

Asociaciones Público Privadas: el negocio de la austeridad

JOSÉ ENRIQUE **MENDOZA MÉNDEZ***

En el marco de la austeridad neoliberal, el Estado se reorganiza mediante los criterios de contracción del gasto público y equilibrio fiscal. Por añadidura se abren grandes espacios de inversión para la generación de bienes y servicios públicos con la participación de las grandes corporaciones transnacionales y los inversionistas institucionales. La creación de infraestructura se convierte en un gran negocio mediante el desplazamiento del esquema tradicional de financiamiento público y la aparición del esquema de financiamiento basado en las Asociaciones Público Privadas. Los grandes capitales financieros e industriales participantes obtienen una alta rentabilidad por la apropiación de los bienes públicos y de los ingresos derivados. La factura la pagan los consumidores y ciudadanos en general a través de impuestos, precios y tarifas que soportan dicha estructura.

Introducción

La restricción del gasto público y el equilibrio fiscal, impuestos por los organismos financieros internacionales, abren la puerta para el establecimiento de Asociaciones Público Privadas (APP). Dichos esquemas son una expresión de la reorganización del aparato estatal y de la rentabilización de los bienes públicos. En el marco de la globalización neoliberal y de un régimen de acumulación dominado por lo financiero, las APP generan nuevos espacios de ganancias para las grandes corporaciones transnacionales y los inversionistas institucionales. Bajo el amparo de la supuesta «eficiencia del libre mercado», el sector privado participa en el diseño, financiamiento, manejo del riesgo, construcción y operación de los bienes públicos.

Por su parte, los gobiernos ganan legitimidad al generar obras y servicios públicos, para los cuales no cuentan con los recursos suficientes, pero permiten la apropiación de la corriente de ingresos asociada a esos activos. El avance de las APP se encuentra presente en nuestra cotidianidad, en las cuotas de peaje de las carreteras, en la factura de la energía eléctrica, en las tarifas del transporte de pasajeros y de carga, cuando pagamos impuestos que financian el mantenimiento de escuelas, la construcción de hospitales y universidades, la distribución de agua y el saneamiento, etcétera. A partir de este estudio se demuestra que el uso de las APP para la generación de infraestructura restringe la capacidad de gasto del Estado y permite la apropiación de los bienes públicos.

El artículo se divide en cinco apartados: principales características de las APP, argumentos

* Posdoctorante en la Unidad Académica de Estudios del Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas



Las APP se definen como acuerdos sostenibles donde se combinan recursos públicos y privados para generar bienes y servicios públicos, y cuyos principales objetivos son la rentabilidad y la eficiencia.

teóricos que justifican su aplicación, función dentro del modelo neoliberal, operación dentro de la generación de infraestructura e impactos sobresalientes en el gasto público.

Características principales de las APP

Klijn define las APP como «una cooperación sostenible entre los actores públicos y privados, en la que son desarrollados productos y servicios conjuntos y donde los riesgos, costos y ganancias son compartidos».¹ A su vez, Engel *et al.* las consideran «un acuerdo mediante el cual el gobierno contrata a una empresa privada para construir o mejorar obras de infraestructura, así como para mantenerlas y operarlas en un periodo prolongado».² En ese sentido, se trata de un concepto ambiguo, en el que caben múltiples interpretaciones e intereses. Desde un punto de vista práctico podrían entenderse como acuerdos sostenibles donde se combinan recursos pú-

¹ Erik Hans Klijn, «Public-private partnerships: deciphering meaning, message and phenomenon», en Graeme Hodge *et al.*, *Internacional Handbook on Public-Private Partnerships*, Northampton, Massachusetts, 2010, pp. 68.

² Eduardo Engel, Ronald Fisher y Alexander Galetovic, *Economía de las asociaciones público privadas. Una guía básica*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2014, p. 31.

blicos y privados para generar bienes y servicios públicos, cuyos objetivos esenciales son la rentabilidad y la eficiencia.

Según Klijn, APP no es un término científico sino una marca política. A través de ella, el gobierno laborista en Inglaterra a finales de los 1990, implementó acciones a la par con la sociedad y actores privados, que intentaban diferenciarse del manejo público tradicional y de las privatizaciones. Como soporte de tales esquemas, se encuentra la promesa del gobierno conjunto y la eficiencia.³ En adición, APP se emplea para describir una amplia variedad de esquemas y modalidades del sector privado: a) diseña, construye, maneja y opera un activo sin la obligación de transferir su propiedad al gobierno; b) compra o arrienda un activo existente del gobierno, renueva, moderniza o expande éste, además opera el activo, también sin la obligación de transferir su propiedad al gobierno; c) diseña, construye, opera y después lo transfiere al gobierno.

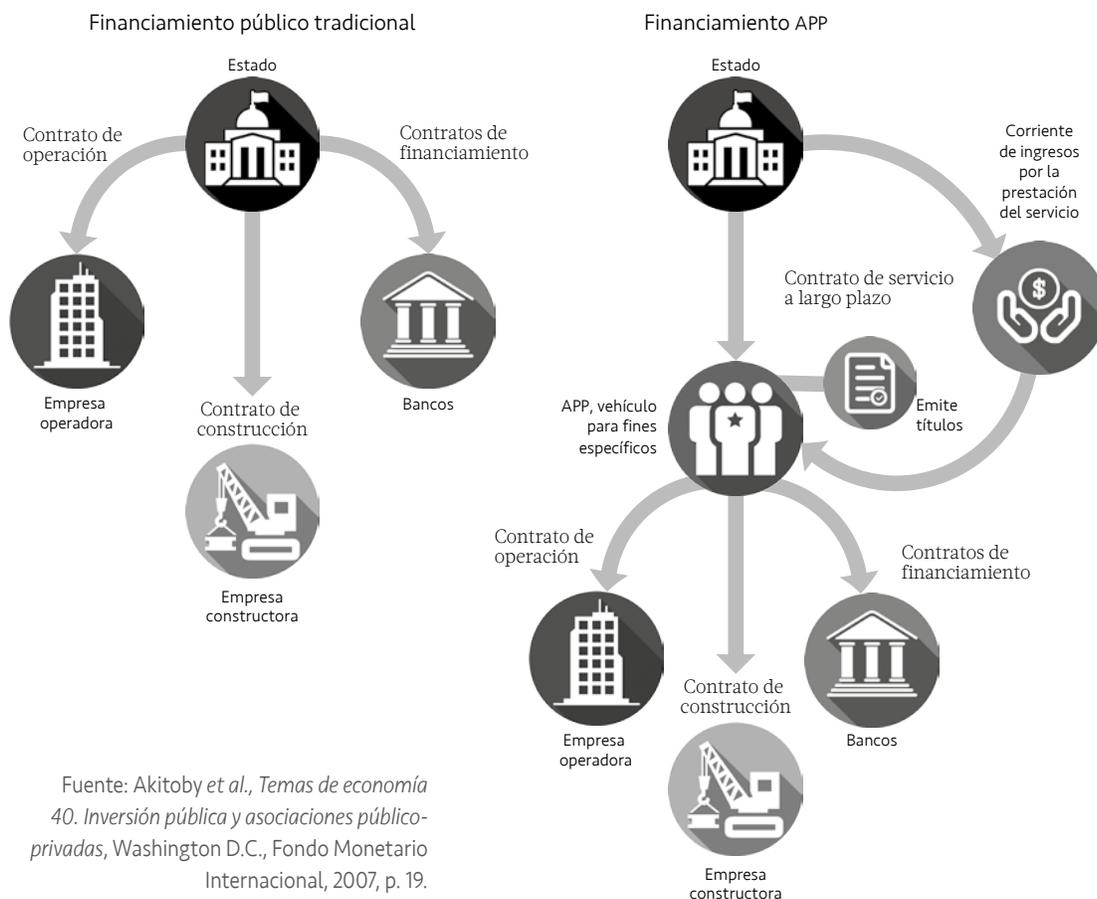
En general, las APP se operan con base en la Financiación de Proyectos (Project Finance), apoyada en las siguientes particularidades:⁴

- * Se establece un vehículo especial de depósito (SPV, por sus siglas en inglés). Los SPV adquieren los activos o derechos de cobro y a su vez financian la compra por medio de la emisión de bonos de titulización.
- * Son proyectos altamente apalancados, donde entre 50 y 100 por ciento de los fondos provienen de entidades financieras en forma de deuda.
- * Los flujos de caja del proyecto sirven como garantías para los prestamistas.
- * Requiere acuerdos contractuales complejos para el manejo del riesgo de los participantes: socios promotores, empresa operadora,

³ Erik Hans Klijn, *op. cit.*, p. 69.

⁴ Jaime Díaz Pérez, «Retos de la colaboración público-privada para el desarrollo de infraestructuras públicas», *Boletín Económico de ICE*, núm. 3012, 2011, p. 17.

Esquema 1. Comparación entre esquema tradicionales de obra pública y APP



entidades financieras, empresa constructora y administración pública.

• Es sometido al análisis de asesores independientes en el orden financiero, legal y técnico.

En el esquema 1 contrasta el funcionamiento de los contratos tradicionales de obra pública con los de APP. En los primeros, el Estado paga desde el inicio los costos de construcción, operación y mantenimiento de la obra pública, busca además financiamiento a través de los bancos y gestiona el bien producido. En los contratos de APP, el Estado paga en el largo plazo, conforme le son entregados los servicios. Los vehículos para fines específicos establecen contratos de operación, financiamiento y construcción. Se emiten en muchos casos títulos de deuda que son

respaldados por la corriente de ingresos que genera la prestación del servicio en el largo plazo.

Los esquemas de APP por lo regular se encuentran altamente apalancados. Esto abre la puerta para titulización de activos, es decir, se emiten títulos cuya fuente de pago son los ingresos que generan los activos públicos o ciertas partidas presupuestales vinculadas a su mantenimiento. En particular, la titulización de activos es un método de financiamiento en el cual se obtienen recursos mediante la emisión de valores respaldados con activos que generan un flujo futuro de rentas. Un elemento más que debe tomarse en cuenta es el manejo del riesgo en los contratos APP, que constituye otra fuente de ganancia.

Debate teórico de la implementación de APP

Los gobiernos argumentan que las APP permiten la creación de infraestructura sin la necesidad de incrementar el gasto público ni la deuda pública. En opinión de Engel, Fisher y Galetovic las APP no alivian las restricciones presupuestarias fiscales:

El valor presente de los recursos ahorrados por el gobierno, al no pagar el costo de la inversión inicial en el caso de las APP, debería ser igual al valor de los cobros a los usuarios cedidos al concesionario. Desde el punto de vista financiero, lo que hacen las APP es endeudarse a costa del futuro, sin que exista una ganancia neta en el valor presente.⁵

Por ejemplo, el gobierno puede ahorrarse en el presente la inversión en hospitales, carreteras o en la construcción, pero en el largo plazo tendrá que pagar la renta y administración de esos hospitales, ceder las cuotas de peaje de las carreteras. El gasto público que no ejerce en la actualidad es igual a la corriente de ingresos públicos futuros a la que renuncian al ceder el activo público.

Las APP generan deuda pública porque el Estado renuncia a una corriente de ingresos públicos futuros a cambio de obtener bienes y servicios públicos ahora, de ahí que no liberen recursos públicos sino que los transfieren. De igual modo, se justifican por las ganancias de eficiencia. La teoría convencional sostiene que el libre mercado conduce a la eficiencia y que el Estado debe reducir su intervención en la economía.

Desde principios de los 1970, con fundamento en los supuestos neoclásicos, se han construido teorías que critican la participación del Estado en la economía, como la teoría de la elección pública, que considera al Estado como

una organización monopolista, maximizadora y depredadora del presupuesto; o la teoría de la elección racional, que afirma que la propia dinámica de la racionalidad individual conduce a resultados subóptimos en las organizaciones públicas. Por consiguiente, las APP serían una solución para llevar la eficiencia dentro del Estado. Sin embargo, tales teorías no consideran que las ganancias de eficiencia que supuestamente produce la participación privada, son nulificadas por la dinámica de negocios de las grandes corporaciones modernas que ejercen su poder de mercado a fin de maximizar sus beneficios.

Las APP en la lógica del modelo neoliberal en México

Desde los 1980 en México se ha aplicado el modelo neoliberal. Los sucesivos gobiernos han promovido la liberalización, desregulación y apertura, como medios para incentivar la eficiencia económica a través del mercado. Respaldo en los argumentos oficiales, el desarrollo se alcanza cuando actúan las fuerzas del libre mercado, se abandona el proteccionismo, se disminuye la participación del Estado y se impulsa la competitividad microeconómica. Asimismo se han impulsado las «reformas estructurales» aprobadas recientemente.

La «eficiencia de los mercados» también ha sido la justificación para la implementación de APP. Además, es falso que esos esquemas ahorran recursos fiscales y no generan deuda pública. La participación privada en las APP requiere de un amplio soporte gubernamental: exenciones de impuestos, financiamiento, garantías, participación en el capital de riesgo, seguridad en los derechos sobre la tierra y creación de entidades de regulación independientes. Complementariamente precisan una estructura tarifaria favorable, en la que pueden influir el volumen de usuarios, el rendimiento, el tipo de cambio y los aumentos anuales pactados.

⁵ Eduardo Engel *et al.*, *op. cit.*, p. 31.

Las APP generan ganancias en el diseño, financiamiento, emisión de títulos, calificación de las emisiones, manejo del riesgo, construcción y ejecución de los proyectos. Por su parte, los gobiernos obtienen una ganancia política al crear obras de infraestructura y servicios, sobregirando la «tarjeta de crédito» del presupuesto público. Con el objetivo de permitir su expansión, en México se han impulsado cambios en el marco jurídico. En 2012 se aprobó a nivel federal la Ley de Asociaciones Público Privadas y hoy casi todos los estados cuentan con su propia ley en la materia. De forma que los gobiernos consideran que las APP generan bienes y servicios públicos a bajo costo, hecho que posibilita que se mantenga la disciplina fiscal y se dinamice la inversión.

APP para la generación de infraestructura

En México las APP han sido implementadas por el gobierno federal, principalmente en el sector de transporte: carreteras interestatales, aeropuertos, puertos marítimos y ferrocarriles. De igual manera, se han construido instalaciones universitarias, hospitales de alta especialidad, centros carcelarios, obras de distribución de agua y saneamiento, generación de energía eléctrica, entre otros. En tanto, los gobiernos estatales y municipales han realizado obras de infraestructura importantes; por ejemplo, en el Estado de México se construyó el Vialto elevado Bicentenario y el Circuito Exterior Mexiquense, mientras que en la Ciudad de México destaca la construcción de la Supervía Poniente. No obstante, la inversión pública se ha mantenido estancada: la Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) apenas representó 4.6 por ciento del PIB en los últimos 15 años.

Desde una visión heterodoxa, la inversión pública tiene el potencial de detonar el crecimiento económico, mediante la disminución de los costos de producción, el incremento de la

productividad, el fomento de la competitividad y el estímulo a la inversión privada. Pese a ello, el incremento del gasto en inversión pública enfrenta varios obstáculos: debilidad de los ingresos públicos, compromiso institucional con el equilibrio presupuestal, una banca de desarrollo desmantelada y una visión limitada acerca del papel de la deuda pública.

Por otra parte, la FBCF privada no rebasa la barrera de los 18 puntos porcentuales del PIB entre 2000 y 2015. Este estancamiento incide sobre la dinámica de la economía, que en ese mismo periodo creció a una tasa de 0.8 por ciento promedio anual en términos del PIB por habitante. Góngora demuestra que los países con una relación alta entre la FBCF y el PIB tienen un mayor potencial productivo de crecimiento económico.⁶

De acuerdo con la perspectiva neoliberal, las APP resuelven el problema de la falta de recursos públicos para la generación de infraestructura, pero al requerir de un gasto de larga maduración, cuya recuperación de la inversión es de largo plazo, los gobiernos deben ofrecer un soporte amplio que sea rentable a los inversionistas privados. Es posible ponderar la relevancia que están tomando las APP a través de las metas del Plan Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018. La inversión privada aportará 40 por ciento de los fondos para la generación de infraestructura, si se cumplen con las metas establecidas. Resulta pertinente entonces preguntarse por la calidad, los costos y la accesibilidad de las obras que programan.

Impacto de las APP en el gasto público

La restricción del gasto público y el equilibrio fiscal propician nuevos espacios de rentabilidad para el capital monopolista financiero. Ante la falta de recursos públicos, se implementan

⁶ Juan Carlos Góngora Pérez, «La formación bruta de capital fijo en México», *Comercio Exterior*, vol. 62, núm. 6, noviembre-diciembre 2012, p. 8.



Las APP requieren de un amplio soporte gubernamental: exenciones de impuestos, financiamiento, garantías, participación en el capital de riesgo, asegurar los derechos sobre la tierra y la creación de entidades de regulación independientes.

Fotografía:
Óscar Ruiz

las APP, sobre todo con el interés de generar obras de infraestructura. Su impacto en el presupuesto, en términos contables, depende de qué tipo de combinación público privada se aplique. Si se trata de APP donde al final la infraestructura desarrollada es propiedad del sector privado, los respectivos contratos y pagos futuros previstos deberán registrarse como gasto primario. En caso de que la infraestructura desarrollada quede en manos de sector público, los contratos de prestación de servicios deben registrarse como gasto primario, mientras que el componente del servicio de la deuda debe incluirse como costo financiero.⁷

Con anterioridad se mencionó que las APP generan deuda pública. No importa que a través de artificios contables se haga pasar como gasto corriente y que cuando hagan uso del financiamiento bursátil la deuda sea emitida por los vehículos para fines específicos. A fin

⁷ Bernandin Akitoby *et al.*, *op. cit.*

de cuentas, se trata de pasivos que los gobiernos reconocen como propios y que pagan por medio del presupuesto público. Por ende, las APP comprometen distintas partidas presupuestales en el largo plazo y utilizan la titulación de activos como soporte financiero de las obras de infraestructura. Por ejemplo, a partir de este año se encuentran operando los Bonos de Infraestructura Educativa que toman como fuente de pago 15 por ciento anual del Fondo de Aportaciones Múltiples durante los próximos veinte años. También se emite la Fibra E, que respaldada por el presupuesto asignado para conservar inmuebles de Pemex y CFE, se espera que opere hasta 2020.

Lo mismo sucede en los gobiernos locales, que desde 2003 empezaron a emitir Certificados de Participación Ordinaria (CPO). Dichas emisiones de deuda han utilizado como garantía las participaciones federales, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de las Entidades y Municipios (FAFEF), impuestos sobre nómina, flujos carreteros, entre otros.

Cabe mencionar que a medida que avanza la titulización, el presupuesto público se torna rígido y cuenta con menores recursos que le permitan hacer frente a las necesidades sociales. Aunado a lo anterior, los gobiernos aportan otros recursos para que la participación privada sea rentable; por ejemplo, pueden contribuir con recursos complementarios a las tarifas o peajes pagados por los usuarios, establecer peajes sombra, crear fondos de inversión, ceder en uso terrenos o equipos e instituir el compromiso de compra de lo producido.

El gasto público puede perder su potencial para reactivar la economía a causa de las formas en que se ejerce y el destino de los recursos públicos, cuando una parte sustancial de éste se destina al pago de intereses o a la subrogación y subcontratación de servicios y funciones, o cuando la inversión pública se compromete con los grandes consorcios, en particular extranjeros. En esos casos, la expansión del gasto público adquiere un poder concentrador del ingreso.⁸

Adicionalmente, las APP también son la expresión de una transformación profunda en la forma de ejercer la administración pública, regida ahora por el principio del ciudadano cliente, contratos de gestión, formación de mercados y cuasi mercados, contratación de servicios, entre los factores más representativos.⁹ La falta de un gasto público que reactive el mercado interno y el poder de compra de los sueldos y salarios, así como la ganancia de los empresarios en moneda local, genera una menor recaudación de impuestos y con ello restringe el gasto social y en infraestructura. Así, ante la restric-

ción de recursos, es necesario recurrir a las APP, comprometiendo grandes segmentos del gasto público y reduciendo aún más las capacidades endógenas de crecimiento.

A manera de conclusión

En la última década, el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios públicos en México han estado vinculados de manera creciente a la implementación de APP. Éstas son una marca política utilizada para justificar la participación de las grandes corporaciones en la generación de bienes públicos. Se trata de distintos esquemas de negocios, cuya fuente de ganancia son los activos públicos. La falta de recursos del gobierno es la justificación primordial para la aplicación de estos esquemas. En el corto plazo se mantiene formalmente la «disciplina de las finanzas públicas», pero en el largo plazo se compromete la corriente de ingresos que produce esos bienes.

El crecimiento de las APP ha abierto la puerta para la titulización de activos públicos, es decir, se emite deuda respaldada con los ingresos que generan los activos públicos o con los presupuestos destinados a su mantenimiento. Esto expone las operaciones del gobierno a las presiones del mercado bursátil. La generación de infraestructura por medio de APP resulta fundamental dentro de la estrategia económica del gobierno mexicano, pero requiere el estrangulamiento de los recursos públicos. Además, dichos esquemas no garantizan por sí mismos, como afirman sus promotores, el acceso a bienes públicos de calidad y bajo costo. En consecuencia, la infraestructura derivada de esos esquemas (carreteras, aeropuertos, puertos o plantas de generación de energía eléctrica), responde más a la búsqueda de rentabilidad de las grandes corporaciones, que a mejorar las condiciones de vida de la población.

⁸ Eugenia Correa, «Gasto y déficits públicos en América Latina: las consecuencias de las políticas de ajuste sobre la inequidad de género», *Umbrales*, núm. 18, noviembre de 2008, p. 177.

⁹ Edgar Nolasco, *La influencia de la política presupuestal en el nuevo paradigma de administración pública*, Ciudad de México, Cámara de Diputados-LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 53.