

## **ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS MUNICIPALES.**

Dr. Enrique Cabrero Mendoza

Director General  
Profesor-Investigador de la División de  
Administración Pública  
Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

### Resumen

La nueva dinámica global ha hecho que el papel de los gobiernos locales en el desarrollo y bienestar social sea cada vez mayor. En México, a partir de las reformas de 1983, se ha buscado fortalecer al nivel municipal con el objetivo de consolidarlo como un nivel de gobierno que pueda fungir como motor del desarrollo. Sin embargo, dichas reformas no han tenido los efectos esperados. Por lo tanto, ante los poco efectivos intentos por fortalecer a los gobiernos locales, éstos pueden hacer uso de esquemas que les permitan cumplir de forma más eficaz con una de sus principales atribuciones: la prestación de servicios. En este sentido, lo que aquí se presenta es un panorama general de las asociaciones público privadas (APP) en la prestación de servicios públicos y se identifica su relevancia en el actual escenario del municipio mexicano. Como será posible apreciar, las APP son un esquema que si se utiliza enmarcado en una regulación adecuada puede ser uno de los elementos que permita una mejor provisión de servicios públicos a la población.

El nuevo contexto en el que se insertan los gobiernos locales demanda una transformación para que puedan jugar un papel protagónico en el desarrollo, el bienestar social y la consolidación democrática. Por un lado, la *nueva economía mundial* necesita de gobiernos locales activos y vinculados al desarrollo. Por el otro, una *nueva cultura democrática* requiere de prácticas de proximidad con la ciudadanía y una *nueva sociedad* vigila la acción pública y exige un gobierno que ofrezca resultados. En el actual escenario parece quedar claro que sin gobiernos subnacionales fuertes no hay país fuerte.

De acuerdo con esta tendencia global, en México se llevaron a cabo reformas importantes que buscaron fortalecer a los municipios. Las primeras reformas, en 1983, se concentraron en dotar de tres atribuciones a los municipios: (i) la prestación de servicios públicos, específicamente de agua, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; (ii) el cobro del impuesto predial y; (iii) la facultad para formular, aprobar y administrar el uso del suelo y los planes de desarrollo. Posteriormente, en 1999, se realizó una nueva reforma al artículo 115 constitucional, con la que se otorgó un mayor poder de decisión a los municipios, al establecer que pueden solicitar al gobierno estatal la transferencia de servicios propios del orden municipal.<sup>1</sup>

Las modificaciones realizadas al artículo 115 incrementaron las atribuciones de los gobiernos locales. Con esto se pretendía que los municipios tuvieran una mayor participación en el diseño e implementación de las políticas públicas para convertirlos así en actores determinantes dentro de la política nacional. Sin embargo, el panorama que hoy presenta este orden de gobierno todavía muestra una gran fragilidad que le impide desempeñar un papel protagónico en el

---

<sup>1</sup> Antes de esta reforma, los gobiernos estatales tenían el poder de decidir a qué municipios los transferían, lo cual podía generar discrecionalidad en la acción estatal. A partir de 1999 los municipios contaron con mayores recursos legales, ya que aunque el gobierno estatal sigue decidiendo sobre el otorgamiento de los servicios, el municipio puede apelar esta decisión a través de controversias constitucionales acudiendo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, instancia que tiene la última palabra.

desarrollo nacional. Los esfuerzos de reforma, al dar un tratamiento homogéneo a realidades municipales heterogéneas, no han logrado incidir en el fortalecimiento de las capacidades administrativas de los gobiernos locales.

La debilidad en estas capacidades impide pues que los municipios puedan cumplir de manera eficaz con una de sus principales atribuciones: la prestación de servicios públicos. Aún con los problemas que representa el marco institucional actual es posible encontrar soluciones para poder entregar servicios públicos de mayor calidad a la población. Una de estas alternativas se refiere a las asociaciones público-privadas (APP).

### **La prestación de servicios públicos en APP**

Además de funcionar como una opción viable para sortear los problemas que impone al municipio la normatividad actual, las APP se plantean como un esquema pertinente ante los nuevos enfoques de la prestación de servicios que buscan hacer la intervención pública más efectiva. Otra de las motivaciones para la inclusión del sector privado en este ámbito es el crecimiento en los espacios urbanos. Se pone en perspectiva la exigencia de inversiones significativas ante la expansión en las necesidades de infraestructura. Finalmente, los nuevos desarrollos tecnológicos requieren de una mayor especialización técnica, misma que el sector privado es capaz de proveer.

Aunado a las APP, existen otros esquemas para la prestación de servicios (cuadro 1). Como lo indican García del Castillo y Gómez (en Cabrero y Arellano, 2011), la provisión de servicios puede darse de forma directa o indirecta. La administración directa es cuando el municipio asume por sí mismo el servicio. Por su parte, la administración indirecta es cuando el municipio crea diversas figuras jurídicas o deja en manos de particulares la prestación del servicio (García del Castillo y Gómez en Cabrero y Arellano, 2011).

Cuadro 1. Esquemas de prestación de servicios públicos

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

Fuente: Elaboración propia con información de García del Castillo y Gómez (en Arellano y Cabrero, 2011).

De acuerdo con Lorrain (1997), la importancia de la inclusión del sector privado como proveedor indirecto de servicios públicos responde a diversos factores: (i) dominio tecnológico especializado en la provisión de un determinado servicio; (ii) capacidad financiera para desarrollar inversiones de gran magnitud; (iii) capacidad de continuidad y (iv) de acción ante ambientes institucionales inestables. Son de especial atención los últimos dos puntos puesto que en un ambiente local inestable como el contexto mexicano, en donde los gobiernos municipales cuentan con administraciones poco profesionales y de corta duración (Cabrero y Arellano, 2011), un proveedor externo de un servicio público –en este caso un privado – puede ser un elemento que otorgue continuidad y evite cambios abruptos en la prestación de servicios.

Para las APP existen distintos arreglos contractuales y su uso dependerá de las características propias del servicio y del municipio. El cuadro 2 expone distintas modalidades en las que se pueden desarrollar este tipo de alianzas. Como se puede apreciar, el tipo de asociación es una cuestión de grado, que puede ir desde la mera operación del servicio (Contrato de Servicios) hasta una profundización mayor, en donde se le dota de mayor responsabilidad al privado para financiar, construir y operar un servicio por un determinado periodo de tiempo (Contrato de Construcción-Operación-Transferencia).

Cuadro 2. Esquemas de APP

Tipo	Características
<b>Contrato de servicios.</b>	Supervisión al contratista por parte del gobierno. Operación y mantenimiento del servicio.
<b>Contrato de administración.</b>	Agencia privada asume la operación, mantenimiento y administración del servicio.
<b>Contrato por arrendamiento.</b>	Gobierno responsable de la inversión fija y el contratista asume los riesgos comerciales, el financiamiento del capital laboral y el mantenimiento de los activos.
<b>Contrato de concesión.</b>	Privado asume la responsabilidad, construcción, operación o ampliación por un tiempo definido y los activos regresarán después de un tiempo al gobierno.
<b>Contrato de Construcción - Operación – Transferencia.</b>	Proyectos ejecutados mediante financiamiento y administración del sector privado pero los activos y derechos regresan al gobierno al terminar el contrato.

Fuente: Elaboración propia con información de Cabrero (1996).

Para que los esquemas de APP cuenten con un *terreno fértil* para su correcta implementación, es necesario reunir ciertas condiciones. En primer lugar, el privado debe de tener la certeza de que su inversión tendrá alguna tasa de retorno, es decir, debe de existir rentabilidad para el prestador de servicios. En segunda instancia, se requiere de un prestador de servicios experimentado que cuente con las capacidades administrativas, tecnológicas y financieras que le permitan disminuir sus costos, mejorar el servicio y mantener estables los precios. Otra condición necesaria es la generación de un mercado de agencias prestadoras de servicios que permitirá garantizar un juego de mercado con un nivel de eficiencia apropiado. Finalmente, la capacidad regulatoria del municipio es un elemento fundamental para el buen funcionamiento de las APP. Este punto se tocará a continuación.

Para contar con un sistema de regulación efectiva, las administraciones locales no deben perder de vista que la sustancia de aquello que se está concesionando es un *bien público*. En este sentido, deben comprender que la responsabilidad de la prestación de un determinado servicio en un esquema de APP es **compartida**, no delegada.<sup>2</sup> Tomando esto en cuenta, la regulación puede darse de dos maneras. Una, que corresponde al modelo inglés, se fundamenta en la técnica y el constante monitoreo del privado; la otra, proveniente del modelo francés, se inclina por una lógica de cooperación. Orientarse por una regulación del tipo técnico implica grandes costos de monitoreo. Por su parte, la regulación basada en la cooperación es mucho menos costosa en términos financieros pero implica un cambio institucional profundo, difícil de presentarse en el corto plazo.

El caso francés es interesante, ya que muestra la posibilidad de alcanzar un equilibrio entre la regulación, el desarrollo eficiente y la capacidad de control del servicio. Esto se da mediante una *mística de la confianza*, que comprende una mezcla entre la cooperación, el equilibrio financiero y la flexibilidad institucional. Para ello, los instrumentos principales de acuerdo con Cabrero (1996) son tres tipos de regulación que por sí mismas no son excluyentes: (i) la regulación por el mercado, es decir, la competencia; (ii) la regulación por reputación, que representa una especie de autorregulación en donde las empresas cuidan tener un buen desempeño, pues, de lo contrario, esto tendría efectos negativos en los clientes y minaría la posibilidad de nuevos contratos; finalmente (iii) la regulación política, que se presenta cuando la ciudadanía está constantemente pendiente de las acciones de los gobernantes locales, por lo que estos últimos tienen el incentivo de mantener una atención latente al desempeño de las empresas privadas.

Si bien el tipo y la calidad de la regulación en las APP son un elemento fundamental para su eficacia, Lorrain (1997) indica que existen otra serie de elementos que los gobiernos municipales no deben perder de vista. El apoyo con el que cuentan las autoridades es un primer factor, puesto que si no tienen cierto

---

<sup>2</sup> Como se verá más adelante, delegar en exceso es una práctica riesgosa en la que se deberá evitar caer.

grado de aprobación por parte de la ciudadanía y de los demás grupos involucrados en el terreno local, el uso de las APP para la prestación de servicios puede verse amenazado o su efectividad será menor a la esperada. Un segundo aspecto es el conocimiento de los límites del terreno público para saber hasta dónde puede llegar su intervención. Finalmente deberá plantearse la cuestión sobre la calidad de los fundamentos jurídicos para el arreglo de disputas y conflictos de interés, lo que al final proveerá un marco de actuación para la solución de controversias entre los prestadores de servicios y el municipio.

Sin duda el uso de las APP acarrea distintas ventajas. Como se enfatizó anteriormente, la intervención privada en la prestación de servicios públicos hace posible una mayor capacidad técnica, con lo que los costos de provisión del servicio tenderán a mantenerse o a disminuir. Asimismo una mayor especialización en el servicio puede desembocar en una mejor administración. Otra ventaja que se identifica es que las APP pueden mejorar la gobernanza local al hacer la intervención pública local más efectiva (OCDE, 2001). De igual forma, el hecho de que un tercero se encargue de la provisión de un servicio libera de presiones a la administración municipal, con lo que podrá intervenir en otras cuestiones que requieren también de su atención.

Por otra parte, la puesta en marcha de APP conlleva también riesgos. Un primer problema que podría presentarse es en caso de que el regulador (en este caso el municipio) se alejara del servicio concesionado. Esta situación traería consigo la pérdida en el dominio de la prestación del servicio con lo que aumentaría la dependencia en el concesionario. Otro escenario adverso que se puede suscitar es si la autoridad local se desliga completamente del bien o servicio concesionado. Lo anterior generaría una total incapacidad para regular por parte del municipio puesto que al estar completamente aislado de la prestación del servicio, sería muy complicado conocer el grado de cumplimiento del privado. Es por ello que las APP son una cuestión de compartir responsabilidades, no de delegarlas.

## Las APP en México

El esquema de las APP en México puede resultar bastante funcional en tanto que ayudaría a los gobiernos locales a sortear distintas dificultades que les impone el marco institucional actual. Referente a la normatividad que rige a las alianzas entre el sector público y privado cabe mencionar que es un importante avance la reciente creación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). Sin embargo, esta ley se adentra en el terreno local únicamente cuando se busque una APP que utilice fondos de origen federal, por lo que la sustancia de las APP en los gobiernos locales dependerá de las leyes estatales en la materia. Actualmente 25 entidades cuentan con una regulación al respecto.<sup>3</sup> Aunado a eso, el tipo de regulación que utiliza la LAPP es de carácter técnico y monitoreo, dejando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el papel de emitir lineamientos e interpretar la ley.

El hecho de que los marcos normativos de las APP sean de reciente creación y el poco conocimiento que tienen los gobiernos locales al respecto puede ser un elemento que ayude a explicar el poco interés de éstos en utilizar esquemas de APP. Como se puede apreciar en la siguiente gráfica, el servicio que en mayor medida se provee por medio de APP son los mercados y centrales de abasto y apenas cubren 5.6% de los municipios a nivel nacional, seguido de la limpieza de calles y recolección de basura con casi 3%. En contraste, el servicio que menos se presta en APP es el de seguridad pública.

Aún cuando la prestación de servicios en esquemas de APP se da con poca frecuencia en México, es posible distinguir algunos casos en los que este tipo de asociación se ha presentado. Se tiene, por ejemplo, el de Tepeji del Río, donde la Comisión de Agua y Alcantarillado adjudicó en 2008 y por 18 años la construcción y operación de una Planta de Tratamiento de Efluentes. Otro caso relacionado con

---

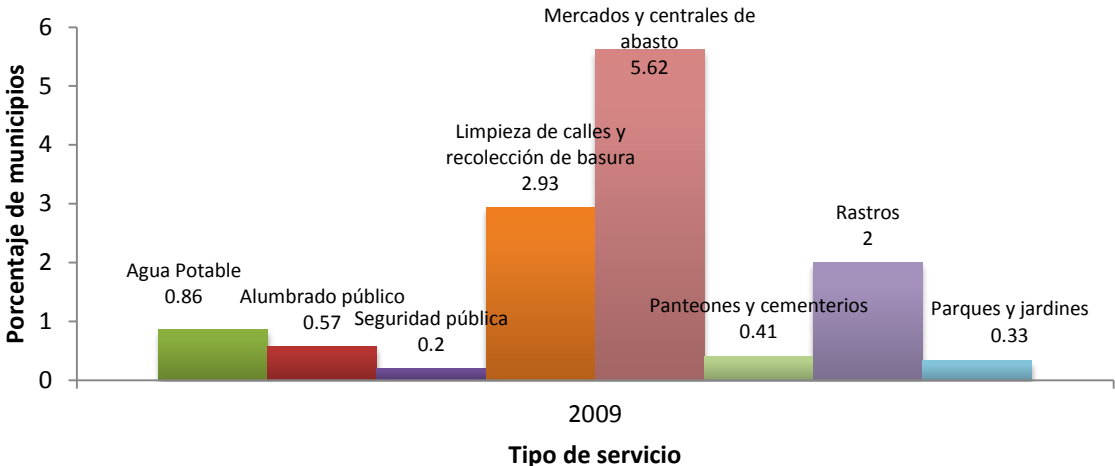
<sup>3</sup> Los estados que cuentan con algún tipo de normatividad en la materia son: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.



el servicio de agua potable es el de Cancún, con la celebración de una alianza para prestar servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales con la empresa DHC-Aguakan.

El hecho de que sea muy poco el número de municipios que utiliza las APP para la prestación de servicios no significa que esta práctica no deba incentivarse en mayor medida. El cuadro 3 sustenta esta aseveración, puesto que en rubros como los de agua, mercados, rastros y calles, la cobertura en la cabecera municipal es menor a 90% en más de la mitad de los municipios mexicanos.

Gráfica 1. Panorama en México de la prestación de servicios en APP.



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta INEGI 2009.

Aunado al tema de cobertura, es posible apreciar la dificultad en la prestación de servicios. El caso de la provisión del servicio de agua potable es de tomar en cuenta puesto que más del 60% de los municipios consideran a este servicio como aquél que presenta mayores problemas. Finalmente, lo que se observa es que salvo el servicio de agua, los demás servicios no se consideran como una prioridad para los municipios. La importancia de las APP en este sentido sería en tanto a que podría aumentarse la cobertura de los servicios, los problemas para su provisión podrían disminuir y se podrían atender como

prioritarios un mayor número de servicios, no solamente el que se refiere a la provisión de agua potable, saneamiento y alcantarillado.

Cuadro 3. Los municipios mexicanos y la prestación de servicios

	Agua Potable, Saneamiento y Alcantarillado	Alumbrado público	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos	Mercados y centrales de abasto	Panteones y cementerios	Rastros	Calles, parques y jardines y su equipamiento	Seguridad pública (policía preventiva municipal y tránsito)
Porcentaje de municipios que tienen una cobertura menor al 90% en la cabecera municipal	52 %	46 %	41 %	65 %	22 %	70 %	60 %	43 %
Porcentaje de municipios que consideran problemática la prestación del servicio	61 %	8 %	13 %	1 %	1 %	1 %	3 %	10 %
Porcentaje de municipios que consideran el servicio como una prioridad en la cabecera municipal	72 %	5 %	6 %	1 %	0.6 %	0.8 %	2 %	8 %

Fuente: Elaboración propia con información de García del Castillo y Gómez (en Cabrero y Arellano, 2011).

### Reflexiones finales

Tal parece que las ventajas de las APP son claras. Permiten generar mayor eficiencia, dotan de una mayor especialización a la prestación de servicios y son focos que atraen mayor inversión. En general, el uso de las APP puede hacer de la prestación de servicios públicos una acción eficaz y de alto impacto. Sin embargo, el proceso para introducir este tipo de alianzas debe de ser gradual. Se necesita pues pasar por un lapso de aprendizaje que de luz sobre las mejores medidas contractuales aplicables para cada contexto y que también ayude a vislumbrar los esquemas regulatorios más eficaces. Podría ser deseable en México contar en el largo plazo con un esquema de regulación basado en la cooperación. No obstante, ante la ausencia de un mercado competitivo en nuestro país, tal parece que la medida adecuada en el corto plazo sería una regulación de carácter técnico.

Resulta crucial también comprender que las asimetrías horizontales municipales en México son muy marcadas. Por ello, el grado de privatización que se pretenda dependerá de las necesidades específicas de cada municipio. En este sentido es importante señalar que las APP son sólo un mecanismo para incrementar la eficiencia en la gestión y no debe tomarse como la única vía. Más importante aún resulta atender a las realidades específicas de los gobiernos locales para fortalecer sus capacidades institucionales e incentivar su capacidad de innovación.

Para un efectivo uso de las APP en México se presentan tres recomendaciones puntuales. En primer lugar, es imperante transparentar los procesos de asignación de concesiones para generar confianza tanto en los ciudadanos como en las empresas que busquen insertarse en el mercado. Segundo, la evaluación permanente de la calidad de los servicios por parte de la ciudadanía es un elemento fundamental puesto que son los ciudadanos los destinatarios últimos del servicio y quienes verán satisfechas sus necesidades. En un sentido coloquial, esto es un termómetro que le permitirá conocer al gobierno local sobre la idoneidad de la APP. Finalmente, un esquema realmente efectivo de APP podrá darse solamente en la medida en la que se reduzcan las asimetrías horizontales por tipo de municipio.

## **Bibliografía**

- Cabrero, E. y Arellano, D. (2011) *Los gobiernos municipales a debate. Un análisis de la institución municipal a través de la Encuesta INEGI 2009*, México: CIDE.
- Cabrero, E. (1996), *Los dilemas de a modernización municipal*. México: Porrúa-CIDE
- INEGI, *Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009*.
- Lorrain, D. (1997), *Gestión del agua. Experiencias francesas en el mundo*. Francia: Hydrocom Editions.
- OCDE (2001), *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OCDE.

## Currículum Dr. Enrique Cabrero Mendoza

Enrique Cabrero Mendoza cursó la licenciatura en Administración en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México (1977); obtuvo la Maestría en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas – CIDE– A.C., México (1980); el Programa de Perfeccionamiento Pedagógico por el Centre d'Enseignement Supérieur des Affaires, **CESA**, Francia, (1982); y el Doctorado en Ciencias de Gestión por la Escuela H.E.C, Francia; (2001). Ha sido profesor visitante en: L'Ecole Normale Supérieure (**ENS**) en Francia; en la Universidad de Birmingham en Gran Bretaña; y en la Universidad Autónoma de Barcelona en España, entre otras. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT nivel III. Actualmente es profesor-investigador de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y, a partir de 2004, es también Director General de dicha institución. Sus líneas de investigación comprenden los temas de gestión municipal, políticas descentralizadoras y análisis organizacional y federalismo fiscal.