

Contrataciones públicas y asociaciones público-privadas en México.

Por **Sofía Salgado Remigio**¹

30 de agosto, 2024.

Resumen:

La administración pública, entendida como el aparato administrativo del Estado ha tenido modificaciones importantes institucionales y organizacionales. En la actualidad existe un vínculo importante entre el sector público y el privado. Con la Ley de Asociaciones Público-Privadas publicada en 2012 se formalizó el vínculo entre ambos sectores en México, a partir de esa fecha el sector privado ha aumentado su participación en las acciones públicas, como lo es el caso de obras públicas, en la adquisición de insumos para el sector salud, insumos de tecnologías y en general el sector privado se ha vuelto exponencialmente proveedor de bienes, servicios y ciertos derechos a la ciudadanía.

Por ello, es importante analizar el vínculo entre sector público y privado a través de las llamadas Asociaciones Público Privadas. En este ensayo se analiza el papel que juegan estas asociaciones en México, principalmente en el proceso de compra y contratación pública. Se analizan sus principales características, su funcionamiento y normatividad, para posteriormente enfocar el análisis en el proceso la obra pública en la red de caminos y puentes federales de México.

Palabras Clave: Asociaciones Público-Privadas, Compras Públicas, Obra Pública y Corrupción.

¹ Investigadora en la Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México. Adscrita al Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia del Instituto de Investigaciones Sociales. ssalgado@comunidad.unam.mx

Summary:

The public administration in its role as the State administrative machinery has been experimenting important organizational and institutional changes. Nowadays, there is an important link between the sectors public and private. In 2012, with the outset of the Law on Public-Private Partnerships (Ley de Asociaciones Público Privadas) it was created a formal framework that allowed the private sector to increase its participation in all kinds of public functions and actions, as is the case of the construction and operation of infrastructure projects, acquisition of health inputs, technology inputs; furthermore, the private sector has become the largest offeror of provision of goods, services and some rights to the citizens.

Taking into account this new scenario, it is important to analyze the link between the public sector and the private sector throughout the public-private partnerships. In this essay, it is studied the role that plays this type of partnership in Mexico mainly in the processes of public procurement. In the study are identified the main characteristics, a specific way of operation, and the effects of the regulations. Finally, we use all these findings to analyze the infrastructure projects and the evolution of the processes of public procurement in Mexico's network of federal roads and bridges.

Keywords: Public-Private Partnerships, Public Purchases, Public Works and Corruption.

Introducción

Pensar al sector público como el aparato burocrático acaparador y monopolístico de las actividades económicas resulta a la fecha difícil de concebir. Hoy en día las estructuras administrativas de los Estados han ampliado su participación al sector privado, impulsados por la apertura de las economías, las recomendaciones de las organizaciones internacionales y la imperiosa necesidad de brindar más y mejores servicios a la ciudadanía. En origen este es uno de los argumentos principales para ampliar la participación del sector privado en las actividades propias de los Estados.

Otros argumentos que permiten entender la participación del sector público en la provisión de bienes de infraestructura es la financiación privada de la infraestructura pública (Lister, 2005, Yin Wang, 2009, Esty, 2011, Beckett-Camarata, 2020), por otro lado Kernaghan (1993), Barnejee *et al.* 2006; Gasmi *et al.*, 2010; Tewodaj, 2013,² desde la teoría institucional, nos dicen que la innovación organizacional moderna del sector privado requiere aplicarse al público, de allí la justificación de este vínculo. Ambos elementos, como podemos observar están relacionados con los cambios organizacionales y administrativos de las estructuras de los Estados y con los modelos organizacionales de sus administraciones públicas.

² Barnejee, Sudeshna *et al.*, "Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?", *Development Policy Review*, vol. 24, num. 2, 2006, pp. 175-202.

Gasmi, Farid *et al.*, "Is the Level of Financial Sector Development a Key Determinant of Private Investment in the Power Sector?" *Policy Research Working Paper*, The World Bank, No. 5373, 2010.

Tewodaj, Mengistu, "Determinants of private participation in infrastructure in low and middle income countries (LMICs)", *Pardee RAND Graduate School*, 2013.

I. Vínculos entre el sector público y privado.

Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) en su artículo 2, señala que el vínculo contractual y administrativo que se realiza entre ambos sectores son los siguientes:

[...] son aquellos que se realicen con 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.” (LAPP, 2018)³

Para definir a la Asociación Pública Privada (APP) es importante considerar los elementos que Andreas Pfnür (2014, 7) nos señala como componentes centrales del vínculo público privado: asociación sostenible, ciclo de vida, asignación de recursos, ventaja-eficiencia, características de salida, financiamiento privado e inversiones basadas en el rendimiento.

Una de las premisas al considerar estos elementos, es que, en un vínculo público privado, el socio privado debe ser responsable de todas las operaciones durante

³ Véase en la última reforma de 2018 del Art. 2do. Ley de Asociaciones Público Privadas, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, disponible en: <http://bitly.ws/M4RT>

todo el ciclo de vida. Esto incluye la planificación, la construcción o la renovación, financiamiento, operación, y en algunos casos la recuperación. El ciclo de vida de la planificación integrada y la aplicación del proyecto es una fuente importante para el aumento potencial en la eficiencia de las APP. Otra de las características, según Pfnür es la asignación eficiente de los riesgos del proyecto (Pfnür, 2014).

El riesgo es un elemento importante en el marco de un proyecto que implique la participación del sector público y del privado.⁴ El riesgo debe ser medido, ponderado y previsto, con el objetivo de mantener esquemas de seguridad financiera, administrativa y política, por ello desde el contrato se acuerdan situaciones imprevistas y los riesgos, para no esperar el error de una de las partes para tener ventaja sobre el otro (S. Konrad, 2018). Esta situación en realidad se espera en el proceso de contratación pública, principalmente por el sector privado para imponer una demanda administrativa con el fin de obtener mayores ganancias en sus proyectos. En la parte última de este ensayo justo veremos la manear en cómo se relaciona en materia de obra pública carretera.

Otro de los elementos importantes para que exista una APP es evitar el comportamiento oportunista, y más bien mantener un comportamiento cooperativo. Donde de manera contractual se acuerden situaciones imprevistas y los riesgos, y no esperar el error de una de las partes para tener ventaja sobre el otro. En este sentido, para Andreas Pfnür (2014, 8) “una característica esencial e inserta en la naturaleza misma de las APP es que exista la transferencia de riesgos y la

⁴ Para mayor referencia revisar S. Konrad, Thomas, *Management Control in Public-Private Partnerships. Between International Governmental Actors and the Private Sector*, Alemania, 1a edición, Springer Gabler, 2018.

asignación de riesgos, en un campo asociativo y de colaboración público-privada”, y no en uno de ventaja y aprovechamiento.

Por su parte, Yin Wang (2009) permite observar cómo en México las APP han sido más bien convenios ventajosos y poco colaborativos, esto en su obra rompiendo la fantasía de la APP. El Banco Interamericano de Desarrollo en su estudio sobre los efectos de la corrupción en las Asociaciones Público Privadas (APPs)⁵ muestra los casos de Colombia, Panamá y Perú sobre los efectos nocivos de la corrupción y las principales medidas para su combate como el medio de nulidad, lo que muestra la necesidad de mantener esquemas de control ante este tipo de vínculos entre sectores. Algunos mecanismos para prevenir el conflicto de interés son: el marco legal, órgano de control y declaración jurada de los funcionarios (Michele y Dassen, 2018)⁶

Este vínculo asociativo contractual y administrativo, se ve impulsado principalmente por las limitaciones en los fondos públicos para cubrir las necesidades de inversión.

“Las APPs son una alternativa de trabajo operativo con bases jurídicas y dinero de por medio, con el fin de que se lleven a cabo trabajos propios del país, con fondos gubernamentales, crédito internacional o aportaciones de las propias

⁵ Michele, Roberto *et al.*, *Effects of Corruption on Public–Private Partnership Contracts: Consequences of a Zero-tolerance Approach*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

⁶ Michele, Roberto y Dassen, Nicolás, *Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

corporaciones, quienes pagan por una obra, un bien o un servicio, o en su caso operan determinado proyecto con recursos ajenos a los particulares, siguiendo reglas para la operación y dentro de ellas, especificaciones técnicas definidas de antemano.” (Barragán, 2020, 84)

Un aumento en los recursos invertidos, pretenden potenciar los esfuerzos para incrementar la calidad y la participación del sector privado en esquemas de APP, a través del uso óptimo de recursos, el capital adicional a invertir, una mejor identificación de necesidades, la aplicación de mejores alternativas y dar valor añadido al bien o servicio proporcionado (BID, 2018). Esquemáticamente se puede ver de la siguiente manera estas características y comportamientos esperados de este trabajo compartido.

Esquema. Beneficios de la APP



Fuente: Elaboración propia con datos del BID, 2018.

Con estas propuestas, lo que se observa es que una APP debe estar orientada a resolver problemas públicos, a realizar mejoras en la gestión pública utilizando la experiencia, eficiencia e independencia del sector privado, pero sin dejar de

considerar la responsabilidad pública y comunitaria del Estado. En este sentido el objetivo nuclear es el beneficio social, y como incentivos se generan acuerdos para el beneficio económico, el manejo de recursos e incrementar exponencialmente las capacidades del sector público y no del privado. Sin embargo, no se deben de perder de vista los principios y objetivos básicos de las APP: el interés público, el beneficio social y la mejora en la provisión de bienes y servicios.

II. La experiencia mexicana en la gestión público - privada.

Los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) y los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS) son dos de los proyectos que podrían considerarse como antecedentes de las APP en México. Los primeros funcionan como un esquema de inversión que:

[...] “consiste en que la ejecución de las obras se encomiende a empresas privadas, estas empresas llevan a cabo las inversiones respectivas por cuenta y orden de las entidades públicas y con frecuencia obtienen el financiamiento con el cual se cubre el costo de los proyectos durante el periodo de construcción. La finalidad es atraer capital del sector privado y financiamiento de largo plazo para desarrollar proyectos estratégicos y altamente rentables mediante un instrumento presupuestal más flexible para financiar proyectos evitando estar sujetos a los recortes y retrasos presupuestales” [...] (Quesada, 2009: 6).

Los proyectos de inversión por PIDIREGAS solamente son llevadas a cabo por Petróleos Mexicanos (Pemex) y por la Comisión Federal de Electricidad (CFE)” (García, 2005). Los “pidiregas”, por lo tanto, es la denominación genérica con la cual se hace referencia a los proyectos de obra pública financiada por el sector privado o social y construidos por un privado o un tercero. Estos proyectos surgen con el objetivo de “contar con la infraestructura necesaria para asegurar un abasto

oportuno y suficiente de los bienes y servicios que produce el Estado de manera exclusiva”. Surgen con la reforma de 1995, a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y a la Ley General de Deuda Pública en sus artículos 30 y 18, respectivamente (Quesada, 2009; García, 2005).⁷

Por otro lado, los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), se caracterizan por:

[...] Ser una “modalidad de asociación pública-privada, permite que el sector privado brinde servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En este arreglo contractual, los recursos, riesgos y recompensas para el sector público y privado se combinan para generar una mayor eficiencia, mejor acceso al capital y garantizar el cumplimiento de un rango de regulaciones gubernamentales, en relación con medio ambiente y al lugar de trabajo. El interés público se atiende a través de cláusulas en los contratos que establecen una supervisión constante y revisión de la operación del servicio o desarrollo o instalación.” (Cámara de Diputados, 2007, p. 7)

Su marco jurídico son diversas leyes, reglamentos y lineamientos, dentro de los cuales encontramos a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del

⁷ Normatividad que sustentaban a los “Pidiregas”: Tercer párrafo del Art. 18 de la Ley General de Deuda Pública; Segundo párrafo del Art. 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; Art. 38-A y Art. 38-B del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. Hoy estas normatividades han cambiado, ver fuentes de consulta.

Sector Público, y su Reglamento; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento; las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, publicadas en el DOF en marzo de 2003⁸ y actualizadas en abril de 2004, y los Lineamientos y metodologías complementarios emitidos por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP, 2007).

Una de las diferencias entre ambos proyectos es la materia de competencia, pues en ambos proyectos se involucran la participación conjunta de los sectores público y privado. Estos proyectos fueron aprovechados “para privatizar de forma ilegal desde 2003 amplios sectores de la infraestructura hidráulica, autopistas, puentes, hospitales, centros educativos y hasta penitenciarios en diversos estados de la República. Pero este esquema no bastaba para las empresas monopólicas, porque todavía se tenían que gestionar por conducto de licencias, permisos y autorizaciones” (Sandoval, 2012), por ello se ampliaron los modelos de participación del sector público en el privado, a través de concesiones, proveedores externos y contratos de servicios, de acuerdo con el artículo 93 de la LAPP.

Estos dos antecedentes, están relacionados con la crisis de los años 80 y las reformas estructurales del Estado mexicano, que se pueden resumir en tres etapas.

Cuadro. Reformas estructurales en México.

1ra generación (1984-1994)	2da generación (1996-2006)	3ra generación LAPP (2012-2018)
---	---	--

⁸ Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios, *Diario Oficial de la Federación*, 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3lb7tQj>

<p>Tenía por objetivo estabilizar la economía e impulsarla.</p> <p>Una segunda etapa se vivió de 1988 a 1994, con un fuerte programa de Programa de privatizaciones - Generación del producto, empleo nacional, liberación comercial, eficiencia, modernización de la economía nacional.</p>	<p>Estas reformas se complementaron con un conjunto de programas a corto plazo:</p> <p>Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PBEC);</p> <p>Acuerdo de Unidad Para Superar la Emergencia Económica (AUSEE);</p> <p>Programa para Reforzar el Acuerdo de Emergencia Económica (PARAUSEE).</p>	<p>Se da con las iniciativas de reforma energética y de telecomunicaciones. Con una tendencia a la privatización.</p> <p>Las APP surgen en la apertura económica y cambios administrativos del Estado y los Recursos.</p> <p>La LAPP Firmada por Felipe Calderón Hinojosa el 16-01-2012, para formalizar el vínculo entre el sector público y privado.</p>
--	---	--

Fuente: Elaboración propia con datos de Trejo y Andrade, 2013.

El cuadro muestra tres etapas que explican la formalización de la APP como mecanismo de provisión de bienes, servicios y derechos. Se puede ver, entonces, cómo después de la crisis financiera de 1980, “el gobierno de Miguel de la Madrid (de 1982 a 1988) implementó varias medidas importantes con el objetivo de recuperar la confianza del sector privado y rearticular la coalición gobernante alrededor de las demandas del capital financiero (Sandoval, 2011: 101). Este periodo presidencial es el inicio de la desregulación económica, la aparición de la nueva tecnocracia administrativa y el retiro del Estado.⁹

⁹ Para mayores referencias revisar: Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira. *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982 – 1999)*. México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.

Esta apertura económica, financiera y del Estado se fundó en amplias reformas estructurales del sector público, resumidas en el cuadro anterior. La primera implicó la reestructuración profunda en diferentes aspectos de la vida económica del país, donde el Estado redefinió su papel y empezó a dejar atrás su anterior característica de gran inversor en la economía para el desarrollar la política de racionalización de su gasto, lo cual implicó su adelgazamiento de la estructura administrativa del Estado.

Durante esta etapa se privatizaron importantes empresas, como Aeroméxico, Mexicana de Aviación, Telmex, Grupo DINA; compañías mineras, como Cananea, Siderúrgicas, complejos industriales; 18 bancos y diversas instituciones financieras (arrendadoras, aseguradoras, etc.). Con estas operaciones se redujo el Estado en la generación del producto, el empleo nacional. Un segundo elemento de estas reformas fue la liberalización comercial, que tuvo como fin dismantelar las restricciones comerciales con la economía mundial, y que, según, llevaría a dar eficiencia, modernizar la economía nacional y reprimir el crecimiento de los precios, asociados a los altos aranceles (Trejo y Andrade, 2012: 39).

Estos proyectos de inversión público privadas y todas las reformas y los cambios estructurales del Estado mexicano, que se han vivido los últimos años, han modificado paulatinamente la forma de gestión pública. Se trasladó de una administración estatista a una administración plural, fragmentada, descentralizada y delegativa. Más que hacía una gestión regulativa, con amplia participación del sector privado.

Por ello, el surgimiento de las asociaciones público privadas en México se puede explicar, a raíz de los proyectos que contemplaban la participación pública y privada.

La realidad es que éstas surgen en un modelo de apertura económica y cambios sustantivos en la forma de administrar los recursos y los bienes del Estado. Un modelo dirigido a privatizar, que se ha fundado en esquemas de discrecionalidad y tecnicismos.

Con la Ley se regulan “los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociaciones público-privadas” (Art.1), lo cual implicó la consolidación del proyecto neoliberal que ha gobernado el país mediante corruptas e ineficientes privatizaciones que desde los años 90 Carlos Salinas usó para dar poder a amigos, monopolizar mercados y destruir la competencia y la competitividad de la economía (Sandoval, 2012).

La LAPP constituye la subordinación absoluta del interés público a las directrices de los intermediarios financieros e implica la institucionalización de la deuda, la ilegalidad y la corrupción. Con esta ley se permite el establecimiento de contratos de largo plazo (hasta por 50 años o más) con empresas privadas nacionales e internacionales para que controlen directamente la infraestructura básica y la prestación de servicios de áreas estratégicas para el desarrollo del país en materia de salud, seguridad pública, comunicaciones, infraestructura y educación, por poner algunos ejemplos.

Esta ley, como lo establece su artículo 7 no le serán aplicables ni la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ni la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

“Artículo 7. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, sus reglamentos y disposiciones que de ellas emanen, no serán

aplicables a los proyectos de asociaciones público-privadas, salvo en lo que expresamente la presente Ley señale.” (LAPP, 2018)

Es decir, las actividades sustantivas para “el desarrollo del país serán apostadas en las nuevas aventuras financieras o especuladoras de los inversionistas privados.” (Sandoval, 2012). Tal es el caso de infraestructura como el que analizaremos a continuación.

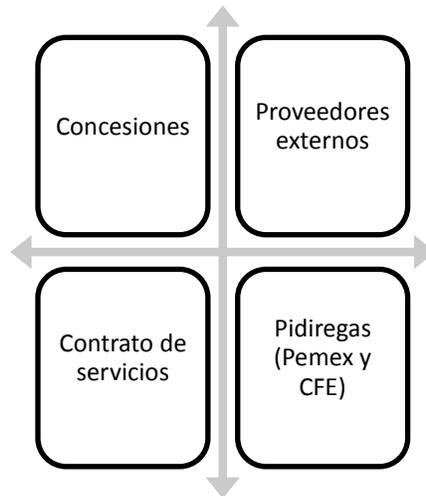
III. Los modelos de asociaciones público-privadas en México.

En México las APPs pueden clasificarse en cuatro categorías:

1. Empresas público-privadas o mixtas, que comprenden a las empresas de participación estatal ya sea mayoritaria o minoritaria, a los fideicomisos públicos, y a las empresas sin personalidad jurídica de participación mixta.
2. Contratación tradicional, que comprende la contratación de obra pública, servicios relacionados con la obra pública, arrendamientos, adquisiciones, suministros o servicios.
3. Régimen de concesiones, que comprende a las actividades sujetas a concesión, permiso, autorización o licencia mediante las cuales el estado delega o faculta a una persona del sector privado para que explote un bien o servicio; y,
4. Contratación integral, que comprende la contratación a largo plazo de servicios que requiere la autoridad para poder dar un mejor cumplimiento a su objeto o función y que para ser prestados puede resultar necesario realizar diversas actividades como el diseño, el financiamiento, la construcción, la puesta en marcha, la operación y el mantenimiento de cierta infraestructura y provisión de servicios auxiliares. (LAPP, 2012)

El artículo 93 de la LAPP dice que “El contrato de asociación público-privada tendrá por objeto: I. La prestación de los servicios que el proyecto implique; y II. En su caso, la ejecución de la obra de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios citados.”, lo cual concuerda con el siguiente esquema, que nos muestra que las concesiones, los proveedores externos, los contratos de servicios y las PIDIREGAS son las APP frecuentemente utilizadas para proyectos de inversión con APP.

Esquema. APPs más utilizadas en México.

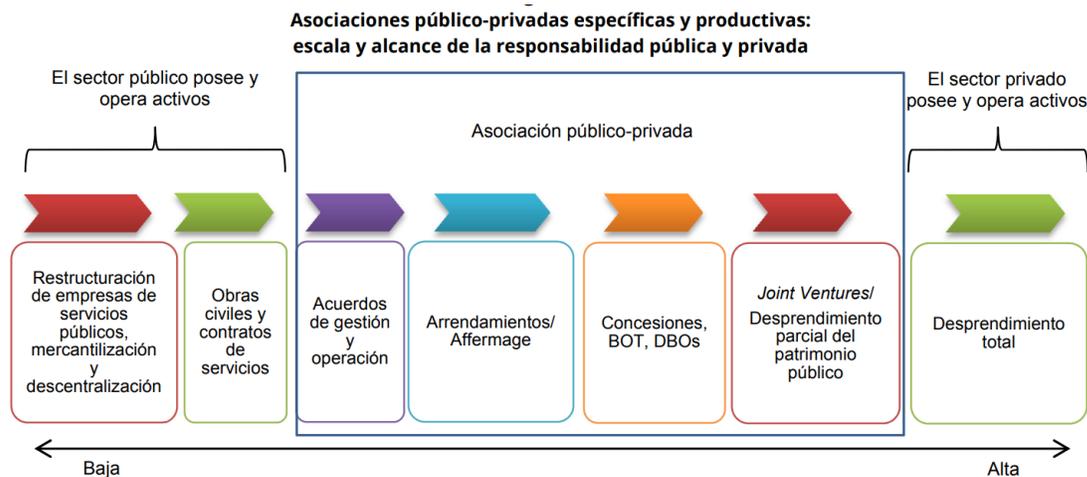


Fuente: Elaboración propia.

Estos tipos de proyectos suelen tener ciertas responsabilidades. En su caso el desarrollador como el sector privado suele diseñar el proyecto, aportar financiamiento, adquirir insumos necesarios para el cumplimiento del proyecto, operar con su personal y administrar o dar mantenimiento al bien o servicios. Y por su lado, el sector público otorga concesión y supervisa. (Yescombe, 2007).

Las implicaciones económicas, financieras, políticas y sociales de un vínculo entre el sector público y privado son de trascendencia a corto y largo plazo, de allí que las responsabilidades principalmente para el sector social deberían ser más claras. En el siguiente esquema se profundiza en relación con los alcances y responsabilidades de estos vínculos entre sector público y privado.

Esquema. Escala y alcance de responsabilidades.



Fuente: CEPAL, 2017.¹⁰

¹⁰ CEPAL, "Asociaciones público-privadas como instrumentos para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica", Documento elaborado para la XVI cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, San José Costa Rica, 28, 29 de marzo de 2017.

Ahora bien, en relación con la infraestructura,¹¹ es decir los bienes muebles que posee el Estado mexicano como parte de sus bienes y servicios como por ejemplos: edificios públicos, museos, penitenciarías, carreteras, puentes, caminos, hospitales, escuelas, centros de recreación, oficinas públicas, monumentos históricos, parques, jardines, entre otros, se han identificado algunos modelos de proyectos de inversión financiera entre sector público y privado, siendo estos: Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento (DCOM), Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (CPOT), Construcción-Propiedad-Operación (CPO) y Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación/Mantenimiento (DCFO, DCFM o DCFO/M) (Yescombe, 2007 y Farquharson, *et al*, 2018).¹²

Estos proyectos tienen implicaciones en relación con las responsabilidades antes durante y posterior al contrato. Asimismo, en relación con el uso, disfrute y transferencia final de la infraestructura. A continuación, se definen con detalle.

- “Diseño-Construcción-Operación-Mantenimiento (DCOM). Combina las responsabilidades de los esquemas de la implementación Diseño- Construcción con las de Operación-Mantenimiento por un período específico con el socio del sector privado, al final del período se transfiere al sector público. A este

¹¹ La infraestructura se define por la RAE como “obra subterránea o estructura que sirve de base de sustentación de otra, o el conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera”. RAE, 2022.

¹² Información obtenida en Yescombe, E. R., *Public-private partnerships-Principles of policy and finance*, Butterworth-Heinemann, London, UK., 2007. Y también en Farquharson, Edward y Yescombe, E. R., *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*, Oxford, Reino Unido, Butterworth-Heinemann, 2018.

esquema también se le conoce como Construcción- Operación-Transferencia (COT).

- Construcción-Propiedad-Operación-Transferencia (CPOT). En este modelo el sector público concede una franquicia a un asociado privado para financiar, diseñar, construir y operar la infraestructura por un período específico, al final de éste, se transfiere al sector público.
- Construcción-Propiedad-Operación (CPO). El sector público concede al sector privado el derecho de financiar, diseñar, construir, operar y mantener un proyecto de infraestructura, la entidad privada retiene la propiedad del proyecto y no se le requiere que lo transfiera al gobierno.
- Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación/Mantenimiento (DCFO, DCFM o DCFO/M). En este modelo el sector privado diseña, construye, financia, opera y/o mantiene un proyecto de infraestructura bajo un arrendamiento a largo plazo, al final de este período, se transfiere al sector público.” (Rojas y Delgadillo, 2017, 16).

Estas relaciones y vínculos se hacen a través de contratos de servicios, contratos de infraestructura, arrendamiento, concesión y desinversión, con las siguientes características:

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

El gobierno se asocia con la entidad privada para proporcionar servicios que anteriormente solo ofrecía el sector público.

Contrato de servicios



La entidad privada es responsable de todos los aspectos de la operación y mantenimiento del proyecto bajo el contrato.

Contratos de infraestructura



El gobierno concede a la entidad privada el arrendamiento sobre el activo, ésta lo opera y mantiene de acuerdo al contrato.

Arrendamiento



El gobierno concede los derechos sobre la operación y mantenimiento del activo por un período largo de acuerdo a las necesidades. El sector público mantiene la propiedad sobre el activo y la entidad privada sobre las mejoras efectuadas durante la concesión.

Concesión



El gobierno transfiere el activo, parcial o totalmente al sector privado, estableciendo ciertas condiciones para asegurar que se efectúe en las mejores condiciones para la ciudadanía.

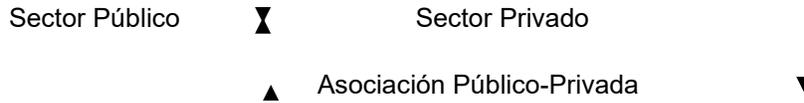
Desinversión



Fuente: Elaboración propia con base en (Rojas y Delgadillo, 2017, 17).

Otro modelo aplicado a la infraestructura es el que muestra Yescobe (2007, 2018) que explica los diferentes tipos de asociación basados en las responsabilidades públicas o privadas en relación con tres categorías: la construcción, la operación y la propiedad. El modelo es el que a continuación se muestra.

Esquema. Modelo de provisión de infraestructura



Modelo	Obra Pública	Franquicia	BDFO	BLT	BOT	BOO
Construcción	Público	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado
Operación	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado	Privado
Propiedad	Público	Público	Público*	Público*	Público*	Privado

*Se revierte al sector público al final del contrato

Fuente: Elaboración propia con base en Yescombe, 2007.¹³

Con estos modelos, hasta 2015 se habían desarrollado en México proyectos como el hospital regional de alta especialidad del Bajío y el de Cd. Victoria, la Universidad Politécnica de San Luis Potosí, estos como PPS. Y como APP en modalidad de concesiones se desarrolló, por ejemplo, el Tren suburbano Buenavista-Cuautitlán.¹⁴

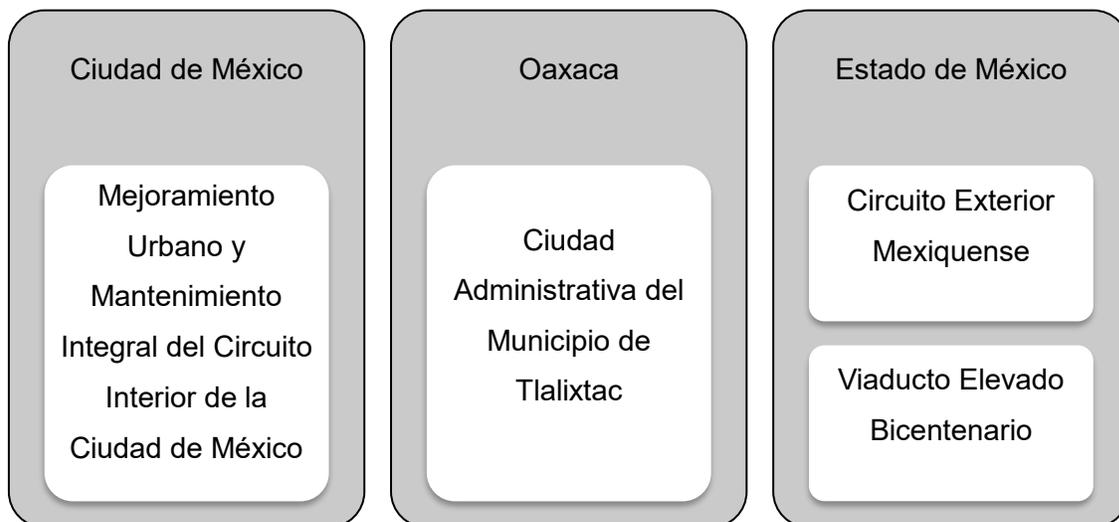
Hasta esas fechas, como se puede observar en su mayoría han sido proyectos de infraestructura. Esto tiene una explicación, pues es donde el sector privado considera que hay mejores retribuciones económicas. Es importante resaltar que es menos visible la participación hormiga que están realizando el sector privado en

¹³*op. cit.*

¹⁴ Información tomada de FOMIN, *Programa de Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos*. The World Bank, México, 2022 Disponible en <http://bitly.ws/M53q>

espacios públicos, como por ejemplo el surgimiento de pequeños comercios debajo de puentes de vías rápidas. Otro ejemplo es el servicio al interior de una dependencia pública, como la limpieza, la seguridad, el servicio de comida, etc. En estos casos es lamentable observar las políticas laborales que otorgan a los empleados y la falta de seguridad social.

En el caso de las Entidades Federativas también han realizado algunos proyectos de inversión pública con la participación de la iniciativa privada bajo los esquemas de concesión, contratación de servicios y obra pública y, más recientemente, bajo el modelo de Proyectos para la Prestación de Servicios, los cuales se han visto concretados en proyectos como, por ejemplo:



INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Para 2019, por ejemplo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público tenía registrados, entre otros, los siguientes proyectos:¹⁵

Dependencia del proyecto	Nombre del Proyecto	Años de contrato	Año de inicio de operación
Gobernación	Construcción, Rehabilitación, Adecuación, Equipamiento y Amueblado del Complejo Penitenciario Federal Papantla.	22	2020
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Libramiento de la Carretera La Galarza Amatitlanes.	30	2019
Secretaría de Comunicaciones y Transportes*	Programa Asociación Público Privada de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (APP Querétaro - San Luis Potosí).	10	2016
Medio Ambiente y Recursos Naturales	Modernización del Servicio Meteorológico Nacional.	20	2021

¹⁵ SHyCP, "Proyectos de Asociaciones Público Privadas (PEF)". *Programas y Proyectos de Inversión*, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3FhorDG>

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

Secretaría de Turismo	Nuevo Acuario de Mazatlán Sinaloa.	30	2020
Instituto Mexicano del Seguro Social**	Construcción del Hospital General de Zona de 144 camas, en Bahía de Banderas, Nayarit.	25	2019
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado***	Construcción y operación del nuevo Hospital General Dr. Gonzalo Castañeda. Y Nuevo Hospital General en la Delegación Regional Sur de la Ciudad de México	25	2020
<p>*Dependencia con mayores proyectos.</p> <p>**Para 2019 se contemplaron otros 3 proyectos, uno en Chiapas, otro en Nuevo León y uno en Tepetzotlán en el Estado de México.</p> <p>**Para este año se propusieron 3 proyectos más en Tabasco, Nayarit y Yucatán.</p>			

Los años de concesión son de entre 10 y 30 años. El de 10 es para mantenimiento, el de 25 para hospitales y el de 30 para la gestión de una acuario y/o de un libramiento carretero. Como se puede ver, al parecer el desarrollo de las APP en México tienden a especular en grandes proyectos de infraestructura. A continuación, analizaremos las contrataciones carreteras realizadas desde Caminos y Puentes Federales de México (CAPUFE).

IV. Análisis de proyectos en la Infraestructura carretera.

Si bien la Secretaría de Infraestructura, Comunicación y Transportes es la dependencia del ejecutivo federal encargada de:

“XXI.- Construir y conservar los caminos y puentes federales, incluso los internacionales; así como las estaciones y centrales de autotransporte federal; XXII.- Construir y conservar caminos y puentes, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y los particulares; XXIII.- Construir aeropuertos federales y cooperar con los gobiernos de los Estados y las autoridades municipales, en la construcción y conservación de obras de ese género; XXIV.- Otorgar concesiones o permisos para construir las obras que le corresponda ejecutar; (LOAP, Art. 26, 2022)¹⁶

Esta Secretaría, se apoya de organismos como CAPUFE.

“El 31 de julio de 1958, por Decreto Presidencial, se creó el organismo público federal descentralizado del Gobierno Federal conocido como Caminos Federales de Ingresos, el cual estaba adscrito a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y cuya administración comprendía las autopistas México-Cuernavaca, Cuernavaca-Amacuzac, Amacuzac-Iguala y las obras en proyecto de la autopista México-Querétaro y del puente sobre el Río Sinaloa.

¹⁶ Véase en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

En 1959, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se transformó en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y de la mano a dicho cambio se creó la Secretaría de Obras Públicas, y Caminos Federales de Ingresos modificó su denominación a Caminos y Puentes Federales de Ingresos. “(CAPUFE, 2022)¹⁷

Luego de 1985 con el terremoto CAPUFE se reestructura institucional y organizacionalmente para incorporar sus nuevas responsabilidades relacionadas con el vínculo público privado, pues a este se le encomendó el nuevo “Programa Nacional de Autopistas Concesionadas”, mismo que fue derogado por el nuevo decreto en 1993 y a su vez reformado en 1995 para ajustarse al Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. (CAPUFE, 2022) con estos cambios no sólo se crea, sino se fortalece el manejo de las carreteras por un organismo descentralizado capaz de desarrollar proyectos de inversión para la red administrada por CAPUFE.

CAPUFE actualmente administra una red carretera y de infraestructura de puentes de un poco más de 4,709 kilómetros. Esta red carretera se divide en 12 Unidades Regionales administrativas, siendo estas:

Esquema. Red de carretera y de infraestructura de puentes (CAPUFE).

Unidad Regional	Red Carretera (Long. en km)	Tipo de Infraestructura
Tijuana	145.04	5 plazas de cobro, -carretera-.
Hermosillo,	651.70	6 plazas de cobro -carretera-.

¹⁷ CAPUFE, “Misión, visión y objetivos”, *Gobierno de México*, 2022. Disponible en: <http://bitly.ws/M56G>

Reynosa	1, 397	11 plazas de cobro, 11 Puentes internacionales
Saltillo	321.49	8 plazas de cobro, 1 puente.
Mazatlán	324.48	11 plazas de cobro, 2 puentes.
Querétaro	329	10 plazas de cobro, 1 puente.
Estado de México	123.29	11 plazas de cobro
Cuernavaca	488.62	16 plazas de cobro.
Puebla	472.75	11 plazas de cobro
Veracruz	189.05	11 plazas de cobro, 6 puentes.
Coahuila	303.39	8 plazas de cobro, 3 puentes.
Villahermosa	291.11	10 plazas de cobro, 5 puentes.

Fuente: Elaboración propia.

Esta red carretera y de puentes es administrada y gestionada mediante una red propia y una red del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)¹⁸.

¹⁸ El 7 de febrero de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se ordena la creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), vehículo de coordinación de la Administración Pública Federal para la inversión en infraestructura, principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística, que auxiliará en la planeación, fomento, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica, de acuerdo con los programas y los recursos presupuestados correspondientes. Para ver más

Una diferencia importante es el presupuesto con el que se financian. Red CAPUFE es mediante presupuesto generado y el presupuestal asignado. Y la red FONADIN es mediante el manejo del fideicomiso.

La red FONADIN tiene dentro de sus objetivos:

- “Apoyar el desarrollo del Programa Nacional de Infraestructura.
- Buscar maximizar y facilitar la movilización de capital privado a proyectos de infraestructura.
- Es una plataforma financiera para promover la participación del sector público, privado y social en el desarrollo de la infraestructura.
- Toma riesgos que el mercado no está dispuesto a asumir.
- Hace bancables proyectos con rentabilidad social y/o con baja rentabilidad económica.
- Busca el otorgamiento de financiamientos de largo plazo en condiciones competitivas.” (FONADIN, 2022).¹⁹

Esquemáticamente los tramos carreteros y de puentes se pueden visualizar en el siguiente mapa.

consultar: FONADIN, “Acerca de Fonadin”, *Gobierno de México*, 2022. Disponible en <http://bitly.ws/JpBs>

¹⁹ FONADIN es un fideicomiso administrado por el Banco Nacional de Obras. Para consultar, ver: FONADIN, “Reglas de operación”, *Fideicomiso No.1936*, Fondo Nacional de Infraestructura. Disponible en: <http://bitly.ws/M575>

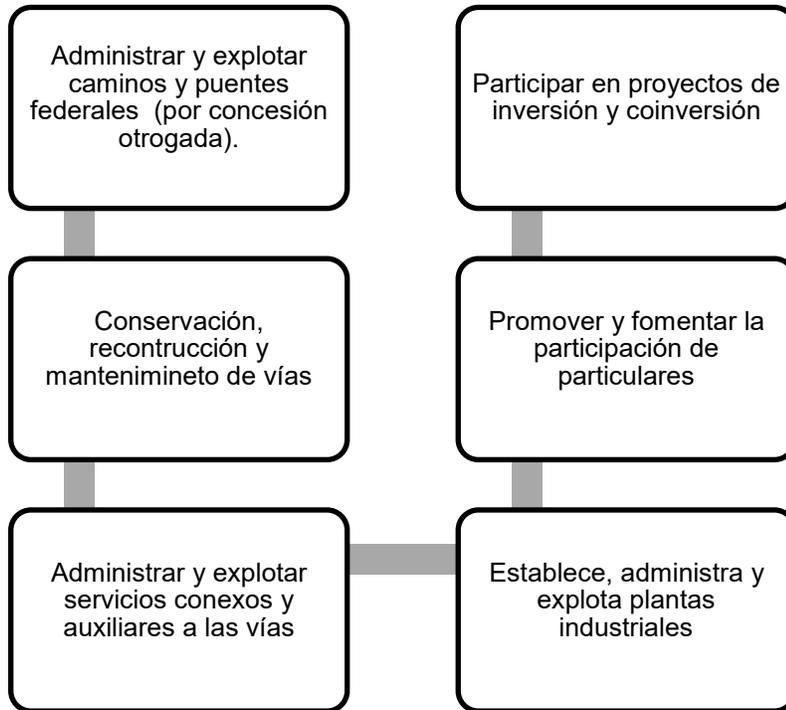
Imagen. Red de caminos y puentes operada por CAPUFE.



Fuente: CAPUFE, 2022.

CAPUFE como organismo descentralizado de la Secretaría de Infraestructura, Comunicación y Transportes se encarga en atención a su decreto de creación de:

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA



Fuente: Elaboración propia con datos normativos de CAPUFE, 2022.

De esta manera, CAPUFE no sólo administra y explota los caminos y los puentes federales, sino también provee servicios y por ello debe encargarse de adquirir los bienes y servicios para la provisión de estos por medio de terceros o concesiones. Algo importante de resaltar es la obligación de promover y fomentar la participación de particulares. Esta participación la realizan principalmente para:

1. Construcción de infraestructura tanto red propia como red FONADIN,
2. Provisión de servicios,

Antes de 2022 también había contratación de personal por vía de Outsourcing, sin embargo, durante 2021 todo el personal contratado por esta vía fue adscrito a

plazas eventuales con mayores oportunidades de seguridad social y antigüedad en el puesto.²⁰

Algunos proyectos que para 2022 se tenían de inversión en CAPUFE, son los siguientes:

Dirección de Infraestructura Carretera					
Reporte de obras en proceso (Corte al 31 de marzo de 2021)					
Coordinación Regional	Tramo Carretero	Descripción de la Obra	Fecha de Inicio	Fecha de Fin	Porcentaje de Avance
Suroeste	México - Puebla	Sellado de grietas y juntas en losas de concreto del km. 33+200 al 41+700.	17/09/2020	14/04/2021	50.00%
Centro	Durango - Mazatlán	Tratamiento superficial del km. 102+000 al 112+300.	03/11/2020	01/05/2021	49.00%
Suroeste	Gutiérrez Zamora - Tihuatlán	Reparación de estructuras de	23/11/2020	21/05/2021	37.00%

²⁰ Para 2021 aún existían miles de trabajadores contratados por Outsourcing Esparta Servicios. Eficientes S. A. de C. V. Por ejemplo, CompraNet entre 2019 y noviembre de este año, el gobierno que encabeza López Obrador ha adjudicado 955 contratos a empresas de subcontratación por un monto de 6 mil 103 millones de pesos. Ver en Celis, Darío, “La ocurrencia que costará casi 7 mil mdp”, México, *El financiero*, publicado el 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://bitly.ws/Jpq5>

INNOVACIÓN Y GESTIÓN PÚBLICA

		entronques en kms. 218+400, 218+500 y 218+600.			
Cuernavaca	México - Cuernavaca	Microcarpeta CASAA y superficie de alta fricción del km 24+900 al 32+000.	17/09/2020	13/07/2021	7.00%
Suroeste	México - Puebla	Capa de rodadura tipo "CASAA", del km 92+000 al 114+000.	17/09/2020	14/04/2021	82.00%
Suroeste	Cuacnopala n - Oaxaca	Conservación con bacheo y microcarpeta del km. 195+000 al 220+000.	16/11/2020	13/06/2021	37.00%
Cuernavaca	México - Cuernavaca	Conservación periódica en tramos aislados del km 32+000 al 80+500. Cuerpo "A"	17/09/2020	13/07/2021	98.00%
Cuernavaca	México - Cuernavaca	Conservación periódica en tramos aislados del km 32+000 al km 80+500. Cuerpo "B"	17/09/2020	13/07/2021	44.00%

Fuente: CAPUFE, 2021.²¹

²¹ CAPUFE, "Tabla mensual de estatus de la Obra Pública vigente, contratada por CAPUFE, clasificada por unidad administrativa y tramos a cargo de dicha unidad", *Obra pública en proceso, Datos abiertos*, 2021. Disponible en: <http://bitly.ws/M57X>

Los problemas en el manejo de la participación de los tramos carreteros en relación con las empresas son:

1. Incumplimiento de términos,
2. Atraso de entregas,
3. Adiciones al contrato,
4. Ley proteccionista de interese particulares
5. Personal insuficiente,

Veamos algunos ejemplos. Los proyectos de contratación pueden ser de diferentes tipos.

1. Mantenimiento mayor,
2. Mantenimiento menor,
3. Supervisión de proyectos mayores,
4. Supervisión de proyectos menores,
5. Estudios y proyectos,

Algunos de estos proyectos durante tienen una duración de 1 o 2 años, sin embargo, como se verá en la siguiente tabla como ejemplos que la mayor parte de estos contratos se amplían en plazos, no se cumplen en el manejo presupuestal o el cumplimiento de avance. Veamos algunos ejemplos.

Tabla. Proyectos que no cumplen los contratos con la ley.

EJERCICIO	INICIO DE CONTRATO	FIN DE CONTRATO	ESTATUS DE LA OBRA	CONTRATISTA	PROGRAMA
-----------	--------------------	-----------------	--------------------	-------------	----------

2020	22/02/2020	21/04/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V	Mantenimiento mayor
2020	22/02/2020	21/04/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor
2020	09/06/2020	30/10/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor
2020	09/06/2020	30/10/2020	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor
2020	31/10/2020	12/06/2021	Pendiente de finiquito	Lod Ingeniería & Servicios S.A. de C.V.	Mantenimiento mayor

Fuente: Elaboración propia con base en datos abiertos de CAPUFE 2022.

Estos cinco casos nos muestran primero que ningún contrato terminado en 2021 se ha dado por terminado luego de 2 años de haber concluido el contrato. Esto muestra un retraso de al menos 2 años. Asimismo, muestra la burocratización del proceso por parte de las empresas porque luego de un tiempo pueden realizar convenidos de ampliación de plazos y/o recursos.

Si se observa en los cinco contratos es la misma empresa quien provee los servicios de mantenimiento mayor y opera bajo la misma forma. Esto demuestra al menos dos situaciones. Primero la poca o nula participación o pluralidad de otras empresas para la oportunidad de tener contratos de obra pública de mantenimiento mayor. Y la otra cosa la debilidad institucional para combatir la corrupción, la impunidad y generar mecanismos de rendición de cuentas para las empresas ante el incumplimiento de contrato de mantenimiento de obra mayor.

En la siguiente tabla se muestran contratos de más de 100 millones de pesos en uno de los tramos carreteros con mayor afluencia cercana a la ciudad de México. Dentro de estos tramos carreteros se encuentra:

1. Querétaro,
2. Puebla
3. Cuernavaca

INICIO DE CONTRATO	FIN DE CONTRATO	ESTATUS DE OBRA	CONTRATISTA	MONTO CONTRATADO	PROGRAMA
17/09/20	20/08/21	En proceso de rescisión	Ingeniería Técnica en Caminos, S.A. de C.V.	\$ 127,497,898.56	Mantenimient o mayor
17/09/20	13/07/21	Pendiente de finiquito	Técnicos Especializados de Chiapas S.A. de C.V.	\$ 137,443,543.56	Mantenimient o mayor
17/09/2020	13/07/2021	Pendiente de finiquito*	Técnicos Especializados de Chiapas S.A. de C.V.	\$ 137,443,543.56	Supervisión de mantenimient o mayor
17/09/20	13/07/21	Finiquitado	Esma Instalaciones S.A. de C.V.	\$168,098,330.58	Mantenimient o mayor
18/10/21	14/07/22	Vigente	Arrendadora KBT, S.A. de C.V.	\$111,505,878.53	Mantenimient o mayor

*Este contrato se terminó el 13 de julio de 2021, para julio de 2022 se estaba en espera del pago de ajuste de costos, para poder finiquitar. Esto sin duda demuestra un retraso de al menos 1 año sólo para el pago de un ajuste de precios. Asimismo, demuestra un aspecto sumamente importante que es el “pago de ajustes”, el cual es un mecanismo que contempla la Ley para poder exigir el aumento de precios de los insumos ante el cambio de precios en el mercado de insumos de infraestructura.

Como estos casos, son sólo algunos ejemplos de cientos de contratos que se encuentran pendientes de finiquitar y contar con carta de cesión de derechos, pues sólo con dicha carta se dar por terminado un contrato de obra pública. En este sentido, es importante ampliar los análisis sobre contratación y obra pública carretera en México, la participación de asociaciones público privadas y su participación en la administración y gestión de proyectos de inversión carretera. En este ensayo, como se observa es un primer avance de los resultados presentados de este análisis. En un segundo ensayo se presentarán otros resultados y en un libro se presentarán el análisis a profundidad de estos datos analizados y estudiados.

Conclusiones

La teoría ha manejado que un mejor manejo de los tiempos en la planeación de los proyectos de inversión, una implementación más rápida, reducción de los costos de vida, una mejor asignación del riesgo, generación de ingresos adicionales son algunos de los incentivos de fomentar la participación del sector privado en los asuntos públicos (Duncan, 2006).²²

²² Cartlidge, Duncan, *Public Private Partnerships in Construction*, Londres, Reino Unido, Routledge, 2006.

Otro de los argumentos para incentivar y motivar estos vínculos públicos privados son el incremento de la tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos a través de la eficiencia operativa; una entrega de los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto acordado; incentivo de capacidades locales del sector privado a través de la propiedad conjunta con grandes empresas internacionales, así como oportunidades de subcontratación de empresas locales para obras civiles, obras eléctricas, instalaciones, servicios de seguridad, servicios de limpieza, servicios de mantenimiento, la diversificación en la economía, el satisfacer la creciente demanda de desarrollo de la infraestructura y la apropiación de riesgos por parte del sector privado desde el diseño y construcción al mantenimiento y las operaciones (Banco Mundial, 2022)²³.

En realidad, tanto los beneficios que autores e instituciones consideran de las APP se muestran que con los ejemplos antes descritos no se logran visualizar estos beneficios, porque las empresas privadas no asumen el riesgo, el sector público, en este caso CAPUFE asume el riesgo de ampliar plazos, hacer pago de aumento de precios, termino de obra, para grandes obras o mantenimientos mayores, las obras son acaparadas por una empresa o un conjunto mínimo de ellas.

Es importante resaltar que aquí se realiza un análisis a partir de un par de ejemplo, sin embargo, la información analizada en su conjunto demuestra una actuar consecuente y reiterado del conducto, lo que demostraría el dolo en el actuar

²³ Véase en Banco Mundial, "Proyectos y operaciones", *BIRF-AIF*, 2022. Disponible en: <https://bit.ly/4034Pev>

administrativo de los organismos empresariales privados participantes en proyectos de inversión en México.

Y algo que se debe considerar es el aumento en los empleos que estas obras y un contra sentido de este aumento de empleos son las condiciones laborales de los trabajos, asunto que en otro ensayo trataremos.

En los contratos mostrados por CAPUFE, se muestra cómo a la APP no se le responsabiliza y sin embargo es la institución quien asume el riesgo de incumplimientos, dolor, atrasos, actos de simulación, corrupción y con ello de impunidad. Siempre, la responsabilidad del gobierno es continúa -los ciudadanos seguirán responsabilizando al gobierno por la calidad de los servicios públicos. El gobierno deberá tener la suficiente experiencia, ya sea a través de las áreas encargada de la implementación o a través de un organismo regulador, para comprender los acuerdos de la APP, para llevar a cabo sus propias obligaciones en virtud del acuerdo de APP y para monitorear el desempeño del sector privado y hacer cumplir sus obligaciones.

Sin duda, se puede considerar que la negociación a puerta cerrada y la corrupción son en parte la explicación de por qué una APP se desvirtúa en sus objetivos. En este sentido en México la Corrupción Estructural (Sandoval, 2006) y la negociación a puerta cerrada (intereses políticos y económicos de altos rangos) son elementos que nos permiten explicar la precariedad en el ejercicio de los derechos de las personas, en ese caso los derechos, bienes y servicios públicos ofrecidos por APPs.

Desvirtuar los intereses de la sociedad y de la comunidad es ir en contra de los propios principios del Estado, por ello desde el Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia estamos promoviendo la investigación del “uso y abuso del discurso de la corrupción para fines políticos”, porque a partir

de un discurso político de beneficio de las APP se incentiva su participación aún de las consecuencias a largo plazo para la ciudadanía en relación en la provisión de bienes, servicios y la garantía de sus derechos.

Promover mecanismos de control y rendición de cuentas para empresas privadas y los mandos cercanos al ejercicio diario de las APPs será de gran utilidad para generar proceso de filtraje del Estado (O'Donnell, 2008), para lograr una expansión democrática en los procesos de contratación pública.

Referencias

Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios. *Diario Oficial de la Federación*, 2003. Disponible en: <https://bit.ly/3lb7tQj>

Art. 2do, Ley de Asociaciones Público Privadas. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4RT>

Art. 18, Ley General de Deuda Pública. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4Yd>

Art. 30, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4Ys>

Art. 38-A, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4YE>

Art. 38-B, Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente. *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bitly.ws/M4YE>

AKINTOYE, Akintola et al. (coords.). *Public-private Partnerships. Managing risks and opportunities*, E. U. A., Wiley, 2003

Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Salud, “Avances y Desafíos a futuro para las Asociaciones Público Privadas en Salud”. *Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos*, 2009. Disponible en <https://bit.ly/3JvJeG6>

Banco Mundial, “Proyectos y operaciones”. *BIRF-AIF*, 2022. Disponible en:
<https://bit.ly/4034Pev>

Banco Mundial, “Beneficios y Riesgos de las APP”. *Centro de Recursos para Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura (PPPIRC)*. Disponible en
<https://bit.ly/427haQI>

BARNEJEE, Sudeshna et al. “Private Provision of Infrastructure in Emerging Markets: Do Institutions Matter?”, *Development Policy Review*, vol. 24, num. 2, 2006, pp. 175-202.

CAPUFE, “Manual de Organización”. *Normateca CAPUFE*, 2016. Disponible en:
<https://bit.ly/3T6nt2M>

CAPUFE, “Tabla mensual de estatus de la Obra Pública vigente”. *Obra pública en proceso, Datos abiertos*, 2021. Disponible en: <http://bitly.ws/M57X>

CAPUFE, “Misión, visión y objetivos”, *Gobierno de México*, 2022. Disponible en:
<http://bitly.ws/M56G>

CARTLIDGE, Duncan, *Public Private Partnerships in Construction*, Londres, Reino Unido, Routledge, 2006.

CEPAL, “Asociaciones público-privadas como instrumentos para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica”, San José, Costa Rica, XVI cumbre del mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla, 2017.

CHAFLA, Pablo y CERÓN, Pamela, “Esquemas de participación público-privada en el sector del agua y saneamiento en Latinoamérica”. *Morelos, México, Tecnología y Ciencias del Agua*, vol. VII, núm. 3, mayo-junio 2016, pp.5-17. Disponible en: <https://bit.ly/3ZYdmz3>

CELIS, Darío. “La ocurrencia que costará casi 7 mil mdp”. México, *El financiero*, publicado el 7 de diciembre de 2020. Disponible en: <http://bitly.ws/Jpq5>

DEVLIN, Robert y MOGUILLANSKY, Graciela. “*Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*”. Secretaria General Iberoamericana, CEPAL, 2009. Disponible en <https://bit.ly/3T8FkG9>

DUSSEL, Enrique. “*¿Estado o comunidad?*”. México, La Jornada, publicado el 10 de diciembre de 2009. Disponible en: <http://bity.ws/JpqB>

FARQUHARSON, Edward y YESCOMBE, E. R. “*Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*”. Oxford, Reino Unido, Butterworth-Heinemann, 2018.

FOMIN. “*Programa de Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos*.” The World Bank, México, 2022 Disponible en <http://bitly.ws/M53q>

FONADIN. “*Acerca de Fonadin*”. Gobierno de México, 2022. Disponible en <http://bitly.ws/JpBs>

FONADIN, “Decreto de creación”, *Diario Oficial de la Federación*, 2008. Disponible en <https://bit.ly/3JdJcBr>

FONADIN, “Reglas de operación”, *Fideicomiso No.1936*, Fondo Nacional de Infraestructura. Disponible en: <http://bitly.ws/M575>

GARCÍA DE LA VEGA, Víctor Manuel, “*Pidiregas, situación actual y perspectivas*”. *Energía a Debate*, 2005 Disponible en: <http://bitly.ws/M5dG>

GASMI, Farid et al, “*Is the Level of Financial Sector Development a Key Determinant of Private Investment in the Power Sector?*”. *Policy Research Working Paper*, The World Bank, No. 5373, 2010.

HUAPAYA TAPIA, Ramón y VERGARAY DÁRRIGO, Giuliana. “*Algunos apuntes en relación con la participación público-privada y su vinculación con el derecho administrativo y la inversión en infraestructura y servicios públicos*”. Perú, Revista de Derecho Administrativo, PUCP, No. 3, 2007. Disponible en: <http://bitly.ws/M5eK>

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. *Diario Oficial de la Federación*, 2022. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LOAPF.pdf>

Ley General de Deuda Pública. *Diario Oficial de la Federación*, 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3yyClrE>

MICHELE, Roberto et al. *“Effects of Corruption on Public–Private Partnership Contracts: Consequences of a Zero-tolerance Approach”*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

MICHELE, Roberto y DASSEN, Nicolás, *“Conflicto de intereses: Desafíos y oportunidades para implementar un sistema efectivo de prevención y control”*. Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

NAVARRO ARREDONDO, Alejandro, *“La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación”*. Cámara de Diputados, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, Documento de trabajo N. 10, 2011. Disponible en: <http://bitly.ws/M5fg>

O’DONELL, Guillermo. *“Democracia y estado de derecho”*; en **Ackerman, John Mill,** *“Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y estado de derecho”*. México, LX legislatura, Universidad de Guadalajara, IJ UNAM, Siglo XXI editores, 2008

PFNÜR, Andreas, et al., 2014. *“Risikomanagement bei Public Private Partnerships”*. Alemania, Springer, 2009.

PIKETTY, Thomas, *“Capital in the Twenty-First Century”*. Londres, Inglaterra, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 2014.

POLACK, Ana Verónica et al. *“Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión”*. Colombia, Reflexión Política, Universidad Autónoma de Bucaramanga, vol. 21, no. 43, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3FcQ7cz>

Programa de Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos. “*Proyectos México, oportunidades de inversión*”. Disponible en <https://bit.ly/2Ltujvv>

QUESADA LASTIR, Gabriela. “*Experiencia mexicana en Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo de Infraestructura y la provisión de servicios públicos*”. PIAPPEM, Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo, 2009. Disponible en <https://bit.ly/3LjsQKc>

ROCHA CHIU, Luis Antonio y Rivas, Manuel. “*Modelos de asociación público-privada en la provisión de infraestructura: la experiencia internacional y el desarrollo de las autopistas en México*”. México, UAM, Revista Gestión y Estrategia, No. 45, Enero / Junio, 2014, pp. 40-66. Disponible en <https://bit.ly/3yuNZZY>

ROJAS DE LA PAZ, Jussaira y DELGADILLO DÍAZ, Priscila. “*Asociaciones Público Privadas (APPs)*”. Contraloría del poder legislativo, Dirección de vinculación municipal, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3ywDDJf>

ROSE-ACKERMAN, Susan, “*Economía Política de las Raíces de la corrupción: investigación y políticas públicas*”. **Sandoval, Irma Eréndira (coord.)**. “*Corrupción y Transparencia, Debatiendo las fronteras entre Estado, mercado y sociedad*”. México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM, Siglo XXI Editores, 2009.

S. KONRAD, Thomas. “*Management Control in Public-Private Partnerships. Between International Governmental Actors and the Private Sector*”. 1a. edición, Alemania, Springer Gabler, 2018.

SALGADO REMIGIO, Sofía. “*Asociaciones Público Privadas. El caso de México*”. Madrid, España, V Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Sede INAP, 2014

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. *“Réquiem a lo público”*. México, *La Jornada*. Publicado el 14 de marzo de 2012. Disponible en <https://bit.ly/3ysLho5>

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. *“Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia”*. México, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México, Nueva Época, Año LVIII, No. 219, septiembre-diciembre de 2013, pp. 103-134.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira. *“Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982 – 1999)”*. México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, 2011.

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”, México, *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, Vol.78, No. 1, enero-marzo, 2016, pp.119-152. Disponible en: <https://bit.ly/3yD6xqZ>

SANDOVAL BALLESTEROS, Irma Eréndira, *“Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos”*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, 2005.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *“Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)”*, México, *Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción*, 2007. Disponible en <https://bit.ly/3ZHMyU0>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *“Proyectos de Asociaciones Público Privadas (PEF)”*. México, *Programas y Proyectos de Inversión*, 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3FhorDG>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *“Proyectos de infraestructura Productiva de largo plazo”*. *Presupuesto de Egresos de la Federación*. México, *Gobierno de México*, 2021. Disponible en: <https://bit.ly/3ZG5ItA>

Tecnológico de Monterrey. 2013. *“Información temática - Casos de Asociación Público-Privada”*, México, *Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios de Asociaciones Público Privadas, 2013*”. Disponible en: <https://bit.ly/3ZG5VwS>

TEWODAJ, Mengistu, *“Determinants of private participation in infrastructure in low and middle income countries (LMICs)”*. California, E.U.A., *Pardee RAND Graduate School, 2013*.

TREJO RAMÍREZ, Marina y ANDRADE ROBLES, Agustín. *“Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012)”*. México, *El Cotidiano, UAM* No. 177, enero-febrero, 2013, pp. 37-46. Disponible en <http://bitly.ws/JpqW>

VICHER, Diana y CULEBRO, Jorge (Coords.), *“Las Asociaciones Público Privadas. Retos y dilemas para su implementación”*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2020.

YESCOMBE, E. R., *“Public-private partnerships-Principles of policy and finance”*. Butterworth-Heinemann, London, UK., 2007. Y también en Farquharson, Edward y YESCOMBE, E. R., *Public-Private Partnerships for Infrastructure: Principles of Policy and Finance*, Butterworth-Heinemann, Oxford, UK., 2018.

YIN WANG, *“The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. A Broken Fantasy of Public–Private Partnerships”*. E.U.A., *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 4, Julio - Agosto, 2009, pp.779 -782.