

Asociaciones Público-Privadas para la Prestación de Servicios Públicos Municipales



Enrique Cabrero Mendoza

9° Foro Internacional Desde lo Local

-San Luis Potosí, S.L.P., 26 de septiembre de 2012-

Plan de la sesión:

1. El nuevo panorama de los gobiernos locales
2. Diversos esquemas para la prestación de servicios públicos
3. Las asociaciones público-privadas
 - Tipos de alianzas
 - Condiciones
 - Ventajas y riesgos
 - Panorama mexicano
4. Reflexiones finales

El nuevo contexto de los gobiernos locales

- **La nueva economía** requiere gobiernos locales activos y vinculados al desarrollo
- **La nueva cultura democrática** requiere prácticas de proximidad y mecanismos de democracia directa
- **La nueva sociedad** exige vigilar la acción pública y un gobierno que ofrezca resultados

El proceso de descentralización en México y los gobiernos locales.

- Las reformas de 1983 y de 1999 **al artículo 115 constitucional** buscaron dotar de tres atribuciones a los municipios:
 - Prestación de servicios públicos
 - Cobro del impuesto predial
 - Facultad para administrar el uso de suelo y los planes de desarrollo.
- Las reformas al artículo 115 pretendían:
 - Dotar de mayor participación de los gobiernos estatales y municipales en el diseño e implementación de las políticas públicas mediante el otorgamiento de mayores atribuciones y responsabilidades.
 - Establecer a los gobiernos subnacionales como actores determinantes en la política local y nacional.

Resultados del proceso descentralizador

- Sin embargo, ningún esfuerzo de reforma ha incidido sobre el fortalecimiento de capacidades administrativas de gobiernos locales.
 - Tratamiento homogéneo a realidades municipales heterogéneas.
- Esto impide que puedan cumplir de manera eficaz y eficiente con una de sus principales atribuciones que es la **prestación de servicios públicos**.
- Ante los problemas que representa el marco institucional actual, se pueden encontrar soluciones para entregar mejores servicios a la población.
 - Una de ellas son las **asociaciones público-privadas**

Necesidad de nuevos esquemas de prestación de servicios públicos

- Cambio en los enfoques de prestación de servicios.
 - Hacer la intervención pública más efectiva.
- Crecimiento de espacios urbanos
 - Expansión de necesidades de infraestructura.
 - Costo de inversión significativo
- Nuevos desarrollos tecnológicos
 - Necesidad por una creciente especialización técnica

Diversos esquemas de prestación de servicios públicos

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

Fuente: García del Castillo y Gómez (en Cabrero y Arellano, 2011).

Importancia de la inclusión del sector privado en la prestación de servicios públicos

- La necesidad de infraestructura trae consigo la importancia de que empresas de gran tamaño intervengan para proveer servicios.
- Los elementos que pueden aportar las grandes empresas son:
 - **Dominio tecnológico**
 - **Capacidad financiera**
 - **Capacidad de continuidad**
 - **Elaborar un marco de acción ante entornos institucionales inestables**

Esquemas de alianzas público-privadas

| Tipo | Características |
|---|--|
| Contrato de servicios. | Supervisión al contratista por parte del gobierno. Operación y mantenimiento del servicio. |
| Contrato de administración. | Agencia privada asume la operación, mantenimiento y administración del servicio. |
| Contrato por arrendamiento. | Gobierno responsable de la inversión fija y el contratista asume los riesgos comerciales, el financiamiento del capital laboral y el mantenimiento de los activos. |
| Contrato de concesión. | Privado asume la responsabilidad, construcción, operación o ampliación por un tiempo definido y los activos regresarán después de un tiempo al gobierno. |
| Contrato de Construcción - Operación – Transferencia. | 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)

Condiciones para las alianzas público/privadas

- Que exista una rentabilidad para el prestador de servicios privado.
- Experiencia de la empresa privada
 - Que le permita tener costos bajos, mejorar el servicio y mantener los precios.
- Generación de un mercado de agencias prestadoras de servicios.
 - Garantizar un juego de mercado y nivel de eficiencia apropiado.
- **Capacidad regulatoria del municipio.**

Capacidad regulatoria del municipio

- Prestación de servicios con relación a un **bien público**.
 - Responsabilidad **compartida**, *NO delegada*.
- Dos tipos de regulación:
 - Técnica y de monitoreo (caso Inglés)
 - Muy costosa en términos financieros.
 - Cooperación (caso francés)
 - Necesidad de cambio institucional.

El caso francés

- Muestra que es posible alcanzar un **equilibrio** entre (a) **regulación**, (b) **desarrollo eficiente** y (c) **la capacidad de control del servicio**.
- Esto se da mediante cooperación, equilibrio financiero y flexibilidad institucional → **mística de la confianza**
- Tres instrumentos:
 - Regulación por el mercado (competencia).
 - Regulación por reputación.
 - Regulación política.

Más allá de la regulación

- No basta con regulaciones y contratos, es necesario reunir ciertas condiciones necesarias antes de la acción:
 - Conocer el apoyo que tienen las autoridades locales.
 - Conocimiento de los límites del terreno público.
 - Calidad de los fundamentos jurídicos para arreglar disputas y conflictos de interés.

Ventajas de los esquemas mixtos público-privados

- Puede dotar de un nivel de eficiencia apropiado la prestación de servicios públicos municipales:
 - Mayor capacidad técnica.
 - Menores costos.
 - Mayor especialización lo que desemboca en una mejor administración.
 - Libera de presiones al municipio.
- Puede mejorar la gobernanza local
 - Intervención pública más efectiva para la provisión de servicios.
- Se pueden adaptar las acciones a las necesidades de los gobiernos locales.

Riesgos de los esquemas mixtos público-privados

- Alejarse del servicio concesionado
 - Pérdida en el dominio de la prestación del servicio
 - Mayor dependencia en los concesionarios.
 - Importancia de un sistema eficaz de regulación.
- Desligarse completamente del bien o servicio concesionado.
 - Incapacidad para regular.
 - No se conoce el grado de cumplimiento del privado.

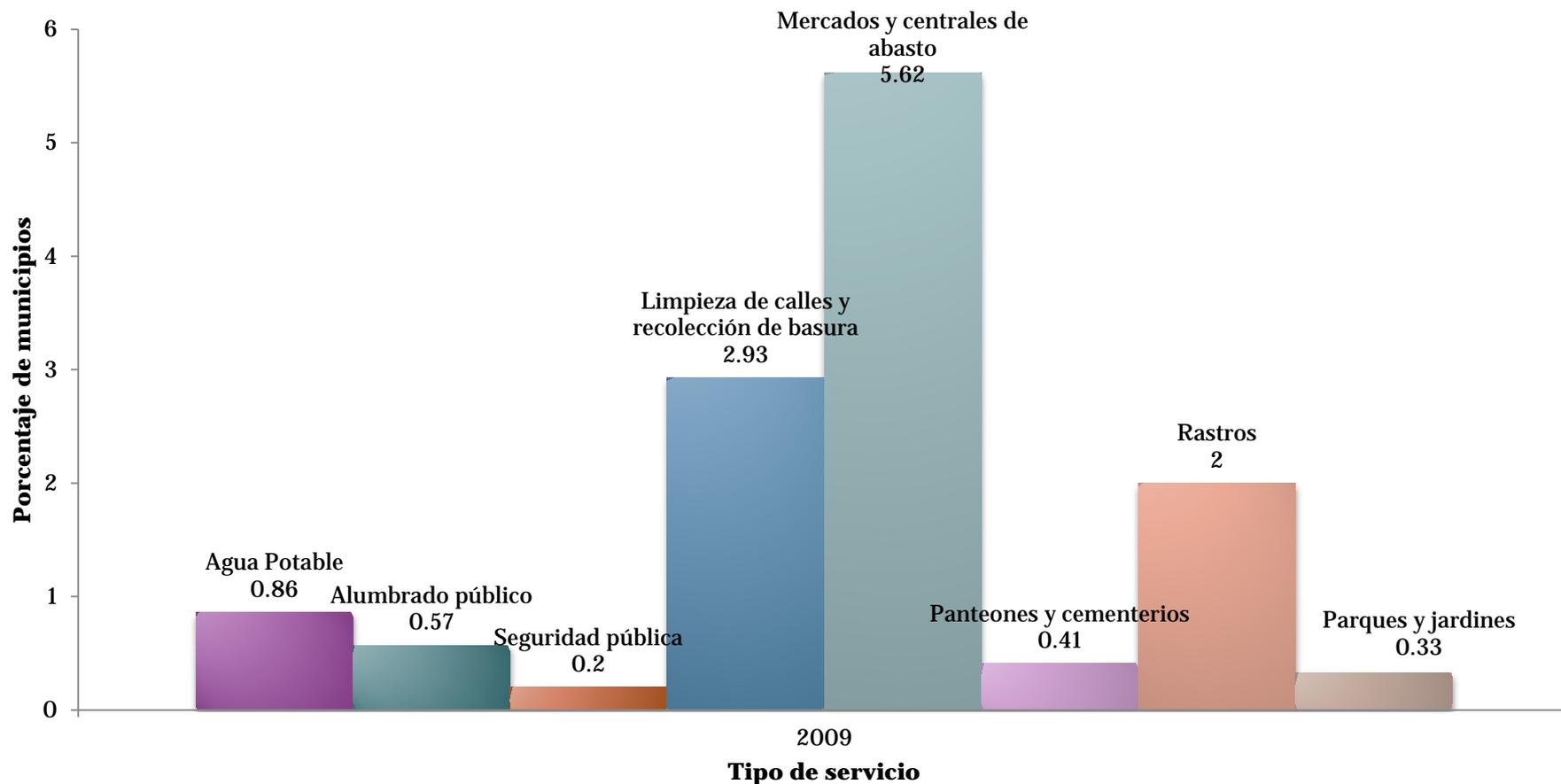
Leyes y normas para las Asociaciones Público Privadas (APP)

- **Ley de Asociaciones Público Privadas (16-01-2012).**
 - Regulación de carácter técnico y de monitoreo.
 - SHCP como entidad encargada de interpretar la ley y emite lineamientos.
 - Se requiere que el proyecto sea a largo plazo, sin identificar qué se establece por “largo plazo”
- **Actualmente hay 25 estados con marco jurídico en materia de APP.**
- **Casos:**
 - **Agua**
 - Tepeji del Río- La Comisión de Agua y Alcantarillado adjudicó en 2008 y por 18 años la construcción y operación de una Planta de Tratamiento de Efluentes.
 - Cancún- Alianza para prestar servicios de agua potable y tratamiento de aguas residuales con la empresa DHC-Aguakan.
 - **Transporte**
 - El Sistema de Transporte Colectivo Metro firmó un contrato de prestación de servicios en 2010 por 15 años, para el arrendamiento de 30 trenes de la línea 12

Los municipios mexicanos y la prestación de servicios (2009)

| | 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 % |

Panorama en México de la prestación de servicios públicos en asociaciones público-privadas (2009)



Reflexiones

- Ventajas claras de las asociaciones: mayor eficiencia, mayor especialización y más amplias fuentes de financiamiento.
- Tiene que ser un proceso gradual.
 - Aprendizaje sobre la idoneidad en las medidas contractuales contextuales y los esquemas regulatorios más eficaces.
- La *regulación técnica* en México parece ser un mejor esquema ante la ausencia de un mercado competitivo.
- El grado de privatización depende de cada municipio.
- Las mezclas público-privadas son **sólo un mecanismo** para incrementar la eficiencia en la gestión y no deben tomarse como la única vía.
 - Es necesario fortalecer las capacidades institucionales
 - Capacidad innovadora de los municipios mexicanos.

Reflexiones (2)

- **Recomendaciones**
 - Procesos más transparentes de asignación de concesiones.
 - Evaluación permanente por parte de la ciudadanía sobre la calidad de los servicios.
 - Reducir asimetrías horizontales por tipo de municipio para proveer esquemas realmente efectivos para las alianzas público-privadas.

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.