realizar la comparación del marco institucional y organizacional de las APPs en México contra las cuatro condiciones esenciales descritas en la tercera sección del presente trabajo, se desarrolló un procedimiento cuantitativo que permite evaluar el apego de los marcos institucionales y organizacionales con estas condiciones. Además, como resultado del procedimiento se desarrolló una escala que permite ubicar qué tan cerca o lejos se encuentran dichos marcos de estas condiciones.

Procedimiento cuantitativo para evaluar el apego

Como se menciona en el párrafo anterior, la comparación se realiza de conformidad con las cuatro condiciones mencionadas, en orden de prioridad, en la tercera sección del presente documento.

Por lo anterior, la primera condición a comparar corresponde a la especificidad y solidez del marco institucional. A esta condición se le otorgó una puntuación total de diez puntos distribuidos de la siguiente manera:

(C1) Condición 1: Especificidad y solidez del marco institucional	Calificación máxima
C1.1 se otorga una calificación de dos punto cinco si existe promulgada una ley de APP, dos puntos si la ley es para PPS, un punto punto cinco si en lugar de ley se cuenta sólo con reglas, y cero si no se cuenta con ningún marco normativo	2.5
C1.2 se otorga una calificación de dos punto cinco puntos si existe un reglamento para la ley de APP, dos puntos si el reglamento es para PPS, y cero si no existe reglamento	2.5
C1.3 se da una calificación máxima de un punto si el marco normativo contempla la aprobación de proyectos que estén alineados con algún tipo de plan público de objetivos gubernamentales	1
C1.4 se otorga un máximo de uno punto cinco puntos si existe reglamento o disposición administrativa secundaria que provea una descripción detallada de las medidas cuantificables para la evaluación y aprobación de los proyectos de APP (si permiten cuantificar la mejor "relación calidad – precio", entre menos específica sea la descripción la puntuación va disminuyendo hasta llegar a los cero puntos)	1.5
C1.5 se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero para medidas no cuantificables	1.5
C1.6 se da una puntuación máxima de uno si la ley o el reglamento presentan una descripción de la estructura del contrato de APP	1
Total	10

La segunda condición a comparar corresponde al marco organizacional en donde se describen roles y capacidades. A esta condición se le otorgó una puntuación total de diez puntos distribuidos de la siguiente manera:

(C2) Condición 2: Marco organizacional	Calificación máxima
C2.1 se otorga una calificación máxima de dos punto cinco puntos si el marco institucional incluye y describe las funciones de la Secretaría (principalmente la de Finanzas o la Tesorería) responsable de la aplicación de este marco	2.5
C2.2 se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero para la unidad, comité, comisión o instituto específico para, al menos, el asesoramiento en el desarrollo y presentación para aprobación del proyecto de APP	2.5
C2.3 se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero para la unidad contratante	2.5
C2.4 se aplica el mismo criterio para el punto anterior pero para la existencia de una entidad auditora independiente	2.5
Total	10

La tercera condición a comparar corresponde al los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas incluidos en el marco institucional. A esta condición se le otorgó una puntuación total también de diez puntos distribuidos de la siguiente manera:

(C3) Condición 3: Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas	Calificación máxima
C3.1 se otorga una calificación máxima de dos puntos si se cuenta con una ley de contabilidad gubernamental que permita el reporte multianual de los gastos relativos a los proyectos de APP	2

C3.2 se otorga una calificación máxima de dos puntos si se cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información gubernamental	2
C3.3 se otorga una puntuación máxima de tres puntos si el marco institucional de APPs o PPS contempla mecanismos explícitos de transparencia y acceso a la información de estos proyectos	3
C3.4 se aplica el mismo criterio que en el punto anterior pero con la provisión que incluye la figura de consulta pública o involucramiento de actores claves (beneficiarios de los proyectos) en la selección y monitoreo de la implementación de los proyectos.	3
Total	10

La cuarta y última condición a comparar corresponde a la inclusión de la provisión en el marco institucional de APPs o PPS en relación a la protección y promoción de la competencia y libre concurrencia en los procesos de selección y adjudicación de los contratos.

(C4) Condición 4: Provisiones para la promoción y protección de la competencia	Calificación máxima
C4.1 se otorga una calificación máxima de diez puntos si existe esta provisión en el marco institucional de APP o PPS.	10
Total	10

Los resultados del análisis de comparación y apego realizados para el marco institucional y organizacional vigente a diciembre del 2012, para el gobierno federal y las treinta y dos entidades federativas se incluye en el anexo 1 del presente artículo. Los resultados de este análisis consisten en el insumo de la escala de resultados que se describe a continuación.

Escala de apego

La escala representa un continuo de valores que tienen un mínimo de cero y un máximo de diez. Los valores específicos que capturan el apego individual de cada entidad y el gobierno federal se obtienen a través de realizar un promedio ponderado de los resultados de las comparaciones con las cuatro condiciones.

Las ponderaciones que se otorgan también están determinadas de acuerdo al orden de prioridad que se menciona en la sección tres. Precisamente es el orden de prioridad de la condición lo que permite asignar una ponderación a cada una de las condiciones y, a su vez, determinar de una manera cualitativa el peso, o importancia relativa de cada una.²² A continuación se presenta el peso asignado a cada una de las condiciones.

Condición	Ponderación	Justificación
C1	30%	Primordial contar con reglas del juego que normen el esquema de APP
C2	30%	Primordial contar con roles y capacidades claras para implementar el esquema de APP
C3	25%	Fundamental contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas para evaluar la efectividad del esquema de APP
C4	15%	Importante contar con mecanismos que promuevan la competencia para asegurar que el privado es el más competente para participar en la APP

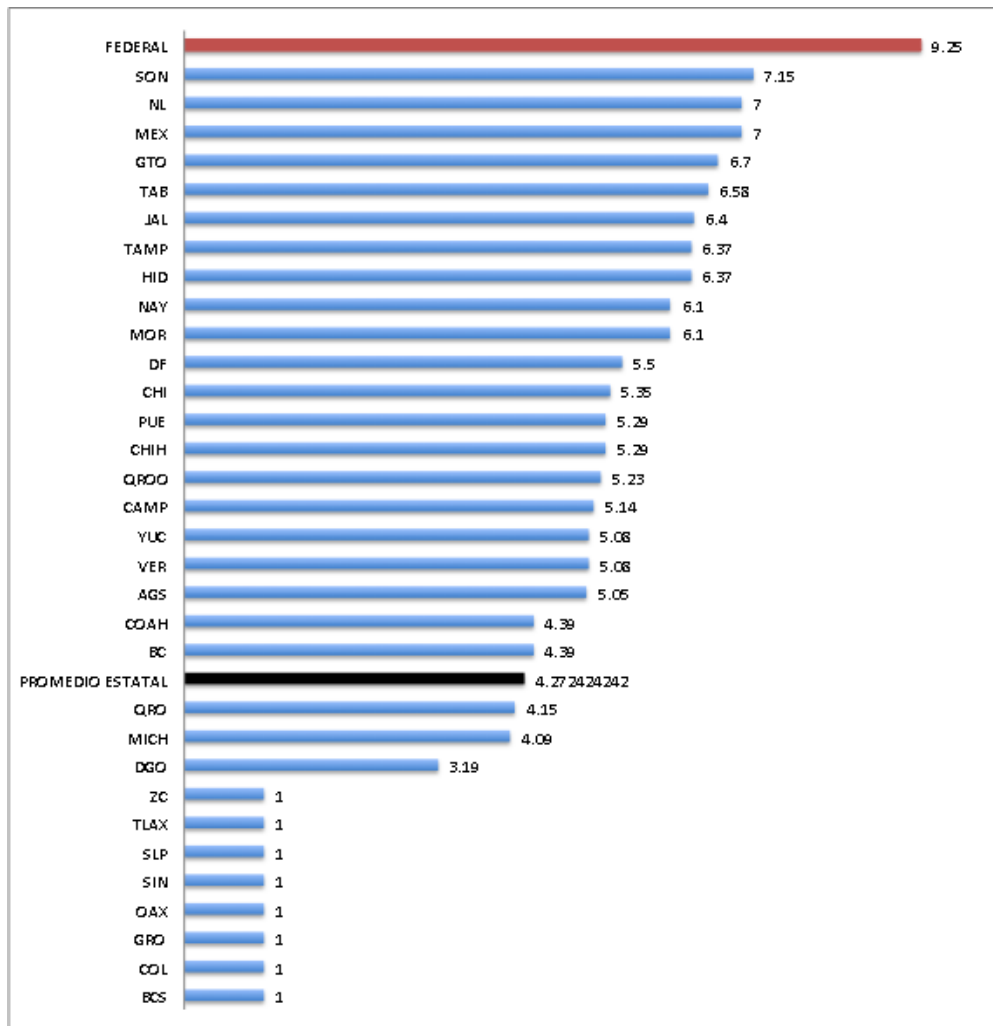
Las ponderaciones anteriores se incorporan en la siguiente ecuación que se aplica tanto al marco federal como a los de los estados con la finalidad de determinar la posición de cada uno de ellos en la escala de apego.

$Posición_i = 0.30C1_i + 0.30C2_i + 0.25C3_i + 0.15C4_i$ donde $i = 0, 1, 2, \dots, 33$ y corresponde al i -ésimo marco normativo analizado, esto es el federal y el de las 32 entidades federativas.

²² En una etapa posterior del presente trabajo de investigación se pretenden llevar a cabo encuestas locales con legisladores, funcionarios públicos, sector privado, academia y consumidores que permitan corroborar y/o modificar las calificaciones de cada condición así como los ponderadores determinados en este trabajo.

Los resultados de la siguiente figura demuestran que el marco institucional y organizacional más apegado a las condiciones especiales necesarias y suficientes que determinan el éxito de los proyectos de APP es el recientemente adoptado por el gobierno federal. La puntuación que obtiene este marco es de nueve punto veinticinco puntos de un total del diez. Lo anterior se debe a las debilidades en materia de rendición de cuentas que tiene dicho marco, en particular sobre la ausencia de mecanismos que permitan la participación de los beneficiarios en la decisión y evaluación de los proyectos.

Figura 3 – Escala de posiciones respecto al apego de los marcos institucionales y organizacionales de los esquemas de asociación público privada con las condiciones esenciales que tienden a asegurar su éxito



Elaboración propia

Por otro lado, también se observa que la mayoría de los estados que adoptaron marcos institucionales y organizacionales para las APPs y PPS se encuentran por arriba del promedio estatal y solo tres estados que cuentan con este marco se encuentran por debajo de este promedio.

6. Recomendaciones y modelo a seguir para mejorar las APPs en México

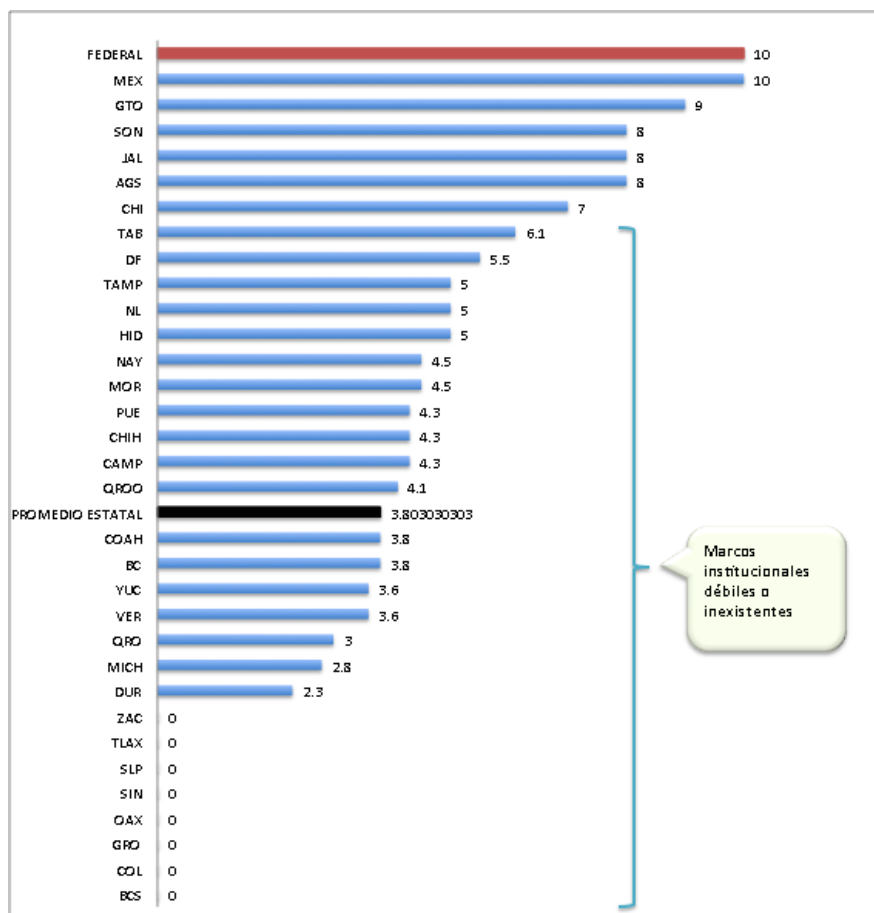
Como se mencionó en la sección anterior, el marco institucional y organizacional más apegado a las recomendaciones internacionales es el Federal. Por lo tanto, el modelo de esquema que se recomienda seguir para modificar los existentes en los estados o adoptarlos en los que aún no cuentan con éste es el promulgado en enero del 2012 por el Ejecutivo Federal.

Por otro lado, gracias a la escala de apego y a los resultados obtenidos por cada estado de acuerdo a cada una de las condiciones esenciales, resulta más sencillo detectar las áreas de oportunidad que se pueden atender a fin de adoptar aquellos cambios institucionales y organizacionales que permitan favorecer el alcance del éxito de los proyectos y su confirmación por parte de cualquier ciudadano.

Especificidad y solidez del marco institucional

Con una calificación máxima a alcanzar de diez puntos, el marco institucional que obtiene esta puntuación es el federal. Con la misma puntuación le sigue en el ámbito estatal el Estado de México. Posteriormente se observan dieciséis estados ubicados por encima del promedio estatal correspondiente a tres punto ochenta, un promedio considerado muy bajo por encontrarse a una distancia de más de seis puntos del valor más alto. Por debajo de este promedio se encuentran siete estados con una puntuación muy baja que fluctúa entre tres punto ocho y dos punto tres puntos. Si se considera en el análisis a la medida de dispersión correspondiente a la desviación estándar, se observa que ésta tiene un valor de tres punto cero.

Figura 4 – Escala de posiciones respecto al apego con la especificidad y solidez del marco institucional



Si se supone que los datos se distribuyen de manera normal, el valor de la desviación estándar indica que los estados que se encuentran a una desviación abajo y arriba de la media, y los que se encuentra a dos y tres desviaciones por debajo de la media se encuentran en una situación en la que su marco institucional es inexistente o débil procedimentalmente. En el caso de debilidad, dicho marco no permitirá obtener una medición confiable para la “relación calidad - precio” en los proyectos que se realicen bajo los esquemas de asociación público privada y, por lo tanto, requiere modificaciones significativas. Esta situación representa un reto importante para México ya que de los treinta y tres marcos analizados veintiséis se encuentran en situación de debilidad.

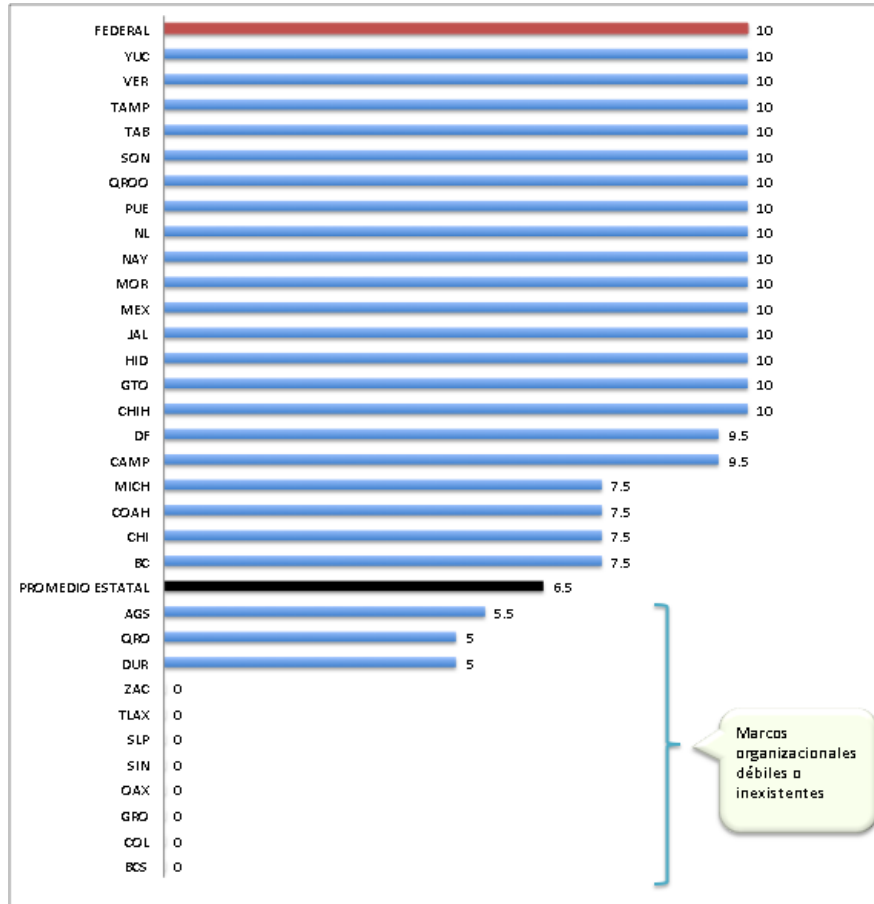
Marco organizacional - roles y capacidades

Con una calificación máxima a alcanzar de diez puntos, el marco organizacional que obtiene esta puntuación es el federal. Con la misma puntuación le siguen en el ámbito estatal los quince estados que se muestran en la Figura 5. Posteriormente se observan dos estados con una puntuación de nueve punto cinco y cuatro estados con una puntuación de siete punto cinco. Todos estos marcos se encuentran por arriba del promedio estatal cuyo valor es de seis punto cinco puntos, considerado alto por estar a tres punto cinco puntos por debajo de la puntuación máxima. Si consideramos en el análisis a la medida de dispersión de la desviación estándar se observa que ésta tiene un valor de cuatro punto diecisiete puntos.

Si se mantiene el supuesto que los datos se distribuyen de manera normal, el valor de la desviación estándar indica que los estados que se ubican a tres desviaciones por debajo de la media se encuentran en una situación en la que su marco organizacional es inexistente o débil por no contar con alguna de las organizaciones consideradas como necesarias.

En la condición de debilidad se encuentran tres estados que requieren modificaciones significativas para poder obtener puntuaciones mayores. No obstante lo anterior y si se considera que veintidós de los treinta y tres marcos analizados se encuentran por arriba de la media, se puede inferir que la mayoría de los marcos proveen de estructuras organizacionales con roles y capacidades específicas que permiten la implementación de esquemas de participación público privada, ya sea en las formas de APP o PPS.

Figura 5 – Escala de posiciones respecto al apego con el marco organizacional



Mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

Como se menciona con anterioridad, el marco institucional federal adolece de mecanismos de rendición de cuentas que permitan la participación ciudadana a través del mecanismo de consultas.

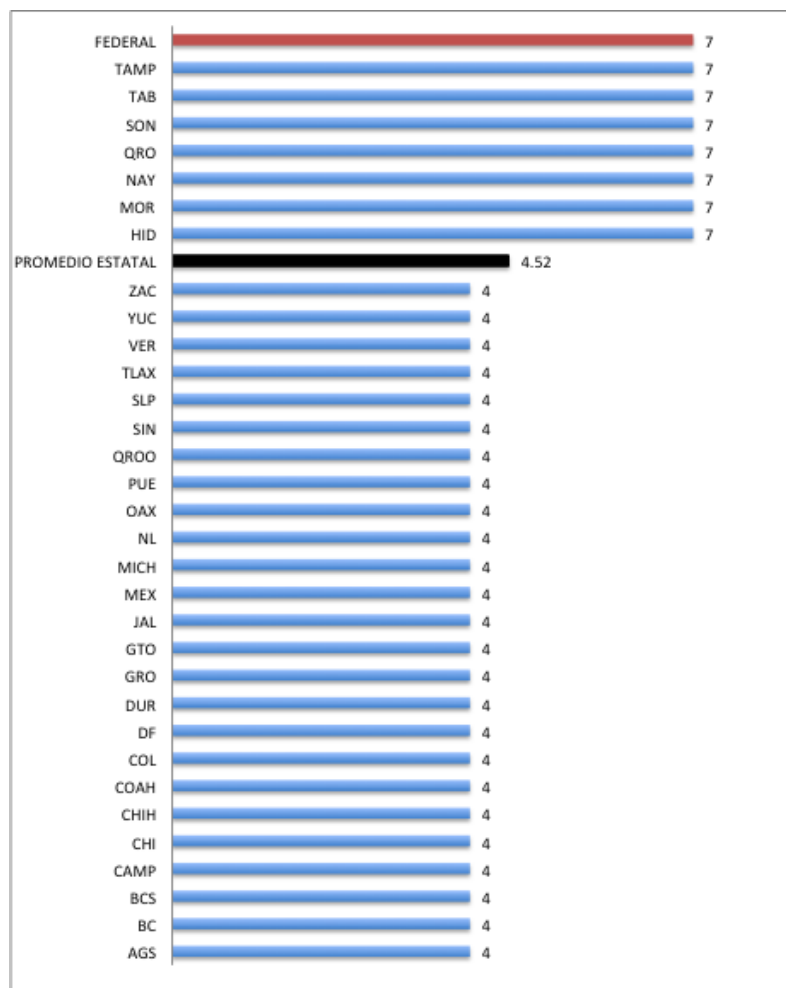
Cabe señalar que este mecanismo también se encuentra ausente en todos los marcos institucionales locales.

En el presente análisis de apego se observa que ningún marco obtiene la calificación máxima y tan solo ocho de éstos se encuentran por arriba del promedio, todos con una puntuación de siete.

También es importante destacar que todos los estados que se encuentran por debajo de la media obtienen una calificación por lo menos de cuatro puntos ya que cuentan con marcos específicos para su contabilidad gubernamental, así como de leyes de transparencia y acceso a la información.

Con base en los resultados obtenidos en esta comparación se observa que los retos más importantes para mejorar los marcos institucionales, tanto a nivel federal como el de los estados, están relacionados con los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas (en particular a través del mecanismo de consulta pública).

Figura 6 – Escala de posiciones respecto al apego con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas



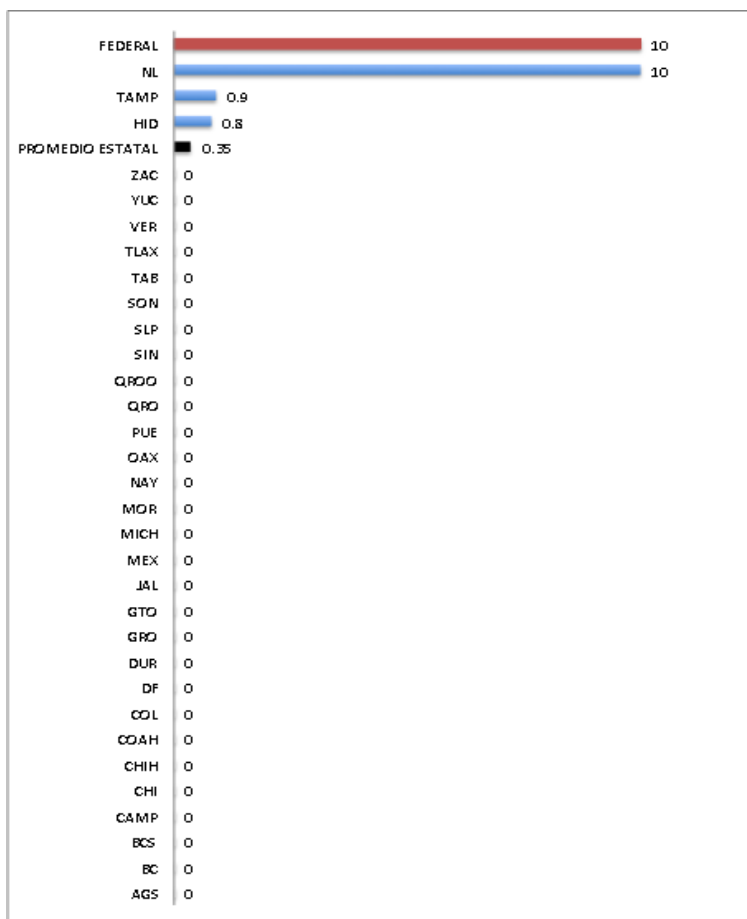
Sin duda, el que estos marcos de asociación público privada mejoren en este aspecto, les podría otorgar mayor legitimidad a estos mismos, como al éxito que alcancen los propios proyectos derivados de éstos, ya que sería más fácil consultarlos por parte de la ciudadanía si es que así lo desean.

Provisiones de competencia

Como se observa en la siguiente figura, también existe un área de oportunidad importante en la inclusión de provisiones de competencia y libre concurrencia que aseguren que los mercados en donde se desarrollen los proyectos de APPs o PPS sean lo más competitivos posible.

Los resultados del análisis de apego demuestran que sólo los marcos federal y el del estado de Nuevo León obtienen la calificación máxima de diez punto. Fuera de estos dos, sólo Tamaulipas e Hidalgo contemplan estas provisiones pero de manera tan general que ni siquiera alcanzan la puntuación de uno.

Figura 7 – Escala de posiciones respecto al apego con las provisiones de competencia



Conclusiones y trabajo futuro

El cambio o evolución institucional y organizacional que definió Douglas North se puede observar de manera práctica en la transformación que han sufrido tanto las reglas del juego, como las propias organizaciones que las aplican en torno a la relación público privada en proyectos de inversión en el ámbito federal y estatal en México

Por otro lado, la transformación del Estado mexicano, así como su modelo de gestión pública, principalmente desde los años noventa del siglo pasado y hasta la fecha, han jugado un rol fundamental en incluir los esquemas que sean más efectivos en torno a la relación público privada.

Sin embargo, a partir del procedimiento cuantitativo desarrollado en el presente trabajo y del cual se deriva la escala de apego con las condiciones esenciales, internacionalmente aceptadas, para asegurar un mayor éxito de los proyectos de APP, se puede observar que el marco institucional presente en el ámbito federal, así como el de los estados, contiene importantes áreas de mejora.

El área de oportunidad que se considera de mayor relevancia es el relacionado con la inclusión de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Se destaca la oportunidad que existe para mejorar en este aspecto ya que en su ausencia resulta casi imposible para la ciudadanía corroborar el efecto que tienen estos marcos en el desempeño de la economía nacional y regional, así como en el beneficio directo para los ciudadanos.

Por lo anterior, este trabajo no se enfoca en evaluar si los marcos institucionales y organizacionales de las APPs o PPS en México han sido exitosos, sino sólo evaluar los marcos institucionales y organizacionales para ver si tienen posibilidad de éxito de acuerdo al apego a las cuatro condiciones internacionalmente consideradas como factores esenciales para favorecer el éxito de los proyectos que se lleven a cabo en estos marcos. Queda para el futuro analizar y evaluar si los beneficios obtenidos en Europa a través de la implementación de proyectos de APP, mismos que se resumen en la introducción del trabajo, pueden ser también obtenidos en México.²³

Para lograr lo anterior, se espera construir una muestra de proyectos federales y estatales de los cuales se pueda obtener información que permita analizar si éstos han sido exitosos. Esta tarea se abordará posteriormente y los resultados se reportarán en un documento por separado.

Asimismo, queda para una etapa posterior del presente trabajo el levantamiento de encuestas locales con legisladores, funcionarios públicos, sector privado, academia y

²³ Beneficios tales como: Aceleración de la provisión de la infraestructura, implementación acelerada, reducción en los costos de la vida total del proyecto, mejor adjudicación del riesgo, mejora en los incentivos para el desempeño, mejora en la calidad y el precio del servicio, generación de ganancias adicionales, y mejora en la gestión pública.

consumidores que permitan corroborar y/o modificar las calificaciones y ponderadores determinados en este trabajo.

Referencias

Aguilar Villanueva, L.F. (2010), “El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis” en *Frontera Norte*, vol. 22, núm. 43, 1987-213.

Banco Interamericano de Desarrollo, (1995), *Fostering Infrastructure Development in Latin America and the Caribbean. Strategy Proposal* (online). <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=352337>

Banco Mundial, (2001), *Infrastructure Coverage and the Poor: A Global Perspective*, (online). <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-2551>

Bitran, E., & Villena, M. (2010), “El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile: Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional” en *Estudios Públicos*, núm. 117.

Bracey, N., & Moldovan, S. (2006), “Public-Private-Partnerships: Risks to the Public and Private Sector” en *6th. Global Conference on Business and Economics*. Boston.

Bresser Pereira, L.C., (1998), “La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control” en *Instituto de Desarrollo Económico y Social*, vol. 38, núm. 150, pp. 517-550.

Chong A. y López-de-Silanes F., (2003), “The Truth about Privatization in Latin America” en *Latin American Research Network*, Inter-American Development Bank. Research Network Working Paper #R-486.

Comisión Europea, (2003), *Guidelines for Successful Public – Private Partnerships* (online) en http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/pppguide.htm

EPEC, (2011), *The Guide to Guidance. How to prepare, produce and deliver PPP projects* (online) en www.eib.org/epec/resources/guide-to-guidance-en.pdf

Ejersbo, N., & Greve, C. (2002), *When Public-Private Partnerships Fail: The extreme case of the NPM-inspired local government of Farum in Denmark*. Odense, Universidad de Copenhagen, Departamento de Ciencia Política.

Laffont, J. J. y Tirole, J., (1993), *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, Cambridge, MIT Press.

Medalye, J. (2006, Noviembre 21). *Support and opposition of public-private partnerships*. Retrieved agosto 12, 2013, from The Encyclopeida of Earth: <http://www.eoearth.org/view/article/156347/>

Natera Peral, A., (2005), #La gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública” en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 33-34 mayo-diciembre (online). Accesible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=391>

North, D., (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México DF, Fondo de Cultura Económica.

OCDE, (2001), “Guiding Principles on Using Infrastructure to Reduce Poverty” en *Promoting Pro-Poor Growth: Infrastructure* (online). <http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/36301078.pdf>

OCDE (a), (2012), *Background paper on Excessive Prices. Working Party 2*. DAF/COMP/WP2(2011)7/REV1 (online). <http://www.oecd.org/regreform/liberalisationandcompetitioninterventioninregulatedsectors/49482277.pdf>

OCDE (b), (2012), *Public Governance and Territorial Development Public Management Committee*. 32nd Annual meeting of Working Party of Senior Budget Officials 6-7 June, Luxembourg. Hand-out. From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnership (online). <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/48144872.pdf>

PIAPPEM, (2010), *Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos*. Patrocinado por el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (online). <http://www.piappem.org/file.php?id=295>

Rabotnikof, N., (1998), “Público-Privado” en *Debate Feminista* 18, p. 3-13.

Sanger, T., & Crawley, C. (2009, Abril), “The Problem with Public-Private Partnerships: Economic crisis exposes the high costs and risks of P3s” en *Canadian Centre for Policy Alternatives*.

Anexo

Legislación consultada:

Código Administrativo del Estado de México, disponible en:

<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>

Dictamen de las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial, de Hacienda y Crédito Público, y Estudios Legislativos, a la minuta con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, disponible en:

http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/3/2011-12-14-1/assets/documentos/dictamen_minutaLAPP.pdf

Iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, presentada por el Titular del Ejecutivo, disponible en:

<http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=1014>

Ley de Asociaciones Público Privadas, disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP.pdf>

Ley de Expropiación, disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>

Ley General de Contabilidad Gubernamental, disponible en:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCG.pdf>

Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Aguascalientes/wo18683.pdf>

Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas Para El Estado de Baja California, disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=105>

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Estado de Baja California, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2008/CDBienesPub/pdf/B0.pdf>

Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Campeche, disponible en: http://www.congresocam.gob.mx/LX/index.php?option=com_content&view=article&id=1102:decreto-138&catid=10:decretos&Itemid=21

Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas, disponible en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Leyes/proyectos.pdf>

Ley de Concesiones de Servicios en Infraestructura Pública para el Estado de Chiapas, disponible en: <http://www.congresochiapas.gob.mx/index.php/Legislacion-Vigente/ley-de-concesiones-de-servicios-e-infraestructura-p-blica-para-el-estado-de-chiapas.html>

Ley de Proyectos de Inversión Pública a Largo Plazo del Estado de Chihuahua, disponible en: <http://www.congresochoihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/774.pdf>

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios para el Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en: <http://www.poderjudicialcoahuila.gob.mx/normatividad/index.php?tsj=02&n=1>

Ley de Proyectos para Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=107>

Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Durango, disponible en: <http://congresodurango.gob.mx/Leyes/PIPS.pdf>

Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública para el Estado de Guanajuato, disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/leyes?page=2>

Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponible en: <http://sfa.guanajuato.gob.mx/pdf/2013/proyectos.pdf>

Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo.php?edo=13&idPoder=2&liberado=No>

Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, disponible en:

http://programas.jalisco.gob.mx/pdfLeyes/Ley_Proyectos_Inversion_Prestacion_Servicios_Jalisco.pdf

Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/despliegaedo2.php?ordenar=&edo=16&catTipo=4>

Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, disponible en: <http://www.transparenciamorelos.mx/leyes/77.pdf>

Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit, disponible en:

http://www.nayarit.gob.mx/transparenciafiscal/marcoregulatorio/leyes/asociaciones_publico_privadas.pdf

Ley de Asociaciones Público Privadas para el Estado de Nuevo León, disponible en:

http://sg.nl.gob.mx/Transparencia_2009/Archivos/AC_0001_0002_0056918-0000001.pdf

Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio para los proyectos de prestación de servicios a largo plazo y sus anexos del Distrito Federal, disponible en: cgsservicios.df.gob.mx/prontuario/vigente/1733.doc

Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado Libre y Soberano de Puebla, disponible en:

http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Puebla/Ley_PPS_Puebla_11-02-2011.pdf

Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro, disponible en:

<http://www.legislaturaqro.gob.mx/asuntos-legislativos/consulta/leyes.html>

Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Quintana Roo, disponible en:

<https://shacienda.qroo.gob.mx/dpublica/bajar.php?Id=216>

Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora, disponible en:

http://www.congresoson.gob.mx/Leyes_Archivos/doc_207.pdf

Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/TABASCO/Leyes/TABLEY74.pdf>

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del Estado de Tabasco, disponible en:

<http://tempo.congresotabasco.gob.mx/documentos/2013/LXI/OFICIALIA/Ley%20de%20Adquisiciones,%20Arrendamientos%20y%20Prestacion%20de%20Servicios%20del%20Edo.pdf>

Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas, disponible en:

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Tamaulipas/wo26187.pdf>

Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, disponible en: <http://www.legisver.gob.mx/?p=ley>

Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Yucatán, disponible en: http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Yucatan/LEY_%20P%20PS.pdf

Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5276519&fecha=05/11/2012

Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes, disponible en: <http://www.piappem.org/file.php?id=116>

Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas, disponible en: <http://www.haciendachiapas.gob.mx/marco-juridico/Estatal/informacion/Reglamentos/Ley-Proyectos.pdf>

Reglamento de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, disponible en: http://www.fimevic.df.gob.mx/documentos/transparencia/reglamento_local/RLADF.pdf

Reglas para realizar los proyectos y contratos de Prestación de Servicios a largo plazo para la Administración Pública del Distrito Federal, disponible en: http://www.finanzas.df.gob.mx/presupuestal/documentos/reglas_prestacion_servicios.pd

Reglamento del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del Estado de México "De la Participación Público-Privada en Proyectos para Prestación de Servicios", disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2007/jun196.pdf>

Reglamento de la Ley de Proyectos de prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponible en: <http://sfa.guanajuato.gob.mx/pdf/2011/reglamento-proyectos-011.pdf>

Reglamento de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato, disponible en: http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Guanajuato/Reglamento LeyPPS_%20Guanajuato P.O. 24-Dic-2010.pdf

Reglamento de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus municipios, disponible en: <http://info.jalisco.gob.mx/sites/default/files/leyes/Reglamento Ley Proyectos Inversio n Jalisco.pdf>

Reglamento de la Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora, disponible en:

http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Sonora/Reglamento_Ley_APP.pdf

Reglamento de la Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Tabasco y sus Municipios, disponible en:

http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Leyes/Tabasco/reglamento_ley_proyectos.pdf