

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



OPORTUNIDADES Y OBSTÁCULOS PARA DESARROLLAR PROYECTOS DE
ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GESTIÓN PÚBLICA

PRESENTA
PEDRO ALBERTO GUTIÉRREZ VARELA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. GABRIEL PURÓN CID

Resumen Ejecutivo

Las Asociaciones Público Privadas (APP) constituyen un esquema de colaboración compleja y a largo plazo entre el gobierno y agentes privados. Los gobiernos de todos los niveles, con arreglo a la ley aplicable, tienen la opción de emplear esta herramienta que ha adquirido presencia en los últimos años. México no es la excepción e incluso hoy cuenta con una legislación que regula las APP, mismas que se han implementado fundamentalmente en el ámbito federal y, en menor medida, en la órbita subnacional y municipal.

El municipio mexicano goza de amplias facultades conferidas por la Constitución, entre las que destacan la prestación de servicios públicos. Dichas atribuciones pueden ejercerse directamente o a través de esquemas en los que concurre la iniciativa privada, como las concesiones administrativas y las APP. Sin embargo, son pocos los registros que se tienen relacionados con el desarrollo de Asociaciones Público Privadas en el contexto municipal. Todo indica que es muy limitada la información en esta materia y que las autoridades que gobiernan las municipalidades en México no tienen los elementos necesarios para advertir las posibles ventajas y oportunidades así como los potenciales obstáculos en caso de implementar estas sociedades contractuales de largo plazo. Esto se convierte en un problema público si consideramos las limitaciones a las que se enfrenta el municipio mexicano para cumplir con sus obligaciones constitucionales, por lo que resulta pertinente hacer, desde la literatura especializada, una revisión de las principales áreas de oportunidad y de las barreras con las que conviven los gobiernos locales cuando contratan una Asociación Público Privada; al mismo tiempo, contrastaremos los resultados de la revisión de la literatura en materia de APP con algunas entrevistas a funcionarios, ex funcionarios y especialistas en la materia, para colegir desde la experiencia de éstos últimos algunas recomendaciones de política que sean útiles para lograr un mejor entendimiento de esta figura y sea, en su caso, considerada como alternativa para ampliar su implementación en el contexto del municipio mexicano.

Agradecimientos

A mi mamá, a la que debo todo lo bueno en mi vida.

Lista de Acrónimos

APP - Asociación Público Privada

BANOBRAS - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos

CPEUM - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

DOF - Diario Oficial de la Federación

GATT - Acuerdo General de Tarifas y Comercio

IMCO - Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C.

INEGI - Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática

LAPP - Ley de Asociaciones Público Privadas

LDFEFM - Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios

PIDIREGAS - Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público

SHCP - Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Tabla de contenido

1. INTRODUCCIÓN	1
2. MARCO LEGAL	4
3. DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA	6
3.1 El desarrollo de las APP en el mundo	6
3.2 Las APP en el contexto mexicano	7
3.3 Oportunidades y barreras de las Asociaciones Público Privadas	8
3.3.1 Oportunidades y Ventajas	9
3.3.2 Barreras y Obstáculos	12
3.3.3 Compendio de obstáculos y oportunidades	14
4. OPCIONES Y EVIDENCIAS	17
4.1 Conocimiento general respecto a las APP como gestores públicos	19
4.2 Respuestas que reflejan la opinión de los entrevistados respecto a cuestiones políticas y sociales relacionadas con las APP	23
4.3 Respuestas que reflejan el conocimiento del marco jurídico que regula las APP	25
4.4 Respuestas que reflejan el conocimiento de la cuestión financiera y económica de las APP	28
4.5 Conclusiones	30
4.5.1 Oportunidades y Ventajas	31
4.5.2 Barreras y Obstáculos	34
5. HALLAZGOS / RECOMENDACIONES	38
6. IMPLICACIONES	43
7. BIBLIOGRAFÍA	46
8. ANEXOS	51
Anexo 1. Tabla 1. Opciones para la prestación de Servicios Públicos	51
Anexo 2. Tabla 2. Evolución de las APP en la Unión Europea por año	51
Anexo 3. Gráfica 1. Mercado de APP de la UE desde 1990 a 2016	52

Anexo 4. Gráfica 3. Nivel de satisfacción general con Servicios Públicos 2013-2021	52
Anexo 5. Figura 1. ¿Cómo se componen los ingresos municipales?	52
Anexo 6. Figura 2. Recaudación de impuestos por orden de gobierno	53
Anexo 7. Gráfica 4. Personal según grado de estudios e índice de marginación municipal.	53
Anexo 8. Tabla 4. Municipios mexicanos con Proyectos de Asociación Público Privadas	53
Anexo 9. Tabla 5. Entrevistas	54
Anexo 10. Tabla 6. Panorama normativo en materia de Asociaciones Público Privadas en México	64

Lista de Gráficas

Gráfica 2. Municipios mexicanos con Proyectos de Asociación Público Privadas	7
--	---

Lista de Tablas

Tabla 3. Obstáculos y Oportunidades para la implementación de las APP	15
---	----

1. INTRODUCCIÓN

Resulta pertinente conocer el contexto de las Asociaciones Público Privadas y, en general, el de la participación de entes privados en las cuestiones públicas. Desde la promulgación de nuestra ley fundamental en 1917, el Estado mexicano ha permitido la participación del sector privado en las actividades del desarrollo nacional, tal y como lo establece el párrafo cuarto del artículo 25 de la CPEUM.

Los sexenios presidenciales en el siglo veinte construyeron al menos tres etapas que la historia económica de México las denomina de *“Desarrollo Estabilizador”*, aplicada de mediados de los años cuarenta hasta finales de los sesenta; *“Desarrollo Compartido”*, instrumentada de inicio de la década de los setenta hasta inicio de los ochenta; y *“Crecimiento Hacia Fuera”* o *“Neoliberal”*, de 1983 a la fecha (Montserrat, H. & Chávez, M. 2003).

La participación privada en el desarrollo económico nacional comenzó a consolidarse desde la década de los ochenta, pues *los primeros cambios se dieron con el ingreso de nuestro país al Acuerdo General de Tarifas y Comercio -GATT-. Posteriormente, en los siguientes sexenios, México negoció y firmó distintos tratados de libre comercio, señaladamente el suscrito con Estados Unidos y Canadá* (Cárdenas, J. 2015). En 1982 se reforma por vez primera el artículo 28 constitucional y con ello sobrevinieron una serie de reformas que se consolidaron en el año de 1983 con la adición del término *concesión* como una figura del derecho administrativo (Vargas, J. 2015). Con la llegada de la década de los noventa y bajo la presidencia de Carlos Salinas de Gortari, las reformas constitucionales y legales se profundizaron en aras de incentivar la participación privada en no pocos sectores estratégicos y prioritarios del desarrollo nacional. En palabras de Pedro Aspe Armella, en dicho sexenio las reformas tendieron a *la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra* (Ornelas, J. 2000). Fue así que la iniciativa privada en México pudo participar en novedosos modelos financieros cuyo diseño, implementación y operación arrojaron resultados diversos para la economía. En 1995 se crearon los *Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público*, mejor

conocidos entonces como PIDIREGAS. Estos esquemas de financiamiento justamente constituyen el antecedente de las Asociaciones Público Privadas.

Las Asociaciones Público Privadas gozan, por lo tanto, de corta existencia y coinciden con el advenimiento en esas décadas de la denominada escuela Nueva Gestión Pública, pues uno de los rasgos característicos de dicha corriente es la de *la descentralización y el cumplimiento de sus atribuciones mediante la apertura contractual de los entes públicos con el sector privado* (Martínez, J. 2017).

México empezó a interesarse, entonces, por las posibles ventajas de las APP para la provisión de infraestructura y servicios públicos; es así que, para darle a la figura una base legal más sólida, el dieciséis de enero de 2012 se publicó en el DOF la Ley de Asociaciones Público Privadas.

En lo que respecta a los ayuntamientos, los gobiernos municipales tienen obligaciones claramente definidas en el artículo 115 de la ley fundamental, sobre todo desde la reforma constitucional de 1983 en la que se incorporó un catálogo de servicios públicos que debe prestar, entre otros, el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y rastro.

Sin embargo, las necesidades de los municipios se han incrementado con el paso de los años, motivadas por *un mal diseño institucional: las reformas al artículo 115 constitucional promulgadas en las últimas décadas del siglo pasado -en 1983 y en 1999- ensancharon los ámbitos de obligación de los gobiernos municipales, pero no aportaron las reglas ni los incentivos correctos para afrontarlos de modo que al comenzar el siglo XXI esos gobiernos deben cumplir a un tiempo funciones obligaciones crecientes en circunstancias y con recursos distintos y limitados* (Merino M. 2004).

En cuanto a la limitación de recursos de los gobiernos municipales, es claro que el federalismo fiscal no ha tenido los resultados esperados, pues los municipios cuentan con capacidades estatales muy limitadas respecto a sus haciendas públicas, dependiendo casi siempre de las participaciones y aportaciones federales. Por ello, los municipios han tenido que buscar alternativas para la mejor provisión de los servicios públicos y construcción de infraestructura. Al respecto, la figura de concesión administrativa es la más utilizada por los municipios, pero es solo una de las alternativas indirectas que la legislación actual prevé para la provisión de servicios, pues hay otras tantas entre las que se incluyen precisamente a las Asociaciones Público Privadas (Cabrero, E. 2011). Tabla 1.

Consecuentemente podemos advertir un par de cuestiones: por un lado, el crecimiento de la participación de las empresas y capital privado en el quehacer público y, por otro, observamos que los municipios están obligados a considerar nuevas alternativas para la generación de infraestructura y provisión de servicios públicos dada la limitación de sus recursos y la alta demanda ciudadana en atención a la mayor calidad que exigen respecto a aquellos. Subyacen las preguntas: ¿son las APP una alternativa viable y asequible para los gobiernos municipales en relación a mejorar la debida prestación de servicios públicos? ¿conocen los servidores públicos municipales la naturaleza y alcances de esta herramienta?

Para tal efecto, en una primera sección vamos a realizar una revisión de la literatura mundial en materia de implementación de las APP, en la que extrapolaremos las ventajas u oportunidades al desarrollar estos esquemas de contratos a largo plazo; posteriormente, en una segunda sección, puntualizaremos los obstáculos que están presentes en la implementación de las Asociaciones Público Privadas. De esta manera, tendremos a la mano las dos caras de la moneda, tanta la de las oportunidades como la de los obstáculos, lo cual nos permitirá tener una noción integral de la naturaleza de las APP en la actualidad, todo ello con base en casos de éxitos y no éxito documentados alrededor del mundo y registrados por especialistas en la materia.

Un análisis de las ventajas y desventajas o, mejor dicho, de las oportunidades y obstáculos de las APP, complementado con la experiencia concreta que viven día a día funcionarios que colaboran en municipios mexicanos con realidades distintas, será de mucha utilidad para extrapolar un conjunto de hallazgos de política en la materia. De esta manera, se concluye con recomendaciones relacionadas con las Asociaciones Público Privadas.

2. MARCO LEGAL

El marco legal que rige el presente documento debe observarse desde dos apartados, esto es, el de las Asociaciones Público Privadas por un lado y, por otro, el del régimen de los municipios:

1. Régimen jurídico de las Asociaciones Público Privadas

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM, 2023)

Nuestra CPEUM no prevé explícitamente la figura de las Asociaciones Público Privadas; sin embargo, los artículos 25 y 134 constitucionales habilitan la existencia jurídica de aquellas al referir el desarrollo económico nacional y los principios que deberán observarse en materia de contrataciones públicas.

b. Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP, 2012)

Dicha legislación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 16 de enero de 2012. Por lo que hace a su Reglamento, éste fue promulgado por el Presidente de la República el 05 de noviembre del año 2012.

c. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDFEFM, 2022)

d. Reglamento del Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios;

e. Reglamento del Sistema de Alertas que evaluará el nivel de endeudamiento de los Entes Públicos;

f. Lineamientos de la Metodología para el Cálculo del Menor Costo Financiero y de los Procesos Competitivos de los Financiamientos y Obligaciones a contratar por parte de las Entidades Federativas, los Municipios y sus Entes Públicos;

g. Reglas de Operación del Consejo Nacional de Armonización Contable.

2. Régimen jurídico de los municipios

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En cuanto a las atribuciones y responsabilidades del municipio mexicano, esencialmente tenemos el texto del artículo 115 constitucional.

b. Constituciones políticas de los estados libres y soberanos;

c. Leyes Orgánicas Municipales o sus equivalentes;

d. Leyes de Asociaciones Público Privadas o sus equivalentes en los estados;

e. Reglamentos de las Leyes de Asociaciones Público Privadas o sus equivalentes en los estados;

f. Reglamentos municipales en materia de Asociaciones Público Privadas o sus equivalentes.

3. DEFINICIÓN Y ANÁLISIS DEL PROBLEMA

Las Asociaciones Público Privadas son una alternativa jurídica, administrativa, financiera y organizacional para los gobiernos en la actualidad. Las APP *existen bajo una cooperación de alguna durabilidad entre actores públicos y privados en la que conjuntamente desarrollan productos y servicios, y comparten riesgos, costos y recursos que están conectados con estos productos y servicios* (Van Ham, H. & Koppenjan, J. 2001). Otra definición nos refiere que una Asociación Público Privada es *un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública* (World Bank Group, 2021). Las Asociaciones Público Privadas como hoy las conocemos tienen antecedentes en los marcos normativos y financieros desde el siglo veinte e incluso hay autores que refieren que *la cooperación público-privada para la provisión de infraestructura pública ha existido durante muchos siglos, en muchas formas y en muchos lugares diferentes* (Dewulf, Blanken & Bult-Spiering, 2012).

3.1 El desarrollo de las APP en el mundo

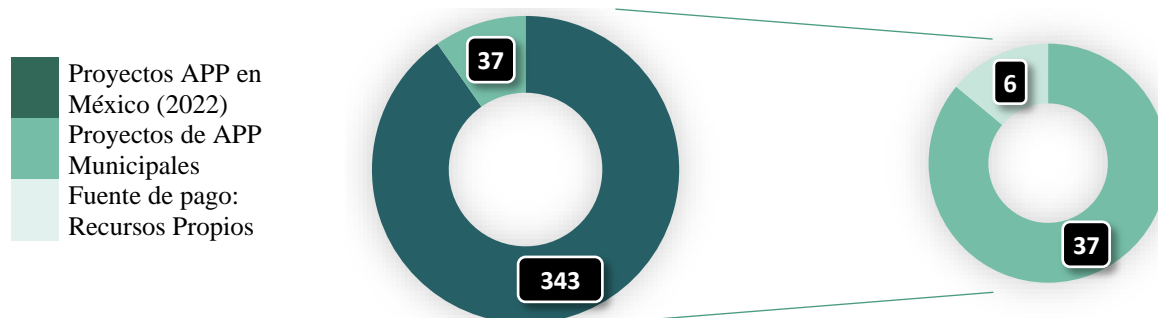
Las APP en Europa y su implementación crecieron notablemente desde fines del siglo pasado registrándose 700 proyectos de APP entre 1996 y 2005 (SHCP, 2021). Tabla 2. Cifras más recientes demuestran que en los países anglosajones y de la Europa continental, las APP mantienen una tendencia favorable. Así, la Unión Europea registra *1749 proyectos de APP por valor de un total de 336 000 millones de euros. Antes de la crisis financiera y económica el mercado de APP experimentaba un aumento pronunciado de volumen...En 2016, el valor agregado de las 64 operaciones de APP que alcanzaron el cierre financiero en el mercado de la UE fue de 10 300 millones de euros. La mayoría de los proyectos se desarrollaron en el sector del transporte, que en 2016 representaba un tercio del total de las inversiones de APP, seguido de los sectores de la asistencia sanitaria y la educación* (Tribunal de Cuentas Europeo, 2018). Gráfica 1.

En América Latina y el Caribe el número de proyectos ha mantenido un promedio consistente por arriba del número de 100, y aunque se observan algunos altibajos sobre todo a finales de la primera década del presente siglo, acaso por la contracción económica mundial de ese momento, la inversión ha sostenido un ritmo que oscila los 40 billones de dólares anuales (World Bank Group, 2019). Nuestra región es en la que mayor crecimiento registran las APP, pues *entre los mercados emergentes, América Latina y el Caribe representa la mayor parte de las asociaciones público-privadas (APP) para el desarrollo de infraestructura pública y la prestación de servicios públicos. En el primer semestre de 2014, la región contaba con 49 proyectos por un valor de US\$36,1 mil millones, que representan el 71 por ciento de las inversiones en APP de países con mercados emergentes, según la actualización elaborada por el Grupo de Asociación Público-Privada del Banco Mundial y la base de datos de Participación Privada en Infraestructura* (Bloomgarden, D. 2020).

3.2 Las APP en el contexto mexicano

En México actualmente están registrados 343 proyectos de APP en operación (Proyectos México, 2022). La mayoría de dichos proyectos se han desarrollado en la órbita nacional, unos cuantos en los estados de la república y la menor cantidad pertenecen al ámbito municipal. En efecto, de estos proyectos, tan solo 37 son actualmente contratos desarrollados por municipios, de los cuales 6 de ellos tiene como fuente de pago recursos propios o locales y el resto, es decir 31, comprometieron sus obligaciones con recursos federales (SHCP, 2022). Gráfica 2.

Gráfica 2. Municipios mexicanos con Proyectos de Asociación Público Privadas



Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022)

Los anteriores datos demuestran que las Asociaciones Público Privadas están presentes en prácticamente todo el mundo. Pero también muestran que, aunque México no es la excepción en la implementación de las APP, en el contexto local hay muy pocos municipios que han decidido hasta el 2022 contratar esta herramienta en cuanto a la provisión de servicios públicos o construcción de infraestructura. En resumen, de 2471 municipios que tiene la república mexicana, solo 37 tienen actualmente contratados esquemas de Asociación Público Privada, es decir, de los 343 proyectos en marcha de Asociación Público Privada en nuestro país, tan solo el 11% están registrados ante la SHCP como municipales, lo cual evoca que hay en el escenario ciertas causas o razones por las cuales las autoridades municipales en México no optan por proveer servicios públicos o desarrollar infraestructura mediante APP.

3.3 Oportunidades y barreras de las Asociaciones Público Privadas

El marco conceptual de las APP no escapa a las condiciones o requisitos que debe tener un proyecto de esta naturaleza, condiciones que van desde realizar un adecuado análisis costo-beneficio y una estimación correcta del valor por dinero. Sin embargo, más allá del marco teórico o de los requisitos que debe contener *a priori* una APP para su desarrollo e implementación, lo cierto es que en los diferentes órdenes de gobierno y especialmente en los municipios sigue siendo insuficiente la información respecto a los alcances de incorporarse a esta herramienta de riesgos compartidos. No nos referimos necesariamente al conocimiento o no del marco regulatorio de las APP por parte de los servidores públicos en los municipios, sino a la dimensión más integral de lo que significan las áreas de oportunidad que ofrecen las Asociaciones Público Privadas o, por el contrario, las barreras a las que podrían enfrentarse.

Ante sus limitadas capacidades, los municipios y sus funcionarios pueden considerar echar mano de agentes privados que estén dispuestos a colaborar en la provisión de ciertos servicios públicos o la construcción de determinada infraestructura, pero nos preguntamos: ¿son las Asociaciones Público Privadas una herramienta viable para desarrollar obras o proveer los servicios públicos que brindan los municipios? Otra: los presidentes municipales y los funcionarios de los ayuntamientos, más allá de la noción general que tengan en su caso respecto a las APP, ¿conocen las ventajas y oportunidades, así como los obstáculos o barreras de estos instrumentos de cooperación público-privada? Las preguntas son pertinentes dado que existe la

percepción generalizada en relación a que hay una visión maniquea sobre las APP: nos referimos al eterno debate de lo público contra lo privado, como si ambos sectores no puedan o deban coexistir, en donde el personaje aparentemente benévolo es el gobierno y la perversidad deviene de la empresa, debate cuyos promotores refieren que *la evidencia empírica muestra que en países con alta corrupción estructural, como es el caso de México, y en donde el sector privado yace en manos de un reducido grupo de corporaciones oligopólicas, las app lejos de transferir el riesgo económico del sector público al privado, transfieren riesgos, costos y pérdidas al gobierno, a la fuerza de trabajo y al público usuario y contribuyente* (Sandoval, I. 2016).

Para colegir las áreas de oportunidad de las APP así como las desventajas u obstáculos que representan, revisamos la literatura especializada en la materia que da cuenta de diversos casos en el mundo en diferentes áreas de provisión de servicios e infraestructura.

3.3.1 Oportunidades y Ventajas

A partir de una revisión de la literatura especializada en torno a las APP, uno de los puntos con mayores ventajas está relacionada con la generación de ahorros a largo plazo cuando hay un concierto de voluntades adecuado en la proyección contractual. Por ejemplo, en el caso de la planta de tratamiento Tolt, en Seattle, Estados Unidos de América, observamos *el ahorro de costos proyectados de su innovador contrato de 25 años con una sociedad comercial privada para diseñar, construir y operar la planta* (Bloomfield, P. 2006). Este caso muestra que, cuando existe de por medio un ejercicio serio de proyección de costos que visualiza el presente, pero también el futuro, hay mejores oportunidades de éxito. Otros elementos a considerar en este caso son las condiciones del mercado, la correcta distribución de riesgos y la transparencia en el desarrollo de las APP de principio a fin. En este sentido, cuando se trata de municipios en los que existen condiciones de competencia económica relevante, ciertamente existen más empresas interesadas en invertir y asociarse con el gobierno municipal, pues la pugna legítima entre ellas derivará en que el ente público municipal analice adecuadamente las condiciones que a su vez propicien una mejor distribución de riesgos. La competencia redundará en que haya distintas opciones en el mercado y ello nos lleva al campo de la transparencia. Quienes defienden el éxito de las Asociaciones Público Privadas, así, *consideran que la competencia impulsada por el mercado, el riesgo compartido y la transparencia son requisitos previos esenciales para el éxito*

de los contratos a largo plazo que logran los propósitos previstos y protegen al público del riesgo excesivo (Bloomfield, P. 2006).

Una oportunidad muy valiosa que ofrecen las APP en el contexto municipal tiene que ver con la posibilidad de reafirmación del liderazgo gubernativo del ente público. El Estado *lato sensu* debe ser capaz de emplear las herramientas normativas a su alcance para producir bienestar. Es así que, como en un caso registrado en Ontario, Canadá durante la década de los noventas, las Asociaciones Público Privadas produjeron *procesos de aprendizaje socialmente organizados que movilizan las ideas, la experiencia y dinero de varios grupos sociales para la resolución colectiva de problemas. Las partes interesadas relevantes incluyen asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de investigación, movimientos comunitarios y autoridades municipales* (Bradford, N. 2003). Las APP son, en este sentido, una oportunidad para asociarse, pero también un reto para el Estado – en nuestro análisis, el gobierno municipal- de encabezar una adecuada articulación de intereses colectivos, lo que también evoca la denominada *gobernanza colaborativa*. Pero no solo eso, sino que las APP constituyen una herramienta que el gobierno puede emplear para generar soluciones a las denominadas fallas de mercado y del mercado (Bradford, N. 2003).

Otra de las ventajas u oportunidades a considerar en la implementación de las APP es que los gobiernos, al asociarse con las empresas privadas, tienen posibilidad de contar con *acceso a experiencia técnica y redes establecidas para compartir recursos complementarios* (Brinkerhoff, D. & Brinkerhoff, J. 2011). Además, posiblemente el proyecto permite a los gobiernos llegar a las poblaciones más desatendidas con servicios especializados y luego a través de una evaluación se puede medir en qué grado las APP generan beneficios públicos y condicionan el comportamiento de los socios a ser alineados con los principios y prácticas del buen gobierno (Brinkerhoff, D. & Brinkerhoff, J. 2011).

Un área de oportunidad excepcional que pueden promover las APP consiste en que el gobierno municipal sea capaz de superar los obstáculos de sus entramados administrativos internos. En ese sentido, pensar en una APP es una buena opción para *superar las ineficiencias operativas y la inercia burocrática que caracteriza a muchas entidades públicas* (Dykes, J. & Jones, C. 2016). Por supuesto que se trata de una oportunidad siempre que exista la consideración, muy apegada a los conceptos fundamentales de la Nueva Gestión Pública, de que

el sector privado tiene mejores prácticas que el ámbito público en cuanto a eficacia, eficiencia, economía y otras cualidades.

Otro ejemplo que demuestra posibles ventajas de las APP lo encontramos en el continente africano, en donde la literatura nos arroja que *la participación del sector privado significa una ayuda para superar las ineficiencias operativas y la inercia burocrática que caracteriza a muchas entidades públicas, no nada más a gobiernos del continente africano* (Dykes, J. & Jones, C. 2016). Uno de los éxitos de las APP en África estriba en la colaboración entre actores diversos pero complementarios: los gobiernos, las multinacionales y las instituciones financieras mundiales, entre otras.

Dentro de las formalidades para la contratación de un proyecto de APP, aparece el análisis de la figura de los contratos estándar en Asociaciones Público Privadas en los cuales se contemplan varias ventajas al contar con instrumentos normativos homologados (Martijn Van Den Hurk y Koen Verhoest, 2016). Aunque se trata de una posible ventaja como la refieren los autores, no es tópico sencillo lograr la homogeneidad de instrumentos normativos para todas las APP por más que el marco regulatorio sea análogo en todo el mundo, por lo que esta ventaja bien podría ser una barrera también.

Advertimos otro caso, el de las APP para la gestión de residuos sólidos, que conforme a la revisión de nuestra literatura se trata de modelos que tienden a alcanzar el reconocimiento y reestructuración del papel del gobierno en la garantía del cumplimiento de las obligaciones sociales (Adekunle Alabi, Moruf, Kasim, Oluwasinaayomi Faith y Lasisi, Mubarak Olatunji, 2019). En este modelo de proyecto, las APP pueden realizar la totalidad o parte de la prestación de servicios, ya sea en la provisión de infraestructura o de la función administrativa de un servicio público en específico, asumiendo los riesgos asociados, logrando así inversiones públicas exitosas. Los socios privados hacen uso de su experiencia técnica, financiera, comercial, de gestión, operación e innovación para operar, lo que permite una estructura efectiva en la asignación de tareas, obligaciones y riesgos entre el sector público y privado (Adekunle Alabi, Moruf, Kasim, Oluwasinaayomi Faith y Lasisi, Mubarak Olatunji, 2019).

Finalmente, otras aportaciones literarias relevantes tienen que ver con la incineración de residuos a energía en China. En el 2019, en el país asiático había 331 plantas de incineración operando a plena capacidad, con la mayoría de ellas operando a través de esquemas de APP. Las plantas bajo este modelo son consideradas como instrumentos eficaces que promueven el

crecimiento económico, optimizan la estructura económica y amplían la oferta de infraestructuras públicas; para ello el gobierno central promulgó una serie de políticas de apoyo para facilitar aún más el desarrollo de la industria de incineración, mismas que incluyen la planificación industrial, orientación técnica, suministro de desechos e incentivos fiscales para alentar y guiar al sector privado a participar en la industria de incineración a través de APP. A la par, promovieron una serie de regulaciones para establecer un mercado de incineración competitivo y orientado al mercado (Cui, Caiyun , Liub, Yong , Xia, Bo, Jiang , Xiaoyan y Skitmore, Martín, 2020).

La literatura sobre el desarrollo de proyectos APP alrededor del mundo es abundante y con características diversas dependiendo de cada región. En resumen, podemos señalar que, entre las ventajas más importantes, tenemos: más capacidad de éxito cuando hay competencia fuerte en el mercado; requisitos de desempeño medibles; transparencia entre las partes derivada de un marco normativo apropiado en esa materia; modelos contractuales estándar que pueden ayudar a establecer reglas homogéneas independientemente del proyecto, además de que un contrato bien estructurado siempre reduce riesgos; contratos con captura de valor; también es posible que los proyectos den paso a nuevas tecnologías y que el gobierno aprenda de ellas para su propia superación; finalmente hay, en general, una mejor utilización de recursos y se logran mayores especializaciones entre los servidores públicos.

3.3.2 Barreras y Obstáculos

A continuación vamos a exponer las barreras y obstáculos a los que se enfrentan estas Asociaciones Público Privadas. Muchas investigaciones refieren que, a pesar de la amplia popularidad de las APP, estas tienden a caer en mecanismos puramente comerciales. La escasez de datos completos y confiables de los gobiernos locales sobre el desempeño de las APP a largo plazo resulta preocupante. En efecto, no es lo mismo la realidad actual de una contratación y la realidad futura donde siempre habrá contingencias por razones obvias (Bloomfield, P., 2006).

De lo anterior, resulta que los principios de transparencia y participación pública se ven debilitados cuando los contribuyentes y las partes interesadas reciben información incompleta, inexacta o engañosa sobre las obligaciones a largo plazo, y en definitiva subyace el desgaste de la confianza pública en el gobierno. De aquí surgen algunas recomendaciones, mismas que

recogeremos en el apartado correspondiente, como el hecho de que *los gobiernos locales deben invertir en conocimientos especializados desde el inicio del proceso de la APP* (Bloomfield, P., 2006).

En el caso que ya expusimos sobre la experiencia en Ontario, podemos observar que la gobernanza provincial a través de las Asociaciones Público Privadas se volvió polémica políticamente hablando. Prevalece la duda si realmente estas asociaciones se esfuerzan para la representación de la diversidad social, o para reducir su alcance (Bradford, N. 2003).

En el caso de las APP para provisión de bienes públicos como el agua y la energía, estas buscan recuperar sus costos a través de tarifas a usuarios, pero es un hecho que algunos proyectos en el marco del contrato niegan los servicios a quienes no pueden pagar como los pobres y marginados, no obstante que hoy en día el derecho a los servicios públicos se considera un derecho humano fundamental, al menos de segunda generación (Cordero. J., 2011).

Es por ello que la literatura señala que se requiere hacer prevalecer el carácter público inherente en las APP, los intereses privados no deben dictar los términos de la relación sector público-privado; y reconocer también que, para algunos tipos de bienes y servicios públicos, las APP pueden no ser un vehículo apropiado, que deberían aplicarse predominantemente a aquellos problemas sociales que requieren las ventajas particulares de la asociación (Brinkerhoff, D. & Brinkerhoff, J. 2011).

Para el caso africano, entre las barreras que se han detectado destacan los inconvenientes del uso de las APP basándose en los problemas históricos de un continente como el concitado, que es conocido por sus altos niveles de corrupción gubernamental. Igualmente, hay fragilidad en los sistemas bancarios que son poco eficientes, toda vez que las partes interesadas en las APP no pueden transferir fondos ni realizar los pagos que requiere el contrato de APP durante la vida del proyecto; la distancia geográfica en países inmersos en continentes como África tiene un impacto negativo en el desempeño, ya que una mayor distancia interrumpe los flujos de comunicación, la logística de transporte, el nivel de confianza, disminuir la capacidad de las partes en el acuerdo para llevar a cabo la diligencia debida suficiente antes de que se finalice un acuerdo de asociación (Dykes, B. & Jones, C. 2016). Otro aspecto limitativo son las distintas barreras a las que se enfrentan estos gobiernos, como las sociales, legales, económicas, ambientales, políticas y barreras tecnológicas (Dykes, B. & Jones, C. 2016).

La investigación en la literatura arroja datos relativos a que los contratos estándar en las Asociaciones Público Privadas están rebasados, con la excepción de unos pocos relatos académicos que les son favorables (Van Den Hurk, M. & Verhoest, K. 2014).

En el análisis del uso de la APP en infraestructura urbana, se observa que el sector privado, mediante las APP, solo ve las ventajas económicas y no las sociales, además que los gobiernos carecen de preparación para enfrentar las dificultades que representan el desarrollo y ejecución de una APP; lo anterior produce que se llegue a permitir la procreación de un monopolio que va formándose porque no se formulan mecanismos de competencia; en ese sentido cada parte busca su propio beneficio y hasta van en sentido contrario, por lo que las empresas internacionales se resisten a invertir en proyectos APP dado que detectan grandes riesgos políticos (Koppenjan, J. & Enserink, B. 2009).

Para efectos del tema de la gestión de residuos sólidos municipales, estos proyectos requieren mucho capital y la disminución de las asignaciones presupuestarias para la gestión de residuos hizo necesario acordar costos con cargo a los usuarios finales de la APP. Además, aquí el gobierno le transfiere al privado la responsabilidad social, ambiental, el conocimiento local y la capacidad para movilizar apoyo político (Moruf, A.; Oluwasinaayomi, A. & Mubarak, L. 2020).

Finalmente, encontramos barreras para el caso de las plantas de incineración, que en China mostraron dificultades porque en este tipo de proyectos de APP subyacen obstáculos políticos, económicos, sociales y legales; la fuerte oposición de las comunidades locales ha provocado la cancelación, suspensión o cierre de varias plantas de incineración, ante la emisión de contaminantes por encima del estándar y la corrupción de los gobiernos locales (Cui, C. et.al., 2020).

3.3.3 Compendio de obstáculos y oportunidades

A continuación, a manera de resumen, delineamos las ventajas y oportunidades así como las barreras u obstáculos más relevantes derivado de la revisión de la literatura especializada que realizamos en los dos párrafos anteriores.

Tabla 3. Obstáculos y Oportunidades para la implementación de las APP

OBSTÁCULOS	OPORTUNIDADES
Se genera una carga fiscal en detrimento a los contribuyentes y a largo plazo.	Las APP, acompañadas de un marco normativo en materia de transparencia, tienden a ser exitosas.
Hay evidentes obstáculos a la competencia. En general, solo los grandes consorcios pueden participar.	Hay éxito en la medida que se fijan requisitos de desempeño medibles.
Los principios de transparencia y participación pública se ven debilitados cuando los contribuyentes y las partes interesadas reciben información, incompleta, inexacta o engañosa sobre las obligaciones a largo plazo, y en definitiva el desgaste de la confianza pública en el gobierno.	Se transmiten valores y prácticas del sector privado al sector público, lo que permite que estos últimos se vuelvan más comerciales en la intermediación de acuerdos para aprovechar la inversión privada para reconstruir la infraestructura física desgastada, especialmente en los centros urbanos.
Las barreras políticas están firmemente ligadas a la capacidad de los gobiernos para gestionar el proceso de APP. La base para el desarrollo e implementación de las APP comienza con un fuerte compromiso del gobierno local, sin el cual el proyecto de infraestructura puede verse plagado de retrasos debido al debate político, el incumplimiento por parte del gobierno y demasiadas concesiones políticas.	Las APP brindan acceso a capital privado para entidades públicas, que a menudo tienen pocos recursos y, por lo tanto, tienen una capacidad limitada para financiar el desarrollo de infraestructura utilizando sus propios fondos.
Barreras para la transparencia (Términos técnicos complejos)	La participación del sector privado también ayuda a superar las ineficiencias operativas y la inercia burocrática que caracteriza a muchas entidades públicas.
Los contratos a futuro no establecen contingencias futuras	Las APP involucran inversionistas, empresas constructoras, abogados, consultores, contadores, etc.; todos los cuales trabajan en conjunto para cumplir con el objetivo deseado del proyecto de manera oportuna y rentable.
Gobiernos no preparados para enfrentar las dificultades de las APP	La responsabilidad de la provisión de los servicios no puede ser realizada exclusivamente por el sector público porque el gobierno por sí solo no cuenta con los recursos financieros, técnicos, administrativos y humanos necesarios para llevar a cabo la responsabilidad de manera efectiva.
Por malos cálculos financieros, se plasman falsos ahorros a largo plazo.	La descentralización puede revitalizar la democracia local y potenciar el desarrollo basado en la comunidad.
Detección de riesgos políticos por parte de las empresas	Involucrar al sector privado, para reconocer y reestructurar el papel del gobierno, en la garantía del cumplimiento de las obligaciones sociales.
Las barreras sociales incluyen comportamientos de oposición o resistencia del público hacia las APP que pueden no haber cumplido con las expectativas.	Considerado como un instrumento eficaz que promueve el crecimiento económico, optimiza la estructura económica y amplía la oferta de infraestructuras públicas.

Marcos regulatorios y judiciales débiles. Como resultado, los sistemas existentes para ayudar en la implementación de APP, así como los procesos para resolver disputas legales, están severamente inmaduros.

Las metas determinadas en conjunto; tomas de decisiones colaborativas y basadas en consenso; estructuras y procesos no jerárquicos y horizontales; relaciones basadas en la confianza; interacciones sinérgicas entre socios; y responsabilidad compartida por resultados.

Alta percepción de riesgo que tienen los inversores potenciales.

Permite a los gobiernos llegar a las poblaciones desatendidas con servicios especializados.

Fuente: Elaboración propia con información de Bloomfield, P. (2006), Börzel, T. & Risse, T. (2002), Bradford, N. (2003), Brinkerhoff, D. & Brinkerhoff J. (2011), Busch, N. & Givens, A. (2012), Cui, C.; Yong, L.; Xia, B.; Jiang, X. & Skitmore, M. (2020), Dykes, B. & Jones, C. (2016), Kappeler, A. & Nemoz, M. (2010), Koppenjan, J. & Enserink, B. (2009), Van Den Hurk, M. & Verhoest, K. (2014).

4. OPCIONES Y EVIDENCIAS

Los municipios enfrentan serias carencias y existe una evidente insatisfacción ciudadana en cuanto a la prestación de servicios públicos en México. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, tan solo el 46% de ciudadanos se encuentra satisfecho con los servicios públicos básicos, todos ellos pertenecientes a la esfera de obligación municipal (INEGI, 2022). Gráfica 3. Por si fuera poco, la escasez de recursos tanto financieros como técnicos contrasta con la creciente demanda de servicios públicos municipales, fundamentalmente en relación con la calidad que los ciudadanos esperan de ellos. Al respecto, observamos que en el año 2018 el 73% de los recursos que reciben los ayuntamientos proviene de transferencias federales o estatales y tan solo el 23% de los mismos se obtienen con recursos propios. Figura 1. Además, en México solo el 1.6% de los ingresos vía impuestos es recaudado por gobiernos municipales, mientras que el gobierno federal recauda 94.3% del ingreso total (IMCO & SHCP, 2020). Figura 2. La otra limitación, es decir la de carácter técnico, tiene que ver con el perfil de los servidores públicos municipales en México. En este sentido, la más reciente medición revela que solo el 17.94% de los funcionarios municipales cuentan con grado de licenciatura, predominando las carreras técnicas y el nivel bachillerato entre el personal que trabaja en los ayuntamientos (INEGI, 2020). Gráfica 4.

En el marco de esta investigación, solicitamos a algunos funcionarios y ex funcionarios públicos municipales, así como a un especialista legislativo en el tema de las Asociaciones Público Privadas, la realización de entrevistas en las que se abordaran las áreas de oportunidad y las barreras u obstáculos que ellos, en su experiencia profesional, han observado para el desarrollo de dichas asociaciones en el contexto municipal mexicano.

En este sentido, se logró entrevistar a:

- a) Un ex presidente municipal que recién concluyó su ejercicio gubernativo;
- b) Una presidenta municipal en funciones;
- c) Un tesorero municipal en funciones;
- d) Una regidora en funciones;
- e) Un especialista legislativo en la materia.

En cuanto a los municipios en los que dichos funcionarios se desempeñan o se han desempeñado, son los siguientes, respectivamente: 1) Veracruz, Ver.; 2) Puerto Morelos, Quintana Roo; 3) Xicotepec, Pue., 4) San Martín Texmelucan, Pue.; y 5) En lo que hace al especialista, se trata de un funcionario de nivel directivo en el Congreso del Estado de Puebla, cuya responsabilidad es la de analizar y procesar legislativamente diversos asuntos parlamentarios, entre los que se encuentra la actual legislación que regula a las APP en esa entidad federativa.

En cuanto a los municipios y entidad federativa en los que se desempeñan los entrevistados y si existen en ellos o no el desarrollo de contratos de Asociación Público Privada, tenemos que en Veracruz, Ver., sí existe un contrato de APP actualmente en ejecución; en Puerto Morelos, Quintana Roo, sí existen un par de contratos de APP vigentes; en Xicotepec, Pue. no existe contrato alguno relacionado con un esquema de Asociación Público Privada; en San Martín Texmelucan sí existe un contrato de APP que actualmente se está desarrollando y, finalmente, respecto al especialista legislativo, es relevante su aportación dada la intervención que tuvo mientras se procesó la legislación en la materia en el estado de Puebla, además de que se trata de una entidad en la que a nivel estatal se han desarrollado diversas APP y que están vigentes (Ley de Egresos del Estado de Puebla, 2023); por si fuera poco, a nivel municipal, el estado tiene registrados 6 proyectos de APP, (Tabla 4), en el mismo número de municipios.

Las preguntas realizadas en las entrevistas están relacionadas con las ventajas u oportunidades así como las barreras u obstáculos que detectamos en el análisis de la literatura hecha anteriormente, para que a partir de la experiencia profesional de los entrevistados, derivemos hallazgos que nos ayuden a comprender de mejor manera el contexto de las APP en los municipios mexicanos.

Dado que las preguntas que se formularon tienen diversos componentes, ya sea de tipo administrativo, jurídico, político y financiero, vamos a exponer las respuestas a partir de la siguiente clasificación, ponderando en cada una de ellas las ventajas y obstáculos que nos refirieron los entrevistados. La clasificación que se propone es la siguiente:

1. Respuestas a las preguntas sobre conocimiento general respecto a las APP como gestores públicos;

2. Respuestas que reflejan la opinión de los entrevistados respecto a cuestiones políticas y sociales relacionadas con las APP;
3. Respuestas en relación al marco jurídico regulatorio de las APP y;
4. Respuestas vinculadas a las implicaciones financieras y económicas de las APP.

A continuación, vamos a desglosar las respuestas que obtuvimos de los entrevistados en los rubros antedichos y determinando a manera de conclusiones en cada uno de ellos si dichos tópicos se tratan de oportunidades o barreras para el desarrollo de las APP.

4.1 Conocimiento general respecto a las APP como gestores públicos

Uno de los temas pilares para la construcción de esta investigación siempre ha consistido en conocer el grado de conocimiento que nuestras autoridades en el contexto municipal tienen respecto a las Asociaciones Público Privadas, desde una noción primaria o fundamental hasta analizar si conocen su funcionamiento, desarrollo e implementación. En primer lugar, se les preguntó a los entrevistados: *¿conoce Usted la figura de Asociación Público Privada (APP) y en su caso, podría definir en qué consiste?*

Respecto a esta primera cuestión relacionada con la definición de las Asociaciones Público Privadas, de los cinco entrevistados, cuatro de ellos no solo dijeron conocer la existencia del modelo de Asociación Público Privada, sino que además fueron capaces de desarrollar una respuesta que consideramos cubre los elementos mínimos de la definición de la figura. Destaca la respuesta dada en el marco de la entrevista de Veracruz, Ver., en la que pondera la asociación entre el ente público y la empresa privada a cambio de una contraprestación por un período de tiempo determinado, refiriendo el entrevistado:

Es una asociación entre un ente público y una empresa privada, por medio de licitación, en el caso de Veracruz con aprobación del Congreso, en donde lo que se busca en el caso del municipio o del ayuntamiento es que un servicio público o una obra pública junto con un privado o que lo haga una empresa privada a cambio de una contraprestación, esto por un período determinado (Entrevista 1).

También sobresale la respuesta dada por el especialista legislativo, que señala que “La APP es un recurso de la administración pública que posibilita la realización de proyectos con la

participación y financiamiento de entes de derecho privado” (Entrevista 5); o la respuesta de San Martín Texmelucan, Pue., en la que refirió que “El gobierno y la empresa se ponen de acuerdo para prestar un servicio o hacer una obra compartiendo la inversión de aquellas, pero también arriesgándose a largo plazo” (Entrevista 4). La respuesta del caso Xicotepec, Pue., más escueta, señala que “se trata de un acuerdo de voluntades” (Entrevista 3). En cambio, para el caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, aunque afirman conocer la figura porque incluso refieren que hoy en día deben gestionar dos contratos de APP que tienen vigentes, señala la entrevistada que es “Un modelo en el que se privatiza un servicio público por muchos años con desventajas para el gobierno y con una deuda que el propio ente debe afrontar” (Entrevista 2).

Otra de las preguntas formuladas consistió en conocer si los funcionarios públicos municipales, básicamente vinculados al posible desarrollo de una APP, están capacitados para poder intervenir de principio a fin en estos modelos para la provisión de servicios públicos. En este orden de ideas, la pregunta que se formuló fue: *Se dice que el complejo marco normativo de las APP generalmente obliga a que los funcionarios estén mejor capacitados para su implementación y desarrollo. Al respecto ¿considera que los funcionarios públicos de las áreas financieras, jurídicas y de servicios públicos están suficientemente capacitados para el desarrollo de las APP de principio a fin?*

En el caso de Veracruz, Ver., el ex presidente municipal adujo que cuando llegaron a la administración, desconocían él y su equipo de trabajo mucho del tema de las Asociaciones Público Privadas. Además, refirió que:

Las autoridades federales en muchos casos no promueven ni incentivan las figuras, que creo que es algo que deberían hacer, para ir promoviendo que los municipios puedan tener mejores servicios y obras públicas infraestructura de todo tipo mediante este tipo de asociaciones público-privadas. Yo creo que se tiene que promover la figura como tal y una vez que se promueva que sepan que funciona que hay casos de éxito, que se puede obtener beneficio para la gente, es cuando los funcionarios se empezarán a capacitar mucho más. (Entrevista 1).

En Puerto Morelos, Quintana Roo, la funcionaria explica que sus colaboradores tenían poca capacitación para afrontar las dos contrataciones de APP que tenían en vigor cuando llegaron a la administración, agregando que:

Nuestros funcionarios estaban y siguen estando poco actualizados de esquemas tan difíciles como estos de las APP, necesitamos que el gobierno federal y hacienda nos apoye con capacitaciones ahora que están de moda las APP. De lo contrario, vamos a seguir dependiendo de despachos que tenemos que contratar externamente. (Entrevista 2).

En Xicotepec, Pue., el funcionario señaló que, en la práctica, “el conocimiento de las APP está muy poco socializado y se conoce poco del tema” (Entrevista 3). Lo mismo acaece con el caso de San Martín Texmelucan, Pue., en donde la funcionaria señaló que “los funcionarios [están] mínimamente capacitados en temas tan difíciles y nuevos como las APP, por eso sería muy interesante que a lo mejor BANOBRAS o el gobierno federal nos den más capacitaciones” (Entrevista 4). Finalmente, el especialista legislativo no contestó al respecto (Entrevista 5).

En otro orden de ideas pero aún en el contexto de las preguntas generales respecto a las APP, señalamos antes que existe una corriente de pensamiento en México que tiende a considerar que cualquier participación de agentes privados en las tareas que son propias del gobierno son inadmisibles o que propician diversos efectos como la corrupción, falta de transparencia, etc. Dado que las Asociaciones Público Privadas tienen como componente esencial el necesario acuerdo de voluntades entre el agente público y la empresa privada, algunas de las preguntas que realizamos en las entrevistas nos permiten agrupar las consecuentes respuestas en determinar si efectivamente en México hay un tabú al respecto, así como si el hecho de que se contrate una APP puede incidir o no en mejorar las prácticas de la gestión pública municipal. Al respecto, se formularon las siguientes preguntas: *¿considera Usted que la participación del sector privado en las tareas que en principio están en el ámbito del gobierno municipal, mejora la eficiencia, eficacia y economía en la prestación de los servicios públicos?* Y no solo eso, sino que enfatizamos que, de acuerdo a la literatura analizada, en general se considera una ventaja la participación de las empresas mediante esquemas de APP para la mejora de prácticas gubernamentales, por lo que también se preguntó: *Una de las ventajas demostradas en otras partes del mundo es que, en una APP, los valores y prácticas del sector privado pueden llegar a trasladarse al sector público ¿qué opinión le merece que en el gobierno se adquieran estos valores y prácticas provenientes del sector privado? ¿las prácticas del sector privado son bienvenidas en el sector público? Si es así, ¿cuáles destacarías?*

Al respecto, cuatro de las cinco entrevistas reflejaron una opinión favorable respecto a la participación de empresas privadas en el quehacer del sector público, incluso aquellos funcionarios que tienen en su contexto municipal específico el desarrollo de alguna APP y se manifestaron combatirla jurídicamente en la actualidad. En el caso de Veracruz, Ver. encontramos la defensa más férrea respecto al involucramiento de empresas en los temas públicos, manifestando el entrevistado que:

Hay que recordar que el gobierno generalmente es mal administrador y mal empresario, cuando se quiere llevar a cabo este tipo de funciones, pero algo también importante es que la APP y la participación del sector privado en tareas municipales no tiene que ver solo con que se hagan mejor o sean más eficientes, sino también con la falta de recursos (Entrevista 1).

En el caso de Xicotepec, Pue., la respuesta arroja que sin duda son bienvenidas las prácticas de la iniciativa privada en el gobierno pues “a veces son más eficientes y generan más ahorros las empresas que el gobierno” (Entrevista 3). Por lo que hace al caso de San Martín Texmelucan, Pue., observamos una respuesta de índole partidista:

“Soy regidora y soy del Partido Acción Nacional, desde siempre en mi formación política, cuando estaba con el juvenil del PAN, nos enseñaron el principio de subsidiariedad que dice tanta sociedad como sea posible y solo el Estado que sea necesario por lo que estoy totalmente convencida que las empresas y la sociedad deben tener la posibilidad siempre de participar en la chamba del gobierno (Entrevista 4).

Además, enfatizó en cuanto a las prácticas del sector privado que “las autoridades que venimos del PAN creemos las bondades de la iniciativa privada” (Entrevista 4).

Finalmente, el caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, la funcionaria señala estar “completamente a favor de que las empresas privadas participen en todo lo que hacemos en el gobierno” (Entrevista 2), agregando en cuanto a la segunda de las preguntas que:

Yo estoy de acuerdo que hay cosas buenas que las empresas y sus prácticas pueden contagiarnos a los gobiernos, son más eficientes, más rápidos, porque ellos piensan en ganar dinero y evitan la burocracia (Entrevista 2).

En el caso del especialista legislativo, sus respuestas aluden a que no siempre la participación de la iniciativa privada será benéfica para los entes públicos, pues:

Depende de varios factores, del bien o servicio que se presta, si el bien o servicio es necesario, si resuelve nuclearmente un problema estructural, si solo solventa una cuestión coyuntural, si permite la evolución de finanzas sanas, si el servicio se presta mejor que lo realizara la propia administración pública (Entrevista 5).

Y respecto a las prácticas del sector privado en el campo de lo público, señaló:

Considero que más que tratarse un “traslado de valores y prácticas”, en todo caso, estos mecanismos adquieren sentido -sí, solo sí- representan una ventaja para el destinatario final, de manera eficiente, y durante todo el tiempo que se ejecute la prestación. Por otra parte, una APP no significa que se trasladen valores y prácticas del sector privado al público (Entrevista 5).

4.2 Respuestas que reflejan la opinión de los entrevistados respecto a cuestiones políticas y sociales relacionadas con las APP

Las Asociaciones Público Privadas son instrumentos esencialmente jurídicos y con contenido económico; sin embargo, ello no significa que no tengan o produzcan ciertos efectos, sobre todo de índole social y político. En efecto, vamos a analizar en este apartado cuál es la opinión de los entrevistados al respecto. La literatura nos refirió varios casos de éxito relacionados con las APP y su implicación con la gobernanza urbana, por lo que se preguntó si efectivamente ello constituye una ventaja u oportunidad. La primera pregunta que se formuló fue: *Una ventaja registrada en los casos de éxito es que, dada la naturaleza y magnitud de los proyectos que se desarrollan con APP, muchas veces es necesario implicar actores políticos, económicos y sociales de la región, lo que conlleva a ejercicios de gobernanza urbana y redes. En este sentido, para su municipio, ¿desarrollar una APP implicaría explorar áreas de oportunidad en materia de gobernanza o, por el contrario, advierte complicaciones para su desarrollo?*

Prácticamente todos los entrevistados refirieron que desarrollar una Asociación Público Privada puede ser una buena oportunidad para socializar la mejor prestación del servicio o ejecución de la obra de que se trate. Es así que en Puerto Morelos, Quintana Roo, la entrevistada refirió que:

Hoy en día el gobierno, es necesario socializar las decisiones que tomamos, ya sea una APP o hacer una obra o aplicar un programa de apoyo social, debes ir con la gente y conciliar,

porque hoy la gente no se traga todo lo que hace el gobierno, por el contrario, la gente cuestiona. Así que estoy de acuerdo (Entrevista 2).

En Xicotepec, Pue., el funcionario señaló que “si el impacto directo se ve reflejado en la participación ciudadana, es muy probable que se puede generar beneficios en la gobernanza” (Entrevista 3). Finalmente, en el caso de Veracruz, Ver., el entrevistado señaló, en alusión al desarrollo de la APP en el municipio, que “dimos a conocer el programa que se iba a hacer en toda la ciudad y comenzó a generar esta esperanza de que por fin las iban a cambiar, es decir empieza a generar empatía derivada de resultados” (Entrevista 1).

Caso distinto es la respuesta que ofreció la funcionaria de San Martín Texmelucan, Pue, En efecto, la regidora de dicho municipio poblano señaló que:

Muchas veces la gente se opone a que un servicio que debe dar el gobierno lo preste una empresa. A lo mejor la gente no entiende lo que es una APP o una concesión, pero sí cree la gente que el agua y la luz deben ser servicios gratuitos que ofrezca el gobierno. Si queremos concesionar un servicio por medio de una APP, hay que tratar de concientizar a la gente de los beneficios. Si se tiene una buena política interior, no debe haber problemas, si de deja a la deriva, seguro que habrá problemas (Entrevista 4).

Otra pregunta que se formuló, ahora desde la perspectiva social, fue: *La alianza de los municipios con empresas privadas mediante contrataciones de APP parece permitir que servicios públicos que son inalcanzables para ciertas zonas o núcleos de población, lleguen a donde más se necesitan ¿está de acuerdo con esta afirmación o bien, considera que el gobierno municipal puede por sí solo hacer el esfuerzo de hacer llegar los servicios a todos los sectores sociales?*

En relación a la pregunta vinculada con la oportunidad que brindan las APP para poder maximizar esfuerzos y hacer llegar a toda la sociedad un determinado servicio público, en el caso de Veracruz, Ver, efectivamente consideran que por sí solo el municipio hubiera estado imposibilitado para cubrir las necesidades de toda la población, sobre todo desde la perspectiva presupuestal, señalando que “en cuatro años hubiera sido imposible cambiarlas [las luminarias], hicimos un pequeño ejercicio simulando la inversión anual y tal vez hubiéramos cambiado la cuarta parte” (Entrevista 1). En Puerto Morelos, Quintana Roo, coinciden en la afirmación, de la siguiente manera:

Estoy de acuerdo en que cuando el gobierno recurre a las empresas es porque no puede atender a todos o en todos los lugares. Así que, si fuera el caso de que aplicamos una APP para que llegue a todos una obra o programa, pues sí, si así fuera estoy de acuerdo (Entrevista 2).

En el caso de Xicotepec, Pue, no hay una respuesta al respecto (Entrevista 3); sobre el municipio de San Martín Texmelucan, Pue., no se abordó la cuestión (Entrevista 4). Para el especialista legislativo, la entrevista arrojó varios elementos que hacen que no se considere a las APP como una oportunidad para que los servicios públicos tengan un componente social que los haga llegar a todos los sectores. En efecto, refirió que:

Es falso que los municipios puedan o no puedan brindar los servicios, sino que es parte de su naturaleza propia brindarlos, para lo cual necesitan la correcta identificación y solución de problemas públicos. En ese sentido, es falso que las APP sean el sustituto natural e idóneo para la atención de las necesidades públicas. Agrega, además, que no considera que las APP sean una alianza entre gobierno y empresa, pues ambas entidades persiguen fines distintos (Entrevista 5).

4.3 Respuestas que reflejan el conocimiento del marco jurídico que regula las APP

Uno de los rubros de mayor interés es el relativo al marco jurídico que regula las APP y si los funcionarios, ex funcionarios o especialistas conocen o no dicho marco. De acuerdo a la revisión literaria de las oportunidades y obstáculos de las APP en otras partes del mundo, observamos en su momento que en algunos casos, cuando ha sido exitosa cierta implementación, los autores refieren una reglamentación clara y precisa; y, por el otro lado, ciertamente en los casos en los que las APP no han resultado del todo exitosas, la literatura también nos arroja que se aduce una ausencia de marco jurídico diáfano. Es por ello que en las entrevistas formulamos tres preguntas relativas al marco jurídico que regula las APP en los municipios respectivos. La primera pregunta formulada fue la siguiente: *¿Usted conoce dicho marco legal (legislación estatal vigente), los actores que intervienen en las contrataciones de APP y, en ese sentido, consideraría el desarrollo de este modelo con la certeza de que hay una legislación vigente?*

Entre todos los entrevistados, solo el especialista legislativo refirió que “sí conozco el marco jurídico [y lo aplicaría] solo en los casos que se encuentre demostrado los extremos de su justificación e idoneidad” (Entrevista 5), lo cual resultaba evidente toda vez que, al menos en la cuestión de la órbita local, él mismo participó en el diseño de las leyes que regulan a las

Asociaciones Público Privadas en el estado de Puebla. Para el caso de Veracruz, Ver., el ex funcionario que fue presidente municipal de dicha localidad señaló que:

Conocíamos de manera general el marco normativo de la figura de la APP, pero nadie tenía la experiencia directa en una, ya sea tramitándola o generándola. A fin de cuentas, es una figura totalmente diferente y muy poco utilizada, entonces la realidad es que había muy poca experiencia (Entrevista 1)

Ello motivó que tanto el ex presidente municipal como su equipo se vieran obligados a profundizar en el conocimiento del marco jurídico, advirtiéndoles entonces que la APP que les había heredado la anterior administración aún no había sido aprobada por el Congreso local, por lo cual tuvieron que entrar en contacto con los legisladores locales y con la propia empresa que había sido adjudicada con el contrato. Es así que, una vez conociendo el marco jurídico, tuvieron los elementos para poder tomar la decisión de seguir el procedimiento de autorización de la APP ante el Congreso y, en el marco de su administración, incluso implementar el contrato aún cuando ellos no iniciaron el procedimiento respectivo (Entrevista 1).

En el caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, encontramos una situación similar en relación a que ni la entrevistada ni su equipo de trabajo conocían el marco jurídico que regula las Asociaciones Público Privadas en el estado:

La verdad es que cuando llegamos al gobierno no sabíamos ni siquiera de que existían las APP ni que había leyes que las regularan. Así que lo que tuvimos que hacer es informarnos, prepararnos, capacitar lo más rápido a los funcionarios. Pero ciertamente tuvimos incluso que contratar un despacho para hacerse cargo legalmente de las dos APP (Entrevista 2).

El tema de Xicotepec, Pue., el funcionario entrevistado adujo simple y llanamente que “no conocen el marco jurídico” (Entrevista 3) de las Asociaciones Público Privadas en el estado. En el caso de San Martín Texmelucan, Pue., la entrevistada no se refirió al respecto (Entrevista 4).

Por otro lado, enfatizando lo que nos arroja la literatura respecto a que la cuestión jurídica es muchas veces observada como obstáculo, se inquirió a los entrevistados la siguiente pregunta: *Desde la perspectiva jurídica, los contratos de APP son de larga ejecución, con vigencias que van de los 10 a los 30 años ¿cree que ello implica que las condiciones bajo las que se contrata por el municipio y el sector privado pueden llegar a cambiar radicalmente durante la vida del contrato?*

En el caso de Veracruz, no se formuló ni contestó respecto al posible cambio de condiciones de un contrato de largo plazo, aunque en otra respuesta relacionada también con la larga temporalidad de los contratos de APP, señaló que:

Sí, pero yo creo que también es la única manera de tener proyectos a largo plazo, porque si también los ayuntamientos cada tres años están cambiando en cuestiones esenciales como son los servicios públicos, va a ser imposible tener soluciones de fondo a estos temas (Entrevista 1).

En Puerto Morelos, Quintana Roo, la entrevistada también señaló que “como todo contrato, si es de mucho tiempo, las cosas cambian, pienso por ejemplo en lo que lo que hoy cuesta equis cantidad, en 10 años sube de precio siempre” (Entrevista 2). Mismas respuestas en esencia observamos para los casos de San Martín Texmelucan, Pue., y Xicotepec, Pue. En el primer caso, el funcionario externó que “nunca se está exento de poder tener cambios bruscos en el mercado y a mayor plazo, mayor es el riesgo” (Entrevista 3); en el segundo caso, es decir San Martín Texmelucan, la regidora precisó que:

Todo depende del análisis financiero que haga el gobierno, por eso creo que el área más importante para determinar si hay chance o no de aplicar una APP es la tesorería municipal. Ahora bien, es obvio que en una APP hay un riesgo, de que los números y condiciones de hoy sean diferentes a las de dentro de 15 años por ejemplo (Entrevista 4).

En cuanto al especialista legislativo, a esta pregunta respondió que “Sí. Normalmente existen casos coyunturales que son imprevistos en la situación original” (Entrevista 5).

Finalmente, en cuanto a las preguntas jurídicas, otro cuestionamiento fue el siguiente: *Las legislaciones de APP en los estados son muy recientes, lo que implica que en muchos casos sus normas no se han positivizado (esto es, no se han aplicado por ausencia de uso) ¿cree Usted que un argumento para desarrollar o no esquemas de APP sea el alto grado de incertidumbre para las partes, tanto los gobiernos municipales como las empresas, en cuanto a la certeza jurídica que exige un contrato esencialmente financiero y de largo plazo?*

Al respecto, el ex presidente municipal de Veracruz no abordó esta temática. Puerto Morelos, Quintana Roo, externó que “como te dije antes, nosotros no conocíamos ni siquiera que existían estos contratos y las leyes sobre este tema, así que nuestra incertidumbre fue total” (Entrevista 2). Respecto al municipio de Xicotepec, Pue., señaló que “sí genera incertidumbre

porque en México, se confunde el concepto con un esquema de privatización” (Entrevista 3). Para la regidora en funciones del municipio de San Martín Texmelucan, declaró que:

Quando entramos a la administración, nos enteramos que había una APP en marcha y tuvimos que informarnos. Y sí, causa cierto temor a veces que las leyes sean tan nuevas que no se saben las consecuencias de su aplicación (Entrevista 4).

4.4 Respuestas que reflejan el conocimiento de la cuestión financiera y económica de las APP

El último grupo en el que concentramos las respuestas de los casos que se analizaron tiene que ver con la cuestión financiera y sus implicaciones en el contexto municipal cuando los gobiernos locales contratan o desarrollan una APP.

Una de las preguntas que se formularon enfatizando la posible ventaja que pueden representar las Asociaciones Público Privadas está relacionada con que los municipios pueden aprovechar estos esquemas para detonar el crecimiento económico de una región debido a las inversiones que se realizan. La pregunta fue la siguiente: *Otra ventaja de las APP es que, de acuerdo con la experiencia internacional y local, pueden detonar el crecimiento económico de una región debido a las inversiones que se realizan ¿vale la pena que los gobiernos municipales desarrollen esquemas de APP con la posible oportunidad de que se genere mayor derrama económica en la región?*

Para el caso de Veracruz, Ver., aunque no se formuló específicamente la primera de las preguntas, se refirió al tema en otras oportunidades de la entrevista manifestando el ex presidente municipal grandes proyectos desarrollados mediante APP, como el caso de la construcción de un nuevo puerto en su municipio:

Inició el proyecto con el Presidente Calderón, el Presidente Peña Nieto prácticamente lo culmina y el Presidente López Obrador ya empieza a ver los beneficios, es un proyecto enorme con 70% de inversión privada, hubiera sido imposible que el gobierno federal lo hubiera hecho por sí solo (Entrevista 1).

En el caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, no se comentó el tema (Entrevista 2). En cuanto a Xicotepec, Pue., el funcionario efectivamente refirió que “la inversión puede ser un detonante que genere empleos y derrama económica, siempre y cuando sus riesgos (económicos,

ecológicos, etc.) sean mayores al beneficio” (Entrevista 3). Respecto al municipio de San Martín Texmelucan, Pue., la funcionaria explicó que:

En una APP que como servicio o como obra o como infraestructura genere muchos empleos y permanentemente al proporcionarse, provoque una derrama económica interesante. Obras tan grandes a largo plazo no solo resuelven un problema de la gente, sino que generan una economía para la localidad, si además consideramos la inversión que debe hacer la empresa en alianza con el gobierno (Entrevista 4).

Finalmente, el especialista señaló que para que una APP pueda ser una herramienta de generación de derrama y beneficios económicos, “todo depende de la planeación, programación, estudios de viabilidad financiera, etc. Las APP -per se-. no resuelven los problemas de desarrollo económico y social” (Entrevista 5).

Enfatizando en los posibles obstáculos en el marco del componente económico, otra pregunta fue: *“La legislación vigente no considera a las obligaciones financieras derivadas de una APP como deuda pública. En este sentido, considera Usted que los compromisos financieros derivados de una APP pueden llegar a considerarse un endeudamiento para las arcas públicas o, en su caso, bajo una estructura financiera adecuada ¿se trata de esquemas que financian a largo plazo la provisión de servicios públicos?”*

Comenzamos con el caso de Veracruz, Ver., quien aduce que las obligaciones derivadas de una APP no son deuda pública:

En México ha tomado mucha tela política el endeudamiento, es visto como lo peor que puede ocurrir, primero la APP no es endeudamiento, pero segundo un financiamiento bien hecho no es lo peor que le pueda ocurrir a algún lugar, siempre y cuando se haga con condiciones transparentes de en dónde se está utilizando el dinero (Entrevista 1).

En el caso de Xicotepec, Pue., la respuesta vertida fue escueta, limitándose a señalar que más que obligaciones financieras o deuda, “las APP son una provisión de servicios” (Entrevista 3). Respecto a San Martín Texmelucan, Pue., la funcionaria estableció que “ni la ley ni en lo personal creo que las APP sean deuda pública. Si lo dice la ley, así es, y así lo considera igualmente Hacienda” (Entrevista 4).

Respecto al caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, señala la entrevistada que justamente lo peor de las APP está en el compromiso que se genera a largo plazo, lo que acaba perjudicando a los municipios. Al respecto, explicó que:

Estamos en contra de estos contratos, no solo de APP sino de esas concesiones eternas que acaban perjudicando a los municipios, imagínate, nosotros fuimos contratados por el pueblo 3 años y quizá 6 si lo hacemos bien, pero en ese poco tiempo dejar contratos eternos por 20 o 30 años es un despropósito, por eso nosotros aquí los rechazamos, porque le iban a costar al pueblo casi 1000 millones por 20 años (Entrevista 2).

Además, la propia presidenta municipal de Puerto Morelos, Quintana Roo, señala que “claro que es una deuda, ya nos explicaron los expertos que no es deuda, pero como lo veas, algo que tienes que pagar forzosamente por 20 años es una deuda, le llamen como le llamen” (Entrevista 2). Finalmente, el experto legislativo refirió que las obligaciones financieras derivadas de una APP “sí son en general consideradas deuda, aunque ello depende del objeto, la eficacia con la que se logra el proyecto, la eficiencia que reporta al municipio y otras cuestiones que a veces no se advierten desde que se suscriben estos mecanismos” (Entrevista 5).

4.5 Conclusiones

Vamos a seguir la secuencia de la Tabla 3 referida anteriormente, a efecto de determinar si lo que la literatura especializada nos señala como ventajas y obstáculos coincide con lo expresado por los funcionarios, exfuncionarios y el especialista que hemos entrevistado para analizar las experiencias concretas en diversos municipios de México.

Comenzaremos en el sentido de confirmar que en la mayoría de las respuestas de los entrevistados hay un conocimiento general de las Asociaciones Público Privadas puesto que se virtieron elementos esenciales que se sostienen frente a las definiciones teóricas más reconocidas que nos proporciona la literatura, a saber: la existencia de un acuerdo de voluntades, la participación de un ente público y un agente privado en el concitado acuerdo, que se trata de un acuerdo para prestar un servicio o ejecutar una obra y que dicho acuerdo es de largo plazo. Sin embargo, también se soslayan elementos que son inherentes al modelo teórico por excelencia de las APP, como que se trata de un esquema en el que se comparten riesgos, costos

y productos. Solo una de las entrevistas, la del ex funcionario de Veracruz, Ver., refirió que los contratos, además del acuerdo de voluntades, requiere para el caso del municipio mexicano el concurso aprobatorio del congreso o parlamento local o de entidades exógenas al propio ayuntamiento (secretarías de finanzas u organismos públicos especializados). Concluyendo, de las entrevistas podemos señalar que las APP constituyen una figura conocida en cuanto a sus generalidades entre los funcionarios públicos municipales y especialistas mexicanos.

Vamos a iniciar con este marco de análisis a partir del orden de las oportunidades y ventajas enlistadas en la tabla 6. Posteriormente realizaremos el mismo ejercicio en tratándose de las barrera u obstáculos.

4.5.1 Oportunidades y ventajas

En relación a las ventajas vinculadas con el *éxito en el desarrollo de las APP que son acompañadas de un marco normativo de transparencia*, sólo una respuesta, la del ex presidente municipal de Veracruz, Ver., alude a señalar que las Asociaciones Público Privadas tienden a tener mayor éxito al ser acompañadas de un proceso acompañado de condiciones transparentes respecto a la utilización del dinero (Entrevista 1). Las demás respuestas de los entrevistados no aluden al tópico de la transparencia en el desarrollo e implementación de las APP en México, lo cual resulta relevante en un país en el que el discurso político alude sobremanera al tema en comento.

Respecto a que las APP tienen *éxito en la medida en que se fijan requisitos de desempeño medibles*, tampoco encontramos en las respuestas de los entrevistados alusión alguna. Ello podría haberse expresado y discernido sobre todo en aquellos municipios que actualmente cuentan con una APP vigente, es decir, los casos de Veracruz, Ver., Puerto Morelos, Quintana Roo y San Martín Texmelucan, Pue., en los que los gobiernos municipales podrían implementar diversas evaluaciones del desempeño para medir el desarrollo de los contratos público-privados y, como tal, la provisión de los servicios de que se trate.

En cuanto a la posible ventaja que existe cuando *se transmiten valores y prácticas del sector privado al sector público*, efectivamente casi todos los entrevistados refirieron que las empresas pueden aportar al gobierno una diversidad de buenas prácticas, entre las que destacan la eficiencia, la eficacia, la generación de ahorros, la productividad y el abatimiento de la

burocracia. Solo el especialista legislativo refirió que no necesariamente se trasladan las buenas prácticas de una empresa al gobierno, ya sea en el desarrollo de las APP o en otros esquemas de colaboración público privada (Entrevista 5).

En tanto, cuando la literatura especializada nos señala como posible ventaja que *las APP brindan acceso a capital privado para entidades públicas, que a menudo tienen pocos recursos*, ciertamente nuestros entrevistados confirman esta hipótesis, como en el caso del ex presidente municipal de Veracruz, Ver., quien enfáticamente ha señalado que, como en el caso del proyecto de un puerto en el concitado municipio, la inversión hecha con capital privado permitió la consolidación del mismo y que se trata de una obra que incluso el propio gobierno federal no hubiera podido ejecutar (Entrevista 1). En ese sentido, una APP abona a inyectar el capital económico necesario para coadyuvar con el gobierno en proyectos de determinada envergadura.

Otra de las aparentes ventajas de las APP según los casos de éxito revisados anteriormente estriba en que *la participación del sector privado también ayuda a superar las ineficiencias operativas y la inercia burocrática que caracteriza a muchas entidades públicas*. Efectivamente, como ya se señaló, el tópico del abatimiento de algunas malas prácticas gubernamentales -como la burocracia excesiva- se aludió en cuatro de las cinco entrevistas al proferir cada uno de los entrevistados el conjunto de buenas prácticas que se pueden aprovechar de los agentes privados. Ya referimos que la única opinión en contrario es la del especialista legislativo (Entrevista 5).

Una ventaja que propician las APP es que, a decir de las fuentes bibliográficas ya expuestas, *involucran a inversionistas, empresas constructoras, abogados, consultores, contadores, etc., todos los cuales trabajan en conjunto para cumplir con el objetivo deseado del proyecto de manera oportuna y rentable*. Podemos sumar otra de las ventajas enlistadas, referida a que *las metas determinadas en conjunto; tomas de decisiones colaborativas y basadas en consenso; estructuras y procesos no jerárquicos y horizontales; relaciones basadas en la confianza; interacciones sinérgicas entre socios; y responsabilidad compartida por resultados*. Estas dos ventajas podemos correlacionarlas con las respuestas que ofrecen los entrevistados en el apartado de las implicaciones políticas y sociales. Sin duda, los casos concretos de municipios revisados coinciden en señalar que la participación de agentes privados mediante una APP para la provisión de servicios públicos requiere de ejercicios de gobernanza urbana y tejimiento de redes con la sociedad para el éxito de la instrumentación. De esta manera, las APP ofrecen una

ventana de oportunidades para que los gobiernos municipales construyan mejores redes y hagan de la política interior un buen instrumento para socializar con los ciudadanos el éxito en la prestación de un servicio determinado con la intervención de la iniciativa privada. Para el éxito de una APP es menester, por ende, propiciar la participación de los más amplios sectores de la sociedad.

La responsabilidad de la provisión de los servicios no puede ser realizada exclusivamente por el sector público porque el gobierno por sí solo no cuenta con los recursos financieros, técnicos, administrativos y humanos necesarios para llevar a cabo la responsabilidad de manera efectiva es otra de las ventajas que nos refiere la literatura mundial en torno a las APP, que podemos concatenar con otra de las que analizamos previamente, relacionada con el hecho de que las APP, *al involucrar al sector privado, pueden reestructurar el papel del gobierno, en la garantía del cumplimiento de las obligaciones sociales*. Al respecto, podemos concluir que en la totalidad de las entrevistas e independientemente que los funcionarios y ex funcionarios tengan o no implementados esquemas de APP en sus municipios, son todos partidarios de que la iniciativa privada participe en las tareas del quehacer público. Lo anterior resalta sobremanera para el caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, (Entrevista 2) que teniendo dos contratos de APP en vigor que están litigando jurídicamente en contra de su continuidad, de todas maneras la funcionaria se expresa favorablemente en relación a que los gobiernos se puedan apoyar de las empresas para la mejor provisión de servicios públicos. A pesar de que es patente que puedan existir opositores a que los gobiernos busquen mecanismos legales para que las empresas coadyuven en las funciones que originariamente les corresponden, de las entrevistas realizadas se desprende que dicha oposición no concuerda con la práctica en los cinco casos que aquí se analizan, lo cual es relevante porque más allá de consideraciones ideológicas u opiniones, lo cierto es que tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como las leyes secundarias permiten una amplia gama de participación privada en la cosa pública, desde las tradicionales concesiones hasta mecanismos más novedosos como las APP. En lo que respecta a los municipios, el artículo 115 constitucional, como ya se señaló antes, fija en su fracción tercera una larga lista de servicios públicos que son susceptibles a concesionarse para que los operen los agentes privados, incluso mediante Asociaciones Público Privadas, exceptuando por supuesto la función estatal de la seguridad pública que bajo el principio del *imperium*, se trata de una responsabilidad única del Estado mexicano. En resumen,

las APP son vistas por nuestros entrevistados como una buena oportunidad para que el gobierno aliente la participación de las empresas privadas en las tareas que la ley permite se coadyuve con el Estado, en este caso, con los municipios.

Finalmente, otra de las ventajas preclaras de las APP que narran las experiencias en otros rincones del mundo es la relacionada con el hecho de que estos instrumentos *permiten a los gobiernos llegar a las poblaciones desatendidas con servicios especializados*. En efecto, ya nos referimos y se demostró anteriormente que uno de los grandes problemas del municipio mexicano es la limitada capacidad estatal con la que cuentan, por lo que la participación de agentes privados puede ser muy provechosa para satisfacer la demanda ciudadana en tratándose de servicios públicos a los cuales no puede conferir la debida universalidad. En cuanto al contexto social de los servicios públicos que pueden brindarse mediante un modelo de APP, todos los entrevistados cuya responsabilidad pública ha sido o es estar al frente de un municipio coinciden en que dicha herramienta ofrece mejores opciones para llevar aquellos servicios a todos los rincones de la localidad, tarea que muchas veces el gobierno no puede desempeñar por sí solo. Solo el especialista legislativo opina lo contrario (Entrevista 5), negando que las APP sean el sustituto natural de las labores que le corresponden al municipio.

4.5.2 Barreras y obstáculos

Uno de los obstáculos más preclaros que la literatura especializada refiere respecto a las Asociaciones Público Privadas está intrínsecamente relacionado con el hecho de que dichos instrumentos son generadores de compromisos financieros que se traducen en deuda pública. En palabras de lo que analizamos anteriormente en la Tabla 3, las APP *generan una carga fiscal en detrimento a los contribuyentes y a largo plazo*. En lo que hace a la revisión de casos concretos que derivamos de las entrevistas, podemos concluir que ni en el caso de Veracruz, Ver, (Entrevista 1) San Martín Texmelucan, Pue. (Entrevista 4) y Xicotepec, Pue. (Entrevista 3) se advierte que las obligaciones de corte financiero de las Asociaciones Público Privadas sean concebidas como deuda pública para los municipios, aduciendo además que no lo son porque la ley es clara en el sentido de no serlo jurídicamente hablando. Por ende, estos municipios no lo reportan como una barrera para la contratatación. En cambio, sí lo posicionan como barrera u obstáculo los municipios de Puerto Morelos, Quintana Roo (Entrevista 2) y el experto asesor

legislativo (Entrevista 5), aunque ha de destacarse que para el caso del municipio quintanarroense aceptó señalar que en la ley aplicable no es deuda, pero ellos en la práctica lo observan y resienten como tal.

Otra de las barreras que nos arrojan los casos prácticos analizados estriba en que las APP producen *evidentes obstáculos a la competencia. En general, solo los grandes consorcios pueden participar*. Ninguno de los entrevistados en los municipios que analizamos aborda este tema; por el contrario, como se advirtió anteriormente el ex presidente municipal de Veracruz, Ver. aludió a que las APP pueden generar competencia en el mercado, noción que planteó aparejada de la transparencia (Entrevista 1).

Un nuevo obstáculo que dicta la experiencia internacional revisada consiste en señalar que *los principios de transparencia y participación pública se ven debilitados cuando los contribuyentes y las partes interesadas reciben información, incompleta, inexacta o engañosa sobre las obligaciones a largo plazo, y en definitiva el desgaste de la confianza pública en el gobierno*. Esto se confirma en al menos una de las entrevistas, concretamente en el caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, en la que la presidenta municipal señala que cuando llegaron a la administración, un esquema como las APP contratadas en su municipio “afecta porque la gente se entera, sabe que es poco el dinero con el que contamos y la gente se molesta cuando el gobierno le da mucho a los empresarios” (Entrevista 2). Lo mismo se aterriza en el caso de San Martín Texmelucan, Pue., dado que la entrevistada también sugiere que cuando la gente se entera de una concesión privada respecto a un servicio público, surgen las inconformidades (Entrevista 4).

Otro obstáculo referido a las APP es que *las barreras políticas están firmemente ligadas a la capacidad de los gobiernos para gestionar el proceso de APP. La base para el desarrollo e implementación de las APP comienza con un fuerte compromiso del gobierno local, sin el cual el proyecto de infraestructura puede verse plagado de retrasos debido al debate político, el incumplimiento por parte del gobierno y demasiadas concesiones políticas*. Adicional a este obstáculo, agregaremos aquí otra barrera consistente en que hay cierta *detección de riesgos políticos por parte de las empresas*. Al respecto, dichas barreras u obstáculos los confirma el caso de Veracruz, Ver., quien aduce un problema inicial cuando se concesionan servicios públicos a los particulares dado que la ciudadanía puede llegar a no entender el esquema (Entrevista 1); también Puerto Morelos, Quintana Roo, al referir que hoy en día la gente

cuestiona todo lo que hace el gobierno (Entrevista 2) y más enfáticamente el caso de San Martín Texmelucan, Pue., quien señaló que existe bastante oposición ciudadana respecto a los servicios públicos que son concesionados a una empresa particular (Entrevista 4).

Una barrera a la que se pueden llegar a enfrentar los municipios si pretenden desarrollar una APP es la de no considerar que *los contratos a futuro no establecen contingencias futuras*. Otro obstáculo análogo y que se enlistó en la multicitada Tabla 3 es que *por malos cálculos financieros, se plasman falsos ahorros a largo plazo*. En efecto, al ser contratos de largo tracto, las Asociaciones Público Privadas pueden ser cambiantes en sus condiciones y cláusulas, fundamentalmente económicas. Al respecto, los entrevistados en su totalidad consideran un obstáculo el que las legislaciones habiliten que los contratos de APP sean de larga duración, pues las condiciones de hoy seguramente pueden ser muy diversas a las del término del contrato, sobre todo en caso de que no se realice un adecuado proyecto al principio. En este orden de ideas, sobresale el caso de Puerto Morelos, Quintana Roo, quien refirió que los costos del contrato inicial pueden ser muy cambiantes en 10 años (Entrevista 2); o San Martín Texmelucan, Pue., que no obstante lo anterior, señala la importancia de que áreas como la tesorería de un municipio realice los análisis financieros pertinentes para evitar los riesgos con el paso del tiempo del contrato (Entrevista 4). Y finalmente destaca el caso de Xicotepec, Pue., quien no percibe este tópico como una barrera, pues señala estar consciente de los cambios con el paso de los años, aunque acepta que a mayor plazo siempre será mayor el riesgo contractual (Entrevista 3).

Un obstáculo muy fuerte para los gobiernos consiste en no estar *preparados para enfrentar las dificultades de las APP* y esto tiene que ver claramente con la capacitación de los funcionarios públicos. Al referir las entrevistas en cuanto a los conocimientos generales sobre las Asociaciones Público Privadas que tienen los funcionarios y ex funcionarios municipales, destacó sobremanera la ausencia o limitación de capacitación de la burocracia en los municipios. Así lo confirman los casos de Veracruz, Ver. (Entrevista 1), Puerto Morelos, Quintana Roo (Entrevista 2), Xicotepec, Pue. (Entrevista 3), San Martín Texmelucan (Entrevista 4) y la excepción es el caso del especialista legislativo que no manifestó una respuesta concreta al respecto (Entrevista 5). Lo cierto es que prácticamente existe unanimidad respecto a que la figura de las APP es técnicamente muy compleja, por lo que los funcionarios municipales enfrentan serios problemas para hacerle frente.

Otra limitante poderosa que registra la literatura consiste en que *las barreras sociales incluyen comportamientos de oposición o resistencia del público hacia las APP que pueden no haber cumplido con las expectativas*. Lo anterior, como ya lo señalamos antes, lo confirma Puerto Morelos, Quintana Roo, quien expresó la desconfianza ciudadana cuando el gobierno confía y comparte mucho con los empresarios (Entrevista 2), o San Martín Texmelucan, Pue., al señalar que la gente, cuando se entera que un servicio se concesiona a particulares, surgen las inconformidades (Entrevista 4) o el experto legislativo que refiere que, si hay inconformidades políticas, ha de suponerse que es porque la gente advierte que el proyecto de APP no cuenta con solidez para su implementación (Entrevista 5).

Finalmente, tenemos uno de los obstáculos más firmes hoy en día en relación al desarrollo de las APP, es decir, el relacionado con que existen *marcos regulatorios y judiciales débiles*. Como resultado, *los sistemas existentes para ayudar en la implementación de APP, así como los procesos para resolver disputas legales, están severamente inmaduros*. Sobre esto, hay unanimidad entre los casos que analizamos mediante la evidencia de las entrevistas, pues todos refieren desconocer el marco jurídico de las APP y no solo ellos en lo particular, sino también los equipos de trabajo que los acompañan o acompañaron en sus responsabilidades municipales.

5. HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES

En esta investigación, primero abordamos el problema público; posteriormente exploramos la literatura relacionada con las APP que nos permitió derivar un conjunto de oportunidades y obstáculos a los que se han enfrentado diversos casos en el mundo para el desarrollo de estos instrumentos contractuales y, finalmente, analizamos el contenido de diversas entrevistas realizadas con funcionarios y ex funcionarios de municipios mexicanos. Es así que tenemos como resultado ciertas conclusiones que enlistamos en el párrafo anterior, mismas que son producto de análisis elaborado entre lo que dice la literatura con las experiencias concretas en México. Tales conclusiones nos arrojan al campo de los hallazgos que vamos a desarrollar a continuación:

PRIMER HALLAZGO: Los funcionarios públicos no están capacitados para desarrollar esquemas de Asociación Público Privada en los municipios mexicanos.

Uno de los principales hallazgos en el marco de la actual investigación confirma que las autoridades municipales no tienen a la mano el conocimiento de la figura de las APP como una opción para la provisión de servicios públicos o, en su caso, los presidentes y funcionarios municipales desconocen en su integralidad la naturaleza y los alcances de las APP, las posibilidades que les representa para el municipio pero, sobre todo, antes de considerar su posible desarrollo, evidentemente desconocen las oportunidades y acaso los obstáculos que tienen este tipo de esquemas en los que agentes privados se asocian con el ente público.

En efecto, los funcionarios municipales tienen que recurrir a la contratación de despachos externos especializados que les ayuden en la tarea de enfrentar una APP que pudo ser heredada de pasadas administraciones o, en su defecto, en el caso de pretender desarrollar un esquema propio. Ello genera, ciertamente, gastos para la administración pública municipal.

Recomendaciones: ante este primer hallazgo, es necesario que se promueva intensamente el conocimiento respecto al modelo de Asociación Público Privada entre los funcionarios municipales, mediante capacitaciones constantes y comprensibles. Esta promoción deberá estar a cargo de las instituciones que están involucradas en el desarrollo de las APP, a saber: la SHCP a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas; el Congreso de la Unión, específicamente la Cámara de Diputados a través del Centro de Estudios para las

Finanzas Públicas, toda vez que es la cámara baja la que autoriza anualmente los presupuestos de egresos de la federación y con ello, las participaciones federales a estados y municipios; BANOBRAS, a través de la Dirección General Adjunta de Promoción de Infraestructura, quien ciertamente hace una labor de promoción a los esquemas de sociedad público privada pero cuyos canales de comunicación son altamente técnicos, lo cual hace inasequible para los funcionarios municipales la asunción de las ventajas y desventajas de las APP; el Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, cuya misión es justamente brindar capacitaciones a los entes municipales; las secretarías de finanzas de las entidades federativas, cuya cercanía con los municipios del estado debería ser mejor aprovechada; los congresos locales, mediante unidades de estudios financieros y de desarrollo de infraestructura, no solo para verter mejor conocimiento a los municipios en relación a las oportunidades o limitaciones de una APP, sino porque también en caso de que una municipalidad decida desarrollar un proyecto, este tiene que aprobarlo la legislatura local.

Las recomendaciones en este rubro no deberán limitarse, como decíamos, a la mera promoción lisa y llana de las APP para proyectos municipales, pues muchas veces se queda en el ámbito de la mera promoción de esquemas de financiamiento. Con esto queremos decir que las APP no son una herramienta siempre viable para los gobiernos locales y ello depende de varios factores o condiciones en cuanto a su pertinencia e instrumentación. Por ello es que la información que debe llegar a los municipios debe consistir esencialmente en hacer explícitas las ventajas y oportunidades que ofrecen las APP y, por otro lado, también advertir a los municipios respecto a los obstáculos que podría enfrentar el ente público a la hora de su desarrollo.

SEGUNDO HALLAZGO: Las APP no son instrumentos *a priori* siempre viables ni inviables: dependen del análisis que el ente público realice en su contexto concreto y de otras condiciones para su desarrollo. Además, a pesar de que existe en el discurso político mexicano una suerte de prejuicio respecto a la participación de las empresas en el quehacer público, lo cierto es que los funcionarios no ven con malos ojos que agentes privados coadyuven con el gobierno, incluso con esquemas como las APP.

Recomendaciones: Para que las APP puedan consolidar su presencia y fortaleza en México como una institución jurídica, administrativa y financiera, deberá hacerse un esfuerzo en el que los actores que giran en torno a aquellas brinden las capacitaciones necesarias de

manera objetiva, a efecto de que las autoridades municipales tengan el conocimiento y la información pertinente para tomar la decisión de desarrollar o no los proyectos. Mucho dependerá de las capacidades estatales de cada municipio, la fortaleza de sus finanzas públicas, que no tengan deuda contratada previamente o que, si la tienen, sea manejable. La creación de agencias u oficinas de inversión pública en los reglamentos y organigramas municipales también ayudaría mucho para que de primera mano, los municipios cuenten poco a poco con especialistas en la materia y sean capaces de realizar los análisis pertinentes para concluir si el municipio tiene o no las capacidades necesarias para desarrollar una Asociación Público Privada.

TERCER HALLAZGO: La limitación de recursos hacendarios municipales merma la capacidad de los ayuntamientos para la provisión de servicios públicos o construcción de infraestructura, por lo que las APP pueden constituir una opción de financiamiento si los funcionarios cuentan con la información adecuada.

Se ha documentado que los municipios tienen carencias presupuestales evidentes, pues el federalismo fiscal mexicano es absorbentemente centralista: ya se expuso que el 73% de los recursos que manejan las municipalidades depende de las transferencias que realice la federación o las entidades federativas. Ello limita la capacidad estatal de los municipios y lacera la posibilidad de que ofrezcan mejores servicios públicos. Por ende, los municipios deben encontrar otras alternativas que financieramente coadyuven con el cumplimiento de sus obligaciones y las APP son una de ellas. De tal manera que, aunque no es una alternativa fácil de desarrollar pues depende de un análisis de ventajas y desventajas, mediante un análisis específico y alineado a la realidad del municipio de que se trata, puede ser de utilidad para los ayuntamientos como una opción adicional a las concesiones administrativas o la obra pública financiada.

Recomendaciones: A través de las capacitaciones que se señalaron en la recomendación anterior, deberá enfatizarse en las mismas que después del necesario estudio de viabilidad y en caso que los municipios cumplan con las condiciones derivadas del análisis de ventajas y desventajas, es pertinente que el municipio no transite en solitario en la consecución de un proyecto de APP. Los municipios, al asociarse con privados, deberán contar con apoyos de financiamiento de la banca de desarrollo, pues en muchas ocasiones no podrán hacer frente a los proyectos con sus propios recursos y en ese sentido sea necesario acceder a créditos que en México otorga BANOBRAS. Se trata de que el municipio pueda soportar con fortaleza la vida

del proyecto de principio a fin, sobre todo en tratándose de las APP autofinanciables y puras que constituyen los tipos de proyectos en los que parte de los costos de operación y/o mantenimiento corren a cargo del ente público (BANOBRAS, 2017). Cabe mencionar que estos apoyos de financiamiento se otorgan a crédito simple y cuenta corriente, y se *estructuran bajo esquemas de cofinanciamiento y créditos sindicados con la banca comercial, con el propósito de actuar como un factor catalizador, que facilite la estructuración de los esquemas de financiamiento acordes con la capacidad de generación de flujo de los proyectos. Para ello, B participa otorgando recursos de largo plazo, esquemas de amortizaciones diferenciadas (tramo corto-tramo largo), periodos de gracia y esquemas de amortización de acuerdo con la maduración y capacidad de pago de los proyectos* (BANOBRAS, 2020), pero la dificultad de acceso a los mismos ha limitado a los municipios. Por ende, es menester que no solo BANOBRAS capacite y flexibilice los requisitos de acceso a los financiamientos, sino que también la Cámara de Diputados al aprobar el Presupuesto de Egresos, autorice más fondos para esta bolsa de fomento a la inversión pública y servicios.

CUARTO HALLAZGO: Aunque el marco normativo que rige a las APP se ha desarrollado tanto a nivel federal como local, la figura no se encuentra establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, los funcionarios públicos municipales desconocen el marco normativo que regula las APP y desconfían de su aplicación por ser normas relativamente nuevas.

La LAPP se expidió en 2012 y, desde entonces, otras normas como la LDFEFM y demás disposiciones descritas en el marco legal de este documento se han armonizado para mejorar el marco que regula las APP. La misma situación acaece con el marco normativo de las entidades federativas. Sin embargo, aunque las Asociaciones Público Privadas tienen una base legal, no tienen sustento constitucional.

Recomendaciones: Las Asociaciones Público Privadas deben incorporarse como institución jurídica y financiera a rango constitucional, pues su crecimiento es evidente y ello conferiría mayor certeza a los entes públicos e inversionistas privados. En el ámbito municipal, donde hay un área de oportunidad de crecimiento de las APP, constitucionalizar la figura ayudaría a que las autoridades municipales la contemplen con mayor certeza en la posibilidad de su aplicación, sobre todo en un país como el nuestro en el que incorporar una institución a la CPEUM refuerza la seriedad, aplicabilidad y consideración de aquella.

En relación a los diferentes marcos normativos locales, las leyes de proyectos de asociación entre el gobierno y entes privados expedidas por las legislaturas locales son aún más recientes. Si bien no todas las entidades tienen leyes de APP -pues algunas tienen legislaciones análogas-, para 2022 los 32 estados ya cuentan con alguna disposición relacionada después de que Tlaxcala y Zacatecas han expedido sus respectivas normas de APP (Noriega & Escobedo, 2020). Tabla 6.

6. IMPLICACIONES

El conocimiento más integral de las Asociaciones Público Privadas en México, específicamente para el contexto municipal, generará una mayor consideración de la figura en los próximos años. Conocer su existencia, funcionamiento, el marco normativo que regula a las APP así como su entramado financiero, administrativo y organizacional será insumo valioso para que los entes públicos las coloquen en su posible agenda de líneas de acción gubernativa. Todos los actores que concurren al desarrollo de las APP en los municipios mexicanos, desde la SHCP, BANOBRAS y hasta el municipio con la hacienda pública más modesta, estarán compelidos a hacer un esfuerzo por comprender los alcances de esta herramienta que en muchas partes del mundo ha derivado en resultados exitosos como lo comprueba la literatura. Por el contrario, un mejor conocimiento y comprensión de la figura permitirá que los municipios tengan elementos para detectar los obstáculos y las barreras a las que se enfrentarían en caso de pretender desarrollar una APP. En otras palabras, tener ambas caras de la moneda (ventajas y barreras) siempre será mejor que desconocer una figura jurídica y financiera como lo es una Asociación Público Privada. Esta implicación es viable a corto y mediano plazo, a través de las instituciones señaladas anteriormente quienes deberán profundizar en las capacitaciones de los funcionarios municipales.

Otra implicación positiva al consolidar la presencia de las APP es el abatimiento de los sesgos ideológicos que siguen imperando en nuestra escuela de derecho público. Por otro lado, no puede dejar de considerarse que si las capacitaciones por parte de oficinas especializadas hacia los municipios es insuficiente o poco profunda, ello puede implicar negativamente en que las autoridades municipales instrumenten las APP con vicios que van desde posibles actos de corrupción o la realización de análisis financieros o jurídicos incongruentes con la realidad del servicio público y/o de la realidad del municipio.

Si las autoridades municipales, después de contar con todos los elementos relativos a las ventajas y desventajas de desarrollar una APP, deciden por su implementación, podemos asumir algunas implicaciones. Una de ellas consiste en el posible aprendizaje de los propios funcionarios, mismos que paulatinamente adquirirán mejores herramientas para instrumentar esquemas que son ciertamente complejos desde su planeación, ejecución y seguimiento a largo plazo. Otra implicación consiste en la posibilidad de inyectar crecimiento económico al

municipio por medio de la inversión público-privada, lo cual ha sido objeto de discusión y ponderación favorable en algunos escenarios como el *Foro de Asociaciones Público Privadas como instrumento para la reactivación económica en la Ciudad de México* (Congreso de la Ciudad de México, 2020).

Una implicación altamente positiva en relación a la propuesta de constitucionalizar la figura de las APP es que, sin duda alguna, las autoridades municipales -fundamentalmente los presidentes municipales- y la iniciativa privada verán con mayor fuerza esta herramienta desde un ángulo jurídico. Asimismo, señalamos que las leyes de APP y sus reglamentos en los 32 estados deberán perfeccionarse. Consignar en los artículos 25 y 115 de la CPEUM la institución de las APP conferirá certeza constitucional y jurídica para los funcionarios municipales. Entre las implicaciones negativas en este rubro, es posible que la incorporación de la figura de Asociaciones Público Privadas a la Constitución sea compleja en el contexto del actual gobierno federal encabezado por el Presidente Andrés Manuel López Obrador y la mayoría legislativa encabezada por MORENA en ambas cámaras, pues en distintos foros han expresado su preferencia en relación a fortalecer las responsabilidades y atribuciones estatales en detrimento de cualquier participación de agentes privados en las tareas públicas. Por ende, constitucionalizar la figura es inviable en el corto plazo, al menos hoy y hasta que concluya la gestión del Presidente en turno (2018-2024).

El tópico de las APP en el contexto municipal nos presenta rutas de investigación promisorias en el futuro inmediato. En realidad, no solo en cuanto a las Asociaciones Público Privadas, sino del contexto del municipio mexicano que se encuentra en el franco olvido o, por lo menos, muy rezagado en comparación con los datos y evidencias que se pueden obtener en investigaciones del ámbito federal. De hecho, una parte importante implícita del problema público que aquí se ha trabajado estriba en la falta de información respecto al municipio: no existe, o al menos no está a disposición de los investigadores, suficiente información actualizada respecto a los servicios públicos municipales, las finanzas de los municipios y, en el caso que nos ocupa, las condiciones de los municipios que han optado por proyectos de Asociación Pública Privada. La información con la que se cuenta es dispersa, incluso desorganizada, como si la cuestión de la gestión pública municipal fuera intrascendente a los ojos de los ciudadanos, investigadores, organizaciones civiles y clase política. Si queremos conocer más del municipio mexicano y las condiciones en las que se encuentran sus finanzas públicas, la situación en la

que se halla la provisión de servicios públicos y por supuesto el estado que guardan respecto al conocimiento que tienen sus autoridades en torno a la figura de las APP, hay sin duda un campo fértil de investigación a futuro.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (2020). Crédito directo a proyectos de infraestructura y servicios públicos. 2022, octubre 05, de Gobierno de México. Sitio web: <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/cofinanciamiento-y-creditos-sindicados-de-largo-plazo>.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (2017). *Guía Básica para Asociaciones Público Privadas (APP)*. (p. 5). México. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
- Bloomfield, P. (2006). *El Desafiante Negocio de Largo Plazo Público – Privado, Alianzas: reflexiones sobre la experiencia local*. Revista de la Administración Pública, Mayo-Junio 2006, (pp. 400-401).
- Bloomgarden, D. (2020). *La "latinización" de las asociaciones público-privadas: lo que el mundo puede aprender de América Latina y el Caribe*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bloomgarden, D. & Marumaya, A. (2008). *Retrospectivas FOMIN: Infraestructura y Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe*. Washington. Wilson Steven, R.
- Börzel, T. & Risse, T. (2002). *Public-Private Partnerships: Effective and Legitimate Tools of International Governance?*. Berlin. Complex Sovereignty: On the Reconstitution.
- Bradford, N. (2003) *¿Asociación público-privada? Paradigmas cambiantes de Gobernanza Económica en Ontario* (p. 1009). Ontario. Facultad de la Universidad de Huron.
- Brinkerhoff, D. & Brinkerhoff J. (2011). *Alianzas Público-privadas: Perspectivas Sobre los Propósitos, Publicidad y Buen Gobierno* (p. 5). Washington. Universidad George Washington.
- Brown, T.; Potoski, M. & Van Slyke, D. (2006). "Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets,". *Public Administration Review* , Vol. 66 No. 3, (pp. 323-331).
- Busch, N. & Givens, A. (2012). *Asociaciones público-privadas en seguridad nacional: Oportunidades y Desafíos*. *Asuntos de Seguridad Nacional*, Vol. 8, Artículo 18, (pp. 1-24).

- Cabrero Mendoza, E. (2011). *Asociaciones Público Privadas para la prestación de servicios municipales*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2023). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2022). *Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios*. Ciudad de México. Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (2018). *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Ciudad de México. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LXV Legislatura.
- Cárdenas, J. (2015, junio). Las Características Jurídicas del Neoliberalismo. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, Núm. 32, (pp. 3-44).
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2007). *Pidiregas un Estudio General*. México. Honorable Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Congreso de la Ciudad de México. (2022). *Las Asociaciones Público Privadas serán clave para la reactivación económica en la Ciudad de México*. 2022, octubre 09, de Congreso de la Ciudad de México. Sitio web: <https://www.congresocdmx.gob.mx/comsoc-las-asociaciones-publico-privadas-seran-clave-reactivacion-economica-ciudad-mexico-1683-1.html>
- Congreso . *Ley de Egresos del Estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2023*, diciembre 21, Gobierno Constitucional del Estado de Puebla.
- Cordero, J. (2011). Los servicios Públicos como Derecho de los Individuos. *Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*. Vol. XXXVI, núm. 4, (p. 686).
- Cui, C.; Yong, L.; Xia, B.; Jiang, X. & Skitmore, M. (2020). Descripción general de las asociaciones público-privadas en la industria de incineración de residuos a energía en China: estado, oportunidades y desafíos. *Revisión de la estrategia energética*, Vol. 32, (pp. 1-16)
- Dykes, B. & Jones, C. (2016). Public-Private Partnerships in Africa: Challenges and Opportunities for Future Management Research. *Africa Journal of Management*. 2: 3, (pp. 381-393).

- Dewulf, G.; Blanken, A. y Bult-Spiering, M. (2012). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships*. 2.a ed. (p. 280). Oxford. Wiley-Blackwell.
- Farrugia, C.; Reynolds, T. & Orr, J. (2008). “*Public-Private Partnership Agencies: A global perspective.*” Stanford. Global Projects at Stanford University.
- IMCO & SHCP. (2020). *Contexto de las Finanzas Públicas Municipales*. México. Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C.
- INEGI. (2020). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019*. México. Instituto Nacional de Estadística Geografía y Estadística.
- INEGI. (2022). Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2021. México. Instituto Nacional de Estadística Geografía y Estadística.
- Kappeler, A. & Nemoz, M. (2010). Public-private partnerships in Europe – before and during the recent financial crisis in Economic and Financial Report No. 2010/04. Luxembourg. European Investment Bank (EIB).
- Koppenjan, J. & Enserink, B. (2009). *Asociaciones Público – Privadas en Infraestructuras Urbanas: Conciliación de la participación del sector privado y la sostenibilidad*. Revista de la Administración Pública, (pp. 284-296).
- Martínez, J. (2017). *La nueva gerencia pública en las entidades federativas de México*. Revista Buen Gobierno para pensar la democracia, (pp. 62-93).
- Merino, M. (2004). Los gobiernos municipales de México: el problema del diseño institucional. México. Porrúa.
- Montserrat, H. & Chávez, M. (2003). *Tres modelos de política económica en México durante los últimos sesenta años* (p. 55). Ciudad de México. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Moruf, A.; Oluwasinaayomi, A. & Mubarak, L. (2020). *Asociación público-privada (PPP) en la gestión de residuos sólidos residenciales en Ibadan: desafíos y oportunidades*. Revista de Geografía y Planificación Regional, Vol. 13(2), (pp. 30-40).
- Noriega & Escobedo. (2020). *Normatividad Estatal en materia de Asociaciones Público-Privadas o esquemas análogos*. México. Noriega & Escobedo Attorneys.
- OCDE (2013), *Public-private partnerships*”, in Government at a Glance 2013, París. OCDE.

- Ornelas, J. (2000). *La ciudad bajo el neoliberalismo* (pp. 47-48). Puebla. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Sada, H. & Sada, I. (2014). *Evolución y Análisis Institucional del Esquema de Asociaciones Público- Privadas en México*. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Año IX, No. 117 (p. 39).
- Sandoval, I. (2015). *Opacidad y nula rendición de cuentas en asociaciones público-privadas en Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, (p.103). México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, 2015.
- Sandoval, I. (2016). *Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas* en Gestión y Política Pública (p. 377). México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- SHCP & BANOBRAS. (2021). Proyectos. 2022, octubre 05, de Proyectos México. Sitio web: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyectos/>
- SHCP. (2021). *Asociaciones Público Privadas (APP)*. (pp.1-9). México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- SHCP. (2022). *Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente*. 2022, octubre 05, de Gobierno de México. Sitio web: https://www.disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico
- The World Bank. (2019). *The World Bank Annual Report 2019*. (p. 34) Washington. World Bank Group.
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2018). *Asociaciones público-privadas en la UE: Deficiencias generalizadas y beneficios limitados*. (p. 18). Luxemburgo. Unión Europea.
- Unda, M. (2019). *Finanzas municipales en México: Por qué unos municipios recaudan más y gastan mejor*. México. El Colegio de México.
- Van Den Hurk, M. & Verhoest, K. (2014). *El desafío de utilizar contratos estándar en asociaciones público-privadas*. Public Management Review, Vol. 18, (pp. 278-299)
- Van Ham, H. & Koppenjan, J. (2001). *El desafío de utilizar contratos estándar en asociaciones público-privadas*. Management Review, 18:2, (pp. 598).

Vargas, J. (2015), *Marco Constitucional de las Concesiones Administrativas (Artículo 28)*, en *La Constitución y el Derecho Administrativo*, (p. 151). Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México.

Witker, J. (2015). *Asociaciones público-privadas y captura del Estado en Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, (p.75). México. UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia, 2015.

8. ANEXOS

Tabla 1. *Opciones para la prestación de Servicios Públicos*

DIRECTAS	INDIRECTAS
a) Mediante una dirección o dependencia subordinada ->Administración centralizada.	a) Órgano Descentralizado.
b) Organismo Desconcentrado.	b) Empresa de participación municipal.
	c) Fideicomiso público.
	d) Administración por colaboración.
	e) Concesión.
	f) Contrato de servicios

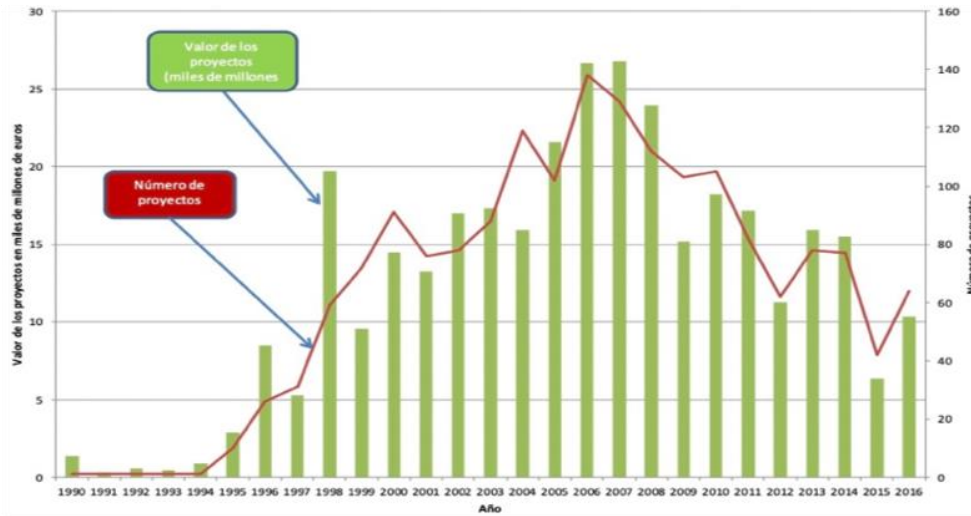
Fuente: Cabrero, E. (2011)

Tabla 2. *Evolución de las APP en la Unión Europea por año*

Año	Número de proyectos	Valor de los proyectos (millones de €)
1990	2	1,386.6
1991	1	73.0
1992	3	610.0
1993	1	454.0
1994	3	1,148.4
1995	12	3,264.9
1996	26	8,488.2
1997	33	5,278.0
1998	66	19,972.4
1999	77	9,602.6
2000	97	15,018.5
2001	79	13,315.3
2002	82	17,436.2
2003	90	17,357.1
2004	125	16,879.9
2005	130	26,794.3
2006	144	27,129.2
2007	136	29,597.9
2008	115	24,198.0
2009	118	15,740.4
Total	1,340	253,744.9

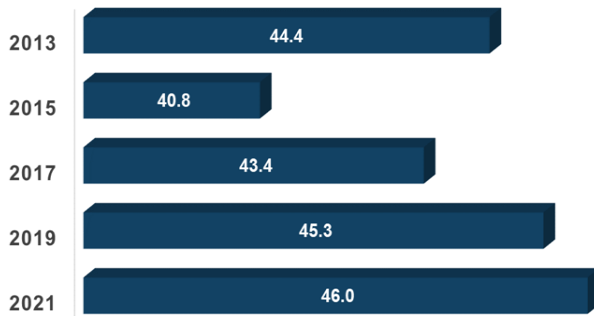
Fuente: Kappeler, A. & Nemoz, M. 2010.

Gráfica 1. Mercado de APP de la UE desde 1990 a 2016



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo sobre la base de información facilitada por el EPEC.

Gráfica 3. Nivel de satisfacción general con Servicios Públicos 2013-2021



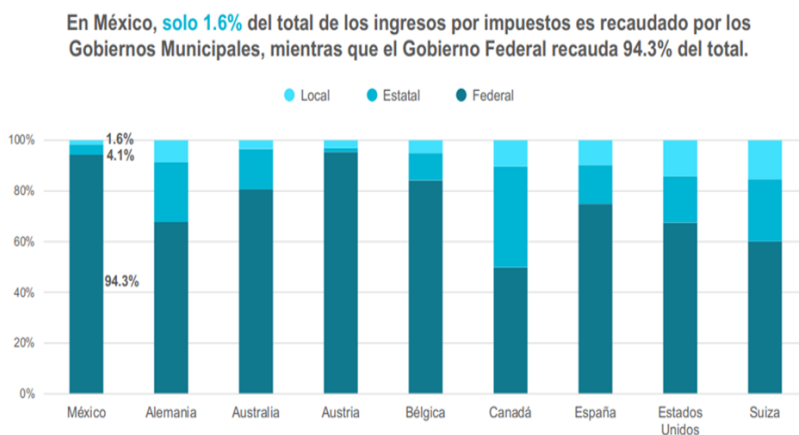
Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG). Ediciones 2013, 2015, 2017, 2019 y 2021. INEGI 2022.

Figura 1. ¿Cómo se componen los ingresos municipales?



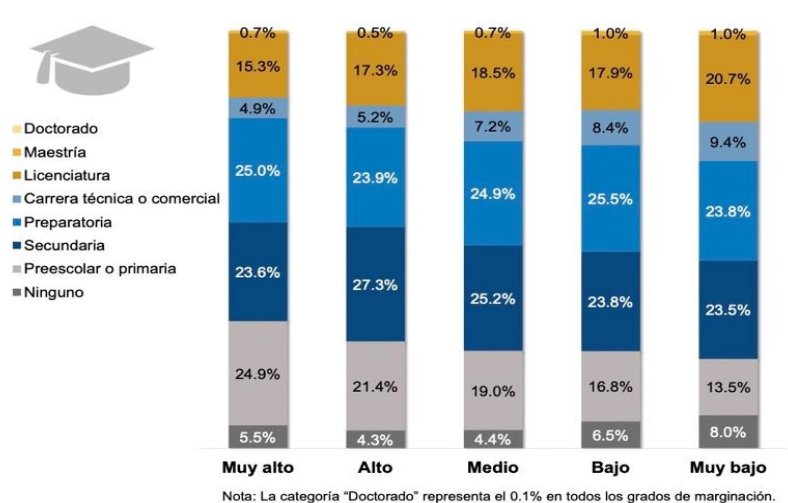
Fuente: IMCO con datos de INEGI, 2018.

Figura 2. Recaudación de impuestos por orden de gobierno



Fuente IMCO con datos de INEGI. Estadística de finanzas públicas estatales y municipales 2018.

Gráfica 4. Personal según grado de estudios e índice de marginación municipal.



Fuente: INEGI, 2020

Tabla 4. Municipios mexicanos con Proyectos de Asociación Público Privadas

MUNICIPIO	FUENTE DE PAGO
Municipio de Acuña	Fondo General de Participaciones
Municipio de Aguascalientes	Fondo General de Participaciones
Municipio de Chiconquiaco	Fondo General de Participaciones
Municipio de Chontla	Fondo General de Participaciones
Municipio de Ixhuacán de los Reyes	Fondo General de Participaciones
Municipio de Macuspana	Fondo General de Participaciones

Municipio de Mapimí	Fondo General de Participaciones
Municipio de Medellín	Fondo General de Participaciones
Municipio de Ozuluama de Mascareñas	Fondo General de Participaciones
Municipio de Poza Rica de Hidalgo	Fondo General de Participaciones
Municipio de Ramos Arizpe	Fondo General de Participaciones
Municipio de Sabinas	Fondo General de Participaciones
Municipio de Saltillo	Fondo General de Participaciones
Municipio de Tlahualilo	Fondo General de Participaciones
Municipio de Tonalá	Fondo General de Participaciones
Municipio de Tuxpan	Fondo General de Participaciones
Municipio de Acatzingo	Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal
Municipio de Veracruz	Fondo General de Participaciones, Fondo de Fomento Municipal
Municipio de Caborca	Fondo General de Participaciones, Ingresos Locales
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Tecomán	Ingresos Locales
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Uruapan	Ingresos Locales
Junta Municipal de Agua y Saneamiento de Chihuahua	Ingresos Locales
Municipio de Puerto Peñasco	Ingresos Locales
Municipio de Aguascalientes	Ingresos Locales, Fondo General de Participaciones
Municipio de Pánuco de Coronado	Ingresos Locales, Fondo General de Participaciones
Municipio de Acatlán	No se reporta
Municipio de Amozoc	No se reporta
Municipio de Atlixco	No se reporta
Municipio de Delicias	No se reporta
Municipio de Juárez	No se reporta
Municipio de Julimes	No se reporta
Municipio de Libres	No se reporta
Municipio de Meoqui	No se reporta
Municipio de Rosales	No se reporta
Municipio de San Martín Texmelucan	No se reporta
Municipio de San Salvador el Seco	No se reporta
Municipio de Saucillo	No se reporta

Fuente: Elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2022)

Tabla 5. Entrevistas

Veracruz, Ver.: Entrevista 1

Puerto Morelos, Quintana Roo: Entrevista 2

Xicotepec, Pue.: Entrevista 3

San Martín Texmelucan, Pue.: Entrevista 4

Puebla (Especialista legislativo): Entrevista 5

GENERALES	
	¿Conoce Usted la figura de Asociación Público Privada (APP) y en su caso, podría definir en qué consiste?
VERACRUZ	Si. Es una asociación entre un ente público y una empresa privada, por medio de licitación, en el caso de Veracruz con aprobación del congreso, en donde lo que se busca en el caso del municipio o del ayuntamiento es que un servicio público o hacer una obra pública junto con un privado o que la haga una empresa privada a cambio de una contraprestación, esto por un periodo de tiempo determinado.
PUERTO MORELOS	Sí la conozco, lamentablemente aquí en Puerto Morelos cuando llegamos al gobierno teníamos 2 APP echadas a andar por la pasada administración. Es un contrato en el que un servicio público se privatiza por muchos años con varias desventajas para el gobierno, sobre todo porque dejan una deuda difícil de afrontar.
XICOTEPEC	Es la mezcla de voluntades entre la iniciativa privada y pública para el desarrollo de un proyecto.
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	La conocemos en San Martín Texmelucan porque nos tocó recibir en la actual administración un contrato de ese tipo y entonces en la entrega recepción tuvimos que estudiar el tema, y decidir si nos quedábamos o no con el contrato, que es de luminarias o alumbrado. Nos dimos cuenta que las APP se han trabajado más en el gobierno federal, aquí en el estado cuando el gobernador Moreno Valle se aprobaron varias, recuerdo por ejemplo la del metro bus en la capital o el museo Barroco. Son contratos donde se ponen de acuerdo el gobierno y una empresa para prestar un servicio o hacer una gran obra, compartiendo la inversión, pero también los riesgos de largo plazo, porque una cosa esencial es que son contratos de muy largo plazo. Ah, y también en nuestro caso en Puebla debe autorizarlos el congreso local.
PUEBLA	Sí, son un recurso de la administración pública que posibilitan y habilitan a la misma, para realizar proyectos públicos con la participación y financiamiento de entes de derecho privado.
	¿Cuenta el Municipio con algún proyecto APP contratado?
VERACRUZ	Si
PUERTO MORELOS	Si. 2 APP, una en materia de alumbrado público y otra para la construcción del palacio municipal nuevo.
XICOTEPEC	No
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Así es, como te decía tenemos una APP que recibimos de un gobierno anterior al nuestro, y que revisaron los abogados y la comisión de entrega recepción al inicio de esta gestión, y se consideró que el contrato era de largo tiempo, son 10 años y luego se hizo un estudio de cuánto costaba el instalar con recursos propios o federales nuestro alumbrado, las luminarias, los focos tipo led, los transformadores y en ese análisis estamos.
PUEBLA	No aplica
	¿Si el municipio cuenta con un proyecto de APP, puede decirnos en qué consiste?

VERACRUZ	Esta APP se empezó a gestionar en la administración previa a la mía, yo tomé posesión como presidente municipal el 01 de enero del año 2018, esta se empezó a gestionar a finales del 2016 principio del 2017, que es una APP en modalidad de concesión por cuanto hace al alumbrado público, el objetivo era el cambio de todas las luminarias del municipio que son 44 mil 535 por luminarias de tecnología LED, todo el cableado y el servicio que se le tiene que dar (mantenimiento). El ayuntamiento en ese momento no tenía la capacidad económica para cambiar 44 mil 535 luminarias de tecnología LED, que son mucho más eficientes y ecológicas con todas las bondades que tienen y el servicio queda en manos de esta empresa. Tiene una vigencia de 15 años, entro en operación el primero de junio del año 2018.
PUERTO MORELOS	La APP de alumbrado pretendía instalar y operar más de 3 mil luminarias por los próximos 20 años, comprometiendo al municipio con mensualidades de más de \$1.5 millones de pesos mensuales afectando el 25% de participaciones federales, aquí lo curioso es que el proyecto como lo integraron en el expediente costaba solamente 42 millones, pero si uno hace la multiplicación de la mensualidad por los 20 años del contrato, querían que pagáramos casi 450 millones en ese lapso de duración del contrato. También está la APP del edificio del palacio, donde también por 20 años quería el contrato que pagáramos más o menos \$1.4 millones mensuales, cuando el costo del proyecto original costaba algo así como \$50 millones, pero si haces la multiplicación, al final Puerto Morelos pagaría unos \$390 millones, lo cual es un verdadero atraco al pueblo. En ambos casos las obligaciones financieras se garantizaron con recursos federales, pero afortunadamente en la entrega recepción nos dimos cuenta del desfaldo y la deuda y estamos combatiendo legalmente ambas APP para echarlas abajo.
XICOTEPEC	No aplica
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Es una asociación publico privada de alumbrado público como servicio público, son 10 años del contrato, los montos no los tengo a la mano, esos los tienen las áreas de tesorería e incluso está publicado el contrato en la página del ayuntamiento. Lo que sé es que la sindicatura se ha manifestado públicamente en el sentido de que es un contrato oneroso.
PUEBLA	No aplica
	¿Cómo servidor público, qué información necesita tener a la mano o conocer para tomar la decisión de llevar a cabo un proyecto APP?
VERACRUZ	No se formuló la pregunta
PUERTO MORELOS	Pues muchas cosas, como si hay dinero para participar en estos contratos, si la ley lo permite, si el servicio lo necesitamos como para que entre la iniciativa privada, en fin.
XICOTEPEC	Tener muy bien definido en un proyecto de esta índole, la participación de cada una de las partes.
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Creo que la información principal es de tipo financiero, pues dependiendo de la situación de las finanzas públicas del municipio es que sabremos si hay posibilidad o no de contratar una APP. Y es que lo financiero determina si podemos pagar, por cuánto tiempo, pues al final es una obligación financiera. En mi caso, a pesar de ser abogada, identifico que estos contratos son más de corte económico.
PUEBLA	Depende de varios factores, del bien o servicio que se presta, si el bien o servicio es necesario, si resuelve nuclearmente un problema estructural, si solo solventa una cuestión coyuntural, si permite la evolución de finanzas sanas, si el servicio se presta mejor que si lo realizara la propia administración pública, etc.
	¿Considera Usted que la participación del sector privado en las tareas que en principio están en el ámbito del gobierno municipal, mejora la eficiencia, eficacia y economía en la prestación de servicios públicos?

VERACRUZ	Sin duda alguna, hay que recordar que el gobierno generalmente es mal administrador y mal empresario cuando se quiere llevar a cabo este tipo de funciones, pero algo también importante es que la APP y la participación del sector privado en tareas municipales no tiene que ver solo con que se hagan mejor o sean más eficientes, sino también con la falta de recursos, probablemente si el municipio de Veracruz en ese momento hubiera tenido los recursos necesarios para poder hacer el cambio de luminarias, seguramente o muy probablemente esta APP no se hubiera llevado a cabo o se hubiera tenido que pensar, pero hay otros ejemplos que funcionan muy bien, alguno en el Estado de Jalisco (municipio de Tlajomulco), dónde se construyó un palacio municipal nuevo, completamente equipado, que hubiera sido imposible para ellos (administración del municipio), hacerlo de cero y que a fin de cuentas se tendrá que ir pagando solo, creo que este tipo de asociaciones y la participación del sector privado sirven en gran medida para esto, para aliviar un poco las finanzas municipales, es decir para poder tener más liquidez, pero también hay que decirlo, porque el riesgo que lleva el empresario lo obliga de manera natural hacer mejor su trabajo, hacerlo de manera eficiente para poder tener una mayor ganancia.
PUERTO MORELOS	Estoy completamente a favor de que las empresas privadas participen en todo lo que hacemos en el gobierno, bueno no en todo, pero sí por ejemplo en las obras públicas o en temas complicados como la basura, de hecho, aquí en Puerto Morelos tenemos el servicio de limpia contratado con una empresa RED AMBIENTAL y el servicio es muy bueno, pero es por concesión, aunque sí nos aseguramos que la concesión no traspasara nuestro período de gobierno. En lo que no estaría de acuerdo es en privatizar temas como la seguridad, que además creo está prohibido, pero en todos los demás temas sí, siempre que no sean contratos que sobrepasen los trienios municipales.
XICOTEPEC	Sin duda
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Mira, yo soy abogada, soy regidora y soy del Partido Acción Nacional, desde siempre en mi formación política, cuando estaba con el juvenil del PAN, nos enseñaron el principio de subsidiariedad que dice “tanta sociedad como sea posible y solo el Estado que sea necesario”, por lo que estoy totalmente convencida que las empresas y la sociedad deben tener la posibilidad siempre de participar en la chamba del gobierno, y más del municipio porque en el municipio donde más hay contacto entre la gente y las autoridades. Así que en principio, somos partidarios de que las empresas ayuden al gobierno, se les concesionen obras y servicios siempre que ello sea benéfico para las finanzas del gobierno pero también en beneficio de la gente. En ese sentido, no veo mal las APP, ya comentaba que en Puebla tenemos casos muy exitosos en el gobierno estatal cuando las impulsó Moreno Valle, aunque lamentablemente aquí en San Martín nos tocó heredar una que era totalmente cara y desventajosa.
PUEBLA	¿Disposiciones para determinar la rentabilidad? Las desconozco
	¿Puede Usted referirnos el marco normativo y los lineamientos con las disposiciones para determinar la rentabilidad y conveniencia de llevar a cabo un proyecto APP?
VERACRUZ	No se formuló la pregunta
PUERTO MORELOS	Pues hay una ley de APP en el estado, aunque aquí en el municipio no hay reglamentos que lo regulen. Ahí en esa ley estatal viene todo.
XICOTEPEC	No se formuló la pregunta
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Sabiendo de la entrevista, me puse a investigar más a fondo, es decir, sí sabía que había una ley que las regulaba pues desde el sexenio de Moreno Valle se han aprobado varias, y ahora que estamos en el municipio con una APP que se intenta revocar, con más razón nos pusimos a estudiar más del tema. En Puebla no hay como tal una ley de Asociaciones Público Privadas, hay una ley de Prestación de Servicios y también las APP se regulan en otras leyes como la ley de bienes del estado y la ley de obras. Es decir, sí hay leyes, aunque no hay una que se llame ley de APP.
PUEBLA	No aplica

	¿Sabe Usted cuál es la diferencia entre deuda pública y una obligación financiera de Asociación Público Privada (APP)?
VERACRUZ	No se formuló la pregunta
PUERTO MORELOS	Pues la deuda es algo que se queda así registrada por las leyes federales y por hacienda y crédito público, es algo que se debe, las obligaciones financieras no son deudas, como en las APP.
XICOTEPEC	La deuda pública es una obligación financiera, y las obligaciones de app no se consideran deuda ya que están sujetas a deducciones.
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	La deuda pública son obligaciones que contrae un ente público, ya sea en nuestro caso la federación, los estados o los ayuntamientos y normalmente se contraen las deudas para afrontar una necesidad en un momento en el que no hay recursos. En cambio, sé que las APP no son deuda sino que son servicios, como dice Hacienda y Crédito Público, que están sujetos a deducciones dependiendo de varios factores como el desempeño de las empresas con las que se contrató.
PUEBLA	Ambas representan cargas para el erario público. Sin embargo, la relevancia en todo caso depende del objeto que se persigue y la eficacia de su ejecución
	¿Qué servicio público representa mayor gasto público al ayuntamiento y que sería viable proveerlo en su caso por vía indirecta, por ejemplo, una APP?
VERACRUZ	La recolección y disposición de residuos, de basura en general, hay un problema muy grande prácticamente en todo el país, donde la recolección se puede llevar medianamente bien, pero la disposición final es muy compleja, algunos lugares tienen basurero municipal, pero que no cumplen con prácticamente ninguna norma, los municipios no le quieren invertir, probablemente un privado si lo haría, por ejemplo en el caso de Veracruz solamente hay un tiradero que cumple con la normatividad que le exige tanto el estado como la federación, entonces prácticamente no tienes ninguna otra opción, y casi al costo que ellos quieran, porque sino tu recolección se vuelve ineficiente, tienes que ir a tirar a muchos kilómetros de distancia, a mí me parece que es un servicio público que sin duda alguna le quitaría muchos problemas diarios a cualquier municipio y ayudaría también a que las ciudades sean mucho más limpias.
PUERTO MORELOS	La basura sin duda, pero también el alumbrado es un tema complicado y muy caro en donde lo normal es buscar que las empresas nos ayuden, pero con la experiencia de aquí en Puerto Morelos, la verdad estamos en contra de las APP y preferimos hacer concesiones, son menos complicadas y según sé son las que casi todos los municipios articulan, pues sabemos que la figura lleva años aplicándose con menos problemas que las APP.
XICOTEPEC	Recolección de basura.
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	No hay duda de que todos los servicios públicos hoy en día son muy complicados de llevar a la gente, cada vez más caros y sobre todo se necesita gente que sepa prestarlos, pero creo que los servicios de alumbrado y de basura son los más difíciles, igual el agua potable, eso al menos aquí en el municipio.
PUEBLA	No aplica

VENTAJAS
(Legislación vigente estatal) ¿usted conoce dicho marco legal, los actores que intervienen en las contrataciones de APP y, en ese sentido, consideraría el desarrollo de este modelo con la certeza de que hay una legislación vigente?

VERACRUZ	Conocíamos de manera general el marco normativo de la figura de la APP, pero nadie tenía experiencia directa en una, ya sea tramitándola o generándola, parte de nuestro equipo legal administrativo tenía experiencia en concesiones, pero no como tal en una APP, que a fin de cuentas es una figura totalmente diferente y muy poco utilizada, entonces la realidad es que había poca experiencia, sin embargo al saber que se estaba llevando a cabo este trámite en la administración anterior, nos pusimos a estudiar a analizarla y vimos que era conveniente para la ciudad. Ahí hubo un proceso interesante con el congreso, porque los diputados no la habían aprobado, ellos no querían aprobar algo de una administración que iba saliendo y que después le podía generar un problema con la administración entrante, como pasa en muchas ocasiones que mandan concesiones o piden prestamos los últimos meses, y le dejan “la bomba” a la administración entrante, entonces platicamos con los diputados, platicamos con el ex alcalde y con la misma empresa, para conocer bien el esquema y que fuera ventajoso para la ciudad.
PUERTO MORELOS	La verdad es que cuando llegamos al gobierno no sabíamos ni siquiera de que existían las APP ni que había leyes que las regularan. Así que lo que tuvimos que hacer es informarnos, prepararnos, capacitar lo más rápido a los funcionarios, aunque el entonces tesorero nuestro sí sabía algo del tema, pero ciertamente tuvimos incluso que contratar un despacho para hacerse cargo legalmente de las dos APP.
XICOTEPEC	No
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	No se formuló la pregunta pues ya se había hablado del mismo tema antes.
PUEBLA	Si, solo en los casos que se encuentre demostrado los extremos de su justificación e idoneidad.
	Una de las ventajas demostradas en otras partes del mundo es que, en una APP, los valores y prácticas del sector privado pueden llegar a trasladarse al sector público ¿qué opinión le merece que en el gobierno se adquieran estos valores y prácticas provenientes del sector privado? ¿las prácticas del sector privado son bienvenidas en el sector público? Si es así, ¿cuáles destacaría? Otra ventaja de las APP es que, de acuerdo con la experiencia internacional y local, pueden detonar el crecimiento económico de una región debido a las inversiones que se realizan. ¿vale la pena que los gobiernos municipales desarrollen esquemas de APP con la posible oportunidad de que se genere mayor derrama económica en la región?
VERACRUZ	Un ejemplo es la construcción del nuevo Puerto de Veracruz que inicio el proyecto con el presidente Calderón, el presidente Peña Nieto prácticamente lo culmina y el presidente López Obrador ya empieza a ver los beneficios, es un proyecto enorme con 70% inversión privada, hubiera sido imposible que el gobierno federal lo hubiera hecho por sí solo, se intentó durante muchos años y nunca se pudo hasta que se llevó a cabo con una figura de este tipo (APP).
PUERTO MORELOS	Yo estoy de acuerdo que hay cosas buenas que las empresas y sus prácticas pueden contagiarnos a los gobiernos, son más eficientes, más rápidos, porque ellos piensan en ganar dinero y evitan la burocracia. Lo que también vemos es que a veces se prestan para la corrupción cuando el gobierno se los permite. Y si las APP provocan desarrollo económico pues no creo, no lo sé, porque aquí las echamos abajo, pero no creo que las APP provoquen desarrollo económico, bueno eso es lo que yo siento.
XICOTEPEC	Sí, son bienvenidas las prácticas del sector privado, a veces son más eficientes y generan más ahorros las empresas que el gobierno.
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Como ya lo había comentado, las autoridades que venimos del PAN creemos las bondades de la iniciativa privada, muchas veces nos ponen la muestra a los políticos y los que trabajamos en el gobierno, pues las empresas exigen más productividad a los empleados, eso los hace más eficientes y ello conlleva ahorros en muchos servicios y productos. En el gobierno en cambio, somos rehenes de la burocracia generalmente. Así que sí, sí creo que una APP bien contratada puede aprovecharla cualquier gobierno para aprender las mejores prácticas de la iniciativa privada.

PUEBLA	A título personal, considero que más que tratarse un “traslado de valores y prácticas”, en todo caso, estos mecanismos adquieren sentido sí, solo si representan una ventaja para el destinatario final, de manera eficiente, y durante todo el tiempo que se ejecute la prestación. Las necesidades públicas difícilmente pueden ser atendidas por criterios de mercado. Por otra parte, una APP no significa que se trasladen valores y prácticas del sector privado al público. Solo son un esquema de financiamiento que requieren profundos estudios de coste-beneficio.
	Otra ventaja de las APP es que, de acuerdo con la experiencia internacional y local, pueden detonar el crecimiento económico de una región debido a las inversiones que se realizan. ¿vale la pena que los gobiernos municipales desarrollen esquemas de APP con la posible oportunidad de que se genere mayor derrama económica en la región?
VERACRUZ	No se formuló la pregunta
PUERTO MORELOS	No se formuló la pregunta
XICOTEPEC	La inversión pueden ser un detonante que genere empleos y derrama económica, siempre y cuando sus riesgos (económicos, ecológicos, etc.) sean mayores al beneficio
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Sí lo creo, y pienso por ejemplo en una APP que como servicio o como obra o como infraestructura genere muchos empleos y permanentemente al proporcionarse, provoque una derrama económica interesante. Obras tan grandes a largo plazo como el agua potable, o el servicio de limpia, no solo resuelven un problema de la gente, sino que generan economía para la localidad, si además consideramos la inversión que debe hacer la empresa en alianza con el gobierno.
PUEBLA	Todo depende de la planeación, programación, estudios de viabilidad financiera, etc. Es importante recordar que para cualquier administración, es necesario hacer diagnósticos, estudiar factibilidades y vocaciones ambientales, poblacionales, económicas, financieras, etc., que habiliten a la administración pública generar opciones de desarrollo. Las APP, -per se-, no resuelven los problemas de desarrollo económico o social. Solo son una herramienta más de todas las disponibles para el sector público. En consecuencia, adoptar un modelo de APP no significa “derrama económica”.
	Una ventaja registrada en los casos de éxito es que, dada la naturaleza y magnitud de los proyectos que se desarrollan con APP, muchas veces es necesario implicar a múltiples actores políticos, económicos y sociales de la región, lo que conlleva a ejercicios de gobernanza urbana y redes. En este sentido, para su municipio, ¿desarrollar una APP implicaría explorar áreas de oportunidad en materia de gobernanza o, por el contrario, advierte complicaciones para su desarrollo?
VERACRUZ	La gente como tal no entiende el esquema excepto un sector pequeño, pero la gente lo que ve son los resultados, nos pasó cuando se comenzaron a cambiar las luminarias, la misma gente pedía que lo hicieran en su colonia, en su calle, dimos a conocer el programa que se iba hacer en toda la ciudad y comenzó a generar esta esperanza de que por fin las iban a cambiar, es decir empieza a generar empatía derivada de resultados.
PUERTO MORELOS	Pues mira, yo creo que como en todo lo que hace hoy en día el gobierno, es necesario socializar las decisiones que tomamos, ya sea una APP o hacer una obra o aplicar un programa de apoyo social, debes ir con la gente y conciliar, porque hoy ya la gente no se traga todo lo que hace el gobierno, por el contrario la gente cuestiona. Así que estoy de acuerdo.
XICOTEPEC	Si el impacto directo es se ve reflejado en la participación ciudadanía, es muy probable que se puede generar beneficios en la gobernanza.

SAN MARTÍN TEXMELUCAN	He notado que contrario a lo que pensamos en el PAN, muchas veces la gente justamente se opone a que un servicio que debe dar el gobierno lo preste una empresa. A lo mejor la gente no entiende lo que es una APP o una concesión, pero sí cree la gente que el agua y la luz deben ser servicios gratuitos que ofrezca el gobierno. Es en este sentido lo que veo es que si queremos concesionar un servicio por medio de una APP, hay que tratar de concientizar a la gente de los beneficios, de garantizarle la calidad del servicio y de que nunca fallará, eso implica trabajo de gobernanza. Si se tiene una buena política interior, no debe haber problemas, si se deja a la deriva, seguro que habrá problemas como dice la pregunta para el desarrollo.
PUEBLA	Explorar áreas de oportunidad es independiente de los mecanismos o instrumentos de que se disponga para llevar a cabo la implementación de políticas o acciones de gobierno. Se insiste, las APP no son una solución, solo son un mecanismo que, dependiendo de la viabilidad de un proyecto, pueden auxiliar a la administración pública en la consecución de sus fines, pero nada más.
	La alianza de los municipios con empresas privadas mediante contrataciones de APP parece permitir que servicios públicos que son inalcanzables para ciertas zonas o núcleos de población, lleguen a donde más se necesitan. ¿está de acuerdo con esta afirmación o bien, considera que el gobierno municipal puede por sí solo hacer el esfuerzo de hacer llegar los servicios a todos los sectores sociales?
VERACRUZ	Para nosotros en cuatro años hubiera sido imposible cambiarlas, hicimos un pequeño ejercicio simulando la inversión anual y tal vez hubiéramos cambiado una cuarta parte.
PUERTO MORELOS	Estoy de acuerdo en que cuando el gobierno recurre a las empresas es porque no puede atender a todos o en todos los lugares y así. Así que, si fuera el caso de que aplicamos una APP para que llegue a todos una obra o programa, pues sí, si así fuera estoy de acuerdo.
XICOTEPEC	Derivado de la limitada ministración de recursos a los ayuntamientos, siempre es importante buscar esquemas para incrementar la inversión en los municipios
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	No se formuló la pregunta pues ya se contestó anteriormente.
PUEBLA	No creo que exista relación en las hipótesis de la pregunta que se plantea. No es que un gobierno municipal “pueda” por si solo. Se trata de la naturaleza propia de las funciones públicas y, por tanto, de un deber estatal. Que existan problemas para la identificación y solución de problemas públicos no implica (como pareciera estar sugiriendo la pregunta) que, las APP sean el sustituto natural e idóneo para la atención de las necesidades públicas. Hay muchísimas cosas que resolver, en términos del estado de derecho, antes que plantearse una falsa, o una confusa, solución con algo que solo es un recurso administrativo. Tampoco creo que se trate de una “alianza”, pues se persiguen fines distintos, solo es un modelo (de muchos) que si logra ajustarse al requerimiento técnico, económico y social, puede funcionar. Sobre todo considerando que existen mecanismos que se ajustan con mayor facilidad a las administraciones públicas municipales (muy variadas en sus dimensiones en México).

OBSTÁCULOS
Aun considerando que el ayuntamiento realice los análisis técnicos y financieros pertinentes que demuestran la viabilidad para desarrollar una APP en el municipio, ¿considera Usted que comprometer contractualmente al gobierno municipal por períodos largos que van de los 10 a 30 años de contrato vale la pena dadas las condiciones de su municipio?

VERACRUZ	Si, pero yo creo que también es la única manera de tener proyectos a largo plazo, porque si también los ayuntamientos cada tres años están cambiando en cuestiones esenciales como son los servicios públicos, va a ser imposible tener soluciones de fondo a estos temas, es importante que legalmente esté bien armado la APP. Ese es el obstáculo diría yo que se tiene, no tanto por el periodo, sino que este bien sustentada.
PUERTO MORELOS	Eso es precisamente por lo que nosotros estamos en contra de estos contratos, no solo de APP sino de esas concesiones eternas que creemos acaban perjudicando a los municipios, imagínate, nosotros fuimos contratados por el pueblo 3 años y quizá 6 si lo hacemos bien, pero en ese poco tiempo dejar contratos eternos por 20 o 30 años es un despropósito, por eso nosotros aquí los rechazamos, porque le iban a costar al pueblo casi 1000 millones por 20 años.
XICOTEPEC	Siempre que se realice un análisis sostenible en el ejercicio del ingreso y gasto, y el servicio a obtener sea de impacto valdría la pena.
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Pues todo depende de cómo se analice la APP o una concesión. Si el gobierno hace correctamente sus cuentas y en un análisis costo-beneficio le conviene más una alianza privada a largo plazo, hay que considerar entrarle. Si no, coincido que los 20 o 30 años pueden afectar gravemente al municipio como aquí en San Martín.
PUEBLA	No aplica
	La legislación vigente no considera a las obligaciones financieras derivadas de una APP como deuda pública. En este sentido, considera Usted que los compromisos financieros derivados de una APP pueden llegar a considerarse un endeudamiento para las arcas públicas o, en su caso, bajo una estructura financiera adecuada, ¿se trata de esquemas que financian a largo plazo la provisión de servicios públicos?
VERACRUZ	Preocupa la inflación, nosotros ya sabemos que este mecanismo va amarrado a la inflación, pero son imponderables que no se pueden saber, lo que sí se puede saber es el beneficio que hay actualmente. En México ha tomado mucha tela política el endeudamiento, es visto como lo peor que puede ocurrir, primero la APP no es endeudamiento, pero segundo un financiamiento bien hecho no es lo peor que le pueda ocurrir a algún lugar, siempre y cuando se haga con condiciones óptimas de mercado, condiciones transparentes de en donde se está utilizando el dinero, que eso es lo más importante.
PUERTO MORELOS	Claro que es una deuda, ya nos explicaron los expertos que no es deuda, pero como lo veas, algo que tienes que pagar forzosamente por 20 años es una deuda, le llamen como le llamen.
XICOTEPEC	Son considerados provisión de servicios
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Ya comentamos anteriormente que ni la ley ni en lo personal creo que las APP sean deuda pública. Si lo dice la ley, así es, y así lo considera igualmente hacienda.
PUEBLA	En general, depende del objeto que se persigue, la eficacia con que se logra, la eficiencia que se reporte al municipio, entre otras características que muchas veces no se advierten en el momento de suscripción de alguno de estos mecanismos.
	En otros lugares donde se han desarrollado APP han existido inconformidades políticas en el entorno. ¿en qué medida considera Usted que el contexto político local puede afectar la contratación de una APP, sobre todo tomando en cuenta que en México existen sendos prejuicios respecto a la participación de los privados en el sector público?
VERACRUZ	No se formuló la pregunta
PUERTO MORELOS	Claro que afecta porque la gente se entera, la gente sabe que los gobiernos tienen dinero y exige resultados y si nosotros le decimos a la gente que es poco el dinero con el que contamos y todavía hay que distraerlo con estos contratos, pues no. Y la gente se molesta cuando el gobierno les da mucho a los empresarios, como el tema acá en Quintana Roo del agua.
XICOTEPEC	No se formuló la pregunta

SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Sí, porque ya habíamos comentado que la gente se entera de que se concesiona un servicio y entonces surgen muchas inconformidades. Pero es tarea del gobierno sensibilizar a la gente, siempre, de los beneficios.
PUEBLA	La pregunta hace suposiciones valorativas. Pero en el ánimo de comentar lo poco objetivo que tiene, hay que anotar que, si existen “inconformidades políticas”, es de presumir -objetiva y válidamente-, que el proyecto no cuenta con solidez y consenso suficiente para su implementación.
	Desde la perspectiva jurídica, los contratos de APP son de larga ejecución, con vigencias que van de los 10 a los 30 años. ¿cree que ello implica que las condiciones bajo las que se contrata por el municipio y el sector privado pueden llegar a cambiar radicalmente durante la vida del contrato?
VERACRUZ	No se formuló la pregunta
PUERTO MORELOS	Pues sí, como todo contrato, si es de mucho tiempo, las cosas cambian, pienso por ejemplo en que lo que hoy cuesta equis cantidad, en 10 años sube de precio siempre, y si eso no se cuida en los contratos de APP o los que sean, nos va mal.
XICOTEPEC	Nunca se está exento de poder tener cambios bruscos en el mercado y a mayor plazo, mayor es el riesgo
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Por eso comentaba que todo depende del análisis financiero que haga el gobierno, por eso creo que el área más importante para determinar si hay chance o no de aplicar una APP es la tesorería municipal, pero eso también nos obliga a que esas áreas financieras estén bien capacitadas. Ahora bien, es obvio que en una APP hay un riesgo, de que los números y condiciones de hoy sean diferentes a las de dentro de 15 años por ejemplo.
PUEBLA	Si. Normalmente existen cosas coyunturales que son imprevistas en la situación original.
	Las legislaciones de APP en los estados son muy recientes, lo que implica que en muchos casos sus normas no se han positivizado (esto es, no se han aplicado por ausencia de uso). ¿cree Usted que un argumento para desarrollar o no esquemas de APP sea el alto grado de incertidumbre para las partes, tanto los gobiernos municipales como las empresas, en cuanto a la certeza jurídica que exige un contrato esencialmente financiero y de largo plazo?
VERACRUZ	No se formuló la pregunta
PUERTO MORELOS	Como te dije antes, nosotros no conocíamos ni siquiera que existían estos contratos y las leyes sobre ese tema, así que nuestra incertidumbre fue total.
XICOTEPEC	Si genera incertidumbre porque en México, se confunde el concepto con un esquema de privatización
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Nosotros mismos, cuando entramos a la administración, nos enteramos que había una APP en marcha y tuvimos que informarnos. Y sí, causa cierto temor a veces que las leyes sean tan nuevas que no se saben las consecuencias de su aplicación.
PUEBLA	Si y no. Considero que gran parte también depende de lo que comprenda el contrato.
	Se dice que el complejo marco normativo de las APP generalmente obliga a que los funcionarios estén mejor capacitados para su implementación y desarrollo. Al respecto, ¿considera que los funcionarios públicos municipales de las áreas financieras, jurídicas y de servicios públicos están suficientemente capacitados para el desarrollo de las APP de principio a fin?
VERACRUZ	Las autoridades federales en muchos casos no promueven ni incentivan las figuras, que creo que es algo que deberían hacer, para ir promoviendo que los municipios puedan tener mejores servicios y obras públicas infraestructura de todo tipo mediante este tipo de asociaciones público-privadas. Yo creo que se tiene que promover la figura como tal y una vez que se promueva que sepan que funciona que hay casos de éxito, que se puede obtener beneficio para la gente, es cuando los funcionarios se empezaran a capacitar mucho más.

PUERTO MORELOS	Por lo menos aquí, ya te comentaba que nuestros funcionarios estaban y siguen estando poco actualizados de esquemas tan difíciles como estos de las APP, necesitamos que el gobierno federal y hacienda nos apoye con capacitaciones ahora que están de moda las APP. De lo contrario, vamos a seguir dependiendo de despachos que tenemos que contratar externamente.
XICOTEPEC	Por la poca praxis de APP está muy poco socializados y se conoce poco del tema
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	La verdad creo que estamos como funcionarios mínimamente capacitados en temas tan difíciles y nuevos como las APP, por eso sería muy interesante que a lo mejor BANOBRAS o el gobierno federal nos den más capacitaciones.
PUEBLA	Posiblemente.
	Tomando en cuenta todo lo comentado anteriormente ¿aplicaría una nueva APP?
VERACRUZ	Si
PUERTO MORELOS	Nunca, no, jamás.
XICOTEPEC	No aplica
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	En lo personal, a pesar de la experiencia aquí en San Martín, sí contrataría una APP si estuviera en mis manos, pero bien hecha, pensando en la gente y con corridas financieras adecuadas.
PUEBLA	No aplica

Fuente: Elaboración propia con material recabado a través del formato de entrevistas realizadas de la siguiente manera: Veracruz, Ver., 12 de enero 2023; Puerto Morelos, Quintana Roo, 14 de enero 2023; Xicotepec, Pue., 16 de enero 2023; San Martín Texmelucan, Pue., 20 de enero 2023; Puebla, Pue., 24 de enero 2023.

Tabla 6. *Panorama normativo en materia de Asociaciones Público Privadas en México*

	Ley APP*	Reglamento Ley APP	Otras normas	Otras normas con reglamento	Sin normatividad
Con mecanismo PNS	Baja California			Puebla	Tlaxcala
	Baja California Sur		Hidalgo		
	Chiapas				
	Colima				
	Durango				
	Jalisco				
	Estado de México				
	Michoacán				
	Querétaro				
	Quintana Roo				
	Tabasco				
	Tamaulipas				
	Zacatecas				
	Sonora				
	Chihuahua				
	Coahuila				
	Guerrero				
Nayarit					
Nuevo León					
Oaxaca					
Veracruz					
Sin mecanismo PNS	Aguascalientes		Ciudad de México		
	Campeche			Guanajuato	
	San Luis Potosí			Yucatán	
	Morelos				
	Sinaloa				

Fuente: Tomado de Noriega & Escobedo, 2020. *Como se señaló en el texto, Tlaxcala ya cuenta con ley de APP