Colección
POLÍTICAS PÚBLICAS A TU MEDIDA

México Evalúa
15 ANIVERSARIO

IMPULSO PARA GRANDES OBRAS

Detonar a las Asociaciones Público Privadas (APP)

CONTENIDO

1 Presentación

3 Impulso para grandes obras. Aprovechar a las Asociaciones Público Privadas (APP)

3 Estado de las cosas

5 Recomendaciones

5 Plan a corto plazo: 5 acciones

9 El mediano plazo: Cimientos para la transformación

13 Referencias

¿Por qué es necesario atraer recursos privados **para financiar proyectos publicos?**

Explora por qué el potencial de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en México puede revitalizar la infraestructura y enfrentar los desafíos económicos del futuro.

En el sexenio que termina, la relación entre el gobierno y la iniciativa privada no se caracterizó por su armonía. En el pasado, una sana relación con la clase empresarial era clave para conseguir inversiones y mejorar la infraestructura. Lo cierto es que una estrategia que podría cambiar el rumbo en México es que el gobierno y empresas privadas se unan por el bien del país para hacer cosas juntos como construir carreteras o mejorar servicios públicos. A esto se le conoce como Asociaciones Público-Privadas (APP).

Nadie duda que en México necesitamos más inversión, pero hay poco dinero público y una recaudación de impuestos deficiente. Entonces, las APP son un plan B para hacer proyectos importantes sin aumentar la deuda pública o privatizar servicios. Este enfoque ha funcionado bien en otros países de latinoamérica, como Perú o Brasil.

Para que las cosas mejoren, el gobierno y las empresas necesitan repartirse los gastos de manera justa y el gobierno, además de promover estas alianzas, debe asegurar que todo sea transparente y justo.

Claro, las APP no son perfectas. Una regulación inadecuada o una operación opaca podría echar abajo toda la estrategia. Sin embargo, bien administradas y a la vista de todos, las APP son una buena oportunidad para hacer avanzar a México sumar más inversión en favor de proyectos públicos con una visión de progreso.

Este artículo no solamente muestra los pros y contras de las APP, también propone 10 políticas que, de implementarse, promoverán el trabajo del gobierno y la iniciativa privada dentro de un marco de legalidad, transparencia y rendición de cuentas.

Hay que cambiar el discurso que descalifica y empezar a trabajar juntos para que el país crezca. Es hora de que la política mexicana dé una mirada crítica a las APP y las ponga en marcha para hacer un México mejor para todos.

—El equipo de México Evalúa, 2024

Para reducir la desigualdad y mejorar tu estilo de vida, se necesitan políticas públicas que respondan a las necesidades reales de la población. El cambio de gobierno es un momento clave para discutir, desarrollar e implementar mejores decisiones en beneficio de las y los mexicanos.

Desde México Evalúa estamos en la disposición de colaborar y trabajar en colectivo para generarlas. Por eso hemos desarrollado estos documentos que compendian nuestro trabajo de análisis basado en evidencia, para proponer las estrategias que pueden marcar una diferencia positiva para México en el próximo sexenio.

Impulso para grandes obras

Detonar a las Asociaciones Público Privadas (APP)

En México existe un sinnúmero de retos y responsabilidades que afronta el Gobierno, pero los recursos públicos con los que cuenta son muy limitados. En este contexto, las asociaciones público-privadas (APP) son un mecanismo ideal para abordar los desafíos de desarrollo e infraestructura en el país. Las APP representan una alternativa innovadora y eficaz para la ejecución de grandes proyectos. Además, estos esquemas no implican una privatización de los servicios públicos.

Ante la reducción de los niveles de inversión pública en México y la creciente presión fiscal por otros gastos, como pensiones o costo financiero de la deuda, las asociaciones público-privadas son una oportunidad para detonar el desarrollo. La inversión pública se encuentra en niveles históricamente bajos. En 2024 la inversión física aprobada del Gobierno federal será de tan sólo 2.6% del PIB en inversión física y habrá acumulado en el sexenio 16.1% del PIB, el monto más bajo en los últimos tres gobiernos (México Evalúa, 2023). Al mismo tiempo la presión fiscal aumenta: el costo financiero de la deuda pública llegará a 3.4%, el más alto desde 1991, mientras que el gasto en pensiones habrá crecido más que los ingresos por primera vez desde que hay registro.

Estado de las cosas

Bajos niveles de inversión pública

Para 2024 el gasto en inversión física será de 888 mil millones de pesos, 23% menor (264 mil millones de pesos) que el aprobado para 2023. Como porcentaje del PIB representará 2.6%, el valor más bajo del sexenio después de 2019. Además, quedará lejos de los niveles superiores al 4% del PIB logrados entre 2009 y 2015. La inversión ha perdido prioridad en el gasto total del Gobierno. Durante el sexenio de Andrés Manuel López Obrador, el gasto público ha aumentado por el incremento de los subsidios, pensiones y el costo financiero de la deuda, mientras que la inversión se ha estancado, de tal manera que la inversión física representará sólo 9.9% del gasto total en 2024, la segunda menor desde el año 2000.

La inversión pública en sectores claves ha caído

Frente al promedio del sexenio pasado, 14 de 24 áreas de inversión recibirán menos recursos en 2024. Destacan recortes en la inversión en seguridad de 40%, en protección ambiental

de 54% o en educación de 1%. Aunque la inversión en salud para 2024 aumentará, frente al sexenio pasado, aquella enfocada en las personas sin seguridad social será 54% menor. El único sector que tendrá incrementos considerables será transporte, que habrá crecido 61% más que en el sexenio pasado, por el proyecto del Tren Maya. No obstante, al interior de este sector, el subsector de transporte por carretera tendrá 26% menor inversión que en el sexenio pasado; transporte por agua y puertos 100% menos, y transporte aéreo 91% menos.

Baja participación de la inversión pública frente a la privada

En 2021 solo 5.8% de la inversión total del país provino del gobierno federal, cuando en las economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE, los gobiernos aportan en promedio 16.5% de la inversión. Además, la retracción de la inversión pública se ha venido agravando en los últimos años: en 2009 la inversión pública representó 13.7% del total de la inversión nacional, 5 puntos de diferencia frente al promedio de las economías desarrolladas; en 2021 la brecha ascendió hasta 10.7 puntos porcentuales. Es decir, en México más de 90% de la inversión es provista solo por el sector privado.

Las APP como alternativa

La colaboración entre el sector público y privado ha sido ampliamente utilizada en economías con ingresos similares a los de México. Uno de los casos de mayor éxito es el de Perú, cuyos flujos de inversión mediante APP prácticamente se duplicaron en tan solo tres años, al pasar de 0.7% del PIB en 2011 a 1.3% en 2014. Esta inversión llegó a ser hasta el 2.1% del PIB, lo cual representa el 80% de la inversión física total que piensa destinar el gobierno mexicano en 2024 (FMI). Otro caso de éxito es Brasil, donde se ha dado un fuerte impulso presupuestario e institucional hacia las asociaciones público-privadas; en tan solo 4 años el flujo de inversión mediante APP aumentó más del doble, al pasar de 0.8% del PIB en 2011 a 1.8% en 2015.

Además, el uso de las APP ha permitido incrementar las capacidades productivas de los países, visto como la infraestructura, maquinaria y equipo construidos mediante la inversión conjunta. Por ejemplo, en el caso de Brasil el stock de capital creado mediante APP se duplicó al pasar de 7.4% a 14.2% del PIB entre 2007 y 2019, mientras que en Perú el stock de capital creado mediante APP aumentó en más de 10 puntos del PIB durante el mismo periodo.

México vs otras economías

En 2012 se crea la Ley de Asociaciones Público-Privadas, la cual establece el reglamento para las distintas modalidades de colaboración entre el sector público y privado; en 2014 se designaron los primeros proyectos de inversión en infraestructura mediante APP y en 2016 se registraron por primera vez en la cartera de inversión de la Secretaría de Hacienda. Previo a esta Ley ya existían ejemplos de colaboración pública y privada como las concesiones, los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) o los Pidiregas. En 2012, previo al establecimiento de la Ley, este tipo de inversiones sumó 0.2% del PIB, pero en 2016 ya con el andamiaje legal, las inversiones APP llegaron al 0.4% del PIB. Los datos más recientes del Fondo Monetario Internacional muestran que la inversión mediante APP en 2019 representó sólo el 0.3% del PIB, lejos de lo logrado por economías como la brasileña o peruana, en las cuales la inversión mediante este esquema ha llegado a ser superior al 2% del PIB.

Inversión APP hacia el cierre del sexenio

En 2016 el sector privado comenzó a invertir en infraestructura pública mediante APP con un monto inicial de 200 millones de pesos como preinversión para la conservación de ciertos tramos de la red federal de carreteras. A partir de ese año hubo un incremento exponencial en las inversiones privadas bajo este esquema, de tal manera que para 2019 había aumentado a 17.2 mil millones de pesos, un crecimiento de más de 1,000% en términos reales, frente al primer monto de inversión desembolsado en 2016.

Esto no quiere decir que al arranque del sexenio de López Obrador el sector privado se animara a invertir más en APP. Todo lo contrario: las inversiones que se llevaron a cabo en 2019 correspondieron a proyectos que se habían celebrado en el sexenio anterior. Desde el primer presupuesto público del Gobierno de López Obrador se limitó la modalidad de financiamiento de la APP, lo cual se ve reflejado en la caída de la inversión privada en 2020: -39.7% (6.9 mmdp) en términos reales frente a 2019.

Con el arranque del actual sexenio se frenó contundentemente el financiamiento de proyectos de inversión mediante APP. Y es que para 2022 la inversión anual del sector privado bajo este esquema cayó 96% (16.7 mil millones de pesos) en términos reales, frente al máximo logrado durante el sexenio anterior. Para 2023 y 2024 no se tienen inversiones nuevas asignadas por el sector privado para algún proyecto APP.

Potencial de las APP

En 2024 el presupuesto para inversión física del gobierno es de 888 mil millones de pesos (2.6% del PIB), pero si se aprovechara el potencial que tienen las APP para unir recursos en proyectos productivos, la inversión física podría ascender a 1,545 mil millones de pesos (4.5 % del PIB) esto es un crecimiento real de 27.5% (653 mil millones de pesos)[1], frente a lo aprobado para 2023.

Las APP no implican privatización

Las inversiones mediante el esquema de asociación público-privada no representan una privatización de la infraestructura por tres motivos:

1. El gobierno no renuncia a proveer los servicios públicos, sino que lo hace en colaboración con el sector privado.

2. Aunque se ceden ciertos derechos de explotación de la infraestructura al sector privado a largo plazo, las obras pertenecen al gobierno en última instancia. Las privatizaciones implican que los activos sean transferidos de forma permanente al sector privado.

3. Dependiendo de la negociación, el gobierno mantiene poder de decisión en la gestión de la infraestructura como en la calidad del servicio, transparencia y vigilancia.

Plan a corto plazo: cinco acciones rápidas

1 Reducir incertidumbre sobre uso de APP

Un cambio fundamental para impulsar el uso de APP es disminuir la incertidumbre o los riesgos asociados para que el sector privado incremente este tipo de proyectos. Esto se puede lograr mediante acuerdos de inversión con mayor participación del sector público, y con un cambio discursivo de parte de funcionarios públicos, al momento de referirse a estas figuras.

Existen cuatro tipos de proyectos APP según la distribución del riesgo entre el sector privado y público:

1. Las APP puras donde la inversión proviene en 100% de recursos privados y la recuperación del capital es con cargo a pagos del gobierno.

2. Las APP autofinanciables, donde la inversión también es 100% privada, pero la recuperación del capital se hace mediante cuotas o tarifas a los usuarios.

3. Las APP de recuperación de la inversión combinada, donde el 100% de la inversión es privada y la recuperación del capital es mediante pagos del gobierno y cuotas a usuarios.

1 Para el cálculo se consideró el monto máximo de inversión mediante APP que puede darse en un año para una economía de ingresos similares, el PIB estimado para 2024, y el flujo de inversión mediante APP que se espera para el mismo año.

4. Las APP de inversión combinada, donde el sector privado y público invierten para el desarrollo de la infraestructura y la recuperación del capital privado se hace con cuotas a los usuarios y/o pagos del gobierno.

Según la Auditoría Superior de la Federación (2018), en 2017[2] de 18 proyectos APP había 16 puros, dos autofinanciables y cero combinados. Es decir, el riesgo de inversión en las APP recaía completamente en el sector privado. Esta situación se mantiene igual hacia 2024, pues no se reporta inversión del Gobierno en la cartera de inversión APP. Según Moseley (2020), el estancamiento en el uso de las APP a nivel mundial se debe a que el riesgo de inversión para el sector privado se ha elevado por factores como el cambio tecnológico, inflación, cambio climático o sanitarios como el Covid-19. Las circunstancias actuales generan más posibilidades de sobrecostos a la hora de desarrollar proyectos o menores ingresos para recuperar la inversión. Por esta razón, se propone incrementar el número de APPs combinadas, en lugar de dejar todo el riesgo de inversión al sector privado. Este tipo de APP sería más eficaz para promover la inversión en sectores sociales como escuelas u hospitales, donde el cobro de cuotas es más limitado que por ejemplo en carreteras.

Por otro lado, es necesario mejorar el discurso político sobre las APPs. Al principio de la actual administración, no se veía mal la ejecución de proyectos mediante APP. De hecho, en el Plan Nacional de Desarrollo pretendía alentar la inversión privada y señalaba que “el concurso de entidades privadas será fundamental en los proyectos regionales del Tren Maya y el Corredor Transístmico, en modalidades de asociación público-privada”.

Eso quedó en el pasado. Como lo hemos señalado, los datos revelan una participación menor del sector privado en el desarrollo de infraestructura a través de las APP, y no sólo eso, la narrativa y el tono respecto de estos instrumentos es marcadamente desfavorable (Presidente, 2021).

Es importante que el Ejecutivo federal cambie la narrativa de rechazo hacia las APP, pues esto puede impedir que las dependencias estén interesadas en apostar por estos mecanismos, a pesar de que tengan la necesidad de ampliar la infraestructura pública, incluyendo el desarrollo bajo estos esquemas.

Metas

- El Gobierno federal se compromete a desarrollar APP combinadas para compartir el riesgo de inversión con el sector privado.
- El Gobierno federal cesa su rechazo hacia las APP y genera un ambiente de aceptación hacia estos mecanismos.
- El siguiente Plan Nacional de Desarrollo propone una intensa participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura, incluyendo las APP.

2 Aprovechar al máximo potencial legal de inversión

La inversión mediante APP tiene un límite que no está siendo explotado al máximo. El artículo 32 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas establece que la estimación del monto anual máximo del gasto programable para los proyectos de APP no podrá ser superior al 1% del gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados para el Gobierno Federal en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio inmediato anterior. El gasto programable de APP se refiere al monto global de las contraprestaciones o cuotas que el gobierno paga al sector privado por los proyectos desarrollados.

Este potencial se ha desperdiciado de forma sistemática. Por ejemplo, en 2017 la Auditoría Superior de la Federación (2018) identificó que sólo se utilizó el 26.4% del potencial legal de inversión mediante APPs. Para 2024, las contraprestaciones

2 En los Paquetes Económicos ni en la Cuenta Pública se puede saber bajo que modalidad están inscritas las APPs más recientes.

del Gobierno para el pago de APP serán de 14.7 mil millones de pesos, mientras que el límite de 1% del gasto programable es de 60 mil millones de pesos, es decir, sólo se utilizará el 14.5% del potencial legal, lo que deja un margen de 45.4 mil millones de pesos que podrían ser usados para el pago de contraprestaciones. Es decir, es posible generar más inversiones privadas a cambio de pagos futuros.

Algunos autores como Hall (2015) han advertido que las APP pueden utilizarse para impulsar la inversión en infraestructura en el corto plazo, sin necesidad de recurrir al endeudamiento tradicional, pero comprometiendo a largo plazo los ingresos futuros por las contraprestaciones pactadas con el sector privado. En otras palabras, existe el riesgo de impulsar la inversión con una deuda oculta.

Según la Secretaría de Hacienda (ASF, 2018) en México no existe el riesgo de ocultar pagos futuros mediante el uso de APP, ya que estas contraprestaciones se reportan en el Presupuesto de Egresos en la partida 3304 “Asignaciones derivadas de proyectos de Asociación Público Privada”. No obstante, la Auditoría advierte que no existe una normativa emitida por el Consejo Nacional de Armonización Contable (Conac) para el reporte de las contraprestaciones. Tampoco se revelan en los estados financieros del Gobierno federal estos compromisos dentro de los pasivos contingentes.

Metas

- Dependencias y entidades federales activan el mecanismo previsto en la Ley de Asociaciones Público-Privadas y se eleva la publicación del número de acuerdos de propuestas de proyectos de asociación público-privada que están dispuestas a recibir (hasta el límite previsto del gasto programable).
- El gasto destinado a APP aumenta y supera el 50% de su potencial total, tal y como sucedió en 2019, cuando se aprobaron cifras equivalentes al 54% del techo de financiamientos bajo estos esquemas.
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Administración Contable establecen las mejores prácticas para el reporte de las contraprestaciones adquiridas por el desarrollo de proyectos APP.
- La SHCP reporta dentro de sus informes trimestrales y en la cuenta pública, los gastos obligados por la contraprestación de obras APP.

3 Profesionalizar el personal relacionado con las APP

Actualmente, las dependencias o entidades federales interesadas en presentar una solicitud de autorización de un proyecto de APP deben demostrar ante la Secretaría de Hacienda la rentabilidad social del mismo. Las solicitudes de autorización son turnadas a la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda para que emita una opinión.

Esta unidad tiene, entre otras, la función de colaborar en la revisión de los nuevos proyectos de asociación público-privada y cuando proceda, remitirlos de manera conjunta con la opinión de la Unidad de Política y Control Presupuestario a las direcciones generales adjuntas de Programación y Presupuesto correspondientes para que determinen el margen disponible de recursos presupuestarios para el proyecto de asociación público-privada de que se trate (Secretaría de la Función Pública, 2019).

La Unidad de Inversiones y la Unidad de Política y Control Presupuestario se encuentran adscritas a la subsecretaría de Egresos. De acuerdo con los informes de transparencia, la característica ocupacional del jefe de la Unidad de Inversiones es de designación directa, mientras que la del jefe de la Unidad de Control y Política Presupuestario señala que “no aplica Ley del Servicio Profesional de Carrera” (Secretaría de la Función Pública, 2023). Es decir, el nombramiento y la permanencia en el puesto de la jefatura es proclive a ser influenciado por intereses políticos.

Es necesario implementar acciones que aminoren la politización de las decisiones en torno a las APP, incluyendo el manejo político de las mismas.

Metas

- Se despolitizan los nombramientos de las jefaturas de las unidades de Inversiones y de Política y Control Presupuestario, de manera que el ingreso y permanencia de los titulares de estas unidades son con base en los principios de servicio civil de carrera.
- Las unidades de las dependencias y entidades federales encargadas de elaborar y presentar las propuestas de proyectos de APP son conducidas por funcionarios públicos de carrera.

4 Crear una comisión intersecretarial de promoción de APP

El Poder Ejecutivo tiene la atribución de constituir comisiones intersecretariales para el despacho de asuntos en el que intervienen varias secretarías de estado. Adicionalmente, las entidades paraestatales pueden integrarse a estas comisiones que coordinan políticas de Estado, alineadas con la normatividad en la materia.

El Gobierno de México podría crear, para funcionar de manera transitoria, una comisión intersecretarial integrada, al menos, por la Secretaría de Hacienda; las secretarías que más recursos ejercen en materia de inversión pública (de Infraestructura, de Defensa Nacional, de Medio Ambiente); entidades financieras como Banobras; entre otras dependencias y entidades federales para definir y coordinar una política de promoción a las APP, mientras se crea una agencia especializada para ello.

En Perú, las entidades públicas que cuentan con proyectos o prevén desarrollar procesos de promoción de la inversión privada bajo las modalidades de APP o proyectos en activo crean un Comité de Promoción de la Inversión Privada. Una de sus funciones es la coordinación de los órganos de las entidades públicas titular de estos proyectos para agilizar los trámites y procedimientos dentro del proceso de promoción respectivo (Decreto Legislativo 1632, 2018).

Metas

- El Gobierno de México emite un decreto para crear una comisión intersecretarial para impulsar la promoción de las APP.

5 Emitir un plan nacional de infraestructura bajo esquemas de APP

La inversión en infraestructura debe ser un punto relevante de la agenda del próximo gobierno. Con la planeación y ejecución adecuada, es posible convertirlo en un detonador del desarrollo social, crecimiento económico y elevar el atractivo de México para la relocalización de empresas.

Lo anterior surge en un contexto en el que el gasto en inversión física en 2024 rondará los 888 mmdp, 23% menos (264 mil millones de pesos) a lo aprobado en 2023. Como porcentaje del PIB representaría sólo 2.6%, el valor más bajo del sexenio después de 2019, y respecto del gasto total del sector público es 9.9%, el segundo menor porcentaje registrado desde 2000. Por esta razón, las APP se convierten en un mecanismo para reducir el déficit de infraestructura física del país, sin que el gasto en inversión física reduzca los presupuestos para otras funciones o ramos prioritarios del gobierno. No obstante, resulta conveniente que el Gobierno federal elabore un plan nacional de infraestructura integral, con visión de largo plazo y construido con la participación de diversos sectores, en el que se desglosen aquellas obras prioritarias para la Nación, para las regiones y para los sectores, que contribuyan al desarrollo de México.

Adicionalmente, el plan identificaría aquellas obras que son proclives a ser ejecutadas bajo esquemas de APP y precisar la modalidad: puras, autofinanciable, recuperación de inversión combinada o de inversión

combinada. Dicho plan deberá ser ampliamente publicado para que el sector privado pueda participar de manera abierta y ofrecer mejores condiciones de contratación al Gobierno.

Metas

- El Poder Ejecutivo elabora un plan nacional de infraestructura con una visión integral y de largo plazo y bajo principios de gobierno abierto.
- El Plan Nacional de Infraestructura distingue aquellas obras de infraestructura con mayor potencial de ser desarrolladas bajo esquemas de APP.

El mediano plazo: Cimientos para la transformación

1 Crear una agencia especializada de APP

En 2018, el estudio "Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades", concluyó que una de las principales debilidades de México y el principal reto en esta materia es la falta de una unidad de APP centralizada que establezca las políticas y supervise íntegramente el sistema de estos esquemas (Banco de Desarrollo de América Latina, 2018).

Algunos países de la región cuentan con estas unidades que ayudan a mejorar el desarrollo de las APP. En Colombia, existe una Agencia Nacional de Infraestructura encargada de planear, coordinar, estructurar, contratar, ejecutar, administrar y evaluar proyectos de concesiones y otras formas APP (Agencia Nacional de Infraestructura).

¿Qué proponemos?

- Crear un organismo con autonomía técnica y de gestión, especializado en la gestión de proyectos, implementación, revisión y seguimiento de los contratos, entre otras funciones que faciliten la implementación adecuada de los mismos.

Metas

- El nuevo gobierno o un bloque parlamentario presenta una iniciativa de ley para crear una entidad pública con las características y las funciones descritas.
- Se expide la normatividad que crea a esta agencia especializada.
- En alguna entidad federativa se constituye un organismo de esta naturaleza con el fin de mejorar la gestión de las APP.

2 Publicar informes de inversiones mediante APP

Las dependencias y entidades federales deben elaborar un informe de inversiones mediante APP que cubran un periodo cierto, cuya finalidad sea identificar los potenciales proyectos bajo estos esquemas. Este proceso daría pie a una mejor planificación y detección de proyectos, los cuales serían incorporados a un proceso de promoción durante un periodo después de su aprobación.

Una vez elaborado el informe, la agencia especializada de APP tendría que analizar y aprobar la propuesta del reporte multianual elaborado por las dependencias y entidades federales para calificar la viabilidad. Este proceso debe considerar la opinión de la Secretaría de Hacienda y del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas así como de un Consejo Consultivo en materia de APP.

Actualmente la información sobre las APP está dispersa en la cuenta pública. Es decir, cada secretaría informa en sus analíticos programáticos los proyectos APP que tienen contratados, pero no existe un informe que aglutine todas las APP

en el sector público. De tal manera, el informe APP deberá contener todas las inversiones de este tipo en el sector público además de precisar qué tipo de inversiones APP se están realizando: puras autofinanciables, recuperación de inversión combinada o de inversión combinada.

Es importante incluir también a las APP autofinanciables, aquellas donde la inversión también es 100% privada, pero la recuperación del capital se hace mediante cuotas o tarifas a los usuario. Actualmente, la SHCP no reporta estas inversiones porque no generan un costo al erario. No obstante, es necesario contar con esta información para comprender la evolución de la inversión impulsada por APP.

¿Qué proponemos?

- Incluir dentro de la Ley de Asociaciones Público Privadas un instrumento que fortalezca la planeación de los proyectos de APP y que obligue a las dependencias y entidades federales a identificar sus necesidades de infraestructura física y sus requerimientos de inversión privada.

Metas

- ✓ Durante el primer año del nuevo gobierno, las dependencias y entidades federales elaboran su propuesta de inversiones mediante APP.
- ✓ Una agencia especializada o la Secretaría de Hacienda aprueba esta propuesta.
- ✓ Una agencia especializada se encarga de promocionar los potenciales proyectos que pueden ser financiados mediante APP.
- ✓ Se genera un informe en la cuenta pública sobre todas las APP en operación.

3 Promoción institucionalizada de las APP

Es necesario mejorar el marco jurídico para la promoción de las APP, así como establecer un ente especializado en esta tarea. En cuanto al marco jurídico, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2018), recomienda:

- Establecer mecanismos de control, mejorar la revisión, evaluación y seguimiento de los proyectos de APP.
- Acreditar que los proyectos tienen la capacidad de generar un beneficio social neto.
- Dar certeza a la determinación de su viabilidad y asegurar que son la opción más conveniente.
- Mejorar la transparencia y la calidad de la información presupuestaria y financiera para una adecuada rendición de cuentas y toma de decisiones.

Las debilidades institucionales y regulatorias que afectan la rendición de cuentas y transparencia de las APP, lo que puede incidir en beneficios menores para los usuarios y elevar los costos del Estado, también se pueden encontrar en otros esquemas de contratación y desarrollo de la obra pública en México. En vez de cerrar las puertas a la ejecución de infraestructura mediante las APP, sería conveniente emprender reformas al diseño legal e institucional de estos esquemas para garantizar resultados más favorables para el país.

En cuanto a instituciones especializadas para la promoción de APP hay ejemplos exitosos que se podrían homologar. En Perú existe un organismo técnico especializado adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con personalidad jurídica y autonomía técnica, financiera y de gestión llamado Proinversión. Este organismo ejecuta la política nacional de promoción de la inversión privada. Tiene la función de diseñar, conducir y concluir el proceso de promoción de la inversión privada de los proyectos desarrollados mediante las modalidades de APP. Además, brinda asistencia técnica y apoyo a dependencias en las distintas fases de este tipo de proyectos.

En México existió ProMéxico, una entidad paraestatal cuyo fin era coadyuvar en la conducción, coordinación y

ejecución de las acciones de promoción al comercio exterior y atracción de inversión extranjera directa que realizaran las dependencias y entidades de la administración pública federal. Este modelo podría ser adaptado para la promoción de las APP.

No sólo los presupuestos denotan un ambiente más adverso para las APP; en general, tienen un entorno más complicado en los últimos años. Desde 2009, *The Economist* evalúa el entorno de las APP en América Latina, consistente en la capacidad de los países para implementarlas de manera sostenible y eficiente. En la última edición, México registró su peor desempeño (Economist Impact, 2022).

El estudio revela que las categorías Gestión de riesgos y seguimiento de contratos, y Evaluación de desempeño e impacto (ex-post) registran las puntuaciones más bajas. El deterioro de las APP en México, apunta el estudio, está ligado a las debilidades regulatorias e institucionales, así como a la falta de mecanismos para monitorear o evaluar las operaciones de las APP. Concluye que el país "presenta una supervisión regulatoria algo descentralizada de las APP, con una falta notable de transparencia y supervisión para las renegociaciones".

¿Qué proponemos?

- Crear un organismo especializado que se encargue de la promoción del desarrollo de infraestructura física mediante esquemas de APP.

Metas

- El Gobierno analiza las experiencias de México y América Latina de agencias encargadas de promover las inversiones del sector privado.
- El Gobierno de México expide un decreto para crear una agencia especializada en la promoción de proyectos bajo esquemas de APP.
- Gobiernos locales crean agencias de esta naturaleza.

4 Crear un consejo consultivo de APP

En Chile existe un Consejo de Concesiones de carácter consultivo encargado de informar acerca del tipo de infraestructura que se debería desarrollar bajo un esquema de concesión (dirección general de Concesiones), el cual tiene intervenciones importantes durante la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, si durante la etapa de construcción de una obra se requieren inversiones adicionales que superen el 25% del presupuesto de la obra, procederán cuando se cumplan ciertas condiciones desglosadas en la ley. Si se cumplen esas condiciones, el Consejo de Concesiones debe ser informado para que advierta al Ministerio de Obras Públicas sobre la conveniencia de proceder a acordar las nuevas inversiones.

El Consejo tiene una integración plural de expertos en economía, derecho, ingeniería civil y arquitectura. Además, su portal electrónico publica sus informes trimestrales, sesiones, y demás información relevante que permite dar seguimiento preciso a su trabajo.

En México, existen consejos consultivos en diversas materias y reconocidos en leyes, con atribuciones para emitir opiniones y propuestas relacionados con el trabajo de la respectiva institución. La integración de estos consejos consultivos considera a especialistas, miembros de organizaciones civiles, y funcionarios públicos de diversos poderes u órganos autónomos. Este modelo puede ser adoptado para las APP.

¿Qué proponemos?

- Crear un consejo consultivo con un perfil técnico y plural, que cuente con atribuciones en la ley para fortalecer la apertura, revisión y seguimiento de proyectos de infraestructura física bajo esquemas de APP.

Metas

- El Gobierno o un bloque parlamentario presenta una iniciativa de ley para incorporar la figura

de un Consejo Consultivo en la Ley de Asociaciones Público-Privadas.

- Se aprueba la reforma y se abre una convocatoria para instalar el Consejo con los mejores perfiles.

5 Robustecer los contratos de APP para fortalecer las tareas de supervisión

Es necesario analizar y proponer modificaciones a la ley de APP para mejorar el contenido de los contratos que propicien una mejor gestión de estos esquemas.

En Perú, los contratos pueden establecer optimizaciones. Es decir, durante la ejecución del contrato es posible buscar eficiencias y mejoras, ahorro de costos al Estado o mejoras en el método constructivo (siempre que ello no conlleve la disminución de los niveles de servicio ni la calidad de la obra). La legislación peruana también prevé una cláusula anticorrupción en los contratos de APP y es una causal de nulidad (Decreto Supremo 240-2018).

En Colombia, la legislación prevé que los niveles de servicio y estándares de calidad estén definidos en los contratos y las consecuencias de no alcanzarlos podrán generar deducciones proporcionales en las contraprestaciones (Decreto 1467). Este país también puede obligar al contratista a diseñar y operar un sistema de control de gestión para el adecuado monitoreo, además de permitir su libre acceso al Gobierno.

El Ministerio de Obras Públicas de Chile verifica la buena marcha de las concesiones y el debido cumplimiento de las obligaciones del concesionario, está facultado para requerir la entrega de información relativa a su contabilidad y gestión empresarial (Decreto 900). La negativa o demora injustificada en la entrega o la entrega de información inexacta o no fidedigna se sanciona con multas.

¿Qué proponemos?

- Que el Gobierno de México emprenda, junto con la academia y organizaciones de diversos sectores, un diagnóstico de la Ley de Asociaciones Público-Privadas y de buenas prácticas internacionales para mejorar la ejecución de las APP derivado de obligaciones más específicas.

Metas

- El Gobierno convoca a diferentes sectores de la sociedad a participar en un proceso de análisis y diagnóstico para mejorar la ley.
- El Gobierno presenta una iniciativa de ley para mejorar las disposiciones que deben contener los contratos de APP, después de un análisis abierto y participativo.
- El Congreso convoca a sesiones de parlamento abierto para discutir la iniciativa.
- Se reforma la Ley de Asociaciones Público Privadas derivado del proceso anterior.
- Las entidades federativas retoman el diagnóstico y sus recomendaciones son adoptadas en sus leyes estatales de APP.

La creación de infraestructura pública es clave para elevar la calidad de vida de las personas y el desarrollo regional. Sin embargo, a lo largo de este sexenio el gasto en inversión física será el menor de los últimos tres sexenios. Es relevante reactivar mecanismos de colaboración y asociación entre el sector público y privado, y las APP son el instrumento que puede impulsarlo.

Es claro que es necesario mejorar las reglas y el entorno de las APP en México para una implementación más exitosa de esta figuras, y por ello, tanto sus reformas como su adecuada ejecución deben ser un tema prioritario en la agenda de cambio sexenal.

Referencias

- México Evalúa. (2023). Inversión 2024: recorte y militarización. México Evalúa. https://numerosdeerario.mexicoevalua.org/tag/gasto-en-inversion/
- Economist Impact. (2022) The 2021/22 Infrascope. https://infrascope.wpengine.com/wp-content/uploads/2019/04/EIU_INFRASCOPE_2021_12.pdf
- Auditoría Superior de la Federación. (2018). Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0035-2018 https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Auditorias/2017_0035_a.pdf
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019#gsc.tab=0
- Presidente. (2021) 20.07.21 Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. https://presidente.gob.mx/20-07-21-version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador/
- CEPAL. (2020) Las Asociaciones Público Privadas bajo la mirada de “Primero las personas”. https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a00d3132-319e-4af1-9d5e-0cf5b-99c47d1/content
- Ley de Asociaciones Público Privadas. Diario Oficial de la Federación. 15 de junio de 2018. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_150618.pdf
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 2023. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2023.pdf
- Proyectos México (2020). Preparación de proyectos de Asociaciones Público Privadas. https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2021/01/201002_GAPP.pdf
- Secretaría de la Función Pública. Descripción y Perfil de Puestos de la APF (2019). https://www.sipot.hacienda.gob.mx/work/models/SIPOT/Fracciones/Fraccion_II/Perfiles/10873_p.pdf

- Secretaría de la Función Pública. Descripción y Perfil de Puestos de la APF (2023). https://www.sipot.hacienda.gob.mx/work/models/SIPOT/Fracciones/Fraccion_II/Perfiles/10874_p.pdf
- Decreto Legislativo 1362. 23 de julio de 2018. Diario Oficial del Bicentenario El Peruano. https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1672838-2
- Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2024. Diario Oficial de la Federación. 28 de noviembre de 2023. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2023.pdf
- Banco de Desarrollo de América Latina. (2018) Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades. https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1376/Asociacion_Publico-Privada_en_America_Latina._Afrontando_el_reto_de_conectar_y_mejorar_las_ciudades.pdf
- Agencia Nacional de Infraestructura. Quiénes somos. https://www.ani.gov.co/informacion-de-la-ani/quienes-somos
- Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso Público considerado Entidad Paraestatal denominado ProMéxico. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4990408&fecha=13/06/2007#gsc.tab=0
- Dirección General de Concesiones. Consejo de Concesiones. https://concesiones.mop.gob.cl/Consejo_Concesiones/Paginas/default.aspx
- Decreto Supremo 240-2018. https://www.mef.gob.pe/es/por-instrumento/decreto-supremo/18427-decreto-supremo-n-240-2018-ef/file
- Decreto 1467 de 2012. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=48266#0
- Decreto 900. https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=16121
- Moseley, Mark (2020) Restoring Confidence in Public-Private Partnerships. Asian Development Bank. https://www.adb.org/publications/restoring-confidence-public-private-partnerships
- Hall, David (2015). Why Public-Private Partnerships don´t work. Public Services International (PSI) Recuperado de: https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf
- IMF, (2021). Investment and Capital Stock Dataset. https://data.imf.org/?sk=1CE8A55F-CFA7-4BC0-BCE2-256EE65AC0E4

POLÍTICAS PÚBLICAS A LA MEDIDA es resultado del esfuerzo de los integrantes de México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La investigación, el análisis y la redacción no hubieran sido posibles sin la participación de cada miembro del equipo:

Mariana Campos
Directora de México Evalúa

Eréndira Avendaño
Subdirectora de operaciones

Jorge Cano
Coordinador del Programa de Gasto Público

Chrístel Rosales
Susana Camacho
Coordinadoras del Programa de Justicia

Ana Lilia Moreno
Coordinadora del Programa de regulación y Competencia

Armando Vargas
Coordinador del Programa de Seguridad

Marco Fernández
Coordinador del Programa de Anticorrupción y Educación

Felipe Soto
Coordinador editorial

Miguel Cedillo
Editor gráfico

Priscila García
Comunicación

Mariana Villalobos, Kenia Chávez y Cinthia Galán
Equipo de comunicación

Ixchel Cisneros
Líder de proyecto

Galia García-Palafox
Editora

Michelle Acosta
Diseño

Viridiana Ramírez
Redes sociales

Queremos agradecer a los autores de los cuadernos:
Paola Berenzon, David Blanc, Alejandra Hernández, Laurence Pantin, Marey Silva, Ramiro Suárez, Friederike Strub.

También extendemos nuestra gratitud a quienes en su momento aportaron su trabajo y conocimiento en apoyo a este proyecto:
Adriana Aguilar, Jorge Carbajal, Elsy Cortes, Pablo García, Céline González, Noemí Herrera, Sandra Ley, Viviana Patiño, Alberto Pérez, Roberto de la Rosa, Carlos Vázquez.

Esta serie de cuadernos es una muestra del trabajo que México Evalúa ha impulsado durante sus primeros quince años examinando y proponiendo políticas públicas para un México mejor.

Agradecemos a los donantes que nos han acompañado a lo largo de este camino, y especialmente a quienes han apoyado el trabajo que presentamos en esta serie. Entre ellos: la Fundación Konrad Adenauer, la Fundación William y Flora Hewlett, la Agencia de EE. UU. para el Desarrollo Internacional (USAID), el Centro Internacional para la Empresa Privada, La Iniciativa Climática de México, Atlas Network, y la Fundación Friedrich Naumann. En específico, la publicación de esta serie fue posible gracias al apoyo de la Fundación Nacional para la Democracia (NED por sus siglas en inglés).

México Evalúa acepta financiamiento de instituciones que respetan su autonomía intelectual y comulgan con su agenda. El contenido de este reporte es responsabilidad de México Evalúa y no necesariamente refleja el punto de vista de sus financiadores.

Todos los derechos reservados.

mexicoevalua.org