

Revista Técnica

sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior

Número 12

- *La Corrupción como accidente normal: apuntes para una política anticorrupción*

Fernando Nieto Morales

- *Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio*

Mariela Díaz Sandoval

- *Centralización por vías nuevas. La expansión de órganos autónomos con capacidades nacionales en México*

Omar Báez Caballero

- *Estudio General sobre las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal*

Fernando Cervantes Flores

- *Cédula de Identidad, instrumento para construir un Padrón Nacional de Beneficiarios confiable*

Ángel Trinidad Zaldívar

Revista Técnica

de la Auditoría Superior de la Federación

Número 12

Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior.

Año 7, número 12,

agosto de 2017 - febrero de 2018.

Publicación semestral editada, publicada y distribuida por la Auditoría Superior de la Federación. Av. Coyoacán 1501, Col Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México. Reserva de Derechos al uso exclusivo 04-2012-020212580700-102, ISSN 2007-5391, ambos expedidos por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Certificado de Licitud de Título y Contenido No. 15583, expedido por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la SEGOB.

Responsable de la Distribución: Auditoría Superior de la Federación.

Editor responsable: Lic. Fernanda Sordo, Av. Coyoacán 1501, Col Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México.

Impresa en los talleres de Editorial COLOR S.A. de C.V., Col. Sta. Ma. La Ribera, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06400 México, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir en febrero de 2017, con un tiraje de 500 ejemplares.

Los artículos firmados se consideran responsabilidad exclusiva de su autor y no necesariamente coinciden con los puntos de vista de la Auditoría Superior de la Federación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Auditoría Superior de la Federación.

ÍNDICE

Introducción	5
<i>La Corrupción como accidente normal: apuntes para una política anticorrupción</i>	7
Fernando Nieto Morales <i>Profesor investigador de El Colegio de México</i>	
<i>Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio</i>	21
Mariela Díaz Sandoval <i>Doctora en Ciencias Sociales</i>	
<i>Centralización por vías nuevas. La expansión de órganos autónomos con capacidades nacionales en México</i>	37
Omar Báez Caballero <i>Candidato a Doctor en Ciencias Políticas y Sociales</i>	
<i>Estudio General sobre las Tecnologías de la Información y Comunicaciones en la Administración Pública Federal</i>	56
Fernando Cervantes Flores <i>Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de la Auditoría Superior de la Federación</i>	
<i>Cédula de Identidad, instrumento para construir un Padrón Nacional de Beneficiarios confiable</i>	78
Ángel Trinidad Zaldívar <i>Titular de la Unidad de Sistemas, Información y Transparencia de la Auditoría Superior de la Federación</i>	
Bibliografía	98



Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio

Mariela Díaz Sandoval

Doctora en Ciencias Sociales

En México, el esquema de asociación público-privada se ha convertido en uno de los principales instrumentos para generar infraestructura y proveer servicios públicos en los tres órdenes de gobierno. Si bien, desde el sexenio de Vicente Fox la colaboración entre sector público y privado fue puesta en marcha por medio de los Proyectos de Prestación de Servicios, fue hasta el año 2012 cuando el Congreso de la Unión aprobó la Ley de Asociaciones Público-Privadas con el objetivo de generar lineamientos para guiar la aprobación, ejecución y vigilancia de las obras y servicios derivados de este esquema. Recientemente, la Ley de Asociaciones Público-Privadas fue objeto de varias modificaciones encaminadas a establecer mayores controles, tanto en la aprobación como en la utilización de los recursos públicos para implementar los proyectos. En este sentido, este artículo revisa el diseño institucional de las asociaciones público-privadas a fin de identificar sus alcances y limitaciones para garantizar la transparencia en la provisión de infraestructura. Sin embargo, las modificaciones a la Ley de Asociaciones Público-Privadas y a su Reglamento

no tienen por objetivo fortalecer la transparencia en la puesta en marcha de este tipo de proyectos. Se sostiene la necesidad de contar con instrumentos legales que permitan utilizar de manera eficiente los recursos públicos destinados a la creación de obra pública.

Mariela Díaz Sandoval

Doctora en Ciencias Sociales con Mención en Sociología por la FLACSO-México. Miembro de los grupos de investigación *Cuerpo Académico Multidisciplinario de Política y Sociedad* y *El estado de la Ciencia Política en América Latina*, ambos de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Profesora en la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Urbana de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y en la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la Facultad de Estudios Superiores, Acatlán de la UNAM. Candidata al Sistema Nacional de Investigadores del Conacyt. Sus líneas de investigación: Capacidades estatales y asociaciones público-privadas en México, Democracia y trayectorias organizativas en los partidos políticos.

Introducción

Recientemente, se llevaron a cabo algunas modificaciones a la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). Sin embargo, éstas no tuvieron como prioridad reforzar los mecanismos de transparencia y control a los proyectos de infraestructura creados a partir del esquema de Asociaciones Público-Privadas (APPs). Desde el año 2000 se ha impulsado de manera contundente la utilización de las APPs para diversos objetivos de carácter social y económico, no obstante, existe evidencia sobre los costos que ese tipo de proyectos pueden acarrear (Hall 2015; Engel, Fischer, y Galetovic 2014). Por tal razón es necesario analizar el diseño institucional de las APPs a fin de identificar sus alcances y limitaciones para garantizar la transparencia en la provisión de infraestructura pública. Para tal efecto, el presente artículo se estructura en tres apartados y una conclusión. En el primero se discuten las principales diferencias entre las APPs, las privatizaciones y la provisión pública de servicios e infraestructura. Posteriormente, se da cuenta de la relevancia de la transparencia en la selección, implementación y evaluación de las APPs. El tercer apartado tiene como objetivo analizar las limitaciones de la LAPP para garantizar la transparencia, desde la asignación hasta la evaluación de los proyectos. Se concluye con la necesidad de incorporar la transparencia para evitar que intereses privados se beneficien a costa de los recursos públicos.

Asociaciones Público-Privadas, privatizaciones y la provisión pública de infraestructura: algunas diferencias

En las últimas décadas, las APPs se han extendido a lo largo del mundo. Sin embargo, aunque el término comenzó a emplearse desde 1990, las alianzas entre el sector público y el privado para proveer servicios e infraestructura datan desde hace varios siglos atrás. Las primeras modalidades se caracterizaron porque la empresa privada invertía su propio capital, mientras que el Estado se obligaba a garantizarle el monopolio en el suministro de determinado servicio (Hall 2015). Fue con la crisis del modelo de Estado intervencionista que, de la mano de los gobiernos de Margareth Thatcher en Reino Unido y Ronald Reagan en Estados Unidos, las alianzas público-privadas comenzaron a utilizarse para proveer toda clase de infraestructura y servicios públicos. Para el caso de los países en vías de desarrollo, los préstamos a cambio de políticas promovidos por el Banco Mundial, vía el Consenso de Washington, delinearon las denominadas reformas de primera generación, en donde un ingrediente central fue el proceso de descentralización administrativa y fiscal. Precisamente, esta redistribución de funciones administrativas permitieron, a nivel subnacional, impulsar los procesos de privatización de activos estatales, así como la utilización de las APPs para toda clase de tareas (Miraftab 2004: 91).

De acuerdo con Verma (2016), entre 1990 y 2001, se pusieron en marcha cerca de 2,500 proyectos de APPs en los países en vías de desarrollo (2016: 56). Para tal situación, el Banco Mundial invirtió 135,000 millones de dólares. Instancias de financiamiento y desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han impulsado las APPs, al considerarlas como una alternativa a las restricciones presupuestales de gobiernos nacionales y subnacionales para la creación de bienes públicos. Sin embargo, habría que clarificar qué son las APPs, y cuál es su vínculo con las privatizaciones y con la provisión pública de infraestructura y servicios. No existe un consenso sobre la definición de las APPs. Algunas posturas tienden a considerarlas como sinónimo de las privatizaciones (Savas 2000), sin embargo, ello no permite capturar su complejidad, además que el equiparar ambos términos impide llevar a cabo análisis empíricos sobre sus posibles impactos (Hodge y Greve 2010).

Existen algunas convergencias entre las APPs y las privatizaciones como, por ejemplo, la retórica neo-conservadora en torno a la supuesta eficiencia del mercado *versus* el Estado. En adición, tanto las privatizaciones como las APPs implican permitir que el sector privado intervenga en la provisión de servicios públicos, con los riesgos que ello pueda suponer -lo cual debe ser objeto de investigaciones empíricas-. Sin embargo, habría que hacer algunos matices. Por un lado, la privatización supone la transferencia total de los activos estatales y de la responsabilidad sobre la prestación de un servicio a los socios privados. En lo que refiere a la vigilancia, se crean órganos reguladores encargados de supervisar el servicio. Por su parte, las APPs suponen un diferente tipo de arreglo organizativo y financiero. En este caso, las autoridades públicas siguen teniendo participación y responsabilidad en la prestación del servicio y de la infraestructura, ya sea por cuestiones constitucionales -cuando se trata de justicia, defensa nacional, salud, educación pública, etc.-, o por razones del control del monopolio -cuando se trata de carreteras, de distribución y saneamiento de agua, por ejemplo-. En la provisión pública, conocida como provisión tradicional, de infraestructura pública, el activo permanece bajo la rectoría estatal, mientras que el sector privado únicamente desempeña un papel accesorio como constructor de la obra -véase Tabla 1- (Hodge y Greve 2010; Sousa Monteiro 2010).

Tabla 1. Continuo en la colaboración público-privada para la provisión de infraestructura y servicios

Sector público posee y opera activos	Asociaciones Público-Privadas	Sector Privado posee y opera activos
El Estado ocupa cada vez más espacios públicos	Colaboración entre el Estado y empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil	La empresa privada ocupa espacios públicos



Público

Privado

Fuente: Elaboración propia con base en Vernis Domènech (2005: 3) y Banco Mundial (2016)

Existen distintas modalidades en el esquema de APPs. De acuerdo con el Banco Mundial (2016) y el Banco Interamericano de Desarrollo (Alborta, Stevenson, y Triana 2011), es posible distinguir entre, al menos, seis tipos de participación del sector privado:

1. Acuerdos de gestión y operación: Adjudicación al contratista para la gestión de un conjunto de actividades -servicios- a llevar a cabo en un período de tiempo relativamente corto -de dos a cinco años-. Ejemplos: Agua potable y saneamiento, distribución de energía, concesiones para explotar tranvías y ferrocarriles, gestión y mantenimiento de vías carreteras, así como contratos para la recolección de impuestos locales.
2. Arrendamientos: Se adjudica el servicio a un privado. Una parte de los ingresos obtenidos se destina a la entidad adjudicadora por concepto de arrendamiento. El resto lo conserva el privado. La duración puede variar de entre 8 a 15 años. Ejemplos: contratos para administrar empresas de agua potable y saneamiento, contratos para administrar un centro penitenciario, energía, etc.
3. Concesiones: Se le otorga a un concesionario el derecho de utilizar todos los activos, controlando la mayor parte de los ingresos por un periodo de tiempo determinado. Ejemplos: concesiones de carreteras o concesiones aeroportuarias.
4. Proyectos de Construcción-Operación-Traspaso (Build-Operate-Transfer) y Proyectos de Diseño-Operación-Construcción (Design-Build-Operate): En este caso, la entidad privada es la encargada del diseño, construcción, mejoramiento y operación de un bien público. El contrato tiene una duración que va de los 20 a 30 años, con

posibilidad de renovación en algunos casos. Ejemplos: Construcción de plantas generadoras de energía, hospitales, escuelas o centros de creación e investigación y centros penitenciarios.

5. Cooperativas: En este caso, organizaciones comunitarias o de la sociedad civil establecen una alianza con instituciones públicas -gobiernos o instituciones de desarrollo- con un objetivo común. Ejemplo: gobiernos o instituciones de desarrollo realizan un pago a alguna organización local.
6. Asociaciones a riesgo compartido: En este tipo de alianza entre el sector público y privado se comparten riesgos, costos y ganancias. Ejemplo: un gobierno puede crear una compañía con un objetivo específico para construir alguna obra de infraestructura.

Cada una de estas modalidades implica una participación o responsabilidad específica del sector privado. La infraestructura a concesionarse, arrendarse o construirse puede ser de tipo social -cuando se trata de agua y saneamiento, educación, salud, defensa o seguridad, deportiva y cultural-, o, bien, de tipo productivo -por ejemplo, con la construcción de plantas de generación y suministro de energía; infraestructura de transporte como carreteras, puertos, aeropuertos, túneles, sistemas ferroviarios, así como sistemas de telecomunicación- (González et al. 2014). Las APPs son un arreglo organizativo y financiero específico, entablado entre una empresa privada y la administración pública. En dicha relación, la propia empresa financia, construye y gestiona algún servicio público, o bien, cobra una renta por varios años -pueden ser las tasas abonadas por los usuarios del servicio-. De hecho, las APPs surgieron como una estrategia para hacer frente a las restricciones presupuestales de los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional. Para las empresas privadas, las APPs son un recurso atractivo, dado que se les aseguran ganancias durante períodos que van de los 20 años a los 40 con posibilidad de renovación (Hall 2015: 8).

Aunque partimos de que las APPs y las privatizaciones no deben ser equiparadas, de ninguna forma sostenemos que determinadas formas de provisión de infraestructura o servicios es mejor o más positiva que otra. Ambas modalidades suponen riesgos y se legitiman del desprestigio del sector público, el cual ha sido presentado como ineficiente, lleno de corrupción e incapaz de proveer servicios de calidad. Tanto las privatizaciones como las APPs, sin olvidar la provisión pública de servicios e infraestructura, requieren de un marco regulatorio, así como de capacidad estatal para evitar que intereses rentistas desvíen sus objetivos y resultados (Miraftab 2014: 98).

Transparencia y Asociaciones Público-Privadas: ¿una relación necesaria?

Una preocupación entre quienes se interesan por estudiar los impactos de las APPs es la vinculada a la transparencia en la utilización de los recursos. Recientes casos como el de la empresa Oderbrecht, acusada de sobornar a funcionarios públicos para hacerse de contratos en diversos países, entre ellos México, nos obligan a pensar los límites del marco legal para garantizar la transparencia en todo el ciclo -desde el diseño, aprobación, implementación y evaluación- de las APPs.

Si bien que ha sostenido que la provisión pública es más ineficiente y tiende a producir prácticas corruptas y opacas, también existe evidencia sobre que la provisión privada, ya sea por medio de la privatización de activos o por el uso de las APPs, no es más eficiente por sí sola. El diseño institucional para regular la implementación de obra pública es central para evitar que intereses rentistas se beneficien a costa de los recursos públicos (Engel, Fischer, y Galetovic 2014). El Banco Mundial reconoce los riesgos que pueden tener lugar en la puesta en marcha de las APPs. Se habla de buenas prácticas de gobernanza en donde la eficiencia, la rendición de cuentas, la transparencia, la equidad, la participación, así como la decencia o providad deben ser criterios omnipresentes. Sin embargo, su preocupación central es garantizar mejores condiciones regulatorias, así como prácticas a los inversionistas (World Bank Group 2017), más que contribuir a la profundización de la democracia. Así pues, es necesario detenernos a pensar la relevancia de la transparencia en la implementación de las APPs más allá de las necesidades del gran capital.

Ahora bien, ¿por qué es importante hablar de transparencia en las asociaciones público privadas? Sin duda, la preocupación va más allá de lo que señala el Banco Mundial sobre la necesidad de que existan garantías para la que el sector privado recupere sus ganancias. El tema tiene que ver con la democracia y la importancia de transparentar las prácticas de la esfera del mercado. El apoyo de gobiernos de prácticamente todos los sellos ideológicos a las APPs, deja ver la necesidad de establecer mecanismos de control, desde el propio diseño hasta la implementación de los proyectos de infraestructura y servicios. Las experiencias recientes en el campo de las privatizaciones en diversos países, así como los efectos probados de las APPs, hace necesario revisar los diseños institucionales para garantizar que, en efecto, la participación privada se utilice cuando en realidad sea necesario. De acuerdo con Engel, Fischer y Galetovic (2014), existen condiciones o coyunturas que pueden incentivar la puesta en marcha de obras de infraestructura vía APPs. Sobre todo en víspera de

periodos electorales o al final de sus administraciones, más que dar servicio o mantenimiento a las obras ya construidas, los políticos se ven atraídos por impulsar obras de infraestructura con el objetivo de dejar una marca o legado. De hecho, el propio Banco Mundial ha reconocido que las APPs no deben ser vistas como una “panacea”, por lo que es necesario contar con diseños institucionales encaminados a vigilar la implementación y, así, evitar los riesgos que puede traer una selección errónea de proyectos (World Bank 2013). De no existir las capacidades institucionales adecuadas para establecer controles en la construcción de infraestructura, las APPs pueden generar comportamientos rentistas, creando graves costos para las arcas públicas. Existen evidencias sobre la colusión entre actores privados y las empresas por las cuales tienen preferencia, lo cual genera grandes costos para los contribuyentes. En términos económicos, las decisiones que se toman con base en consideraciones políticas, distorsionan la competencia económica (Scribner 2011). Por tanto, se debe ir más allá de la dicotomía sector público = corrupción, sector privado = eficiencia.

Expuesto lo anterior, es necesario proporcionar algunas luces que permitan entender la transparencia en las APPs. De acuerdo con Greve y Hodge (2011: 9), la transparencia toma forma específica en distintas etapas de la obra pública. Para tal efecto, los autores identifican cinco momentos que pueden ser susceptibles a aperturarse o transparentarse:

- 1) Apertura de información en la fase precontractual -diseño y financiamiento-.
- 2) Asignación y acuerdo contractual -decisión sobre quién llevará a cabo el proyecto-. La transparencia en esta fase implica el acceso a los contratos.
- 3) Fase operativa, es decir el acceso a la información sobre la construcción y operación del proyecto de infraestructura o servicio.
- 4) Evaluación de los resultados.
- 5) Decisión sobre si continúa o no la alianza público-privada.

La transparencia en el tema de las APPs tiene implicaciones, tanto en la esfera económica, como en la social y en la política. Partimos de Charles Tilly (2007) para pensar en la transparencia como un mecanismo que puede contribuir en el proceso de democratización, y que no sólo sirve para garantizar condiciones idóneas a los inversores. La democracia tiende a fortalecerse en tanto que se permita que cada vez más personas participen en la toma de decisiones. Por ello, el acceso a la información, tanto a los inversores como a los ciudadanos, es crucial (Greve y Hodge 2011).

Transparencia y la Ley de Asociaciones Público-Privadas en México

Es innegable que la infraestructura tiene un efecto sobre el desarrollo económico, el crecimiento, la competitividad, así como sobre la propia convivencia social. Desde el inicio de su sexenio, Enrique Peña Nieto colocó en una posición central de su agenda la creación de infraestructura por medio de la utilización de las alianzas público-privadas. En el propio Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se establece la necesidad de “propiciar una amplia participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura a través de asociaciones público-privadas” (*Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018* 2013). De hecho, en este sexenio se puso en marcha un programa inédito de inversión en infraestructura en el marco del Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, que incluye la puesta en marcha de 743 proyectos costo de inversión de 7.7 mil millones de pesos (Fundar 2014). Sin embargo, no es un secreto que el proceso de adjudicación, así como el desarrollo de infraestructura en México han representado una oportunidad para que servidores públicos y empresarios actúen de manera rentista. Desafortunadamente son numerosos los casos que ilustran dicha situación. Es por tal razón que resulta pertinente llevar a cabo una revisión del marco regulatorio en materia de transparencia en la creación de infraestructura vía el esquema de APPs.

La LAPP fue aprobada por la Cámara de Senadores y Diputados en la recta final del 2011. Sin embargo, la experiencia en México en torno a las APPs se remontan a, al menos, una década antes de la aprobación de la mencionada ley. Fue en el sexenio de Vicente Fox que las APPs se pusieron en marcha para la construcción de hospitales bajo la forma de Proyectos de Prestación de Servicios (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015). Actualmente, el esquema se ha extendido a una diversidad de sectores, yendo de los tradicionales como el carretero, el sistema de distribución y saneamiento de agua, puentes, puertos, sistema carcelario o de seguridad, infraestructura para el transporte público, hasta la educación, la investigación científica, la agroindustria y los sectores de energía y petroquímica. Así también, son distintas las entidades federativas del país que ha aprobado su propia ley de APPs. Ahora bien, en su Artículo 2, la LAPP define a este tipo de alianzas como:

...cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los

niveles de inversión en el país... los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012).

Aunque existen alianzas entre el sector público y el privado que pueden tener una duración de tres a cinco años, la LAPP privilegia los contratos a largo plazo. Entre las instancias que pueden llevar a cabo este tipo de acuerdos están las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, los fideicomisos públicos, los órganos autónomos, las entidades federativas, así como la Ciudad de México y sus delegaciones. Los municipios también pueden llevar a cabo este tipo de acuerdos, siempre y cuando las aportaciones efectuadas por las entidades federativas sean inferiores a las aportaciones federales (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012; Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015).

Las APPs, de acuerdo con su marco regulador, pueden ser implementadas en todos los sectores y prácticamente cualquier autoridad o entidad puede llevar a cabo acuerdos de esa naturaleza. De hecho, hasta antes de 2013, en materia de hidrocarburos existían prohibiciones, situación que cambió una vez que se aprobó la Reforma Energética. La Secretaría de Hacienda es la encargada de vigilar la implementación administrativa de la LAPP, mientras que la Secretaría de la Función Pública es la entidad que deberá supervisar la responsabilidad de los servidores públicos que participen en las alianzas público-privadas. Como quedará evidente a continuación, el Congreso de la Unión no tiene un papel relevante en la vigilancia de las APPs.

En lo que refiere a los mecanismos de participación del sector privado, es posible identificar algunos problemas como la oportunidad que tienen las propias dependencias para tomar decisiones discrecionales. Como bien lo señala la LAPP, los proyectos que deseen implementarse deben estar debidamente justificados, sin embargo, a pesar de la reforma que se hizo a la Ley y al Reglamento de las APPs, las dependencias federales mantienen la posibilidad de decidir e invitar a los desarrolladores para la celebración de contratos (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012). Precisamente, una preocupación que motivó la última reforma a la LAPP fue el problema del endeudamiento de las entidades federativas, vinculado a la construcción de obra pública. Al respecto, de acuerdo con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), persiste la opacidad en las entidades federativas, situación a la que contribuyen las propias APPs. En 2012, un año después de la aprobación de la LAPP, la ASF puso el dedo sobre el tema del endeudamiento y la falta de disposiciones en la Ley de Deuda Pública para informar, no sólo sobre las operaciones crediticias a corto plazo que adquirieran las

entidades federativas, sino sobre los proyectos de APPs, contabilizados como gasto corriente, no como deuda pública. Ello explica, en parte, el porqué diversas entidades federativas han contraído deudas que no han sido registradas como tal (Auditoría Superior de la Federación 2012: 8).

Sobre la relación entre los estados y la federación, Campos y Ongay (2016) señalan un punto interesante. Indican que con la reforma a la LAPP aprobada por el Senado en 2017, se buscó poner mayores controles a las entidades federativas, situación que no se replicó con las dependencias federales. Al respecto, la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el presente año, dio a conocer un sistema de alarmas de endeudamiento, contenido en la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas. Lo interesante es que dicho sistema permite realizar un monitoreo de la deuda, lo cual, a simple vista, es una buena idea, salvo porque las dependencias de la Administración Pública Federal quedaron con amplia posibilidad para llevar a cabo APPs a discreción (Rodríguez 2017; Albarrán 2017). Sin duda, esta modificación es un mecanismo de control político hacia las entidades federativas.

Otro dato que permite sostener que la deuda se ha convertido en un mecanismo de control político es el papel que juega el Congreso de la Unión en torno a la decisión última sobre si los proyectos deben ponerse en marcha o no. De acuerdo con el Artículo 14 de la LAPP:

Los proyectos de asociaciones público-privadas serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita. Para la elaboración de dicho dictamen, la dependencia o entidad deberá llevar a cabo los análisis siguientes:

- I. La descripción del proyecto y viabilidad técnica del mismo;
- II. Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto;
- III. Las autorizaciones para el desarrollo del proyecto que en su caso, resulten necesarias;
- IV. La viabilidad jurídica del proyecto;
- V. El impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y, en su caso, afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto, así como su viabilidad en estos aspectos; por parte de las autoridades competentes. Este primer análisis será distinto a la manifestación de impacto ambiental correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables;
- VI. La rentabilidad social del proyecto;
- VII. Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales;
- VIII. La viabilidad económica y financiera del proyecto;
- IX. La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público-privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones.

La información anterior deberá ser publicada en internet y ser presentada ante la Cámara de Diputados (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012).

De igual forma, el Artículo 17 de la LAPP permite a la instancia adjudicadora decidir la conveniencia de la puesta en marcha de los proyectos de APPs. Como queda manifiesto, el Congreso de la Unión pasó a ocupar un lugar secundario, dado que únicamente se le informará sobre decisiones que, de antemano, las dependencias ya han tomado. Otro ejemplo de discrecionalidad es el que las propias entidades adjudicadoras -entiendase como tal a las instancias que pueden establecer acuerdos de APPs- tienen la posibilidad de llevar a cabo invitaciones, o bien, adjudicaciones directas. Lo anterior se encuentra plasmado en el Artículo 64 de la LAPP: “Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de asociación público-privada, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa” (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012). Ello se justifica bajo ciertas circunstancias como el que no existan suficientes opciones para desarrollar cierta infraestructura; que se cuente con un número limitado de oferentes, entre otras razones. La LAPP permite que, aún cuando sólo haya un concursante, el proyecto le pueda ser adjudicado. No obstante, tales disposiciones permiten que de manera unilateral se defina al desarrollador, contraviniendo reglas de mercado como la competencia. Un ejemplo es lo que ocurrió con la construcción de distintos centros penitenciarios en el sexenio de Felipe Calderón. Como se ha documentado en otra oportunidad, se crearon 12 penales como parte de la estrategia de seguridad en dicho sexenio. El modelo por el que se optó fue el de de Construcción-Operación-Traspaso, calculando una inversión de 2 mil millones de pesos por cada penal. Al momento de darse a conocer los nombres de las empresas desarrolladoras fue evidente la ausencia de constructoras expertas en el ramo penitenciario. Por ejemplo, a Homex, enfocada en el ramo inmobiliario, se le adjudicó el Centro Penitenciario de Chiapas. Otro ejemplo es el Grupo Financiero Interacciones, propiedad de Carlos Hank Rohn, y Cevaseg S.A.P.I., empresas encargadas de construir el penal de máxima seguridad aledaño al Reclusorio Norte en la Ciudad de México. Basta recordar que en julio de 2015, Cevaseg S.A.P.I. sufrió el robo de una camioneta donde se encontraban los planos del penal (Espejel Espinoza y Díaz Sandoval 2015).

En lo que refiere al seguimiento del proceso de implementación y a su evaluación, la entidad adjudicadora será la encargada de supervisar el proyecto de APP. Nuevamente se deja un gran espacio de discrecionalidad al ser únicamente dicha entidad la que pueda vigilar la obra. Así pues, de acuerdo con el Artículo 125 de la LAPP:

La supervisión de la prestación de los servicios, en su caso, de la ejecución de la obra y, en general, del cumplimiento y desarrollo del proyecto de asociación público-privada, corresponderá exclusivamente a la dependencia o entidad contratante y a las demás autoridades que resulten competentes. La supervisión de las autorizaciones para la ejecución de las obras, así como para la prestación de los servicios, corresponderá a las autoridades que las hayan otorgado (*Ley de Asociaciones Público-Privadas* 2012).

Se puede afirmar que el problema tiene que ver con el propio diseño institucional de las APPs, el cual permite que tengan lugar prácticas discrecionales. Las APPs son un esquema que supone riesgos, por ello, preocupa el cómo éstos son distribuidos entre el sector público y el privado. Una de las defensas a las APPs es la posibilidad de que el sector público transfiera al sector privado los riesgos relacionados a la creación de infraestructura o provisión de servicios, bajo el supuesto de que se asignan mayores riesgos a la parte que tiene la mejor capacidad para administrarlos (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas 2016). Sin embargo, existen algunos problemas con dicha “transferencia de riesgo”. Con base en la experiencia británica, se ha encontrado que si bien se transfiere al contratista el riesgo de los retrasos de la construcción, dichos contratos cuestan aproximadamente un 25 por ciento más que los acuerdos convencionales. Dado que el funcionamiento del gobierno tiene una lógica distinta a la de la empresa, normalmente los funcionarios públicos asumen ciertos riesgos. No obstante, se ha encontrado que se tiende a hacer permanecer el riesgo del lado de la balanza del sector público, en lugar de distribuirlo entre el sector privado. El propio Fondo Monetario Internacional sostiene que los gobiernos pueden sobrestimar el verdadero costo de la transferencia del riesgo, compensando en exceso al sector privado. Esto generaría la elevación del costo de la APPs en comparación con la opción del sector público (Hall 2015: 32).

Para el caso mexicano es posible identificar múltiples ejemplos de la elevación excesiva de costos de los proyectos de APP. Basta recordar la construcción de la Línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, a cargo de la constructora Ingenieros Civiles Asociados (ICA), Alstom y Carso Infraestructura y Construcción. Se ha documentado que la construcción de la denominada “Línea Dorada” tuvo un sobre costo del 70 por ciento con respecto a lo que se presupuestó al momento de presentar el proyecto (Pallares 2014).

Conclusión

La transparencia y la corrupción han sido el talón de Aquiles de los gobiernos que llegaron después de la alternancia en el 2000. En diversas mediciones sobre la percepción de la corrupción, de manera reiterada, México ocupa posiciones que permiten afirmar que se trata de un problema que urge ser atendido. En el documento *México: Anatomía de la Corrupción*, elaborado por María Amparo Casar, se aporta información relevante sobre la participación del sector privado en actos de corrupción, materializados en el pago de sobornos a servidores públicos. La autora menciona que tanto en contextos con una fuerte intervención estatal, como en aquellos donde ésta es débil, la corrupción tiende a existir. La racionalidad de los actores es una variable que motiva los actos de corrupción, a fin de evitar costos como la lentitud en los trámites, las multas de operación o la pérdida de contratos. De acuerdo con la Encuesta de Fraude y Corrupción en México, elaborada en 2008 por la firma de servicio profesionales KPMG, mientras el 32 por ciento respondió que el motivo por el que las empresas tienden a corromperse es la obtención de licencias y permisos, el 43 por ciento consideró hacerlo para agilizar algún trámite. En la misma encuesta, el 21 por ciento consideró cometer actos de corrupción con la finalidad de impedir algún abuso de autoridad, mientras el 16 por ciento consideró como un motivo ganar contratos, y el 11 por ciento consideró pagar sobornos para participar en licitaciones (Casar 2015).

En el mismo tenor, de acuerdo con el estudio Métrica de Transparencia de la Obra Pública (METROP), elaborado por México Evalúa en 2016, y basado en la revisión de 64 documentos sobre proyectos de obra pública, el nivel de transparencia en la accesibilidad de documentos en todo el ciclo de elaboración de la obra -que incluye pre-contratación, contratación y post contratación- tiene notas reprobatorias. El problema constante no fue la generación de documentos, sino la accesibilidad a los mismos, así como ausencia de buenas prácticas por parte del sector público y privado (México Evalúa 2016). Expuesto lo anterior, la revisión del propio andamiaje institucional en torno a las APPs y sus posibles efectos sobre la transparencia en el diseño, selección y puesta en marcha de este tipo de proyectos es una tarea relevante. Precisamente, para el caso mexicano, especialistas como Sada Correa y Sada Correa (2014) enfatizan que si se desean impactos positivos de las alianzas público-privadas, es necesario mejorar los mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en torno a la LAPP.

Como se discutió, es necesario transparentar la esfera del sector privado, pues existe suficiente evidencia para afirmar que en este ámbito, la corrupción también es un problema que distorciona la competencia. La transparencia

en la construcción de obra, a través del esquema de APPs, es una necesidad para desterrar prácticas rentistas, así como para evitar que las arcas públicas y los contribuyentes asumamos los costos de la creación de elefantes blancos.



Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio

Mariela Díaz Sandoval

- Albarrán, Elizabeth. 2017. "SHCP aplaza alertas de deuda estatal". *El Economista*, abril 4. <http://eleconomista.com.mx/estados/2017/04/04/shcp-aplaza-alertas-deuda-estatal>.
- Alborta, Guillermo R., Claudia Stevenson, y Sergio Triana. 2011. *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*. Banco interamericano de Desarrollo. <http://services.iadb.org/wmsfiles/products/Publications/36514441.pdf>.
- Auditoría Superior de la Federación. 2012. *Análisis de la Deuda Pública de las Entidades Federativas y Municipios*. México. https://www.asf.gob.mx/uploads/56_Informes_especiales_de_auditoria/1_Analisis_de_Deuda_Publica_Agosto_2012.pdf.
- Banco Mundial. 2016. "Acuerdos de APP / Tipos de Acuerdos de Asociaciones Público-Privadas | Public private partnership". *Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center*. <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos>.
- Campos, Mariana, y Esther Ongay. 2016. "Hacienda pide irse por la libre... el Congreso dice sí". *Animal Político*. <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/03/17/hacienda-pide-irse-por-la-libre-el-congreso-dice-si/>.
- Casar, María Amparo. 2015. *México: Anatomía de la Corrupción*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, Instituto Mexicano de la Competitividad. https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. 2016. "Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas". México. <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/junio/ecefp0032016.pdf>.

- Engel, Eduardo, Ronald Fischer, y Alexander Galetovic. 2014. *Economía de las asociaciones público-privadas. Una guía básica*. México: El Trimestre Económico. Fondo de Cultura Económica.
- Espejel Espinoza, Alberto, y Mariela Díaz Sandoval. 2015. "De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario". *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública* 4 (1): 129-58. <http://www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/view/111/101>.
- Fundar. 2014. "Transparencia en el sector de infraestructura: un cliché". *Fundar*, diciembre 8. <http://fundar.org.mx/transparencia-en-el-sector-de-infraestructura-un-cliche/>.
- González, Juan D., Miguel D. Rojas, Carlos A. Arboleda, y Sergio Botero. 2014. "Project Finance y Asociaciones Público-Privada para la provisión de servicios de infraestructura en Colombia". *Obras y Proyectos*, núm. 16(diciembre). Universidad Católica de la Santísima Concepción: 61-82. doi:10.4067/S0718-28132014000200005.
- Greve, Carsten, y Graeme Hodge. 2011. "Transparency in Public-Private Partnerships: Some Lessons from Scandinavia and Australia". *1st Global Conference on Transparency Research*. Nueva Jersey. http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8572/Greve_2011_b.pdf?sequence=1.
- Hall, David. 2015. "Why Public-Private Partnerships Do't Work: The many advantages of the public alternative". *The report*, 56.
- Hodge, Graeme, y Carsten Greve. 2010. "Public-private partnerships: Governance scheme or language game?" *Australian Journal of Public Administration* 69 (1): 8-22. doi:10.1111/j.1467-8500.2009.00659.x.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas*. 2012. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_210416.pdf.
- México Evalúa. 2016. "Comunicado: México Evalúa presenta MeTrOP: antídoto vs. la corrupción". México. <http://mexicoevalua.org/2016/04/27/comunicado-mexico-evalua-presenta-metrop-antidoto-vs-la-corrupcion/>.
- Miraftab, F. 2004. "Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development?" *Journal of Planning Education and Research* 24 (1): 89-101. doi:10.1177/0739456X04267173.

- Pallares, Miguel Ángel. 2014. "Aumentó 70% costo de la Línea 12". *El Universal*, marzo 14. <http://archivo.eluniversal.com.mx/ciudad-metropoli/2014/impreso/aumento-70-el-costo-de-la-linea-12-122153.html>.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. 2013. *Diario Oficial de la Federación*. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465.
- Rodríguez, Silvia. 2017. "Publican sistema de alertas para evitar endeudamiento en los estados". *Milenio*, junio 30. http://www.milenio.com/negocios/hacienda-sistema_alarmas-endeudamiento_estados-entidades-ejercicio_fiscal-milenio_0_984501838.html.
- Sada Correa, Heidi Claudia, y Ingrid Fabiola Sada Correa. 2014. "Evolución y Análisis Institucional del esquema de Asociaciones Público-Privadas en México". *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana IX* (117): 28-72. http://www.iberomx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/2_HEIDI_SADA_EINGRID_SADA_NOTAS_PARAEL_DEBATE_NO17.pdf.
- Savas, E S. 2000. "Privatization and Public-Private Partnerships". *Management* 15: 1-17. doi:10.1108/09513550210439634.
- Scribner, Marc. 2011. "The Limitations of Public-Private Partnerships". *Issue Analysis*, núm. 1. <https://cei.org/issue-analysis/limitations-public-private-partnerships>.
- Sousa Monteiro, Rui. 2010. "Fundamentals of Public-Private Partnerships and Privatization". Washington, DC: World Bank Institute. http://www.sadc PPP network.org/wp-content/uploads/2015/01/1_Fundamentals-Of-PPPandPrivatization_RuiMonteiro.pdf.
- Tilly, Charles. 2007. *Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Verma, Manisha. 2016. "Role of the State in Partnerships with the Private Sector". *Journal of Development Policy and Practice* 1 (1): 57-70. doi:10.1177/2455133315613229.
- Vernis Domènech, Alfred. 2005. "Asociaciones entre lo público y lo privado: en búsqueda de la complementariedad". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 33: 1-25. <http://www.redalyc.org/pdf/3575/357533665003.pdf>.

World Bank. 2013. "Corruption and PPPs Challenges and Solutions". http://siteresources.worldbank.org/INTDOII/Resources/Corruption_and_PPPs_backgrounder.pdf.

World Bank Group. 2017. *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement*. Washington DC. <http://lloredacamacho.com/wp-content/uploads/2016/10/Benchmarking-PPP-2017-837294xBA8B7.pdf>.

Centralización por vías nuevas. La expansión de órganos autónomos con capacidades nacionales en México

Omar Báez Caballero

Ackerman, J. (2007). *Organismos autónomos y democracia. El caso de México*. México: Siglo XXI/Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Ackerman, J. (2010). Organismos autónomos y la nueva división de poderes en México y América Latina. In J. Carpizo & C. B. Arriaga (Eds.), *Homenaje al doctor Emilio O. Rabasa* (pp. 3–21). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Alcocer, J. (2014, November 11). Cambios fallidos. *Reforma*, p. 11. México.

Astudillo, C. (2009). Auditoría Superior de la Federación. Contenido, alcances, garantías y fortalecimiento de su autonomía constitucional. In J. Ackerman & C. Astudillo (Eds.), *La autonomía constitucional de la Auditoría Superior de la Federación* (pp. 45–88). Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Retrieved from <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/2739-la-autonomia-constitucional-de-la-auditoria-superior-de-la-federacion>

Auditoría Superior de la Federación. (2016, February 17). Alocución del Auditor Superior de la Federación con motivo de la Entrega del Informe General Cuenta Pública 2014. *Comunicado de Prensa*. México.

Auditoría Superior de la Federación. (2017). *Informe General Cuenta Pública 2015*. México: Auditoría Superior de la Federación. Retrieved from <http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/index.html>

Blondel, J. (1972). *Introducción al estudio comparado de los gobiernos*. Madrid: Revista de Occidente.

La publicación de la “Revista Técnica sobre Rendición
de Cuentas y Fiscalización Superior No. 12”
terminó de imprimirse en agosto de 2017,
en México, Ciudad de México en los talleres de:
Editorial COLOR S.A. de C.V.
Tel: 5547 3540

Esta edición consta de 500 ejemplares.

ASF Auditoría
Superior
de la Federación
CÁMARA DE DIPUTADOS