

Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México

Alejandro Villagómez

En los años recientes se observa una creciente participación de la inversión privada en ámbitos de operación tradicionales del sector público y se ha extendido prácticamente a todos los sectores de la economía. Este movimiento hacia la privatización es global, y en México se acentuó a últimas fechas como parte de un programa de reforma estructural que buscaba incrementar la eficiencia y el dinamismo de la economía, basado en señales de mercado, en tanto se abría al capital internacional y a la competencia. Los objetivos más importantes en estos programas de privatización son el de mejorar la eficiencia económica y el de reducir el déficit en el presupuesto público. Este último objetivo se obtiene inmediatamente al sustituir la inversión pública con la privada, mientras que la eficiencia requiere de más tiempo, por ejemplo en la medida en que se incorporan nuevas técnicas administrativas.

Este proceso de privatización conduce a una reasignación de los derechos de propiedad de un conjunto de activos, lo cual repercute en los objetivos de sus "propietarios". Cambios en esta asignación conducen a estructuras de incentivos diferentes que afectan el comportamiento de la dirección y de la empresa en su conjunto, e influyen en la eficiencia interna y de asignación de la empresa. Sin embargo, debe hacerse hincapié en que las ganancias en eficiencia no sólo resultan

Alejandro Villagómez es investigador de la División de Economía del CIDE.

Roberto Torres ayudó en la recopilación de información sobre los casos que se señalan en la última sección de este documento. Agradezco los comentarios y sugerencias de un dictaminador anónimo. Como siempre, los errores son responsabilidad exclusiva del autor.

del mero traspaso de los derechos de propiedad de un sector a otro, y que dependen fundamentalmente de una estructura que genere los incentivos adecuados para una organización y administración eficaces. Es decir, dependerá de la efectividad en las actividades de supervisión, el grado de competencia en el mercado y las políticas de regulación.

Los arreglos institucionales que permiten la participación del sector privado en actividades operadas por el sector público son diversos. Es usual referirse a una transferencia total o parcial de los activos públicos hacia el sector privado. Sin embargo, este mecanismo de desincorporación de empresas no siempre es adecuado ni factible, ya que pueden existir impedimentos de orden técnico, económico, financiero, legal o político. Por ejemplo, la existencia de sistemas financieros poco desarrollados, deficiencias administrativas, severas distorsiones en precios y productos, problemas laborales significativos, impedimentos constitucionales, etc. En este caso, los posibles beneficios de la participación privada pueden obtenerse mediante su incorporación "parcial" en la construcción, operación o administración de una actividad, manteniéndose la propiedad última de los activos en manos del Estado. Hay una gran variedad de mecanismos que permiten la participación "conjunta" del sector privado y el público y que no implican una transferencia de los derechos de propiedad. Estos mecanismos son de particular importancia en esferas como la de la extracción petrolera, la refinación, la generación de electricidad, las telecomunicaciones, infraestructura y la provisión de servicios municipales.

Este documento tiene como objetivo presentar tales arreglos institucionales en el marco de la experiencia reciente en México, y constituirse un texto de referencia para los agentes, tanto públicos como privados, involucrados en este proceso. Gran parte del material presentado se basa en la literatura generada recientemente por organismos internacionales y otras entidades involucradas en este proceso. Además, en la primera sección se hace un sumario de los principales esquemas contractuales que permiten la participación del sector privado en proyectos gubernamentales. Enseguida se presenta una discusión comparativa sobre estos contratos, criterios para su selección y tratamiento de los riesgos; después se muestra una selección de casos que operan con estos mecanismos específicos y que constituyen la experiencia reciente en México. Al final se hacen algunos comentarios sobre el tema.

Esquemas contractuales alternativos

Las alternativas consideradas en esta sección representan distintos grados de involucramiento del sector privado en el proceso de planeación, diseño de políticas, operación, administración y financiamiento de la inversión de un proyecto. Estas opciones son: 1) contrato de servicios; 2) contrato de administración; 3) contrato de arrendamiento; 4) contrato de concesión, y 5) contrato COT (Construcción-Operación-Transferencia). Debemos subrayar que éstos no son los únicos mecanismos sino que son los más representativos por ser utilizados con mayor frecuencia (véase cuadro 1). También debemos señalar que estas opciones no son excluyentes, puede utilizarse una combinación de ellas, o utilizarse secuencialmente, ya que implican distintos niveles de participación privada y de complejidad contractual. A continuación se presenta una breve descripción de cada mecanismo.

1) Contrato de servicios

El contrato de servicios es el más simple mecanismo de los presentados en este documento y consiste en convenir servicios en actividades específicas de operación y mantenimiento con el sector privado. El contrato tiene, por lo general, una duración menor a 5 años, suficientes para permitir la capitalización de la adquisición de equipo especializado. Como señala Kessides (1993), en este esquema el sector público fija los criterios básicos para el desempeño de la actividad, evalúa a los postulantes, supervisa al contratista, paga una cuota fija acordada por los servicios y mantiene los riesgos comerciales.

2) Contrato de administración

Este contrato otorga mayor responsabilidad al sector privado que en el caso anterior, al incluir operaciones más amplias de mantenimiento y operación. Por medio del contrato de administración el sector público puede adquirir un paquete integrado por instrumentos administrativos, técnicos y de otra índole por parte del sector privado. La propiedad es retenida por el sector público y el control administrativo se deposita en un administrador privado. Por lo general estos contratos se establecen por periodos de 3 a 5 años y el contratista privado obtiene al

Cuadro 1. Principales características de los arreglos institucionales para la participación del sector privado

Función	Contrato				COT
	Servicios	Administración	Arrendamiento	Concesión	
Propiedad activos	Pública	Pública	Pública (mayoría)	Pública (mayoría)	Pública (mayoría)
Control en el diseño y formulación de política	Público	Público	Público negociado con el operador privado	Público negociado con el operador privado	Público negociado con el operador privado
Financiamiento de capital	Público	Público	Público	Privado	Privado
Financiamiento capital de trabajo	Público con los ingresos generados	Público con los ingresos generados	Contratista privado	Contratista privado	Contratista privado
Ejecución de la inversión	Contratista privado para servicios específicos	Público privado	Público privado	Privado	Privado
Operación y mantenimiento	Contratista privado para servicios específicos	Privado	Privado	Privado	Privado
Autoridad administrativa	Empresa pública	Operador privado	Operador privado	Operador privado	Operador privado
Riesgo comercial	Empresa pública	Principalmente público	Contratista privado	Contratista privado	Contratista privado
Base para la compensación al contratista	Pago fijo basado en los servicios	Pago basado en servicios y resultados	Basado en resultados, neto del pago al contratista por el uso de los activos fijos	Basado en resultados, neto del pago al contratista por el uso de los activos fijos	Basado en resultados, neto del pago al contratista por el uso de los activos fijos
Duración	Menos de 5 años	3-5 años	5-10 años	10-30 años	15-30 años o más

Fuente: Kessides (1993).

menos una parte de su compensación en función del desempeño de la compañía, por lo que interviene con parte del riesgo comercial. De acuerdo con Hegstad y Newport (1987), este tipo de contratos se utiliza para resolver problemas discretos asociados con la estrategia, organización, sistemas y procedimientos; problemas específicos de naturaleza básica causados por ineficiencias técnicas o administrativas, o problemas más complejos resultado de la mezcla de ambas. Dichos autores señalan que para que estos contratos sean exitosos deben darse al menos los siguientes factores: el negocio debe ser viable; el Estado debe estar convencido de que este contrato es la vía adecuada para alcanzar los objetivos y, por último, el Estado debe depositar en el administrador autoridad suficiente para alcanzar los objetivos fijados, lo cual es fundamental para lograr mayor eficiencia.

3) Contrato de arrendamiento

En este mecanismo el propietario de los activos (arrendador) transfiere su uso al arrendatario (contratista), quien tiene la obligación contractual de pagar una renta al arrendador. Generalmente el pago es fijo, aunque puede prorratearse con base en las necesidades del arrendatario. El rasgo fundamental del arrendamiento es la separación entre uso y propiedad. De hecho, con excepción de los casos en que se señala la opción de compra, el arrendador mantiene el título de propiedad de los activos durante y después del periodo del arrendamiento. Algunos de los elementos que favorecen esta opción son el bajo requerimiento de gasto inicial y la posible flexibilidad en los términos del contrato en relación con los pagos por parte del arrendatario. Kessides (1993) pone énfasis en algunas de las características de este mecanismo: el arrendador es el responsable de la inversión fija y del pago de la deuda. Por su parte, el arrendatario asume todos los riesgos comerciales, tiene que financiar el capital de trabajo y los gastos de reposición de corto plazo de los activos, pero no adquiere el compromiso de una inversión mayor. Usualmente la duración del contrato es de 5 a 10 años, correspondientes al periodo de amortización. Las ganancias del contratista son la diferencia entre los ingresos brutos de la actividad y la suma de los costos operativos y las rentas. El contrato debe especificar el mantenimiento requerido para proteger las condiciones de las instalaciones durante el periodo de arrendamiento; los indicadores de desempeño aplicados para juzgar la calidad del servicio; los procedi-

mientos para hacer cumplir los acuerdos, sanciones y la resolución a otras disputas.

Existe una amplia diversidad de transacciones enmarcadas en el arrendamiento, que van desde los casos en que sólo se busca obtener los derechos de uso de un bien por un periodo corto, hasta los casos en que este procedimiento es un medio para que el arrendatario pueda financiar la adquisición de los activos arrendados.¹ Enseguida nos referiremos a dos formas generales de arrendamiento.²

Arrendamiento financiero

Consiste en una transacción financiera cuyo objetivo es proveer recursos para el uso de un activo con el mayor rendimiento posible. El equipo arrendado se amortiza totalmente durante el periodo del contrato de tal suerte que el arrendador recupera su inversión, el pago de los intereses de su deuda y las ganancias del servicio. En él puede considerarse la opción de compra para el arrendatario al expirar el contrato. En este esquema, el arrendatario es el responsable del seguro y del mantenimiento y adquiere cualquier responsabilidad de pérdida física o económica y de obsolescencia técnica.

Arrendamiento operativo

Es una transacción de corto plazo mediante la cual el arrendatario adquiere el uso de un equipo por una parte de su vida útil. El equipo

¹ Una discusión completa sobre las diversas modalidades de contratos de arrendamiento y sus implicaciones puede encontrarse en un documento publicado por el Centro sobre Corporaciones Transnacionales de las Naciones Unidas y publicado en 1984 (véanse las Referencias bibliográficas).

² En la literatura fiscal se hace referencia a arrendamientos "puros" y arrendamientos "financieros". El primero se define como "aquel contrato por el que se obliga una persona física o moral a otorgar el uso y goce respecto de un bien a otra persona física o moral quien a su vez en contraprestación debe efectuar un pago convenido por cierto periodo..." El arrendamiento financiero es "aquel contrato por medio del cual se obliga a una de las partes a financiar la adquisición de un bien mueble o inmueble durante un plazo previamente pactado e irrevocable para ambas partes, que forma parte del activo fijo de otra persona física o moral..." Dentro de la taxonomía presentada en el texto y que proviene de documentos elaborados por diversos organismos como el Banco Mundial y las Naciones Unidas, el arrendamiento puro definido en esta nota se asemeja al arrendamiento operativo del texto. La clasificación que se presenta en nuestro trabajo sigue a la presentada en "Financial Innovations for Industrial Development" (véanse las Referencias bibliográficas).

no se amortiza totalmente y las ganancias del arrendador dependen de la renta de varios contratos a futuro o de la venta del equipo. En este caso, es el arrendador quien debe cubrir el seguro, el mantenimiento y el riesgo de obsolescencia. Desde el punto de vista del arrendador, los arrendamientos operativos son viables sólo cuando existe claramente un valor de mercado secundario.

4) Contrato de concesión

El contrato de concesión puede pensarse como una extensión del arrendamiento. Este esquema funciona del modo que sigue: una compañía privada contrata con el gobierno la construcción o ampliación y operación de un proyecto por un periodo acordado, revirtiéndose los activos al sector público después de concluida la concesión. El contratista asume por entero el riesgo comercial, paga derechos al gobierno y se hace cargo de todas las inversiones y tareas de mantenimiento mientras tiene la concesión, en tanto que los planes de inversión y su implementación son sujetos de revisión por la autoridad que emite el contrato. En general, estos contratos duran de 15 a 30 años, tiempo suficiente para que los concesionarios recuperen su inversión, y pueden ser renovados. El éxito de estos convenios depende en gran medida de su claridad para especificar aspectos cruciales como la compensación del contratista, la cual debe ser suficiente para cubrir los gastos de operación, así como el pago de deuda y la depreciación de la inversión. Como destaca Kessides (1993), es importante que estos contratos tengan en cuenta incentivos destinados a los contratistas para así evitar que éstos consuman los activos hacia el fin de la concesión.

5) Contrato COT (Construcción-Operación-Transferencia)

El contrato COT se basa en un arreglo de tipo concesionario, en el cual los proyectos son ejecutados mediante financiamiento y administración del sector privado, pero la propiedad de los activos fijos y el derecho a obtener los ingresos de dichos activos son transferidos al gobierno al vencimiento del contrato. Una característica importante del COT es la de ser un mecanismo de financiamiento de capital con responsabilidad limitada. Es decir, el pago de los costos de capital del proyecto es proporcional a los flujos de ingreso generados por el proyecto mismo. En

este esquema, uno o más inversionistas privados son autorizados para formar una compañía cuyo fin exclusivo será el de "construir" y "operar" las instalaciones durante la concesión. Esta compañía se encarga de obtener el financiamiento para el proyecto dentro de un esquema en el cual la responsabilidad de repago recae sobre sus activos y no sobre los patrocinadores del proyecto o el gobierno. El contrato se otorga por un lapso de 20 a 30 años (generalmente renovable), tiempo durante el cual la compañía espera obtener suficientes ingresos para cubrir los gastos de operación, el servicio regular de deuda y generar un retorno razonable a los accionistas.

La complejidad de los contratos COT depende de los agentes involucrados (por ejemplo, la inclusión de participantes extranjeros) y de la magnitud del proyecto. Debe mencionarse que aun cuando este tipo de contrato COT es el más utilizado, existen variantes como los contratos CPO (Construcción-Propiedad-Operación), los cuales no vuelven a transferirse al gobierno, o los contratos CAOT (Construcción-Arrendamiento-Operación-Transferencia). Augenblick y Scott (1990) exponen ampliamente su estructura y funcionamiento. Aquí sólo destacaremos los siguientes componentes típicos en un arreglo COT:

a) Se crea la compañía del proyecto, cuyos integrantes son los inversionistas privados interesados en el proyecto (la constructora y los proveedores de equipos y materiales). En algunos casos puede considerarse la participación minoritaria del gobierno, pero esto debe ser analizado cuidadosamente.

b) Se determina la estructura contractual. El contrato debe definir claramente los términos bajo los cuales se elaborará y operará el proyecto, determinar la estructura básica de financiamiento y ofrecer la normatividad de la participación, tanto en cuanto a los riesgos como a las ganancias. Estos acuerdos permiten separar legalmente la propiedad de los activos de los derechos de apropiación de los ingresos.

c) La estructura de financiamiento incluye, generalmente, una combinación de capital de riesgo (acciones) y deuda de bancos comerciales, internacionales u organismos multilaterales. En algunos casos puede utilizarse deuda subordinada para proteger a la deuda *senior* en lugar de capital de riesgo.

d) La fuente de ingresos es un elemento fundamental pues define la viabilidad del proyecto. Deben ser suficientes para pagar el principal, los intereses, y ofrecer un retorno a los accionistas que sea adecuado a los riesgos de la inversión. Estas fuentes son normalmente un

contrato de largo plazo con el gobierno (ingresos contractuales) o la venta directa de los servicios al cliente. Este último impone mayor riesgo a la compañía.

e) El contrato debe estipular con claridad la transferencia de la propiedad al gobierno una vez concluida la concesión. Esta transferencia puede requerir de un pago final a los inversionistas, basado en criterios financieros. Este pago se condiciona a la inspección de las instalaciones y a la certificación de que fueron mantenidas adecuadamente y se encuentran aún en condiciones de operación. Si el retorno del proyecto fue estipulado en un monto suficiente para el pago de los inversionistas, la transferencia final sólo involucra un pago simbólico. En este caso, la responsabilidad de la compañía de mantener adecuadamente las instalaciones debe hacerse cumplir de otra forma.

El proceso de selección del contrato adecuado

La característica común más importante de estos arreglos institucionales es que el gobierno mantiene, en última instancia, los derechos de propiedad de los activos de que se trata. El grado de participación privada y la complejidad de su estructura contractual difieren. Los contratos de servicio y administración son los más simples y comúnmente implican contratar una compañía para realizar servicios específicos en una empresa por una cantidad fija, pero el riesgo financiero lo mantiene el gobierno. Estos arreglos institucionales atacan generalmente problemas discretos asociados con estrategias organizativas, de sistemas y de procedimientos, aunque también se destinan a la solución de problemas técnicos y administrativos más fundamentales.

El arrendamiento implica una mayor participación privada en el financiamiento de una actividad. Comparado con la compra de un activo mediante un crédito bancario, el arrendamiento presenta diversas ventajas ya que normalmente no requiere de depósitos o pagos adelantados, además de que es más flexible que los contratos de deuda. En algunos casos se consideran diversas ventajas fiscales, como serían bonificaciones de capital para el arrendatario e incentivos fiscales para el arrendador. Sin embargo, el arrendamiento suele ser más costoso, en particular cuando se obtiene de empresas especializadas porque trabajan con márgenes más altos. Estos márgenes compensan su mayor habilidad, su especialización en técnicas de arrendamiento, una respuesta más rápida a las solicitudes y mayor flexibilidad, además

del premio de riesgo resultante del riesgo más alto de los proyectos considerados.

Las concesiones ofrecen un mayor grado de participación privada y de complejidad contractual que los mecanismos anteriores. A diferencia de los arrendamientos, las concesiones implican un gasto de inversión, así como un papel significativo en la administración de los activos o instalaciones. Aunque las concesiones son el antecedente más directo de los contratos COT, siendo similares desde el punto de vista contractual, difieren en cuanto a oportunidades en el mercado. Como señala Israel (1993), en los contratos COT el énfasis recae en la etapa de construcción, razón por la cual los consorcios generalmente están encabezados por un contratista especializado, mientras que las concesiones se concentran más en la administración de un sistema, como sería una empresa de servicios públicos. Es muy frecuente que las concesiones se otorguen para ampliar y operar servicios existentes, y han sido distintivas del sector de agua y alcantarillado, aunque se han extendido a otros servicios en infraestructura. Por su parte, los proyectos COT se destinan a proyectos totalmente nuevos.

Los contratos COT presentan mayor complejidad contractual y participación del sector privado. Estos contratos ayudan a solucionar el problema del financiamiento de inversión pública a través del presupuesto gubernamental y permiten separar los elementos financieros de los riesgos asociados, ya que el financiamiento realizado con la movilización de recursos del sector privado se basa en los flujos de ingreso anticipados del proyecto y son de responsabilidad limitada. Esto permite definir el papel gubernamental en términos de financiamiento, riesgo y gastos operativos de una manera más clara, ya que generalmente el sector privado acepta los riesgos comerciales. Una desventaja de este esquema es que puede ser más costoso que en el caso de haber un financiamiento por medio de crédito gubernamental, a causa del mayor riesgo de los prestamistas. Además, la negociación y diseño de estos contratos puede consumir mucho tiempo, dependiendo de la magnitud del proyecto. Los contratos COT han proliferado en el sector de energía y de transporte masivo y carretero, aunque también están presentes en telecomunicaciones y otros. Con frecuencia se aplican en proyectos de costos muy altos, ya que los arreglos financieros y de ingeniería son complejos y deben adecuarse a la estructura de provisiones de seguridad que satisfagan a los prestamistas.

Es importante señalar que la selección de un tipo de arreglo institucional es particular a cada proyecto y requiere considerar, evaluar

y ponderar factores técnicos, económicos, financieros, legales y políticos, lo que impide generar reglas únicas. Sin embargo, es posible establecer los siguientes criterios generales, discutidos en la literatura existente, y basados en factores que podrían considerarse decisivos:

a) *Naturaleza de la actividad.* Si bien es cierto que con la participación del sector privado se busca mejorar la producción y prestación de un bien o servicio introduciendo incentivos de mercado y competitividad, no todas las actividades cumplen los requisitos para ser suministrados enteramente mediante mercados competitivos, en cuyo caso es necesario determinar el tipo de participación privada que resulta adecuada a la actividad de que se trate. Debe considerarse la naturaleza del bien, la posibilidad de que existan economías a escala y de alcance, la existencia de costos hundidos³ importantes, la existencia de sustitutos cercanos, etcétera.⁴

b) *Objetivos planteados por el sector público y beneficios que se buscan con la participación del sector privado.* Existen varios objetivos que justificarían la participación del sector privado en actividades gubernamentales. Entre los más importantes estarían: *i)* desahogo presupuestal del cargo financiero que implica la propiedad y administración de una actividad pública; *ii)* incrementar la eficiencia en la producción, administración y provisión de una actividad; *iii)* fomentar la competitividad; *iv)* desconcentrar la propiedad; y *v)* obtener ingresos por la venta de activos. Por otra parte, los beneficios que se buscan con la participación privada son diversos. Entre éstos destacan: *i)* mejorar la eficiencia en la producción; *ii)* mejorar la administración y operación de la actividad; y *iii)* movilizar recursos financieros privados para financiar estas actividades.

c) *Efectividad del mecanismo.* La efectividad depende en parte de sus ventajas comparativas frente a otro mecanismo. Por ejemplo, si la cuestión que se busca enfrentar proviene de problemas administrativos, la solución sería un contrato de administración, en tanto que si el problema es además de orden tecnológico e institucional, entonces una venta parcial podría ser recomendable. Sin embargo, si existe una falta de inversionistas privados de alta calidad, una alternativa más adecuada puede ser el arrendamiento de los activos. Las concesiones y, en

³ Se considera un costo de capital como "hundido" en la medida que no pueda ser recuperado para otros usos, como sería el caso de equipos especializados y algunas instalaciones fijas.

⁴ Este punto se discute ampliamente en Kessides (1993).

especial, los contratos COT permiten solucionar problemas presupuestales, además de ofrecer una asignación más eficiente de responsabilidades y riesgos.

d) *Disponibilidad del mecanismo.* Una solución puede ser efectiva pero no estar disponible. Por ejemplo, los arrendamientos podrían descartarse a causa de una posición financiera deficiente de la empresa o al precario estado físico de las instalaciones. Además, un sistema financiero poco desarrollado haría difícil, o prácticamente imposible, el uso de concesiones o contratos COT.

e) *Aceptabilidad del mecanismo.* El aspecto de la aceptabilidad política es fundamental. Por ejemplo, la venta total puede solucionar los problemas de una empresa pública, pero el arrendamiento de las instalaciones y la retención de la propiedad puede ser percibido por el gobierno como una alternativa más aceptable. En este sentido, lo concerniente a la aceptabilidad puede modificar radicalmente la preferencia por un mecanismo en particular. Por ejemplo, si una empresa pública enfrenta serios problemas institucionales, técnicos y administrativos, la solución deseable sería, en orden de prioridad, su venta total o parcial, un arrendamiento, o un contrato de administración. En términos de aceptabilidad política, el orden puede invertirse si se trata de favorecer la propiedad estatal. En este caso un contrato de administración permite mantener la propiedad y el control político, mientras que el arrendamiento permite conservar la propiedad de los activos, pero no el control administrativo y de la política. Por último, una venta total o parcial implica pérdida de propiedad y control.

f) *Costo.* Sin duda este punto es fundamental en la selección del arreglo y debe analizarse proyecto por proyecto. Enseguida señalo algunas ideas generales. El costo de la deuda (*senior*) para una compañía privada es mayor que para el gobierno porque las tasas de interés para la deuda soberana son menores. El costo del capital de riesgo también es más caro que el de la deuda soberana de largo plazo, ya que los accionistas pedirán un premio mayor por el riesgo. Sin embargo, dada la diversidad de objetivos y posibles beneficios de cada mecanismo, una decisión exhaustiva debe considerar un concepto de costo del proyecto más amplio que una comparación simple entre tasas de retorno sobre deuda y capital de riesgo. Este costo debe considerar beneficios, como son la posibilidad de menores costos e introducción de innovaciones tecnológicas durante las fases de diseño y construcción; una administración más dinámica y consciente de los costos y de las necesidades del mercado; una reducción en costos resultado de una mayor

eficiencia en la participación de capital de riesgo y su promesa de largo plazo. También existe el beneficio de la adicionalidad por el aumento de recursos de inversión disponibles para inversión, así como una solución a problemas de congestión presupuestal. Además, existen beneficios provenientes de la asignación de riesgos entre el sector público y el privado.

Un punto importante a considerar en el proceso de incorporación del sector privado es el referido a la separación de riesgos y responsabilidades entre éste y el sector público. La obtención de posibles beneficios en la implementación de estos mecanismos, así como su éxito, procederá de un apropiado tratamiento de los distintos riesgos, entre los que destacan:

a) Riesgos de construcción, que incluyen a los resultantes de la posibilidad de que los costos de construcción aumenten por encima de los costos presupuestados originalmente, y el riesgo de que existan retrasos en los tiempos de terminación de obra.

b) Riesgos de operación, que consideran la posibilidad de que una vez concluida la obra, ésta no opere como se esperaba. Estos riesgos incluyen cuestiones como la disponibilidad de las instalaciones, cambios en los precios presupuestados de los insumos básicos, daños y fallas en los equipos, problemas laborales o experiencia operativa del contratista.

c) Riesgo producto de problemas con el flujo de ingresos generados por el proyecto, el cual puede ser menor al esperado. Esto es importante ya que el pago de los contratos o de las deudas se sustenta en estos ingresos.

d) Otros riesgos comerciales que sí son asegurable, tales como accidentes, daños a terceros, compensaciones laborales, etcétera.

e) Riesgos de fuerza mayor, que no son asegurable.

f) Riesgo inflacionario, que afecta la fijación de tarifas o rentas.

g) Cuando el financiamiento se realiza con capital foráneo, se agrega el riesgo cambiario.

h) También deben considerarse riesgos políticos, entre los que pueden incluirse riesgos de expropiación, o riesgos resultantes del cambio en políticas fiscales y de regulación.

La convención generalizada en estos procesos contractuales es que cada riesgo debe ser asignado a la parte que esté en mejor posición

de controlarlo. Por ejemplo, el riesgo de construcción debe ser asumido básicamente por el constructor, para lo cual se pueden aplicar instrumentos como los contratos "llave en mano" que incluyen penalizaciones y cláusulas de liquidación de daños a los contratistas a cuenta de retrasos o por no cumplir con las especificaciones señaladas. Los riesgos operativos pueden enfrentarse mediante el uso de garantías de desempeño por parte del consorcio de construcción y los proveedores de equipos. Otro tipo de riesgos son más difíciles de ser asumidos por el contratista, por lo que es recomendable implementar otros mecanismos como garantías gubernamentales o crear fondos de contingencia para hacer frente a cambios de políticas que afecten los ingresos y la capacidad de pago de la deuda, riesgos de fuerza mayor o riesgos políticos. El tratamiento adecuado de estos riesgos conduce a una estructura de riesgo que reduce el costo de financiamiento del proyecto.

La experiencia reciente en México

Como ya señalé, en los años recientes se intensificó en México la participación del sector privado en la provisión de servicios que eran del ámbito exclusivo del Estado, participación que ha tomado diversas formas y cuyos resultados han variado. En este apartado se ilustra esta experiencia presentando casos en los cuales se han aplicado algunos de los mecanismos antes señalados. Debe tenerse presente que varios de estos casos corresponden a experiencias muy recientes, por lo que es difícil realizar un análisis comparativo de resultados, siendo la presentación más informativa.

Caso 1. Servicio de limpia en el Metro de la ciudad de México⁵

El servicio de limpia, por ser un servicio externo, se inscribe en el esquema de contrato de servicio. Existen compañías especializadas con experiencia en la actividad que ofrecen un servicio más económico y eficiente. Además, esto permite eliminar problemas como la contratación y supervisión de un gran número de trabajadores. El Metro de la ciudad de México ha contratado el servicio de limpia desde 1968. El

⁵ La información se obtuvo de entrevistas con las autoridades del Sistema de Transporte Colectivo, Metro.

esquema considera la realización de trabajos de limpieza por parte del contratista a un precio previamente acordado. Las autoridades determinan las reglas que el contratista debe seguir para realizar el aseo y monitorea quincenalmente su desempeño para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. El contrato es rescindido cuando la eficiencia del servicio es calificada como "mala" dos quincenas consecutivas en el transcurso del contrato. También se aplican sanciones pecuniarias de acuerdo con la calificación del desempeño del contratista. El Metro se compromete a designar un local al contratista para el lavado de su equipo, alojamiento de la basura del día y resguardo de sus materiales y equipo, en tanto que la empresa aporta la mano de obra y proporciona a sus empleados los equipos y materiales necesarios para realizar su trabajo. El pago del contratista es mensual con base en un precio previamente fijado. El Metro puede cancelar el contrato con un mes de anticipación. De acuerdo con entrevistas personales, actualmente no se reportan serios problemas en el funcionamiento del programa, aunque se observa una alta rotación de empresas.

Caso 2. Alumbrado público en el municipio de Chihuahua⁶

Otro ámbito en el cual ha participado el sector privado mediante el uso de contratos de servicios es el de alumbrado público. En la ciudad de Chihuahua, así como en otros municipios, las necesidades de alumbrado público han aumentado significativamente y, en consecuencia, la capacidad financiera del municipio ha resultado insuficiente para satisfacerlas, afectando la calidad en la prestación del servicio. Para solucionar esta situación, se decidió otorgar a particulares el derecho de proveer este servicio y se contrató a varias empresas locales. El territorio municipal fue dividido en tres zonas, que se otorgaron a cada una de estas empresas. El contratista se responsabiliza de la reparación y construcción de la infraestructura dentro de su zona y aporta únicamente la mano de obra, y el equipo y las partes (postes, focos, etc.) son provistos por el municipio, quien los adquiere a precios menores. El contrato es por dos años y medio (septiembre de 1993 a diciembre de 1995) y el contratista cobra al municipio semanalmente por el trabajo realizado. La supervisión la realiza el municipio por medio de parte del personal

⁶ Información obtenida a través de una entrevista personal con el Director de Servicios Públicos de la ciudad de Chihuahua.

que previamente prestaba el servicio. Hasta el momento existen indicaciones de que la experiencia ha sido positiva.⁷

Caso 3. Ampliación del Aeropuerto Internacional de la ciudad de México⁸

Uno de los principales problemas que enfrenta el Aeropuerto Internacional de la ciudad de México (AICM), es la demanda creciente de servicios. El número de usuarios se ha incrementado desde 1988 a una tasa promedio anual entre 10 y 7% en sus operaciones, ocurriendo severos congestionamientos, atrasos en vuelos y una reducción en la calidad del servicio. A pesar de que el AICM fue construido con capacidad para 10 millones de personas al año, en 1992 tuvo cerca de 15 millones y para el año 2000 se proyectaban 24 millones de pasajeros. A causa de una fuerte carga financiera que implicaba su ampliación, en 1989 las autoridades decidieron ofrecer al sector privado la oportunidad de participar en un proyecto de ampliación y remodelación, en un esquema de arrendamiento financiero.

Mediante este esquema, el contratista se comprometió a ampliar la terminal terrestre y un estacionamiento, interconectando un nuevo edificio, obras que se terminaron en 1994. Para administrar estas instalaciones se crearon dos nuevas compañías, una a cargo de los espacios comerciales y otra a cargo de las áreas vinculadas con la aviación. El arrendatario está obligado a pagar una renta al arrendador (Aeropuertos y Servicios Auxiliares, ASA) previamente negociada, en tanto que los ingresos del arrendatario provienen del usufructo de los servicios de estacionamientos y del subarrendamiento de locales comerciales. En el contrato, ASA autorizó al contratista el subarrendamiento durante 12 años, que posteriormente se amplió a 18 años por la agregación de otros proyectos, de todo tipo de espacios de carácter comercial y la prestación de servicios. El contratista prevé recuperar su inversión en el décimo año del contrato.

⁷ En entrevista con el Director de Servicios Públicos de Chihuahua, señala que este proceso ha permitido el ahorro de recursos, una mayor rapidez en la reparación de focos fundidos y una cobertura más amplia.

⁸ Información obtenida de "Financiamiento del Desarrollo Aeroportuario Mexicano", ponencia de Guillermo Ruiz de Teresa, ex director general de ASA, presentada en el Foro México-Aspen, Acapulco, febrero de 1994. "México-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México", febrero de 1994, y conversaciones con algunos funcionarios del Grupo Hakim.

Se estima que se requirió una inversión superior a los 300 millones de nuevos pesos, cuyo financiamiento fue obtenido a través de crédito bancario directo y de la emisión en 1994 de pagarés de mediano plazo con garantía fiduciaria por un monto de 180 millones de nuevos pesos. Actualmente está en trámite un préstamo por 25 millones de dólares para realizar obras adicionales de ampliación al proyecto original. Estas inversiones podrán ser amortizadas durante el plazo del contrato. En caso de que esto no sea posible, el arrendador podrá comprar las instalaciones del arrendatario.

Caso 4. Mantenimiento de locomotoras en Torreón, Coahuila y Chihuahua⁹

El sistema ferroviario mexicano ha enfrentado un atraso sustancial en las últimas décadas. El tráfico se concentró en sólo tres rutas, de tal suerte que de las 40 mil toneladas-kilómetros transportadas en 1992, 50% se transportaron sobre 10% de las rutas existentes y el restante 90% de las rutas se encontraba en malas condiciones, además de existir poca intermodalidad con terminales portuarias y de carga interior. Aunado a esto, altas tarifas y baja calidad del servicio provocaron una disminución de la participación del sector en el transporte nacional en los últimos años. Ante la adopción del gobierno federal de una nueva estrategia de desarrollo que exponía a las industrias domésticas a la competencia externa y propiciaba el crecimiento de la capacidad exportadora, se requería del desenvolvimiento y la modernización del sistema ferroviario, lo que significaba sustanciales inversiones y mayores presiones presupuestales para Ferrocarriles Nacionales de México (FNM).

Frente a esta situación se diseñó un programa de arrendamiento de talleres de mantenimiento de locomotoras al sector privado, facilitando el financiamiento de las inversiones requeridas. La licitación de los contratos concluyó en abril de 1994. El programa dividió al país en cinco zonas, cada una representaba un "paquete" de varios talleres a ser operados por la empresa ganadora. En el contrato, la empresa se

⁹ Información obtenida en "México-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México", SCT, febrero de 1994. "Infrastructure, Privatization, and Creative Financing: The Mexican and American Experience", Universidad de Colorado en Denver, 1993. Entrevistas personales con el Lic. Emilio Sacristán Roy, asesor del director general de Ferrocarriles Nacionales de México.

compromete a una fuerte inversión inicial, la revisión de las locomotoras, el mantenimiento normal, la amortización de la renta y el cargo financiero. Al principio del contrato la empresa paga al gobierno una renta por el uso del taller por el plazo del convenio (10 años). Por su parte, el arrendatario recibe del gobierno una cuota fija por cada locomotora a la que dio mantenimiento y que ya está habilitada. El monto de la cuota recibida en cada taller varía según el desempeño del taller.

Al parecer, el principal problema que han enfrentado las empresas es la dificultad para obtener financiamiento a costos razonables. También se informaron algunos problemas durante el proceso de transición, que afectaron la operación cuando iniciaba la temporada alta para el ferrocarril.

Caso 5. Agua potable en el municipio de Aguascalientes¹⁰

La rehabilitación, ampliación y modernización de redes de agua potable para mejorar su calidad e incrementar su cobertura es una necesidad urgente en el país. Entre las iniciativas para responder al problema está la Ley de Agua, que crea "Derechos de Agua" intercambiables en el mercado y busca facilitar la participación del sector privado. Con esta ley, cada municipio, estado o región establece sus derechos específicos, situación que decidieron aprovechar las autoridades de Aguascalientes en 1993. Entre los problemas que enfrentaba tenían adeudos con Banobras que le impedía obtener nuevos créditos; además la capacidad técnica del gobierno local tenía serias limitaciones para realizar las obras que requería. Desde 1989, la operación, mantenimiento y cobranza del sistema de agua lo realizaba una empresa privada mediante un contrato de servicios. A partir de la experiencia obtenida con dicho contrato, el municipio decidió otorgar una concesión a esa empresa por un plazo de 20 años (renovable).

De acuerdo con el contrato, la empresa realiza trabajos de rehabilitación, ampliación y operación de la tubería de agua potable, drenaje y sistemas de bombeo, y se encarga de la cobranza y administración del servicio. La empresa cobra todo trabajo vinculado directa o indirectamente con el servicio, como cuotas de reconexión, nuevas contrataciones e instalación de medidores. Estos flujos representan los

¹⁰ Información obtenida de *México Infrastructure*, publicación promocional de Infrastructure Finance, 1994. Comunicación personal con Director de Capama, Aguascalientes.

ingresos de la empresa para recuperar su inversión. La empresa se obliga a pagar al municipio 10% de sus utilidades bimestralmente por derecho a explotar el servicio. También se obliga a pagar multas sancionadas por el municipio por no reparar fugas en menos de 48 horas. Adicionalmente se acordó la obligación de la concesionaria a cubrir el pago de los pasivos actuales de la dependencia municipal. El contratista prevé recuperar su inversión en el sexto año de operación.

Por su parte, la autoridad pública garantiza las aportaciones adicionales que se requerirían para mejorar el sistema en caso de que las tarifas no sean suficientes para cubrir gastos. Es decir, garantías de “recursos brutos” (aguas negras, carbón) y garantías de demanda del servicio (agua tratada, compra de energía). Con base en los ingresos provenientes de sanciones y 10% de utilidades de la empresa, el municipio ha creado un “fondo de contingencia”, que respalda en caso de siniestros o si se tuviera que realizar alguna obra no prevista al inicio del proyecto.

El contratista —una asociación entre una constructora, un banco doméstico y una empresa europea especializada en ingeniería— se ha encargado de conseguir todo el capital necesario para la ejecución del proyecto y asume riesgos comerciales. A mediados de 1994 se emitieron títulos de deuda. Además, el gobierno federal otorga garantías a través de Nafin y Banobras. La experiencia es aún breve para evaluarla. Se han detectado problemas con los fondos iniciales, lo que ha significado un atraso en el plan original para instalar medidores.

*Caso 6. Recolección y tratamiento de desechos en el municipio de Naucalpan*¹¹

El municipio de Naucalpan enfrentaba una difícil situación sanitaria cuando decidió concesionar el servicio a particulares. De 113 vehículos recolectores, 29 se encontraban en buenas condiciones, 62 presentaban problemas mecánicos y 22 estaban fuera de servicio. La cobertura llegaba a sólo cerca de 63%, además de que la recolección se realizaba de manera desigual, concentrándose en la zona residencial. Las proyecciones sobre la generación de desechos sólidos indicaban un crecimiento

significativo, lo que obligaba al municipio a adquirir camiones especiales e instalar contenedores para recogerlos. Ante esta situación, las autoridades decidieron concesionar el servicio a una empresa privada. El contrato, con una duración de 15 años, estableció la responsabilidad de la empresa en cuanto a la recolección, transporte y disposición de basura y desechos sólidos; la obligación de diseñar, construir y operar rellenos sanitarios para dichos desechos; la explotación de gas metano que se obtiene como subproducto mediante la construcción de una planta de electricidad de 210 megawatts, para lo cual se había acordado un contrato de compraventa con la Compañía de Luz y Fuerza del Centro; y un programa de reciclaje. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones en el contrato, la concesionaria le otorgó al municipio una fianza de N\$1 000 000.

Por su parte, el ayuntamiento tendrá derecho a supervisar, cuando lo estime necesario, el debido cumplimiento del contrato así como del programa de operaciones, y se obliga a transferir al contratista su parque vehicular y equipo que esté en buenas condiciones para el servicio. En caso de que no se construya la planta, el ayuntamiento podrá autorizar alguna otra forma de obtener ingresos adicionales para cubrir la diferencia entre el presupuesto actual y el costo por la prestación del servicio.

Este contrato involucra actividades que requieren alta tecnología y enormes recursos financieros. Se estima una inversión total de 200 millones de dólares. Para llevar a cabo la prestación del servicio se asociaron cuatro empresas, incluyendo extranjeras. También se asoció el municipio, que contribuye con 10% de la inversión. El capital estadounidense y mexicano representa 45% respectivamente. Los ingresos provienen de las tarifas cobradas por otorgar el servicio y varían según el tamaño del contenedor y la frecuencia de recolección. Otra fuente de ingresos es el cobro por el servicio de energía eléctrica que suministra la planta. Sin embargo, mientras no esté construida y en operación, el ayuntamiento se obliga a pagar N\$1 480 000 mensuales, cantidad presupuestada para sufragar el costo de la recolección habitacional y pública de desechos sólidos del municipio. Este pago se mantendrá durante 1995. En caso de que a finales de 1995 no se haya completado la planta, se renegociará el costo por el servicio.

¹¹ La información sobre este caso se basa en Jenny Reyes Espinoza, “La concesión de servicios públicos: una opción de financiamiento municipal” (tesina de maestría), México, CIDE, julio de 1994, pp. 45-58.

Caso 7. El Programa Nacional de Autopistas¹²

Un ejemplo importante en el proceso de participación de la inversión privada en proyectos gubernamentales ha sido la expansión y modernización de la infraestructura carretera. Estudios oficiales señalaban que en 1989 la red de carreteras enfrentaba serios problemas. Cerca de 60% de los tramos existentes se construyeron hace más de cuarenta años; por ellos circulan mayores volúmenes de tránsito que los previstos y los vehículos transportan cargas más pesadas que las consideradas en el diseño original. En los últimos 20 años el volumen de transporte creció de 180 a 390 millones de toneladas, de tal suerte que la tasa de crecimiento de la demanda para transportación superó la tasa de crecimiento de la actividad económica general, de 3% anual. Las proyecciones indicaban mayores necesidades en el futuro cercano que implicaban fuertes inversiones.

En 1989 se puso en marcha el Programa Nacional de Autopistas, iniciándose 15 proyectos de autopistas, cuyas inversiones representan casi 12 billones de dólares. Hasta marzo de 1994 se construyeron cerca de 3 169 kilómetros de autopistas con inversión privada.

El esquema contractual que se ha tendido a utilizar en estos proyectos corresponde al COT (Construcción-Operación-Transferencia). Al principio el gobierno era el encargado del diseño preliminar y estimaba los costos de construcción y de aforo vehicular. También establecía la cuota inicial y una fórmula para ajustarla a lo largo del contrato, el cual era otorgado mediante licitación pública, dándose preferencia a empresas que ofrecieran las tarifas más económicas. El contrato duraba de 20 a 30 años, y a su término se transfería la propiedad al Estado. Generalmente se incluía la asociación de una constructora y la creación de un fideicomiso para obtener el financiamiento y su pago posterior.

¹² Información tomada del "Programa Nacional de Autopistas, 1989-1994: Movimiento al Progreso", México, SCT, 1994. "Infrastructure, Privatization, and Creative Financing: The Mexican and American Experience", Universidad de Colorado en Denver, 1993. Conferencia de prensa, abril de 1994, del doctor Rogelio Gasca Neri, y pláticas con diversas autoridades involucradas en este proceso.

La autopista Cuernavaca-Acapulco

Un caso muy conocido es el de la autopista Cuernavaca-México, inaugurada en 1993. El proyecto fue dividido en tres secciones para su realización, cuyos contratos se otorgaron a tres constructoras distintas. Cada contratista se obligó a completar la sección que le correspondía y ponerla en operación dentro del plazo del contrato. Es decir, consiguió el financiamiento, compró los materiales y utilizó su fuerza de trabajo para diseñar y construir la obra. La fuente de ingresos, que garantiza el repago de la deuda, se encuentra en el cobro de peaje durante la fase de operación. Los tres contratos se realizaron por un tiempo de 14 a 20 años, excluyendo específicamente los servicios conexos adyacentes al derecho de la autopista así como la infraestructura dedicada al cobro de cuota. El gobierno asume el papel de regulador. Puede llevar a cabo, en cualquier momento, inspecciones a la autopista y a las instalaciones utilizadas para su explotación, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones estipuladas en los contratos. Esto se refiere, por ejemplo, a su desempeño en mantenimiento y el cobro de cuotas. Finalmente, el contrato incluye razones para su revocación como serían negligencia reiterada en la explotación de la carretera, cobro de cuotas superiores a las autorizadas por la SCT, e interrupción del aprovechamiento de la carretera sin causa justificada.

El valor del proyecto estimado fue de 875 millones de dólares, financiado con créditos nacionales. Posteriormente, durante la fase de operación se tramitaron préstamos de plazos más largos y se emitieron bonos internacionales, basados en el flujo de ingresos provenientes de las cuotas. Estos instrumentos se utilizaron no sólo para el financiamiento de la autopista sino para su mantenimiento después de concluida su construcción.

Por ejemplo, en el caso del primer tramo se creó el Fideicomiso México-Cuernavaca. Nacional Financiera (Nafin), como fiduciaria en dicho fideicomiso, asumió el control de la concesión en la fase de operación, pagando al gobierno federal una suma como contraprestación por el otorgamiento de la concesión. El fiduciario es la empresa. El organismo descentralizado Caminos y Puentes Federales (Capufe) es el recaudador de tarifas y entrega estos fondos al Fideicomiso, compuesto en parte por Nafinsa, quien se encarga de este patrimonio, invirtiéndolo y gastándolo para la conservación del activo.

No me corresponde realizar una evaluación exhaustiva, y me limito a presentar algunos comentarios generales. La experiencia con

este tipo de proyectos ha sido mixta. Algunos problemas que se presentaron se refieren a errores en la estimación de costos, del aforo y de las cuotas. También se realizaron ajustes posteriores al esquema de concesión utilizado. En particular, se eliminó el criterio del tiempo de recuperación de costos y en el cual el gobierno recuperaba la carretera para otorgar la concesión, destacando el valor de las cuotas. Actualmente, el criterio básico para las concesiones considera cinco elementos centrales en los proyectos: 1) deberán integrar corredores de transportes completos; 2) deberán lograr una mejor conectividad con la redes urbanas y con los puertos aéreos, marítimos y fronterizos; 3) deberán establecer conexiones intermodales en la red, incluyendo terminales de transferencia y accesos al ferrocarril; 4) deberán incorporar sistemas de tecnologías adecuadas para la operación de autopistas de cuota, y 5) deberán desarrollar áreas de servicios a lo largo de la red.

*Caso 8. Planta Termoeléctrica de Topolobampo*¹³

Históricamente la CFE ha sido la entidad que exclusivamente se dedica a la construcción de plantas de generación, transmisión y distribución de electricidad. En los años recientes se ha evaluado la participación del sector privado, en el marco de las modificaciones a la Ley del Servicio Público de Energía Pública. Con estos cambios se han puesto en marcha varios proyectos que se realizan en el esquema CAT (Construcción-Arrendamiento-Transferencia), variante del esquema COT. En este caso un particular construye la planta y arrienda la instalación a la CFE. A fines de 1994 se firmaron varios contratos CAT, entre los que se encuentra el Proyecto Topolobampo, el cual se espera será una importante fuente de energía eléctrica en el noreste del país. Tendrá dos unidades con capacidad de 160 megawatts para un total en la planta de 361 megawatts, incluyendo la capacidad existente de 41 megawatts. En este esquema la empresa privada participa únicamente en la fase de construcción. La fase de operación la realiza la CFE a través de un convenio de arrendamiento con la empresa privada. Los ingresos del contratista (la renta) empiezan en la fase de operación y son previamente acordados en los términos del arrendamiento. La CFE

¹³ Información obtenida de "México-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México", SCT, febrero de 1994 y entrevistas con funcionarios de la empresa contratista.

se obliga a absorber todo tipo de gasto relacionado con el uso, operación, mantenimiento, seguro y reparación de la instalación.

Un problema potencial que se presenta con el financiamiento en esta clase de proyectos en México se debe al riesgo que existe para el inversionista por haber un solo comprador del producto. Por esa razón se han utilizado dos clases de garantías. La CFE garantiza a los bancos que a partir de cierta fecha comenzará a pagarles a los inversionistas de acuerdo con el contrato de arrendamiento. Asimismo, para protegerse, la CFE consigue garantías de los constructores de que terminarán la obra antes de esa fecha. Como sucede en los contratos COT, el financiamiento del proyecto de Topolobampo se realiza a través de un fideicomiso, en este caso el Fideicomiso Petacalco-Topolobampo, cuyas principales funciones son la de 1) emitir bonos; 2) comprar derechos de la CFE en el equipo, y 3) arrendar equipo a la CFE bajo el contrato de arrendamiento. El fideicomiso emitió bonos por 250 millones de dólares. Bancomext es el administrador del fideicomiso.

Comentarios finales

México, al igual que muchos otros países desarrollados y en vías de desarrollo, está inmerso en un importante proceso de reestructuración económica, del cual forma parte un amplio programa de privatizaciones. Este proceso aún no ha terminado y se espera continúe en los próximos años de acuerdo con los programas actuales del gobierno. Los objetivos principales de este plan seguirán siendo, en lo inmediato, reducir presiones presupuestales, mantener la infraestructura actual del país y expandirla en los próximos años, y allegarse los recursos para financiar dichos proyectos. En el mediano plazo se busca aumentar la eficiencia en la producción y el suministro de estos bienes y servicios. Sin embargo, debe quedar claro para los diseñadores de estas políticas al menos dos consideraciones cruciales respecto al último objetivo. En primer lugar, dicha meta no se alcanzará por el simple hecho de transferir los derechos de propiedad del sector público al sector privado. En segundo lugar, la privatización no es una solución generalizable y su uso debe realizarse sólo después de un amplio estudio que considere, por ejemplo, las características de la actividad de que se trate. Es importante ponderar y evaluar diversos factores técnicos, económicos, financieros, legales y políticos. Pero sobre todo, los mayores resultados microeconómicos dependerán fundamentalmente de

una estructura que genere los incentivos adecuados para una organización y administración eficientes. Es decir, dependerán de la efectividad de la supervisión, del grado de competencia de los mercados y de las políticas de regulación que se apliquen.

En este documento se ha hecho una presentación de un conjunto de arreglos institucionales que permiten la participación de agentes privados en actividades tradicionalmente en manos del Estado. Estos mecanismos ofrecen diversos grados de participación del sector privado en dichas actividades, pero su característica fundamental es que la propiedad de los activos se mantiene, en última instancia, en manos del Estado. *A priori* no puede sugerirse la clara superioridad de uno sobre otro, y su selección deberá ser particular a cada proyecto. También se entiende que no son las únicas opciones y en lo futuro se requerirá de un esfuerzo de imaginación y creatividad para encontrar alternativas superiores y adecuadas a las condiciones del país. El paso siguiente es el de realizar un análisis crítico y amplio de la actual experiencia mexicana en dicho proceso, con la finalidad de corregir errores y fallas que a la larga resultan onerosas en términos económicos y de beneficios sociales.

Referencias bibliográficas

- Augenblick, M. y Scott Custer B. (1990), *The Build, Operate and Transfer ("BOT") Approach to Infrastructure Projects in Developing Countries*, Documento de Trabajo, WPS 498, Banco Mundial.
- "Financial Innovations for Industrial Development", *Industry and Development, Global Report 1991/92*, United Nations Industrial Development Organization
- Hegstad y I. Newport (1987), *Management Contracts: Main Features and Design Issues*, World Bank Technical Paper, núm. 65, Industry and Finance Series.
- Israel, A. (1993), *Gestión de la infraestructura en el decenio de 1990*, World Bank Discussion Papers 171S.
- Kessides, Ch. (1993), *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, World Bank Discussion Papers 212.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes (1994), *Mexico-Aspen Forum: Desarrollo de la Infraestructura en México*, México.
- United Nations Centre on Transnational Corporations (1984), *Analysis of Equipment Leasing Contracts*, A Technical Paper, ST/CTC/36.