

Las asociaciones público-privadas en México: corrupción estructural, subcontratación y endeudamiento

Public-Private Partnerships in Mexico: Structural Corruption, Subcontracting and Indebtedness

Vania López Toache*, Jorge Romero Amado y María Eugenia Martínez de Ita

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México)

*vania.lopez@correo.buap.mx

Resumen

El objetivo del presente trabajo es analizar el impacto político, social y económico de las Asociaciones Público Privadas (APP's) en el sector público de México. La investigación será descriptiva y documental. Se documentarán y describirán las reformas económicas en México desde la década de los noventa a la actualidad, asimismo se realizará un análisis cuantitativo de tipos de proyectos y empresas que dominan el mercado de APP's en México, datos de endeudamiento público e información cualitativa de los casos más representativos de corrupción política y subcontratación laboral. Dentro de los principales hallazgos encontrados es que las inversiones en el sector público a través de estos esquemas han ganado espacios que corresponde a las funciones públicas, particularmente el Estado mexicano realizar. Esta agenda política de privatización ha tenido consecuencias negativas en México, debido a los múltiples casos de corrupción, subcontratación laboral y endeudamiento público.

Palabras claves: asociaciones públicos privadas, servicios públicos, corrupción estructural, subcontratación, endeudamiento público

Clasificación JEL: G38, G32, H63, F3, F34.

Recibido: 9/10/17 Aceptado: 9/03/18

Abstract

The objective of the present work is to analyze the political, social and economic impact of Public Private Associations (PPPs) in the public sector of Mexico. The research will be descriptive and documentary. The economic reforms in Mexico will be documented and described from the 1990s to the present, as well as a quantitative analysis of the types of projects and companies that dominate the PPP's market in Mexico, data on public indebtedness and qualitative information of the most representative cases of political corruption and labor subcontracting. Among the main findings found is that investments in the public sector through these schemes have gained spaces corresponding to public functions, particularly the State perform. This political agenda of privatization has had negative consequences in Mexico, due to the multiple cases of corruption, labor subcontracting and public indebtedness.

Keywords: public private partnerships, public services, structural corruption, outsourcing, public indebtedness.

JEL Classification: G38, G32, H63, F3, F34.

Received: 9/10/17 Accepted: 9/03/18

1. Introducción

Las Asociaciones Público Privadas (APP's) son los nuevos esquemas privatizadores que han permeado el sector público en México. Los cuales han aprovechado las reformas económicas que se han llevado a cabo desde la década de los ochenta a la actualidad, profundizándose en los noventa y consolidándose en el actual siglo XXI.

Los Proyecto de Inversión de Infraestructura Productiva con registro diferido en el Gasto Público (Pidiregas), los Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), los Esquemas de Concesiones y las APP's son los esquemas más comunes de inversión privada que se han utilizado en México para financiar proyectos carreteros, energéticos, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), aeropuertos, entre otros, y actualmente han comenzado a ingresar en áreas como la educación, hospitales, sistemas carcelarios, todos ellos ubicados en el sector de servicios públicos.

La Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), firmado por el ex presidente Felipe Calderón el 16 de enero de 2012, ha sido la reforma más reciente a través de la cual se le ha dado un impulso significativo a este tipo de esquemas. Los cuales consisten en que el capital privado financie y ejecute el diseño y la construcción de infraestructura pública o de su mejoramiento, operación y mantenimiento, y el sector público defina la política y regule la infraestructura.

No obstante en países como México, estas experiencias privatizadoras han dado paso a innumerables casos de corrupción, opacidad y conflicto de interés en este tipo de esquemas, lo cual ha llevado al país a un mal uso del financiamiento público, asimismo ha dado paso a nuevos esquemas de subcontrataciones, subrogaciones, externalizaciones, contrataciones flexibles con consecuencias graves sobre el mercado laboral y el endeudamiento público.

De ahí que el objetivo del presente trabajo sea analizar los cambios en el sector público a partir del ingreso de la inversión privada sobre todo a través de las APP's. La investigación será descriptiva y documental. Se documentarán y

describirán las reformas económicas en México desde la década de los noventa a la actualidad, asimismo se realizará un análisis cuantitativo de tipos de proyectos y empresas que dominan el mercado de APP's en México, datos de endeudamiento público e información cualitativa de los casos más representativos de corrupción, subcontratación y externalización laboral en el sector público.

El trabajo consta de cinco apartados: en el primero se presenta el marco teórico sobre el cual se suscribe el trabajo, que se refiere principalmente a la corrupción estructural; en el segundo apartado se describen las principales reformas económicas llevadas a cabo de 1980 a la actualidad; en el tercer punto se ofrece un análisis de la corrupción estructural, privatizaciones y subcontratación laboral a través de la descripción de algunos casos importantes; en el cuarto capítulo se examina información cuantitativa acerca de los proyectos APP's, empresas patrocinadoras, y endeudamiento público y finalmente en el quinto se esbozan las principales conclusiones.

2. Las APP's en México: un marco teórico desde la corrupción estructural

La mayor parte de la literatura académica sobre corrupción se construye sobre dos premisas equívocas: la primera sostiene que el origen del problema se encuentra exclusivamente en el sector público y los gobiernos y la segunda premisa es que la corrupción es un comportamiento individual. Dichos enfoques están asociados a la "teoría de la modernización", que considera que la corrupción es resultado del "subdesarrollo", del dirigismo económico o de la falta de una llamada "cultura de la legalidad" (Sandoval, 2016).

Tales planteamientos han logrado un amplio consenso tecnocrático que, como remedio propone modernizar las burocracias, mejorar los incentivos de mercado y educar a la sociedad para lograr ascender a los primeros lugares dentro del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (Sandoval, 2016).

El planteamiento teórico que se retoma es el de "corrupción estructural" (Sandoval, 2013 y

2016) que caracteriza a los esquemas de APP's en México en donde han ingresado la inversión privada, como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso de poder, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía.

Sandoval (2016) describe:

$$(C) = (AP) + (I) - (PC)$$

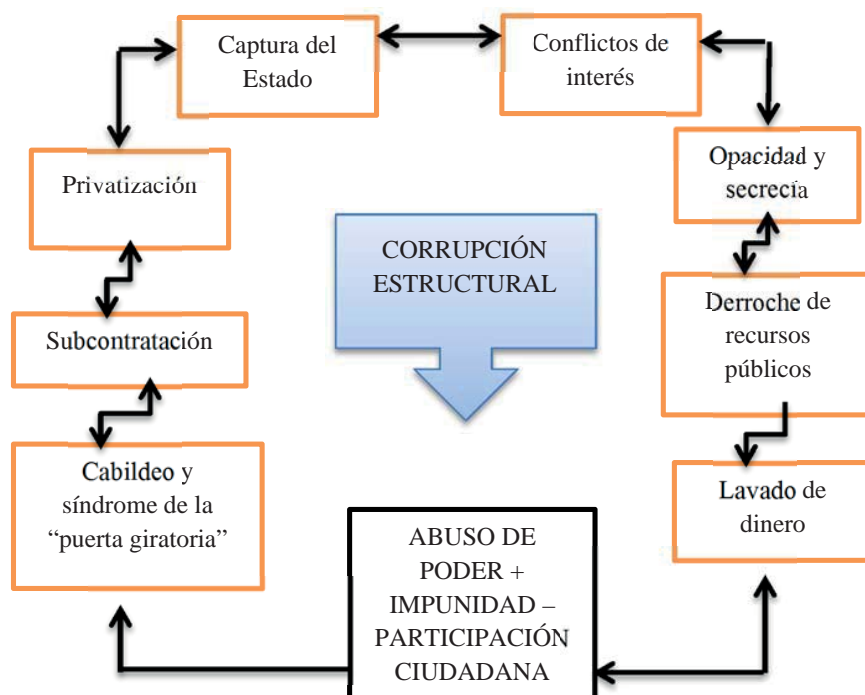
$$\text{Corrupción} = \text{Abuso de Poder} + \text{Impunidad} - \text{Participación Ciudadana}$$

Esta herramienta heurística del enfoque de corrupción estructural subraya tres elementos fundamentales de las gobernanzas disfuncionales: a) la dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural, en la que predomina el abuso de poder, sin distinguir de si ello proviene del ámbito público o privado; b) la impunidad de las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público,

y c) la exclusión social o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes (Sandoval, 2016).

En México y América Latina, la corrupción ha estado íntimamente ligada a la “liberalización” económica y la privatización. La perspectiva típica explica que la ola de reformas económicas que tuvieron lugar durante los años 1980 y 1990 en esta región, se dio a través de la imposición de una fría ortodoxia económica sobre una burocracia inútil y una clase política corrupta. Pero la investigación reciente sobre México revela que, de hecho, este no fue el caso. Las reformas económicas liberalizadoras en realidad han dado lugar a más en vez de menos corrupción y despilfarro. En general, el llamado “neoliberalismo” no debe ser conceptualizado como un proyecto económico con implicaciones políticas, sino como un proyecto político con consecuencias económicas (Sandoval, 2011; 2013). Las reformas no reducen el poder del Estado y la autonomía de tecnocracia, sino una nueva forma al Estado y el poder político de acuerdo con los intereses de nuevas coaliciones distributivas (Sandoval, 2013).

Gráfico 1: Esquema Corrupción Estructural



Fuente: Sandoval (2016).

En la actualidad, se podría decir que las inversiones privadas a través de las subcontrataciones, subrogaciones, externalizaciones, contrataciones flexibles y particularmente las APP's han ganado espacios que corresponde a las funciones públicas realizar. Además, como ya se ha mencionado este tipo de proyectos estarán sujetos a diversas leyes como la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, ni otras leyes diseñadas para garantizar un nivel mínimo de transparencia y que prevenga los conflictos de interés (Sandoval, 2015). Lo cual ha dado paso a múltiples casos de corrupción.

El resultado ha sido la pérdida total de los avances en materia de rendición de cuentas. El incremento de los logros de transparencia y fiscalización de las entidades gubernamentales ha sido rebasado por la casi total opacidad en las nuevas responsabilidades públicas que hoy están en manos del sector privado (Bloomfield y O'Hara, 1999; citado en Sandoval, 2015: 98).

En el ámbito privado, cualquier interés en favor de la rendición de cuentas queda subordinado a la necesidad de obtener beneficios y asegurar la competitividad de las empresas (Bloomfield y O'Hara, 1999; citado en Sandoval, 2015). La secrecía, no la transparencia, es el sello principal de la normatividad y de los diseños normativos del derecho privado: el secreto fiscal, el secreto corporativo, los secretos tecnológicos, bancarios, etcétera, sirven hoy como escudos para mantener al sector privado a salvo de cualquier ejercicio de fiscalización o vigilancia ciudadana (Sandoval, 2016).

3. Reformas económicas en México: 1980-2016

A partir de la década de los años ochenta la economía mexicana inició un profundo proceso de cambios estructurales que incluyó, entre otros aspectos, la liberalización de los flujos comerciales así como de capitales, la desregulación del sistema productivo y un amplio programa de privatizaciones que favorecieron tanto la entrada de inversores extranjeros como la constitución de grandes empresas privadas que a su vez se han convertido en grandes inversores en el

exterior. Estos procesos de privatizaciones han sido catastróficos para México, caracterizados principalmente por la corrupción y opacidad.

Las reformas financieras y modificaciones en materia legal que se han llevado a cabo en México se dan a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988), y hasta la actualidad se sigue impulsando el proceso de privatizaciones de diversos sectores en México, por lo cual esta transformación aún no termina, sino que se encuentra en pleno desarrollo.

Primero durante el gobierno de Carlos Salinas (1988-1994) con la aprobación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), el cual fue el parteaguas para que se llevaran diversas modificaciones en materia legal con respecto a la participación de capital extranjero en México en diversos sectores como el de servicios financieros, telecomunicaciones, energético, entre otros; que han permitido en muchos de los casos la privatización de los servicios públicos que corresponden al Estado garantizar (Correa y Vidal, 2004: 268).

Las experiencias privatizadoras en nuestro país han sido catastróficas, además de caracterizadas de corrupción, opacidad y endeudamiento público, siendo los ejemplos más claros los siguientes (Ampudia, 2015):

1. La privatización de la banca comercial que finalmente redundó en el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), actualmente Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB).

2. Las concesiones de autopistas, costosas y de mala calidad, que ante el fracaso gerencial, obligaron al rescate carretero.

3. Los Pidiregas en el sector energético, en el que PEMEX dilapidó 896,000 millones de pesos, sin creación de activos visibles, y lo cual se convirtió en deuda pública de la paraestatal por más de 500,000 millones de pesos, la han puesto en situación de quiebra técnica

La agenda política de privatización permite ser impulsada por estas nuevas formas de endeudamiento público. Cabe destacar que para el año 2016 la deuda pública de México ya se ubicaba en

54% del Producto Interno Bruto (PIB), situándose 19.3 puntos arriba con respecto al 2012, la cual se encontraba en 34.7% con respecto al PIB.

Se debe destacar que durante el periodo de Vicente Fox (2000-2006) a través de los PPS el gobierno y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) privatizaron de forma ilegal y anticonstitucional, sectores que tendrían que estar bajo el control del Estado mexicano, como son: infraestructura hidráulica, carreteras, puentes, hospitales, escuelas, entre otras, a través de la SHCP y predominantemente en el norte del país (Sandoval, 2015).

Esta agenda política ha conseguido recientemente un impulso significativo a través del paso de una nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas, firmado por el ex presidente Felipe Calderón el 16 de enero de 2012. La LAPP busca abrir completamente la puerta a la propiedad privada y el control de una amplia gama de servicios públicos, como carreteras, hospitales, cárceles y escuelas. No sólo los permisos de adquisición privada de los servicios públicos existentes, sino que también crea incentivos para las empresas privadas para proponer nuevos proyectos de construcción para la cual el gobierno sería financiado por ambos fondos públicos y privados (Sandoval, 2013).

El esquema de prestación de servicios es una modalidad de las APP's, impulsadas durante la última década por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin) –integrante del Grupo Banco Interamericano de Desarrollo–, en los países de América Latina y el Caribe.

Como lo define el organismo internacional, estos esquemas involucran contratos de prestación de servicios públicos de largo plazo entre una institución del sector público y una entidad del sector privado. El capital privado se encarga de financiar y ejecutar el diseño y la construcción de infraestructura pública o de su mejoramiento, operación y mantenimiento, y el sector público define la política y regula la infraestructura. Ambas partes asumen los riesgos del proyecto. El ente público paga una renta mensual o anual al privado y, al final del periodo del contrato, el sector público tiene el control de la obra.

La LAPP aprobada reemplaza las concesiones por las alianzas estratégicas (joint ventures), lo cual implicaría menos obligaciones aún y compromiso que garanticen el interés público. Esta Ley señala que los proyectos públicos establecido bajo sus disposiciones no se sujetará a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, ni otras leyes diseñadas para garantizar un nivel mínimo de transparencia y que prevenga los conflictos de interés (Sandoval, 2015).

A partir de hoy será el sector privado el que detectará la “necesidad” y avanzará por iniciativa propia sus propuestas. De esta manera, los proyectos motivados por el lucro, que serán financiados con recursos públicos, serán colocados por encima de las prioridades públicas definidas colectivamente por los funcionarios elegidos a través, por ejemplo, el Plan de Desarrollo Nacional, que se desarrolló a principios de cada administración presidencial. En otras palabras, las áreas cruciales del desarrollo nacional, se apuestan a través de las aventuras financieras y especulativas de inversores privados (Sandoval, 2013).

Otro procedimiento preocupante se relaciona con el proceso de evaluación. En el pasado, el Instituto de Evaluación y Administración de Bienes Nacionales fue la única entidad que puede dar tasaciones autorizadas. Con el paso de la LAPP, los bancos privados, que están casi completamente controladas por los gigantes financieros extranjeros, ahora podrán dar estimaciones. Sin lugar a dudas, estas estimaciones favorecerán aún más los intereses privados a expensas del presupuesto público (Sandoval, 2013).

Es justamente en estos procesos de privatizaciones, en donde las inversiones privadas han aprovechado a países como México. La inversión se instala con muchas facilidades y ventajas, condiciones que les otorgan los distintos órdenes de gobierno.

Las APP's son los nuevos esquemas privatizadores en México a través de los cuales las inversiones privadas están logrando participar en distintos sectores económicos como son el financiero, construcción, telefonía, energético, entre otros. No obstante, este tipo de relación público-privada ha estado caracterizada de co-

rrupción desde los más altos niveles hasta los más bajos. Además, esta ley tendrá un impacto desastroso sobre la libertad de información.

De acuerdo con la Ley de Transparencia y de Libertad de Información, sólo los organismos públicos y las autoridades son responsables de proporcionar la información pública a los ciudadanos, pero una vez que el dinero público es manejado por una entidad privada o una persona, esta obligación desaparece (Sandoval, 2013).

Cabe destacar que recientemente, el 29 de octubre de 2015, la Cámara de Diputados y previamente la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública aprobaron reformas a la LAPP que buscan reducir la transparencia presupuestaria, relajar las reglas de autorización de los proyectos de APP, permitir aprobaciones ciegas o sin “dictamen de viabilidad” que los sustenten, y preparar el terreno para la privatización de las instituciones públicas de educación superior y los recursos energéticos (Sandoval, 2016):

Su propuesta concreta es que el Legislativo abdique su obligación constitucional de controlar el gasto y que simultáneamente el Ejecutivo se apropie de la misma, vía la aprobación, fuera de toda norma presupuestaria, de los millonarios contratos APP's. Esta situación viola de manera flagrante el artículo 126 constitucional. También se elimina la obligación de registrar como deuda pública los compromisos contraídos como resultado de estos esquemas, como anteriormente lo disponía la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, es decir violación a las disposiciones para la clasificación de deuda dispuestas en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente y en la Ley de Contabilidad se institucionaliza también para el gobierno federal. El objetivo básico es enmascarar la deuda y bursatilizarla.

Esta reforma permite que los proyectos de APP's sean aprobados sin contar con la “evaluación del impacto” hacendario de éstos, que estaba prevista en el artículo 14 de la ley inicial. Ahora, los estos proyectos serán viables cuando así lo determine la dependencia o entidad interesada, mediante dictamen que la misma emita.

Además, deroga el segundo párrafo del artículo 17, que para evaluar la conveniencia de

un proyecto específico señalaba: “La evaluación deberá incorporar un análisis de costo beneficio, la rentabilidad social del proyecto, la pertinencia de la oportunidad del plazo en que tendrá inicio, así como la alternativa de realizar otro proyecto o llevarlo a cabo con una forma distinta de financiamiento” (Dictamen de Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la LAPP).

La LAPP se orienta a nutrir y consolidar el entramado legal y político que sustenta la corrupción estructural. Es decir mayor derroche de recursos públicos en obras y servicios inútiles para la sociedad pero altamente rentables y ventajosos para las élites financieras, inversionistas sin escrúpulos y contratistas coludidos con el poder (Sandoval, 2016).

4. Corrupción estructural, privatizaciones y subcontrataciones de las APP's en México

En los últimos años, han sido privatizados los bancos más importantes en México, así como abierto a la inversión sectores como el energético, telecomunicaciones, construcción, entre otros, a través de diversos esquemas privatizadores que se han modificado a través del tiempo y los distintos gobiernos. En la actualidad las APP's han sido la panacea en diversas funciones públicas que les corresponderían al Estado mexicano.

No obstante, estas inversiones en México se han visto envueltas en graves problemas de corrupción estructural.

El caso más reciente es de Odebrecht, constructora de nacionalidad brasileña, que en el año de 2013, poco tiempo después de la toma de posesión del actual presidente Enrique Peña Nieto, fue la compañía ganadora de una licitación para obras en una refinería de Tula, Hidalgo, por medio de una alianza con una compañía local, Construcciones Industriales Tapia (The New York Times en español, 2017).

No obstante, esta licitación se vio envuelta en un escándalo de corrupción y conflicto de interés, ya que Emilio Lozoya, el exdirector de la petrolera estatal, Pemex, habría recibido 10 mi-

llones de dólares como soborno, para influenciar a los miembros del consejo de administración de Pemex para la contratación de esta empresa brasileña, y los pagos habrían comenzado en marzo de 2012, cuando todavía estaba en la campaña de Peña Nieto. Incluso la propia constructora brasileña “se declaró culpable por el pago de 10,5 millones de dólares de sobornos a posibles funcionarios de PEMEX, en un periodo comprendido entre 2010-2014”, sin dar detalles del paradero de esos fondos (The New York Times en español, 2017).

Otro caso emblemático en la construcción es el de la empresa constructora de origen español Obrascón Huarte Lain (OHL) y el Circuito Bicentenario Mexiquense¹, donde varias grabaciones filtradas dan cuenta de que la empresa soborna a autoridades, magistrados y jueces. Las conversaciones apuntan a aumentos de 30% en el peaje del viaducto, sobre costos de cientos de millones de dólares y falsas imputaciones de gasto. Los sobrecostos de 4 mil a 9 mil millones de pesos en una de las fases de la obra es el cobro por adelantado de otros tramos que no se han construido y que se realizarían en 2023 o en 2033 (La Jornada, 2015). Además, el presidente de dicha empresa en el país es José Andrés de Oteyza y hasta el año 2012 director de Pemex, aunado a ello Emilio Lozoya Austin (actual director de Pemex) era alto funcionario de la constructora. La empresa en cuestión ha sido la encargada de construir proyectos carreteros, actualmente administra tres carreteras en el Estado de México que fueron concesionadas por el actual presidente de la república Enrique Peña Nieto, cuando éste fue gobernador de ese Estado (SDP Noticias, 2014).

Por otro lado, si se analiza la subcontratación y su impacto en el empleo en nuestro país, en los últimos años, se puede mencionar la propuesta de reforma laboral flexibilizadora que fue presentada para su discusión en la sede de los legisladores, en mayo de 2011 por el Partido

Revolucionario Institucional (PRI). Esta ley desreguló la Ley Federal del Trabajo que data de 1970², y ha acompañado a la LAPP en los procesos de privatización del sector público.

En esta reforma se plantea la formalización de lo que han sido violaciones sistemáticas a los derechos de los trabajadores, como por ejemplo, la forma en que actualmente se practica la figura del outsourcing en México; propone además, la flexibilización laboral a través del reconocimiento de contratos a prueba y de capacitación inicial, por mencionar algunas de sus propuestas. Por otro lado, resalta la ausencia de propuesta alguna para democratizar, transparentar y fortalecer la vida interna de los sindicatos, aspectos que se requieren para evitar la proliferación de la existencia de sindicatos de protección patronal, los cuales son una afrenta a la auténtica representatividad de los trabajadores (Hernández, 2012).

Al proponer la legalización de la subcontratación laboral sin un contrapeso de protección social, se avala este mecanismo que daña las relaciones laborales.

Como el outsourcing consiste en la subcontratación de trabajadores que realiza un intermediario para un patrón, a través de esta “figura”, se le presta a una empresa, una serie de servicios que llevarán a cabo trabajadores que el intermediario contrata, es decir, no los contrata directamente la empresa a pesar de que el trabajo realizado le reporta ganancias directas a ella; además, la mayoría de las veces, la prestación de ese trabajo tiene lugar en las instalaciones de la empresa del patrón. Por estos elementos descritos, se dice que el outsourcing sirve para ocultar verdaderas relaciones laborales, pues lo que se pretende es difuminar las responsabilidades que el patrón tiene, nada menos que porque es él, el que se beneficia directamente del trabajo presta-

1. Autopista urbana de traslado rápido, conformada por 110 km. de longitud en operación, conecta con las principales vías de entrada y salida a la Ciudad de México como: México-Querétaro, México-Puebla, México-Pachuca y México-Tlaxcala, y las áreas conurbadas de Ecatepec y Zumpango en el Estado de México.

2. Esta Ley de 1970 fue producto de un pacto entre el Estado, el sector empresarial y los trabajadores organizados. Por supuesto, en aquel tiempo jugaron un papel muy importante los sindicatos que defendían los derechos de los trabajadores, aunque muchos de ellos tenían desde su inicio un estilo corporativista y de control a los trabajadores. Sin embargo, el contenido de los derechos laborales, es protector de los trabajadores e intenta nivelar las desventajas del trabajador frente al capital (Hernández, 2012).

do por el trabajador. El patrón que lleva a cabo estas prácticas de outsourcing, apuesta a que en los conflictos laborales, las responsabilidades no caigan sobre él, que los trabajadores no generen antigüedad, que no tenga que pagar contribuciones de seguridad social, entre otras evasiones graves a las normas laborales y previsionales que realiza con la coartada de la subcontratación (Hérmendez, 2012).

Incluso la misma Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) desde el año 2006 ha recurrido al esquema de tercerización, conocido como outsourcing, para contratar servicios de personal externo en las áreas de mantenimiento, limpieza, vigilancia, monitoreo de medios y servicios de informática (Sánchez 2009). Y esta tendencia se ha manifestado en el sector público en general.

Además, es importante destacar que en el caso específico de la subcontratación de APP's para realizar proyectos específicos ya sea de infraestructura, energía, agua y alcantarillado, entre otras, son también las empresas privadas las encargadas a su vez de subcontratar el personal necesario para realizar las actividades relacionadas con el proyecto.

Como ejemplo de esta situación, es la empresa española del sector energético Iberdrola, la cual abrió su bolsa de trabajo a ingenieros con experiencia en proyectos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE)³(La Jornada, 2009).

La paraestatal no ha hecho pública la información acerca del número de empresas privadas y de trabajadores que ha subcontratado para atender la zona de influencia de Luz y Fuerza del Centro (LFC), extinta por decreto presidencial del 11 de octubre de 2009. Los electricistas que aceptaron su liquidación no han sido recontratados en CFE, como prometió el gobierno al momento de liquidar a LFC. A algunos del personal operativo los han enviado no a CFE, sino a otras empresas a dejar su currículum (La Jornada, 2009).

3. Empresa de energía eléctrica perteneciente al Estado Mexicano, clasificada como "Empresa productiva del Estado".

Otra de las empresas contratadas por CFE para tratar de arreglar las fallas en el suministro de energía es Torvi Ingenieros, dedicada a la construcción e ingeniería eléctrica, con sede en Guadalajara (La Jornada, 2009).

Aunado a ello, también se han desmantelado los fondos públicos destinados a la seguridad social de los trabajadores. Las instituciones de salud, particularmente del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) ya se encuentran operando por medio de la subrogación y la concesión de obras y servicios a las APP's.

Desde 1995, se redujeron los presupuestos de las instituciones y los impactos fueron la disminución de unidades, servicios, personal y consultas médicas, lo que provocó un debilitamiento de la atención médica y la precarización de las condiciones laborales.

Por otro lado, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) con la creación del Seguro Popular, introdujo de un mecanismo de aseguramiento nuevo, el cual consiste en un paquete de beneficios limitado, dentro de una lógica del aseguramiento privado, es decir la subrogación de servicios a empresas privadas de salud, a las cuales les remitieron sumas millonarias para la atención de servicios médicos: consultas, diagnósticos de gabinete, estudios de laboratorio, hospitalización, siquiatria, angiología, urología y neurocirugía (Proceso, 2016).

Posteriormente con la Ley del IMSS de 1995, cuando se dio la primera gran privatización de la seguridad social ya que las pensiones de los trabajadores pasaran al dominio de los bancos privados.

Recientemente en junio de 2016 el actual secretario de Salud José Narro Robles, insistió en que debía llevarse a cabo una reforma a la salud que buscara la universalización de la atención médica para toda la población. Si bien la actual iniciativa en materia de salud pretende ampliar el aseguramiento de toda la población con la subrogación de los servicios de salud y las concesiones de obras se está omitiendo el hecho de que los seguros van a ser administra-

dos por aseguradoras privadas o “articuladoras”, las cuales “comprarían servicios médicos tanto a proveedores públicos, es decir, unidades del IMSS, del ISSSTE o de la Secretaría de Salud, o preferentemente privados” (Proceso, 2016).

Aunado a ello las APP's también se encuentran operando ya en el sector salud, debido a que el gobierno ha subcontratado a empresas privadas para que construyan y operen hospitales durante 25 o 50 años y todo ese tiempo se le están transfiriendo los recursos públicos. Actualmente las APP's tienen presencia en hospitales de alta especialidad en Guanajuato, Zumpango, Estado de México, Ciudad Victoria y Mérida, entre otros.

El problema deriva en que en la medida que entran privados, incluso dentro del Seguro Popular, se están dando condiciones de trabajo precarias para médicos y enfermeras, ganan menos, tardan más o no logran la base, son despedidos, se les recontracta cada seis meses, carecen de vacaciones, no cuentan con ISSSTE ni Seguro Social y, por si fuera poco, médicos del Seguro Popular no tienen acceso gratuito a éste.

5. Empresas, endeudamiento público y bursatilización: el impacto de las APP's en las finanzas públicas

Históricamente existen diversos mecanismos de APP's, los más importantes son: Proyecto de Pidiregas, PPS, Esquemas de Concesiones y APP's.

En general estos contratos se han estructurado para el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos en los que el sector privado participa en el desarrollo del proyecto y provee el financiamiento de este mismo. La provisión del servicio recae en la responsabilidad del sector público.

Existen dos modalidades de en el espectro de provisión de infraestructura y servicios públicos: la pública tradicional, de la que se encarga en su totalidad el Estado; y la que asume en su totalidad el sector privado.

En la primera, el sector público es el encargado de diseñar, construir, operar y mantener la infraestructura, así como de proveer los servicios

Cuadro 1: Subsectores con mayor inversión de APP's en México: 1990-2015

Subsector	No. de proyectos	Inversión total (Millones de dólares)
Teconologías de la información y telecomunicaciones	15	76.281
Carreteras	72	25.409
Electricidad	47	13.978
Gas Natural	36	8.965
Vías Férreas	8	6.168
Agua y alcantarillado	54	5.773
Aeropuertos	6	3.324
Puertos	29	2.472

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial

Cuadro 2: Los 10 proyectos con mayor inversión APP en México

Proyecto	Inversión (millones de dólares)
Telefonos de Mexico (Telmex)	37.522
Telcel	17.632
Telefonica Moviles Mexico	8.187
First FARAC Highway Concession Package	4.167
Nextel Mexico	3.002
Axtel	2.851
Transportacion Ferroviaria Mexicana (TFM)	2.270
El Zapotillo Aqueduct	1.974
Lusacell Mexico	1.884
Maxcom Telecomunicaciones SA de CV	1.789

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial

Cuadro 3: Las 10 mayores empresas patrocinadoras de APP's en México: 1990-2015

Empresa patrocinadora	País de origen	Inversión (en millones de u\$s)	No. de proyectos
America Movil	México	55.154	38
ICA SA de CV	México	10.105	34
Telefonica SA	España	8.187	18
AT&T	Estados Unidos	5.930	51
Goldman Sachs & Co.	Estados Unidos	4.167	1
Sempra Energy International	Estados Unidos	4.087	7
Impulsora del Desarrollo y el Empleo en América Latina SA de CV (IDEAL)	Mexico	3.559	9
Obrascon Huarte Lain (OHL)	España	3.342	10
Iberdrola SA	España	2.825	6
Tribasa S.A. de C.V.	México	2.656	12

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida del Banco Mundial

públicos. Lo anterior no ha limitado al gobierno para contratar a empresas privadas para realizar algunas de estas funciones, sin embargo es él quien asume todo el riesgo y financiamiento. Algunos ejemplos de esta modalidad son los organismos de seguridad nacional, hospitales públicos, escuelas públicas, entre otros.

En la segunda, una o varias empresas son propietarias de activos que utilizan para proveer un bien o un servicio, asumiendo todo el riesgo y aportando la inversión total. Algunos ejemplos de esta modalidad son las privatizaciones de industrias públicas como las telecomunicaciones o energía.

En México, con base en información estadística obtenida del Banco Mundial entre los años 1990-2015, existen 279 APP's registrados de participación privada en proyectos de infraestructura, con una inversión total de 146.378 millones de dólares. Ubicándose en el quinto lugar por número de proyectos y en el sexto por inversión total, siendo el segundo país de América Latina sólo después de Brasil, este último se ubica en el tercero y primer lugar en ambos rubros.

La modalidad de este tipo de proyectos son en su mayoría Greenfield, que se refiere a nuevas infraestructuras, la cual ha empezado a adquirir mayor protagonismo en los últimos años, debido al mayor número de proyectos energéticos que se desarrollan en la región, asociado mayormente a nuevas construcciones; en segundo lugar se ubican los llamados Brownfield, los cuales se refieren a concesiones que contemplan el

mantenimiento y explotación, o la ampliación de infraestructuras ya existente, la mayoría vinculadas a infraestructura de transportes y en tercer lugar están los contratos de gestión/administración y arrendamiento, los cuales han mostrado menor desarrollo (López y Romero, 2016).

Como se puede observar en los Cuadros 1, 2 y 3, los subsectores con mayor inversión APP's por inversión en millones de dólares son las Tecnologías de la información y telecomunicaciones (TIC), carreteras y electricidad (Cuadro 1). Asimismo, los proyectos más importantes están a cargo de Telmex, Telcel y Telefónica, las tres pertenecientes al subsector de las TIC (Cuadro 2).

Es importante mencionar que en los casos de los proyectos más destacados por inversión total, están involucrados también bancos en el financiamiento de los mismos, es el caso del proyecto First FARAC Highway Concession Package (Red de Carreteras de Occidente: Michoacán, Jalisco, Guanajuato y Aguascalientes), en la cual es el banco Goldman Sachs & Co de nacionalidad estadounidense el patrocinador; o el caso de Maxcom Telecomunicaciones SA de CV en donde Bank of America (banco estadounidense) participa con el 70% de financiamiento.

En el Cuadro 3 se pueden observar las diez mayores empresas patrocinadoras de proyectos APP's en México, dentro de las cuales podemos identificar empresas de sectores como telecomunicaciones, construcción, financiero y energía de nacionalidad principalmente mexicanas, estadounidenses y españolas.

Las APP's en México se han impulsado en un contexto en que las finanzas públicas se transforman en un vehículo para la maximización del valor de las acciones de las corporaciones: por el lado de los ingresos, los gobiernos disminuyen las tasas de impuestos sobre la renta, y aumentan el peso de los impuestos indirectos y de los regímenes especiales, que intentan detonar la inversión; por otro lado, desde la perspectiva de los gastos implementan la austeridad fiscal para garantizar que el Estado enfrente sus obligaciones financieras, garantizan el rendimiento de los activos financieros asumiendo un alto costo financiero y comprometen segmentos del presupuesto público para garantizar las bursatilizaciones. Esto reduce el potencial de la política fiscal para incidir sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso (Mendoza, 2016).⁴

Las APP's son deuda pública porque el Estado renuncia a una corriente de ingresos públicos futuros a cambio de obtener bienes y servicios públicos en el presente. No importa que a través de artificios contables, se oculte como gasto corriente y que, cuando hacen uso del financiamiento bursátil, sea emitida por los vehículos para fines específicos. En otras palabras, son pasivos que el Estado reconoce como propios (Mendoza, 2016).

En términos generales, estos proyectos operan bajo el esquema de financiamiento Project Finance o Financiación de Proyectos, cuyas características principales son: a) Se establece un vehículo especial de depósito (Special Purposes Vehicles, spv, por sus siglas en inglés). Los SPV adquieren los activos o derechos de cobro y su vez financian la compra por medio de la emisión de bonos de titulación; b) son proyectos altamente apalancados, donde entre el 50 y 100% de los fondos proviene de entidades financieras en forma de deuda; c) los flujos de caja del proyecto sirven como garantías para los prestamistas; d) requiere acuerdos contractuales complejos para el manejo del riesgo de los distintos participantes en el mismo: socios promotores, empresa operadora, entidades financieras, empresa constructora, administración pública, etcétera; y e) es

4. Suponiendo que los costos y precios de la provisión pública y privada de bienes y servicios fueran iguales. Esto lleva el debate hacia los terrenos de la eficiencia.

sometido al análisis de asesores independientes en el orden financiero, legal y técnico (Díaz, 2011: 17).

El financiamiento estructurado se está utilizando de manera extensiva en México. Desde 2003 los gobiernos estatales y municipales empezaron a emitir Certificados de Participación Ordinaria (CPOs) en el mercado de dinero.

Para estas emisiones de deuda se han utilizado como garantía: a) participaciones federales; b) el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades y Municipios (FAFEF); c) impuestos sobre nómina; d) flujos carreteros; entre otros (Mendoza, 2016).

Ahora la titulización de activos públicos (TAP) tendrá un impacto directo sobre el presupuesto público federal. Los ejemplos más claro en México son los que se refieren al sector carretero. Las empresas concesionarias y algunos gobiernos estatales han emitido títulos cuyo colateral son los flujos de fondos futuros por derechos de cobro o peaje de las carreteras. Esto se ha realizado a través de dos instrumentos: los Certificados de Participación Ordinaria (CPOS) y los Certificados Bursátiles (CBS) (Suárez, 2006: 72).

Una aproximación a la magnitud de este mercado se puede encontrar al analizar el portafolio de bonos carreteros de la agencia calificadora de crédito Fitch Ratings⁵ (Cuadro 4). Como se puede observar en el cuadro 4, si se suma el total de las emisiones de deuda realizada asciende a 44 billones 443 mil millones 169 mil 738 pesos (44.443.169.738). Aunado a ellos algunas emisiones se encuentran en Unidades de Inversión

5. Las agencias de calificación de riesgos, agencias de clasificación de créditos o agencias de rating califican productos financieros o activos de empresas, estados o gobiernos regionales (comunidades autónomas y estados federados). El rating, o calificación de la deuda, mide la capacidad de un país, gobierno o empresa para hacer frente a su deuda y por lo tanto, el riesgo que conlleva invertir en ella. Cuanto mayor sea el riesgo, peor calificación recibirá, debido a la probabilidad del impago de esta. La calificación de la deuda, indica a los potenciales inversores el riesgo que asumen al invertir en un producto financiero en un momento determinado.

(UDIS)⁶, cuyo valor se incrementa diariamente para mantener el poder adquisitivo del dinero y es publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Esto representa una gran responsabilidad para el gobierno mexicano en términos de mantener una buena calificación de dicha deuda, y como se puede observar en el cuadro la mayor parte de las emisiones tienen una calificación AAA, AA y A, en donde el emisor es considerado de calidad fiable, y el riesgo es poco elevado en términos generales. Lo cual significa un gran peso para el sector público con cargo a los impuestos públicos y gasto social en términos de garantizar efectivamente el pago del capital y los intereses de dichas emisiones.

También se pueden encontrar dentro de los CBS aquellos destinados para financiar “Desarrollo, Diseño, Infraestructura y Operación” de infraestructura social los cuales en sus últimas calificaciones hechas por Fitch Raitings han registrado últimamente observaciones negativas⁷

6. Son unidades de valor que establece el Banco de México para solventar las obligaciones de los créditos hipotecarios o de cualquier acto mercantil o financiero. Se comenzaron a utilizar en México después de la crisis económica de 1994-1995 por las Sofoles, con el objeto de brindar la posibilidad de adquirir créditos hipotecarios a personas físicas que no eran susceptibles de crédito en las entidades financieras del país. Su valor se incrementa diariamente para mantener el poder adquisitivo del dinero y es publicado en el Diario Oficial de la Federación. El valor de las UDI se establece tomando en cuenta las variaciones del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), es decir, tomando en cuenta la inflación. Esto lleva a que las tasas de interés sean fijas y estabiliza las deudas.

7. El 25/8/2017, el representante común comunicó al público inversionista que no existían recursos suficientes en el patrimonio del fideicomiso subordinado para hacer frente al pago de interés de la deuda subordinada PSBCB 12U por un monto de MXN25.6 millones. En su lugar, el emisor realizará un pago por el equivalente a 10.5% del interés devengado, de ahí la Observación Negativa sobre las emisiones preferentes PASACB 11, PASACB 11U y PASACB 12, ya que obedece al aumento en los retrasos de los pagos por parte de la entidad gubernamental contratante, lo que ha resultado en que el proyecto haya hecho un mayor uso de los fondos de reserva para cumplir con sus pagos (Fitch Raitings, comunicado de prensa, Agosto 28, 2017).

(Cuadro 4). Estos proyectos han sido realizados por la empresa mexicana (Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

Así también, de acuerdo con datos de esta misma fuente, existen CBS para financiar hospitales, como el Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca, en el estado de México, el cual ha emitido 1 billón, 915 mil millones de pesos de certificados y está a cargo de la constructora Grupo de Ingeniería Arquitectura y Asociados (GIA)⁸, ganadora de la licitación, la cual administra, mantiene y repara los inmuebles, muebles y equipo del hospital, propiedad de la Secretaría de Salud Federal.

Engel, Fisher y Galetovic (2014) argumentan que estos esquemas 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's, 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's es endeudarse a costa del futuro, sin que exista una ganancia neta en el valor presente.” (Engel et. al., 2014: 31)

Por ejemplo, el gobierno puede ahorrarse en el presente, la inversión en hospitales, carreteras o en la construcción y mantenimiento de escuelas, pero en el largo plazo tendrá que pagar la renta y administración de esos hospitales, ceder las cuotas de peaje de las carreteras e hipotecar las partidas presupuestarias dirigidas a la infraestructura educativa. El gasto público que los gobiernos no ejercen en el presente es igual a la corriente de ingresos públicos futuros a la que renuncian al ceder el activo público (Mendoza, 2016).

Las APP's son deuda pública porque el Estado renuncia a una corriente de ingresos públicos futuros a cambio de obtener bienes y servicios públicos en el presente. No importa que a través de artificios contables, se oculte como gasto corriente y que, cuando hacen uso del financiamiento bursátil, sea emitida por los vehículos para fines específicos. En otras pala-

8. Grupo empresarial mexicano que ofrece servicios de construcción y realiza inversiones en desarrollo de infraestructura e inmobiliario.

Cuadro 4: Bonos carreteros calificados por Fitch Raitings en México

Emisor	Clave	Monto	Moneda	Calificación
Autopista Kantunil - Cancún	MAYACB 12	1.500.000.000		AA-(mex)vra
	MAYACB 12U	622.960.065	UDIS	AA-(mex)vra
Autopista Amozoc - Perote y Libramiento de Perote	GANACB 11U	370.414.191	UDIS	AAA(mex)vra
Autopistas de Chiapas	CASCB 11U	762.062.856	UDIS	A(mex)vra
Red de Carreteras de Occidente	RCO 12	2.841.000.000		AAA(mex)vra
	RCO 12U	1.102.518.200	UDIS	AAA(mex)vra
	RCO 14	4.400.000.000		AAA(mex)vra
Autopista Monterrey - Saltillo y Libramiento de Saltillo	CAMSCB 13U	854.098.600	UDIS	AA+(mex)vra
	CAMSSCB 13U	169.317.671	UDIS	AA(mex)vra
Autopista Monterrey - Cadereyta	AMCCB 13U	507.425.255	UDIS	AA-(mex)vra
	MYCTA 04U	526.122.000	UDIS	AA+(mex)vra
Circuito Exterior Mexiquense		1.633.624.000	UDIS	AAA(mex)vra
		2.087.278.000	UDIS	AAA(mex)vra
		6.465.000.000		AAA(mex)vra
	CONMEX 14U	1.464.078.000	UDIS	AAA(mex)vra
Autopista Arco Norte	ARCONCB 15	8.500.000.000		AAA(mex)vra
Vías Concesionadas de Oriente	PAQPCB 16	2.500.000.000		AAA(mex)vra
Autopista Tenango - Ixtapan de la Sal	TENIXCB 14U	158.057.900	UDIS	AA+(mex)vra
Libramiento Plan del Río	PLANRIO 05-2U	180.000.000	UDIS	AA(mex)vra
Autopista El Altar - Santa Ana	ZONALCB 06-2U	84.706.600	UDIS	A(mex)vra
	ZONALCB 06-3U	127.059.900	UDIS	B-(mex)vra
	ZONALCB 06U	211.766.500	UDIS	AA(mex)vra
Autopistas de Chihuahua	CHIHCB 13	1.500.000.000		AAA(mex)vra
	CHIHCB 13-2	1.500.000.000		AAA(mex)vra
	CHIHCB 13U	2.425.680.000	UDIS	AA+(mex)vra
APP Coatzacoalcos Villahermosa	APPCVCB 17	1.950.000.000		AAA(mex)vra

Fuente: Información obtenida de Fitch Raiting, consultada el 28 de septiembre de 2017

Notas: Calificaciones de riesgo de crédito a largo plazo: Las calificaciones crediticias a largo plazo o ratings a largo plazo utilizan una escala alfabética de 'AAA' a 'D' tanto para moneda local como para divisas. Al igual que S&P, Fitch también utiliza intermedia los modificadores +/- para cada categoría entre AA y CCC.

Grados de Inversión

AAA - El emisor es considerado de calidad, fiable y estable. Indican que existe una capacidad excepcionalmente fuerte para hacer frente a la devolución del principal e intereses de las obligaciones.

AA - Emisor de calidad, con un riesgo un poco más alto que en las anteriores. Existe una expectativa de riesgo de crédito muy baja. La capacidad para la devolución del principal e intereses de manera es muy fuerte.

A - Emisor con una calidad crediticia elevada y expectativa de riesgo de crédito reducida. La capacidad para la devolución del principal e intereses es fuerte, pero es más vulnerable a cambios en circunstancias y en condiciones económicas que las anteriores.

BBB - Emisor con una calidad crediticia buena y una expectativa de riesgo de crédito baja. La capacidad para la devolución del principal e intereses es adecuada, aunque cambios adversos en las condiciones económicas podrían afectar esta capacidad.

- Grado especulativo o bono basura:

BB: Especulativo: Posibilidad de que surja riesgo de crédito, como consecuencia de un cambio adverso en la situación económica. No obstante, es posible que se cumpla con las obligaciones financieras

B: Altamente especulativo. Existe un riesgo de crédito significativo aunque mantiene un margen de seguridad. La capacidad de pago está condicionada a un entorno económico y de negocio favorable.

CCC: Alto riesgo de impago Vulnerables y dependientes de las condiciones económicas favorables para cumplir sus compromisos.

CC: Impago probable. Muy vulnerables, bonos muy especulativos.

C: Impago inminente, quiebra o mora, pero aún continúa pagando las obligaciones.

DDD: Impago. Títulos muy especulativos cuyo valor es inferior a su valor de recuperación en una situación de suspensión de pagos.

DD: Impago. Posibilidad de recuperación de entre el 90% y el 50% de la deuda.

D: Impago. Posibilidad de recuperación inferior al 50% de la deuda

NR: No calificada públicamente.

bras, son pasivos que el Estado reconoce como propios (Mendoza, 2016).

En términos generales, estos proyectos operan bajo el esquema de financiamiento Project Finance o Financiación de Proyectos, cuyas características principales son: a) Se establece un vehículo especial de depósito (Special Purposes Vehicles, spv, por sus siglas en inglés). Los SPV adquieren los activos o derechos de cobro y su vez financian la compra por medio de la emisión de bonos de titulación; b) son proyectos altamente apalancados, donde entre el 50 y 100% de los fondos proviene de entidades financieras en forma de deuda; c) los flujos de caja del proyecto sirven como garantías para los prestamistas; d) requiere acuerdos contractuales complejos para el manejo del riesgo de los distintos participantes en el mismo: socios promotores, empresa operadora, entidades financieras, empresa constructora, administración pública, etcétera; y e) es sometido al análisis de asesores independientes en el orden financiero, legal y técnico (Díaz, 2011: 17).

El financiamiento estructurado se está utilizando de manera extensiva en México. Desde 2003 los gobiernos estatales y municipales empezaron a emitir Certificados de Participación Ordinaria (CPO's) en el mercado de dinero.

Para estas emisiones de deuda se han utilizado como garantía: a) participaciones federales; b) el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades y Municipios (FAFEF); c) impuestos sobre nómina; d) flujos carreteros; entre otros (Mendoza, 2016).

Ahora la titulización de activos públicos (TAP) tendrá un impacto directo sobre el presupuesto público federal.

Los ejemplos más claro en México son los que se refieren al sector carretero. Las empresas concesionarias y algunos gobiernos estatales han emitido títulos cuyo colateral son los flujos de fondos futuros por derechos de cobro o peaje de las carreteras. Esto se ha realizado a través de dos instrumentos: los Certificados de Participación Ordinaria (CPOS) y los Certificados Bursátiles (CBS) (Suárez, 2006: 72).

Una aproximación a la magnitud de este mercado se puede encontrar al analizar el portafolio de bonos carreteros de la agencia calificadora de crédito Fitch Ratings (ver cuadro 4). Como se puede observar en el cuadro 4, si se suma el total de las emisiones de deuda realizada asciende a más de 44.443 mil millones de pesos (44.443.169.738). Aunado a ellos algunas emisiones se encuentran en Unidades de Inversión (UDIS), cuyo valor se incrementa diariamente para mantener el poder adquisitivo del dinero y es publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Esto representa una gran responsabilidad para el gobierno mexicano en términos de mantener una buena calificación de dicha deuda, y como se puede observar en el cuadro la mayor parte de las emisiones tienen una calificación AAA, AA y A, en donde el emisor es considerado de calidad fiable, y el riesgo es poco elevado en términos generales. Lo cual significa un gran peso para el sector público con cargo a los impuestos públicos y gasto social en términos de garantizar efectivamente el pago del capital y los intereses de dichas emisiones.

También se pueden encontrar dentro de los CBS aquellos destinados para financiar "Desarrollo, Diseño, Infraestructura y Operación" de infraestructura social los cuales en sus últimas calificaciones hechas por Fitch Ratings han registrado últimamente observaciones negativas (Cuadro 5). Estos proyectos han sido realizados por la empresa mexicana (Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

Así también, de acuerdo con datos de esta misma fuente, existen CBS para financiar hospitales, como el Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca, en el estado de México, el cual ha emitido 1 billón, 915 mil millones de pesos de certificados y está a cargo de la constructora Grupo de Ingeniería Arquitectura y Asociados (GIA), ganadora de la licitación, la cual administra, mantiene y repara los inmuebles, muebles y equipo del hospital, propiedad de la Secretaría de Salud Federal.

Recientemente en el año 2015, el gobierno mexicano anunció la implementación de dos

nuevos instrumentos financieros: los Bonos de Infraestructura Educativa Nacional (Bonos Cien) y la Fibra E. que permitirán, según el gobierno, promover la inversión en el sector energético, la infraestructura y la construcción de escuelas (Mendoza, 2016).

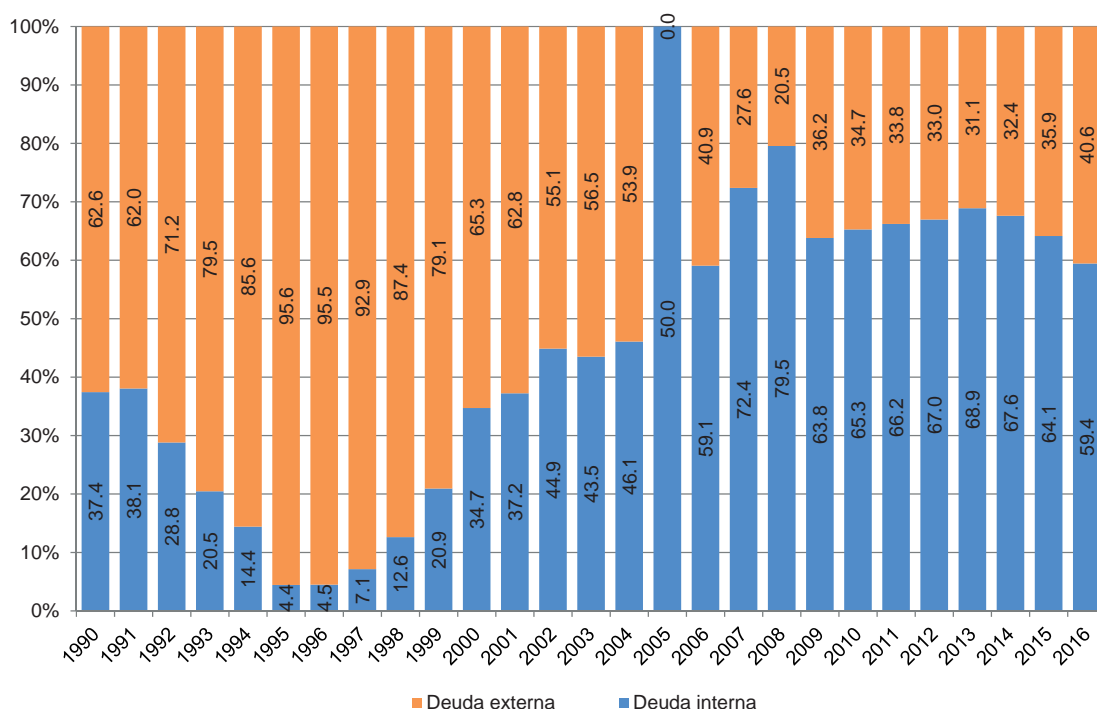
En el caso de los Bonos CIEN, la estructura planteada tiene como finalidad potenciar los recursos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM, Fondo V del Ramo XXXIII). Consiste en un esquema financiero a través del cual las entidades federativas (31 estados y Distrito Federal) que accedieron de manera voluntaria al mecanismo puedan obtener de forma anticipada mayores recursos, a cambio de afectar y comprometer por 25 años los recursos actuales y futuros que les corresponden con cargo al FAM (o cualquier otro fondo o aportación equivalente que lo sustituya y/o complemente) (Fitch Raitings, 2016).

Dicho fondo recibe cada año alrededor de 0.8 por ciento de la Recaudación Federal Participable (RFP). Con la emisión de estos bonos CIEN, el Gobierno Federal espera realizar una inversión infraestructura educativa por 50 mil millones de pesos entre 2016 y 2018 (Maldonado, 2015).

Por otro lado, la Fibra E es un instrumento de inversión que permite captar flujos de capital dirigidos a proyectos de infraestructura y energía. La meta es que este instrumento llegue a captar 70.000 millones de dólares hacia 2020. La Fibra E permitirá, según sus promotores, la monetización de productos maduros de Pemex y CFE, así como de empresas que aporten activos elegibles (Román y Santiago, 2015; citado en Mendoza, 2016).

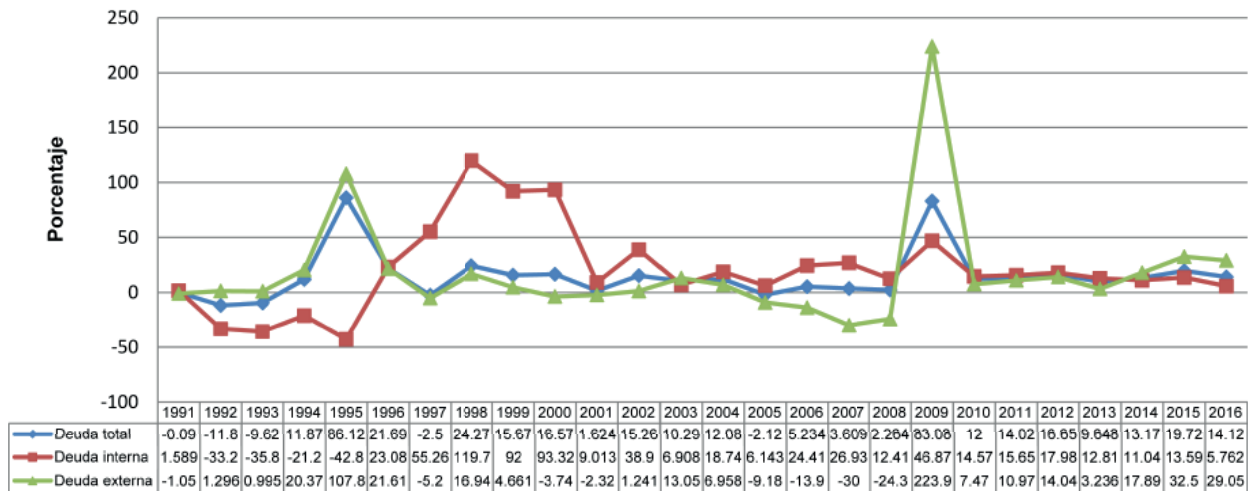
Toda esta emisión de títulos de deuda, impacta el endeudamiento público de México en los Gráficos 1 y 2 se puede observar la evolución de la deuda pública total, interna y externa. En la primera se perciben las tasas de crecimiento de la misma. Es importante destacar la evolución de la deuda externa con respecto a la interna, ya que en la década de los noventa la primera se ubicaba en un promedio de 20.31% la segunda en un 65.30% ambas como proporción de la total, para el periodo 2001-2010 la proporción fue de 56.17% y 38.83%, finalmente en el último periodo (2011-2016) de análisis los datos se ubican en un 65.54% y 34.46%. No obstante, se observa en los porcentajes como en el último sexenio (2012-2016) de gobierno en curso del

Gráfico 1: Deuda Externa y Deuda Interna en México: 1990-2015 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Banco de México

Gráfico 2: Deuda pública en México: 1990-2016 (tasa de crecimiento %)



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Banco de México

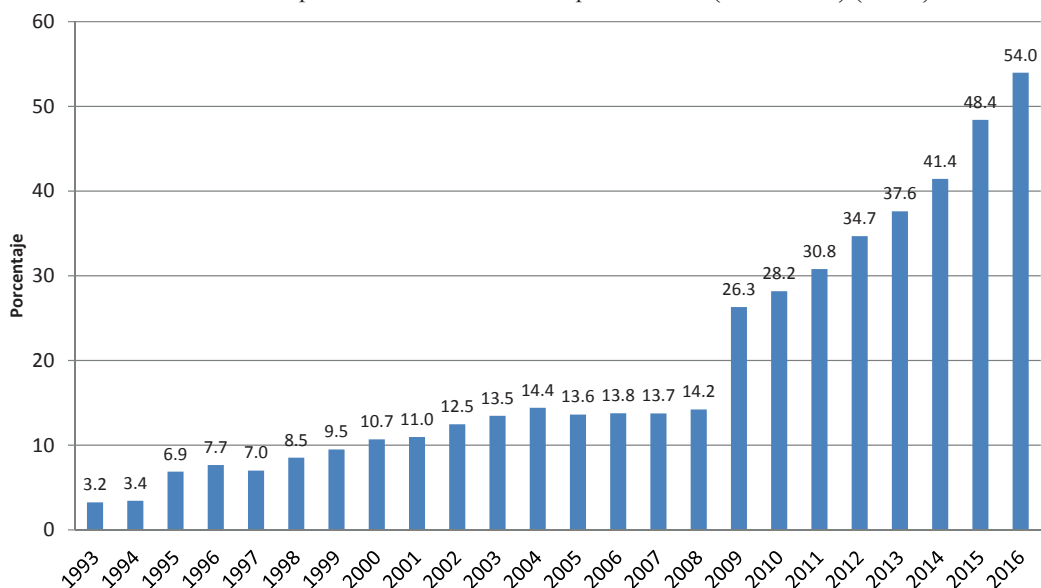
país la deuda pública total, así como la externa han comenzado a aumentar considerablemente.

Ahora bien si se analiza la deuda pública total, así como la interna y la externa con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) (Gráficos 3 y 4), ésta se ha incrementado considerablemente, mientras que en la década de los noventa la deuda total promedio se ubicaba en un 7.1%, la interna 1.1% y la externa 6.7%, para el periodo 2001-2010 se incrementó a un 15.6%, 9.4% y 9.4% respectivamente y ya para el 2011-2016 se ubican en 41.1%, 26.8% y 24.9%. Incluso si se observa de manera anual a partir del años 2008

al 2009, esta se incrementó a casi el doble, y en el año 2016, ésta multiplico por un poco más de cuatro veces. Una evolución similar tiene la deuda externa con respecto al PIB, la cual se ha incrementado considerablemente sobre todo del año 2009 a la actualidad.

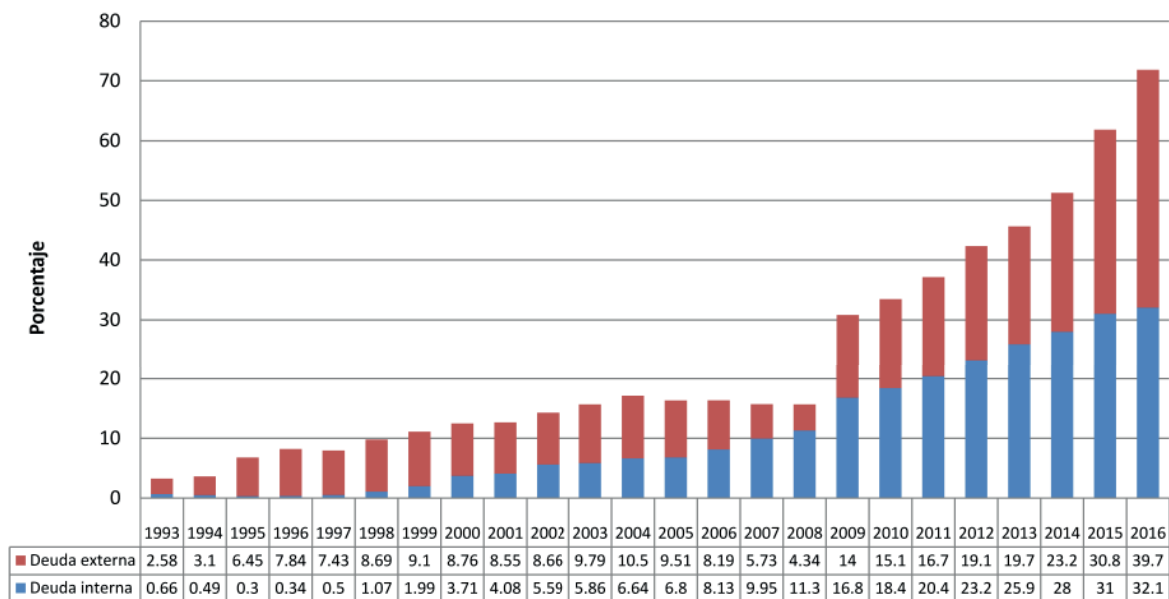
Si se analiza el endeudamiento externo del sector público, que incluye gobierno federal, banca de desarrollo, así como organismos y empresas públicas, se puede observar que es la deuda de largo plazo (Gráfico 5) la que más se utiliza para financiarse, y dentro de ésta son los bonos y pagarés de largo plazo los principales instrumen-

Gráfico 3: Deuda pública de México con respecto al PIB (1993-2016) (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Banco de México

Gráfico 4: Deuda pública externa e interna de México con respecto al PIB (1990-2015) (en %)

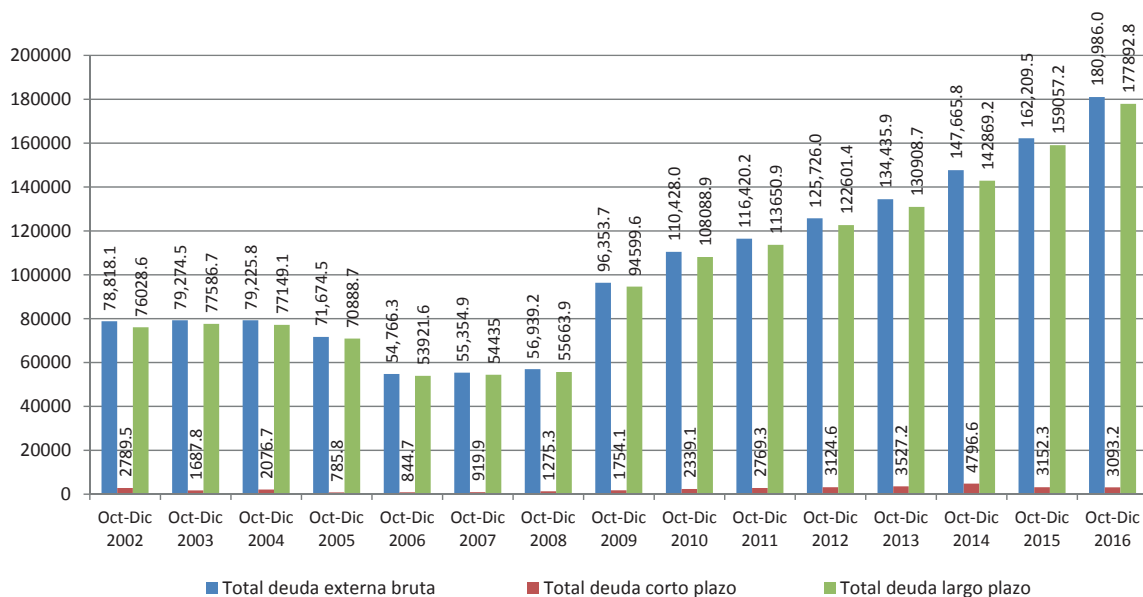


Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Banco de México

tos utilizados por el sector público por encima incluso de los préstamos largo plazo, créditos comerciales (pasivos u obligaciones que surgen por la extensión directa de crédito por los proveedores para transacciones de bienes o servicios o para trabajo en curso) y otros pasivos (deuda de Pemex y CFE relacionada con los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Gasto (Pidiregas) que resulta de la recepción satisfactoria de los proyecto) (Gráfico 6).

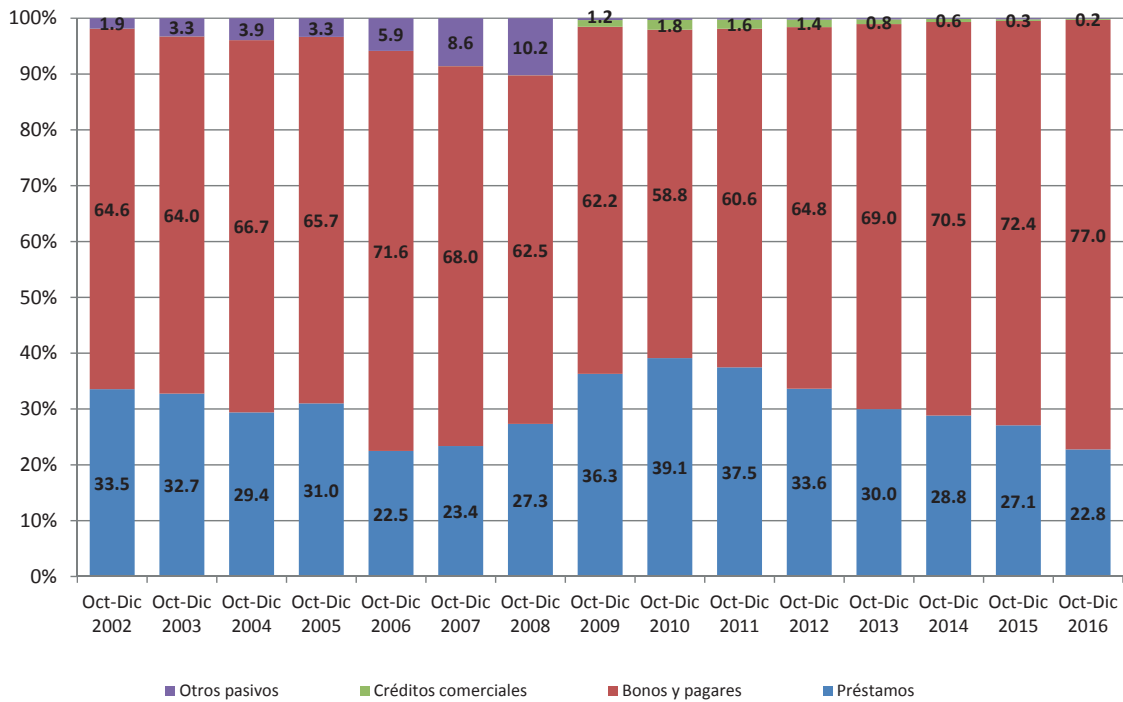
Se puede concluir como efectivamente la bursatilización tiene un gran peso sobre el endeudamiento público en México, lo cual pone en una situación de fragilidad financiera al país, que de acuerdo con Kregel (2006) el pago de la deuda depende de dos variables muy importantes: tasa de interés y tipo de cambio. Por lo que el gobierno mexicano tiene que mantener una prima de riesgo baja para los inversionistas a través de una alta tasa de interés, comprometiendo a su

Gráfico 5: Deuda externa bruta de México (2002-2016)
Saldos en u\$s al último trimestre del año



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Banco de México

Gráfico 6: Deuda externa bruta de largo plazo de México (2002-20016)
Saldos en u\$s al último trimestre del año



Fuente: Elaboración propia en base a información obtenida del Banco de México

vez tramos del presupuesto público, sobre todo los destinados a gasto social, y aumentando los impuestos indirectos sobre los directos para estimular la inversión privada y a su vez cumplir con los pagos del financiamiento público adquirido.

Todo esto castiga considerablemente el salario real de los trabajadores y el consumo interno del país y por lo tanto la productividad de las empresas domésticas, ya que el costo financiero para actividades productivas resulta más caro, optando mejor por inversiones de corto plazo y endeudamiento externo (López y Bustamante, 2012).

La teoría convencional argumenta que las APP's tratan de inducir a la competencia dentro del Estado para hacerlo eficiente, pero en los hechos quiénes se apoderan de los bienes y servicios públicos y sus presupuestos, son las grandes corporaciones. Los principales beneficiarios en la construcción, operación, mantenimiento y financiamiento de los esquemas APP's, son los mega-bancos globales, inversores institucionales, grandes corporaciones de la construcción y calificadoras del crédito, entre otras.

5. Conclusiones

Desde de la década de los años ochenta la economía mexicana inició un profundo proceso de cambios estructurales que incluyó, entre otros aspectos, un amplio programa de privatizaciones que favorecieron la entrada de inversores extranjeros.

Recientemente con la LAPP (2012) en México se ha dado paso a nuevos esquemas de inversión privada que han utilizado las grandes empresas para acceder a nuevos nichos de mercado como son los servicios públicos, dentro de los que destacan sectores como: financiero, construcción, telefonía, energético, entre otros.

No obstante, el contexto en el que se han dado estos esquemas se ha caracterizado por grandes escándalos de corrupción, ya que no existe un marco regulatorio que asegure la fiscalización y transparencia en los procesos de licitación de los proyectos APP's. Tal es el caso de empresas como la constructora brasileña Oderbrecht o de OHL, entre otras, las cuales se han visto envueltas en

conflicto de interés, ya que altos funcionarios de las empresas han sido también parte de los consejos de administración de estas empresas privadas licitadoras, llegando incluso a sobornar a los consejos de administración, así como autoridades para la asignación de estos proyectos.

A su vez, estos proyectos han dado paso a nuevos esquemas de subcontratación y outsourcing laboral en los servicios públicos, los cuales han sido acompañados por la reforma a la Ley Federal del Trabajo generada en el mismo año que la LAPP, lo cual ha permitido una mayor flexibilización y precarización del trabajo en México.

Tanto Secretarías del sector público como empresas subcontratadas por el dicho sector para realizar los Proyectos APP's carecen de contratos de trabajo que garanticen antigüedad y seguridad social, entre otras evasiones graves a las normas laborales y previsionales.

Cabe señalar además que el funcionamiento financiero de las APP's se ha dado a través de financiamiento estructurado. Desde 2003 los gobiernos estatales y municipales empezaron a emitir Certificados de Participación Ordinaria (CPOs) en el mercado de dinero, por lo que bonos carreteros, de infraestructura social, de infraestructura educativa, entre otros son parte ahora de los instrumentos utilizados por el sector público para allegarse de recursos y poder hacer frente a los pagos de los proyectos.

Por lo que el balance presupuestal federal en México también se ha visto impactado por estos esquemas, ya que son acuerdos a largo plazo entre el gobierno y el privado, por lo que los objetivos de prestación de servicios del gobierno están alineados con los objetivos de rentabilidad de la empresa privada, lo cual ha significado que por el lado de los ingresos, los gobiernos disminuyan las tasas de impuestos sobre la renta, y aumentan el peso de los impuestos indirectos y de los regímenes especiales, que intentan detener la inversión; por otro lado, en los gastos se implementan la austeridad fiscal para garantizar el pago de obligaciones financieras, comprometiendo segmentos del presupuesto público sobre todo en sectores sociales que incrementarían la calidad de vida de la población.

Por lo que se puede afirmar que estos esquemas APP's no han tenido en México los beneficios esperados no obstante sí han sido rentables para las empresas privadas que han ingreso en el sector público.

6. Referencias

- Ampudia, V. (2015). "Anticonstitucionalidad de la Ley de Asociaciones Público-Privadas". En Sandoval, I.E. *Interés público, asociaciones público privadas y poderes fácticos*. UNAM-IIS: México. Pp. 123-143.
- Banco de México (2017). Sistema de Información Económica [base de datos]. Recuperado de <http://www.banxico.org.mx/SieInternet/>
- Banco Mundial (2017). Private Participation in Infrastructure [base de datos]. Recuperado de <http://ppi.worldbank.org/snapshots/country/mexico>
- Sanchez, M. (22 de noviembre de 2009). "Trabajadores por outsourcing en la Secretaría del Trabajo", *Contralínea*. Recuperado de <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2009/11/22/trabajadores-por-outsourcing-en-la-secretaria-del-trabajo/>
- Correa, E. y Vidal, G. (2004). "Inversión extranjera directa y relocalización en países en desarrollo: el caso de México". *Ekonomiaz*. No. 1, Vol. 55, pp. 258-283.
- Díaz, J. (2011). "Retos de la colaboración público-privada para el desarrollo de infraestructuras públicas". *Boletín Económico de ICE*. No. 3012, pp. 15-31.
- Engel, E.; Fisher, R.; y Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público privadas. Una guía básica*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Fitch Raitings (2017). "Comunicado de prensa, 28 de agosto de 2017".
- Fitch Raitings (2016). "Certificados de Infraestructura Educativa Nacional". Reporte de emisión. 9 de febrero de 2016.
- Hernández, A. (2012). "Diagnóstico del trabajo en el contexto de la globalización económica: el caso de México". *Economía Informa*. No. 375, julio – agosto, pp. 27-54.
- Kregel J. (2006). "Estabilidad financiera internacional, flujos de capital y transferencias netas hacia los países en desarrollo". En Correa, E. y Girón, A. *Reforma financiera en América Latina*. CLACSO, Argentina, pp. 315-333.

- La Jornada (2015). "Se destapan en España más audios que enlodan a OHL", 26 de mayo de 2015. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2015/05/26/audio-revela-presunto-soborno-de-ohl-a-magistrados-4957.html>
- La Jornada (2009). "CFE echa mano de la española Iberdrola para atender el servicio que tenía LFC", 2 de noviembre de 2009. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/02/politica/007n2pol>
- Ley de Asociaciones Público Privadas (2012). Diario Oficial de la Federación. México.
- Ley Federal del Trabajo (2012). Diario Oficial de la Federación. México
- López, T. y Bustamante, J. (2012). "Inversión, deuda y empresas: proceso de financiarización en México". En Chapoy, A. y Rodríguez, P. *Tras la crisis, políticas públicas a favor del crecimiento económico*. Colección de Libros Problemas del Desarrollo. IIEc-UNAM, México, pp. 149-175.
- López, V y Romero J. (2016). "Tendencias de las inversiones españolas en América Latina: 1990-2014". *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*. No.1, Vol. XI, Enero-Junio.
- Maldonado, A. (2015). "Hipotecando la infraestructura educativa: hacia un nuevo modelo de financiamiento". *Nexos*, septiembre.
- Mendoza, E. (2017). "Financiarización y sector carretero en México". *Revista Problemas del Desarrollo*. Vol. 48, No. 189, pp. 85-112.
- Mendoza, E. (2016). "Titulización de activos públicos e inversión en infraestructura en México". *Revista de Pensamiento Crítico Latinoamericano*. Pacarina del Sur. No. 28, julio-septiembre.
- Proceso (2016). "Los servicios de salud, camino a la privatización". 4 de julio de 2016. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/446117/los-servicios-salud-camino-a-la-privatizacion>
- Sandoval, I. E. (2016). "Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana". *Revista Mexicana de Sociología*. Año 75 (5), pp. 119-152.
- Sandoval, I. E. (2015). "Opacidad y nula rendición de cuentas en asociaciones público-privadas". En Sandoval, I.E., *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*. UNAM-IIS, México, Pp. 97-122.
- Sandoval, I. E. (2013). "From 'Institutional' o 'Structural' Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships". Harvard University: Edmond J. Safra Working Paper. No. 33.
- Sandoval, I. E. (2011). *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal de la banca: México (1982-1999)*. Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México.
- SDPNoticias (2014). "Las inversiones españolas en México y la abdicación del rey". 3 de junio de 2014. Recuperado de <http://www.sdpnoticias.com/columnas/2014/06/03/las-inversiones-espanolas-en-mexico-y-la-abdicacion-del-rey>
- Suárez, M. (2006). *La bursatilización de activos en México y su aplicación en el Sector Carretero del país*. Item, México. 148pp
- The New York Times en español (2017). "El caso Odebrecht sacude a México por acusaciones contra el exdirector de la petrolera estatal". 15 de agosto de 2017. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/08/15/odebrecht-mexico-emilio-lozo-ya-pemex-corrupcion/>