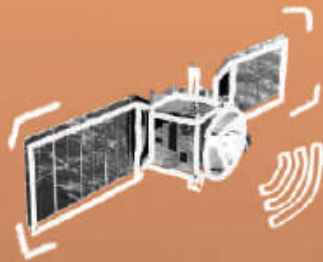


UN ESTUDIO DE ETHOS LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

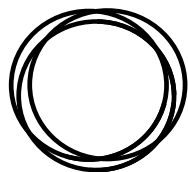
# TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS APP: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA



**Ethos**  
LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS



**TRANSPARENCIA Y  
RENDICIÓN DE CUENTAS  
DE LAS APP:  
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**



**Ethos**

LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

# TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS APP: RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

## **Supervisor**

José Luis Chicoma

## **Autores**

Yahir Acosta

Ana Laura Barrón

## **Colaboradoras**

Emilie Vouters

Daniela Rancaño

## **Corrección de estilo**

Silvia Márquez

## **Diseño**

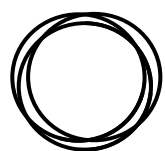
Oscar Alva

Andrés Morales

Agradecemos el apoyo y disposición de todas las personas que nos han brindado su tiempo y ayuda para la realización de esta investigación a través de entrevistas y sesiones de trabajo; y en especial a los funcionarios de la SHCP, SFP, ISSSTE y Banobras, y a los revisores de esta publicación Anne-Laure Mascle-Allemand, Carlos Matute González, Diego Ostos, Gabriela Espinoza y Guillermo Lecona.

Se hace un agradecimiento especial a los funcionarios de la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas del gobierno de Chile; a la representación de la Misión de Apoyo al Financiamiento de las Infraestructuras del gobierno de Francia (FinInfra); al Sr. Sébastien Ellie, jefe del departamento jurídico y de estudios de la Alta Autoridad para la Transparencia de la Vida Pública del gobierno de Francia, y al Dr. José Luis Guasch, exjefe de la unidad de expertos globales en APP en el Banco Mundial, quienes han tenido a bien brindarnos sus comentarios, y nos han permitido conocer con mayor detalle su perspectiva con respecto a los principales problemas en el esquema de APP y las propuestas de cambio disponibles.

Todo los derechos están reservados. Ni esta publicación ni parte de ella pueden ser reproducidas, almacenadas mediante cualquier sistema o transmitidas, en cualquier forma o por cualquier medio, sea éste electrónico, mecánico, de fotocopiado, de grabado o de otro tipo, sin el permiso previo de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas.



**Ethos**  
LABORATORIO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS



[www.ethos.org.mx](http://www.ethos.org.mx)

*Este estudio fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este estudio es responsabilidad de Ethos Laboratorio de Políticas Públicas, y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.*

**TRANSPARENCIA Y  
RENDICIÓN DE CUENTAS  
DE LAS APP:  
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA**

# ÍNDICE

<b>Acrónimos y abreviaturas</b>	<b>7</b>
<b>Glosario de términos</b>	<b>8</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>10</b>
<b>Introducción</b>	<b>14</b>
<b>1. Necesitamos planear mejores y más transparentes proyectos de APP</b>	<b>17</b>
1.1 Elementos para un Plan Maestro de APP	18
1.2 Fondos de estructuración y de garantías	22
1.3 Es conveniente contar con una Agencia especializada en APP	25
<b>2. Aprobación de proyectos con transparencia dispersa y rendición de cuentas selectiva</b>	<b>31</b>
2.1. Vitrinas públicas: útiles pero incompletas	32
2.2 Expedientes técnicos con transparencia parcial	40
2.3 Aprobación diferenciada: no sin rendición de cuentas obligatoria	43
<b>3. Sin transparentar contratación ni riesgos a las finanzas públicas</b>	<b>45</b>
3.1 El Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP debe cambiar	46
3.2 Contratación acelerada de APP ¿Golpe a la división de poderes?	48
3.3 Riesgos a las finanzas públicas derivados de la contratación de APP	49
<b>4. Recomendaciones</b>	<b>49</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>56</b>

# ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

<b>ADB</b> - Asian Development Bank (en inglés) o Banco Asiático de Desarrollo (en español)	Parlamento Británico (en español).
<b>APP</b> - Asociación Público Privada	<b>NAFIN</b> - Nacional Financiera. Banca de Desarrollo (antes NAFINSA)
<b>ASF</b> - Auditoría Superior de la Federación	<b>NIIF</b> - Normas Internacionales de Información Financiera
<b>BANCOMEXT</b> - Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	<b>OCDE</b> - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>Banobras</b> - Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	<b>ONU</b> - Organización de las Naciones Unidas
<b>BID</b> - Banco Interamericano de Desarrollo	<b>PEF</b> - Presupuesto de Egresos de la Federación
<b>BM</b> - Banco Mundial	<b>PIDIREGAS</b> - Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo o Proyectos de Infraestructura con Impacto Diferido en el Registro del Gasto
<b>CFE</b> - Comisión Federal de Electricidad	<b>PFI</b> - Private Finance Initiative (en inglés) Iniciativa Privada de Financiamiento (en español)
<b>DOF</b> - Diario Oficial de la Federación	<b>PF2</b> - Private Finance Initiative 2 (en inglés) o Iniciativa Privada de Financiamiento 2 (en español)
<b>EIB</b> - European Investment Bank (en inglés) o Banco Europeo de Inversiones (en español)	<b>PND</b> - Plan Nacional de Desarrollo
<b>EPEC</b> - European Public-Private Partnership Expertise Center (en inglés) o Centro Europeo de Expertos en Asociaciones Público Privadas (en español)	<b>PNI</b> - Programa Nacional de Infraestructura
<b>ESA</b> - European System of Accounts (en inglés) o Sistema Europeo de Cuentas (en español)	<b>PNS</b> - Propuesta no solicitada
<b>FEP</b> - Fondo de Apoyo a la Estructuración y Desarrollo de Proyectos (Brasil)	<b>PRODESEN</b> - Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional
<b>FODINSA</b> - Fondo de infraestructura, Sociedad Anónima (Chile)	<b>PROMTEL</b> - Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones
<b>FMI</b> - Fondo Monetario Internacional	<b>RLAPP</b> - Reglamento de la Ley de APP
<b>FONADIN</b> - Fondo Nacional de Infraestructura	<b>SCT</b> - Secretaría de Comunicaciones y Transportes
<b>FinInfra</b> - Misión de Apoyo para el Financiamiento de Infraestructura (Francia)	<b>SFP</b> - Secretaría de Función Pública
<b>IPA</b> - Infrastructure Projects Authority, United Kingdom (en inglés) o Autoridad para los Proyectos de Infraestructura (en español).	<b>SHCP</b> - Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>LFPRH</b> - Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	<b>SENER</b> - Secretaría de Energía
<b>MDP</b> - Millones de pesos	<b>SPV</b> - Special Purpose Vehicle (en inglés) o Sociedad de Propósito Específico (en español)
<b>MOP</b> - Ministerio de Obras Públicas (Chile)	<b>TELECOMM</b> - Telecomunicaciones de México
<b>NAO</b> - National Audit Office, United Kingdom (en inglés) u Oficina de Auditoría Nacional del	

# GLOSARIO DE TÉRMINOS

**Asociaciones publico privadas:** proyectos que se realicen bajo cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios o el desarrollo de obras de infraestructura con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país<sup>[1]</sup>.

**Análisis costo-beneficio:** evaluación de los programas y proyectos de inversión a que se refiere el artículo 34, fracción II de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y que considera los costos y beneficios directos e indirectos que los programas y proyectos generan para la sociedad.<sup>[2]</sup>

**Cartera de Inversión:** sistema electrónico a cargo de la Unidad de Inversiones de la SHCP que contiene la información de todos los programas y proyectos de inversión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que han sido registrados previa acreditación de su rentabilidad socioeconómica.<sup>[3]</sup>

**Comisión Intersecretarial del Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación:** instancia colegiada con carácter permanente la cual tiene por objeto la atención de los asuntos en materia de gasto público federal, en particular los de inversión y financiamiento, así como la coordinación y supervisión de los procesos de desincorporación de entidades paraestatales o de sus unidades económicas con fines productivos.

**Dictamen de viabilidad:** dictamen emitido por las dependencias y entidades promoventes de los proyectos de APP mediante el cual se determina la viabilidad de los mismos con base en la información requerida por el artículo 14 de la Ley de APP.

**Expediente técnico:** conjunto de análisis técnicos y financieros especificados en las nueve fracciones del artículo 14 de la Ley de APP, párrafo primero, con base en los cuales se determinará la viabilidad de llevar a cabo un proyecto de APP.

**Financiamiento público:** cualquier tipo de aportaciones a programas y proyectos públicos con cargo al PEF, otros recursos públicos no presupuestarios y aportaciones diferentes a numerario.

**Información pública:** información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos federales o realice actos de autoridad, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>[4]</sup>.

**Plan Maestro de APP:** lista ordenada y priorizada de los proyectos de APP que han sido previamente validados y seleccionados a través del proceso de 1) identificación, 2) selección y 3) priorización, como adecuados para ser realizado bajo el esquema de APP.

**Presupuesto de Egresos de la Federación:** documento de política pública elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de los tres poderes, de los organismos autónomos, así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales<sup>[5]</sup>.

**Propuesta no solicitada:** mecanismo que permite a los particulares presentar una iniciativa para llevar a cabo un proyecto a través del esquema de APP, acompañada de los estudios técnicos y financieros que acrediten su viabilidad, en los sectores y temas previamente especificados por las Dependencias y Entidades públicas en los que están interesadas en llevar a cabo APP.

**Proyectos autofinanciables:** proyectos en los que los recursos para su desarrollo y ejecución provengan en su totalidad de aportaciones distintas a numerario, recursos de particulares, o ingresos generados por dicho proyecto.

**Repositorio único de Información de APP:** documento, plataforma o repositorio en el cual se registre toda la información pública correspondiente a la totalidad de los proyectos de los APP aprobados, a cargo del sector público.

**Rendición de cuentas:** se ha reconocido el carácter bidireccional del principio de la rendición de cuentas como obligación del sector público y como derecho de los ciudadanos reconocido a través de las nuevas Leyes de Transparencia, Acceso a la Información y Rendición de Cuentas, así como de los sistemas anticorrupción.

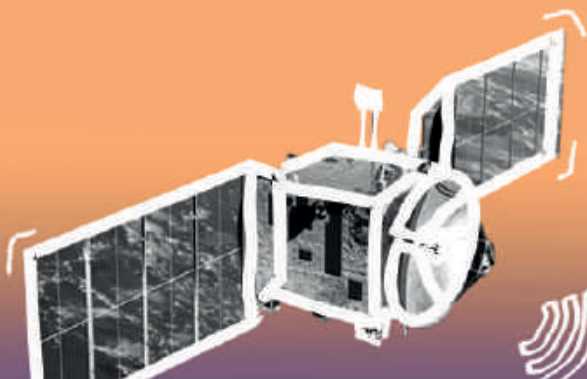
**Transparencia:** responde al principio de máxima publicidad que considera la información como un bien público. Este principio se traduce en la obligación de quienes detentan una responsabilidad pública de cualquier índole (sujetos obligados por la Constitución y por la ley), relacionada con el derecho fundamental de los ciudadanos de acceso a la información.

**Transparencia proactiva:** ejercicio de la transparencia con propósitos específicos, que propicia la generación de conocimiento público y contribuye a mejorar la toma de decisiones de los ciudadanos y de las autoridades<sup>[6]</sup>. Se refiere a la claridad con que se deben mostrar los asuntos públicos y consiste en la práctica de colocar la información en una "vitrina pública", es decir, publicitar o mostrar con nitidez la acción gubernamental, el uso y destino de los recursos públicos<sup>[7]</sup>.

**Valor por dinero:** en el sistema de inversiones, se refiere al conjunto de normas, planes, proyectos, recursos financieros y recursos humanos para que las inversiones se lleven a cabo de manera oportuna asegurando una ejecución eficaz de los recursos públicos destinados para tales fines<sup>[8]</sup>. En términos prácticos significa que, a través de sus inversiones, el sector público obtenga mayor valor por los recursos invertidos.



# RESUMEN EJECUTIVO



Las APP son un esquema de contratación de largo plazo (5 a 40 años) entre el sector público y el sector privado para la provisión de infraestructura y servicios públicos, en el cual se comparte la inversión y los riesgos, con la promesa de proveer de infraestructura de calidad y mejores servicios públicos a la ciudadanía bajo un enfoque de eficiencia.

Organizaciones internacionales y grupos de gobernanza como la ONU y el G20, han subrayado la importancia de incorporar nuevos objetivos o valores en las APP<sup>91</sup>. Teniendo en cuenta sus directrices, una nueva concepción de las APP, de manera adicional al principio de la eficiencia, debe incluir estos dos principios rectores: **1) garantizar la máxima transparencia; e 2) integrar la obligación de rendición de cuentas para todos los proyectos APP.**

10

Con esto en mente, **en este documento nos concentramos en analizar las etapas de planeación, aprobación y contratación de las APP.** Para ello, se identificaron las principales áreas de oportunidad en la política pública con el uso del esquema. Gracias al análisis realizado, podemos sugerir las siguientes recomendaciones:

## NECESITAMOS PLANEAR MEJORES Y MÁS TRANSPARENTES PROYECTOS DE APP

La etapa de planeación es relevante porque es el momento en el que se definen las necesidades y prioridades de inversión en infraestructura del sector público. Los temas más relevantes que hemos detectado para mejorar esta etapa son:

### PROBLEMÁTICA 1

No existe en México una visión de largo plazo sobre el uso de las APP, lo cual tiene efectos negativos en la transparencia sobre el uso que se dará al esquema para el desarrollo de infraestructura.

### RECOMENDACIÓN 1

**México debe contar con un Plan Maestro de APP en el que priorice todos los proyectos de APP que se desea implementar, a nivel nacional y subnacional, con un horizonte de largo plazo (15 años) y con un enfoque de transparencia.**

Para llegar a este punto, es necesario seguir las mejores prácticas que indican un proceso de tres pasos. El primero de ellos es crear una lista de proyectos de inversión (se puede usar la del Programa Nacional de Infraestructura-PNI). En segundo lugar, aplicar el 'examen de idoneidad' para identificar en esta lista a los proyectos que pueden ser contratados bajo el esquema de APP. En tercer lugar, priorizar los proyectos a través de un proceso de planeación ordenado y transparente. En esta fase de la investigación hemos recurrido al análisis y revisión de las mejores prácticas internacionales en la elaboración de los planes maestros de APP, tomando en cuenta la experiencia de países como Australia y Chile, el uso de metodologías para la selección de proyectos y la estructuración de sus Carteras de inversión, mismas que incluyen cifras estimadas de las inversiones requeridas y cuentan con una proyección de largo plazo (15 años).

### PROBLEMÁTICA 2

Los entes públicos encuentran dificultades al planear y preparar posibles proyectos de APP por varias razones, una de ellas tiene que ver con los altos costos requeridos para llevar a cabo los análisis técnicos financieros, legales e ingenieriles. Además, no todos los proyectos preparados pueden ser 'bancables'<sup>101</sup>. Actualmente, el gobierno mexicano utiliza fondos para mitigar estas dos problemáticas; sin embargo, la ASF ha identificado que su uso no es transparente ni permite la rendición de cuentas.

### RECOMENDACIÓN 2

**Crear un Fondo General de APP, el cual incluya un subfondo de apoyo a la estructuración de proyectos de APP así como un fondo de garantías de proyectos APP.** Sin embar-

go, la creación y uso de este fondo sólo se recomienda si es parte de una política pública integral de las APP, que por lo menos incluya las siguientes herramientas: 1) un Plan de APP, en el cual se identifiquen los proyectos que utilizarían cada subfondo, así como los montos estimados; 2) que los compromisos asumidos por los fondos sean transparentes en el Repositorio Único de APP -como se detalla en el capítulo 2- y que además cuenten con un mecanismo de rendición de cuentas efectivo; y 3) se cree una agencia especializada en la gestión de APP que sea parte del comité rector de dicho fondo -como se detalla abajo-.

### PROBLEMÁTICA 3

La ausencia de una agencia pública especializada en APP ha generado diversos obstáculos en la implementación de los proyectos, desde la planeación y el diseño de los proyectos hasta la contratación y evaluación de los mismos. Por ejemplo, se han aprobado proyectos que no han alcanzado el cierre financiero o que no tienen suficientes recursos humanos para operar, así como proyectos en los que en su contrato no se incluyó el modelo financiero como anexo.

En el caso de México, la SHCP no tiene facultades para dirigir o supervisar la estructuración, preparación y contratación de los proyectos. Además, la ley no obliga a la SHCP a revisar todos los proyectos de APP y de los proyectos que sí revisa, dicha dependencia no está obligada a evaluar todos sus aspectos técnicos, ni a acompañar o supervisar el proceso de negociación de los contratos.

### RECOMENDACIÓN 3

**Crear una agencia especializada en APP con funciones importantes para mejorar la gestión y transparencia de los procesos APP, además de brindar apoyo técnico a los entes públicos contratantes** a cargo de todos los proyectos a nivel federal; así como de los proyectos subnacionales que soliciten su apoyo. Sus facultades serían las de dirigir y supervisar la estructuración, preparación y contratación de los proyectos, incluido el proceso de negociación y renegociación de los contratos.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la agencia mexicana de APP debería de contar con tres áreas principales: una jurídica, una de estudios técnicos y una financiera, tal y como en el diseño institucional del órgano FinInfra en Francia. Sugerimos que para la creación de la agencia mexicana de APP se considere la figura de derecho administrativo llamada 'órgano administrativo desconcentrado', en este caso de la SHCP. Esta figura jurídica es empleada por la SHCP para el establecimiento de los reguladores del sistema financiero, asignando a cada materia del sector

(bancaria y bursátil, seguros y fianzas, sistemas de ahorro para el retiro), a través del modelo de las 'Comisiones'.

## APROBACIÓN DE PROYECTOS: TRANSPARENCIA DISPERSA Y RENDICIÓN DE CUENTAS SELECTIVA

La etapa de aprobación de los proyectos de APP es compleja porque intervienen diferentes actores públicos, en diferentes momentos, y existen diferentes procesos para la aprobación en función de tres tipos de proyectos reconocidos por la Ley de APP. A continuación se describen las principales problemáticas y las recomendaciones sobre las mismas:

### PROBLEMÁTICA 4

A nivel federal, existen diversos registros o repositorios que funcionan como 'vitrinas' públicas, y que concentran la información de los proyectos de APP. No todas coinciden en la información que reportan y en el caso Anexo 5.A del PEF no hemos podido encontrar datos específicos, como el monto anual ni total de recursos públicos destinados para el pago de cada proyecto<sup>[11]</sup>. Tampoco pudimos encontrar esta información para proyectos que son financiados con recursos públicos de fideicomisos como el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN).

Además, en el 'Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada' no aparecen los contratos de APP de cada proyecto aprobado. Esto se debe a que no existe la obligación legal de transparentarlos. Si bien, en la base de datos de Proyectos México, pudimos obtener acceso a algunos contratos, esto fue la excepción; además, Proyectos México no es la base de datos que indica la Ley de APP para transparentar la información de los proyectos aprobados.

### RECOMENDACIÓN 4

**Se debe diseñar un repositorio único de proyectos de APP que concentre la información de todos los proyectos aprobados (tanto a nivel administrativo como legislativo), en las fases de preinversión, contratación, ejecución y operación.** Para hacerlo, hemos recomendado incluir parámetros adicionales de transparencia de los que actualmente aparecen en la base de datos de Transparencia Presupuestaria. Hemos hecho esto tomando en cuenta la base de datos elaborada por la Infrastructure Projects Authority del Reino Unido, así como las sugerencias emitidas por el Banco Mundial.



12

**Además, recomendamos modificar la Ley de APP para incluir la obligación de transparentar los contratos de APP,** lo cual puede hacerse en el repositorio único antes sugerido, o a falta de este, en el 'Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada'. En este último caso, también recomendamos cambiar el nombre de dicho registro, pues su funcionalidad es escasa para cálculos estadísticos.

### PROBLEMÁTICA 5

Existen tres procesos diferentes para autorizar proyectos de APP, dependiendo de la fuente de financiamiento de cada proyecto: con recursos del PEF; con recursos públicos extrapresupuestarios (por ejemplo, pagados con dinero del FONADIN); y proyectos autofinanciables. La ASF ha identificado que para estos dos últimos tipos de APP, la ley no obliga a sus entes promotores a rendir cuentas. Lo anterior dificulta el monitoreo ciudadano de los proyectos de APP aprobados, imposibilita conocer la justificación de las autoridades para aprobar dichos proyectos y redundando en que actualmente no es posible conocer la totalidad de los proyectos que han sido aprobados.

### RECOMENDACIÓN 5

**Proponemos realizar cambios a la regulación de las APP para que los entes públicos que aprueben nuevos proyectos o modifiquen proyectos existentes, estén obligados a transparentar los expedientes técnicos y dictámenes de viabilidad respectivos.** Esto puede lograrse al crear la obligación de que dicha información sea enviada de manera trimestral a la SHCP y a la Cámara de Diputados. Esto mejoraría la calidad de la información disponible y su acceso al público.

### PROBLEMÁTICA 6

Los expedientes técnicos son la columna vertebral de los proyectos APP, y con base en ellos los entes públicos promotores de un proyecto APP aprueban su dictamen de viabilidad. Es fundamental transparentar estos aspectos ante la ciudadanía. En este sentido reconocemos la labor de la Unidad de Inversiones de la SHCP, que durante todo el 2019 ha logrado aumentar la transparencia de los expedientes técnicos en sus repositorios públicos de APP. Sin embargo, la problemática continúa y puede seguir existiendo para los proyectos que no requieren de la aprobación de la SHCP, como los autofinanciables. Esto hace imposible que la SHCP pueda transparentar en sus vitrinas públicas la información que no tiene en sus manos.

### RECOMENDACIÓN 6

**Se debe cambiar la Ley de APP para que esta obligue a los entes públicos promotores de proyectos autofinanciables a transparentar los expedientes técnicos y dictámenes de viabilidad respectivos.** Esto puede hacerse al obligar a dichos entes a enviar el expediente y dictamen mencionado a SHCP, si bien no para su aprobación, sí para su transparencia.

## SIN TRANSPARENTAR CONTRATACIÓN NI RIESGOS A LAS FINANZAS PÚBLICAS

La contratación pública ha sido identificada por la OCDE y el Banco Mundial como uno de los espacios en los que es necesario aumentar la transparencia para contribuir al combate a la corrupción. En el capítulo 3 nos hemos enfocado en analizar la problemática específica relacionada con la contratación de las APP, encontrando lo siguiente:

## PROBLEMÁTICA 7

La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene facultades para vigilar los proyectos de APP en las etapas de preparación, inicio y adjudicación de los contratos de los proyectos de APP. El 'Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP' es el instrumento regulatorio que detalla la política pública de supervisión en las contrataciones de APP. Debido a fallas de forma legal y de redacción, este 'Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP' está en riesgo de no ser aplicable a los actos más importantes de la contratación de los proyectos de APP: el dictamen de viabilidad y los actos de la 'Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación'.

Además, el Protocolo obliga a la SFP a realizar videograbaciones de las contrataciones de APP, sin embargo nuestro análisis demuestra que existen limitaciones graves en la regulación de la SFP que tienen como consecuencia que pocos procesos de contratación de proyectos de APP puedan ser videograbados.

## RECOMENDACIÓN 7

Considerando los hallazgos y matices sugeridos por la OCDE en relación con su análisis del 'Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP', **nuestra propuesta es constreñir las videograbaciones sólo a algunos actos solemnes (las juntas de aclaraciones y la junta de anuncio del resultado de la licitación) pero eliminar los montos mínimos para abarcar el 100% de las licitaciones de las APP.**

Además, recomendamos modificar el 'Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP' para que este subsane los errores de forma en su numeral 2, fracción II, para que cite correctamente los artículos de la Ley de APP aplicables al dictamen de viabilidad (art. 14) y los actos de la 'Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación' (art. 24).

## PROBLEMÁTICA 8

A partir de la reforma de 2016 a la Ley de APP se permite el proceso de contratación acelerada de las APP; es decir, adelantar la contratación del proyecto y firmar el contrato antes de la aprobación legislativa que la Cámara de Diputados hace del PEF en noviembre de cada año. Este proceso puede violar el principio de división de poderes, si la firma previa a la aprobación legislativa genera compromisos plurianuales.

## RECOMENDACIÓN 8

**Añadir un párrafo al final del artículo 23 de la Ley de APP que aclare que los contratos de APP firmados previo a la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados, no crearán compromisos plurianuales.**

## PROBLEMÁTICA 9:

Los contratos APP representan pasivos contingentes y como tales son un riesgo para las finanzas públicas. Hemos identificado que en otros países como Chile y Perú existe una política pública para transparentar y contabilizar estos riesgos. Actualmente el gobierno mexicano no cuenta con mecanismos de transparencia ni rendición de cuentas que permitan comunicar el monto y alcance de los pasivos contingentes generados por los proyectos contratados.

## RECOMENDACIÓN 9

En línea con las recomendaciones realizadas por la ASF y el FMI, proponemos transparentar los riesgos a las finanzas públicas derivados de la contratación de las APP. Para ello, sugerimos que se modifique la Ley de APP así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el objetivo de **crear la obligación de que la SHCP cuente con tres herramientas: 1) una metodología para el cálculo de los pasivos contingentes de las APP; 2) generar un informe anual sobre pasivos contingentes de las APP; y, 3) crear y gestionar un registro único contable de las APP.**

13



# INTRODUCCIÓN



Las APP son un esquema contractual de largo plazo entre el sector público y el sector privado cuya promesa es proveer de infraestructura de calidad y mejores servicios públicos a la ciudadanía, el cual tuvo su origen en el Reino Unido en la década de 1980 con la creación del modelo del Private Finance Initiative (PFI) y, posteriormente en 2012 mediante el replanteamiento del esquema con el PF2. Las posibles ventajas del uso de este esquema son, entre otras, que permite realizar aportaciones compartidas entre el sector público y el sector privado, transferir los riesgos a las partes que cuenten con más capacidad para administrarlos y generar beneficios sociales comprobables y un mayor valor por el dinero.

La historia de las APP en México se remonta hacia mediados de la década de 1990, cuando comenzaron a utilizarse los contratos para el desarrollo de infraestructura para la CFE y PEMEX bajo el esquema de PIDIREGAS. Este esquema operaba bajo las reglas de la LFPRH, de la antigua Ley General de Deuda Pública (ahora Ley Federal de Deuda Pública), y estaban previstos en los presupuestos de egresos de cada ejercicio fiscal, en los cuales se registraban las obligaciones de pago con cargo a los recursos públicos presupuestarios derivadas de dichos proyectos.

Posteriormente, a partir del año 2003, la SHCP impulsó el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), que consistían en la celebración de contratos de largo plazo para el desarrollo de obras de infraestructura y servicios públicos, entre entes del sector público y empresas privadas; los cuales fueron operados al amparo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la LFPRH, y de un Acuerdo administrativo publicado por la SHCP para reglamentar este tipo de proyectos<sup>[12]</sup>. Bajo el esquema de PPS se construyeron hospitales y proyectos carreteros, además de prisiones; sin embargo, se requería un marco legal más sólido y específico para las APP que brindara mayor certeza tanto a los inversionistas como al sector público.

Por ello se dio paso a la creación de la Ley de Asociaciones Público Privadas, misma que fue publicada en 2012 y después de siete años de su existencia es oportuno hacer un balance sobre los logros y las deficiencias en el uso de este esquema. En esta investigación lo hemos hecho con un enfoque de transparencia y rendición de cuentas.

La transparencia es un pilar fundamental en el actuar de los gobiernos, y en el ámbito de la contratación pública, es el primer paso para prevenir la corrupción. Sin embargo, las APP son proyectos complejos, razón por la cual la transparencia por sí sola no es suficiente para explicar a la ciudadanía las razones, los alcances, los riesgos, los logros y las deficiencias de cada proyecto, y de todos ellos en un agregado. Por esta razón, la transparencia debe de estar complementada con la rendición de cuentas de los funcionarios públicos que autorizan, administran y gestionan cada proyecto, así como la rendición de cuentas sobre los riesgos que las APP implican en las finanzas públicas.

Esta visión coincide con la visión de organizaciones internacionales y de gobernanza, como la ONU y el G20, las cuales han subrayado la importancia de incorporar nuevos objetivos o valores en las APP, más allá de la eficiencia o el valor por dinero<sup>[13]</sup>. Teniendo en cuenta sus directrices, una nueva concepción de las APP debe incluir estos dos principios rectores adicionales a la eficiencia: **1) garantizar la máxima transparencia; e 2) integrar la obligación de rendición de cuentas para todos los proyectos APP**. Estos principios deben de institucionalizarse en la regulación, los instrumentos y programas que utilice la administración pública federal, estatal y municipal.

En todo caso, se debe prestar atención al uso de APP por otros países, tanto a nivel de política pública como a nivel de decisiones políticas. Sobre esta última, hemos tomado en cuenta que la Tesorería del Reino Unido anunció a finales de octubre de 2018 que dejaría de usar el esquema de APP (PFI y PF2), dando preferencia al uso de otros esquemas de contratación pública que permiten la inversión privada en infraestructura.<sup>[14]</sup>

Este panorama obliga a realizar una reflexión sobre la pertinencia de continuar con el uso del esquema APP en México. En los hechos, los mensajes acerca de cómo la actual administración hará uso del esquema de APP en los próximos años no han sido lo suficientemente claros. En todo caso, es indudable que el gobierno hará uso del modelo para proyectos estratégicos en diferentes sectores. Por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 reconoce que el Tren Maya y el Corredor Transistmico se estructurarán como APP, además de que como damos cuenta en la sección 1.1, CFE y PE-

**Tabla 1. Ventajas y desventajas del uso del esquema APP**

Ventajas	Desventajas
Permiten una planeación de largo plazo a través de proyectos plurianuales	Requieren de un complejo proceso de planeación y aprobación
Coinversión entre el sector público y el sector privado	Costos de estructuración (recursos humanos, tiempo y dinero) elevados
Distribución de riesgos	La Ley de APP no exige adecuadamente la transparencia de los proyectos
Están sujetos a la obligación de transparentar la información de los proyectos en diversas plataformas	Esta información está en distintos repositorios y es asimétrica (no presenta los mismos datos)
Permite a gobiernos con restricciones presupuestales obtener financiamiento alternativo para proyectos de infraestructura	No son contabilizados como deuda pública y no existe obligación legal de reportar los pasivos contingentes de cada proyecto
La Ley de APP exige demostrar que el proyecto genera valor por dinero al gobierno	La Ley de APP es optativa, por lo que muchos proyectos tipo APP pueden escapar de su alcance
Procedimiento de contratación está sujeto a mecanismos de vigilancia	Los mecanismos de vigilancia no abarcan al 100% de los proyectos de APP

Fuente: elaboración propia.

MEX han anunciado que utilizarán esquemas tipo APP para proyectos vitales para la economía.

**Si la decisión es continuar usando este esquema de contratación y financiamiento de proyectos de infraestructura en México, entonces hagámoslo de la mejor forma posible.**

Como hemos explicado, en esta investigación proponemos un nuevo marco conceptual para las APP, con base en los nuevos valores que demanda la ciudadanía: garantizar mayor transparencia y rendición de cuentas en todas las etapas del proceso.

Con esto en mente, **en este documento nos concentramos en analizar las etapas de planeación, aprobación y contratación de las APP.** Para ello se identificaron las principales áreas de oportunidad en la política pública con el uso del esquema. Para cada etapa hemos sugerido recomendaciones puntuales y oportunas.

En el capítulo 1 ‘Necesitamos planear mejores y más transparentes proyectos de APP’, se aborda la **etapa de planeación.** Esta etapa es fundamental porque es el momento en el que se definen las **necesidades y prioridades** de inversión en infraestructura del sector público. Los temas más relevantes que hemos detectado para mejorar esta etapa son la necesidad de contar con un **Plan Maestro** de APP en el que se prioricen los proyectos de APP a contratar, con un horizonte de largo plazo y con un enfoque de transparencia.

El segundo tema analizado en la etapa de planeación es la pertinencia de los **fondos de apoyo** a la estructuración y ga-

rantías financieras de proyectos APP. Nuestra sugerencia es sólo usar estos esquemas si vienen acompañados de tres herramientas de política pública: un plan maestro de APP, un mecanismo de transparencia y rendición de cuentas de los compromisos financieros asumidos y una agencia especializada en la gestión de APP. Finalmente, el tercer tema abordado es la cuestión sobre la conveniencia de contar con una agencia especializada en la gestión de proyectos APP, encargada de apoyar a otras oficinas de gobierno en sus procesos de APP. México necesita mejores proyectos de APP y una agencia de este tipo puede contribuir a lograr este objetivo.

En el capítulo 2 ‘Aprobación de proyectos. Transparencia dispersa y rendición de cuentas selectiva’, hacemos una revisión de la **etapa de aprobación.** Este es un proceso complejo porque intervienen diferentes actores públicos, en diferentes momentos, en diferentes tipos de proyectos. Hemos identificado que **las reglas actuales de la Ley de APP presentan diversos obstáculos a la transparencia y rendición de cuentas respecto de esta etapa.**

En este sentido reconocemos la labor de la Unidad de Inversiones de la SHCP que durante todo el 2019 ha logrado aumentar la transparencia en sus repositorios públicos de APP. Sin embargo, por disposición de ley la SHCP no controla todos los proyectos de APP, por lo que sus esfuerzos no son suficientes para completar la transparencia requerida. La propuesta en este tema es conformar un **registro único de los proyectos de APP**, controlado por una unidad especializada de APP, o a falta de ella por SHCP, en el cual se concentren

todos los proyectos celebrados bajo este esquema, sin importar la fuente de financiamiento. La base de datos de Proyectos México de Banobras es un buen punto de referencia.

Otro problema de la etapa de aprobación es el relacionado con la revisión de los expedientes técnicos de las APP que avalan la viabilidad de los proyectos. Ante esto, proponemos ampliar las facultades de supervisión de la SHCP para obligarla a revisar la totalidad de los expedientes técnicos, y confirmar que estos sean integrados conforme a los requisitos establecidos en el artículo 14 de la Ley de APP.

Finalmente, en el **capítulo 3** ‘Sin transparentar contratación ni riesgos a las finanzas públicas’, se han analizado los **principales problemas en torno a la etapa de contratación de los proyectos de APP**. La contratación pública ha sido identificada por la OCDE y el Banco Mundial como uno de los espacios donde es necesario aumentar la transparencia para contribuir al combate a la corrupción. En este capítulo hemos identificado tres problemáticas relacionadas con este tema.

En primer lugar revisamos el ‘Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP’ el cual obliga a realizar videograbaciones de las contrataciones de APP y le da facultades a la SFP de revisar los actos más importantes respecto de la aprobación de los contratos. Nuestro análisis demuestra que debe cambiarse este Protocolo para lograr una transparencia del 100% de las contrataciones de APP, considerando los matices sugeridos por la OCDE.

Además, hemos detectado que a partir de la reforma de abril de 2016 a la Ley de APP se permite la contratación acelerada de APP, lo cual erosiona la división de poderes. Para evitarlo, sugerimos cambiar la Ley de APP y así evitar potenciales litigios constitucionales. Por último, al abordar el tema de los riesgos a las finanzas públicas derivados de la contratación de APP, proponemos mayor transparencia con el uso de tres herramientas de política pública.

**La metodología empleada para esta investigación** ha consistido en realizar la revisión documental de la literatura especializada en el tema de APP, en libros, revistas, artículos académicos, journals, documentos de investigación, entre otras fuentes, tanto de autores nacionales como del extranjero. Esto incluye a organismos multilaterales de desarrollo, organizaciones internacionales, documentos oficiales de gobiernos extranjeros, así como de autoridades nacionales, principalmente de la SHCP, la SFP y del Poder Legislativo.

Otro elemento relevante para el estudio han sido la realización de más de veinte entrevistas con expertos en los temas abordados en los tres capítulos, que van desde exfuncionarios públicos, funcionarios de la actual administración, investigadores, académicos, abogados, representantes de

la industria y miembros de la sociedad civil, tanto de México como del extranjero. Asimismo, agradecemos la asistencia de los representantes de cada uno de los sectores mencionados a las mesas de expertos llevadas a cabo en Ethos para discutir sobre los principales problemas en la transparencia y rendición de cuentas de las APP. Sus experiencias y visión del tema han sido claves para lograr el enfoque de esta investigación.

Para la revisión de las experiencias internacionales en APP, se llevó a cabo la revisión de la información oficial de las oficinas públicas de referencia en Australia (Infrastructure Australia), Brasil (Planejamento, Desenvolvimento e Gestão), Chile (Dirección General de Concesiones-MOP), Francia (FinInfra, Mission d'appui au Financement des Infrastructures -Misión de apoyo al financiamiento de las Infraestructuras-) y el Reino Unido (Infrastructure Projects Authority -IPA-) disponible a través de sus portales. Se revisaron, además, documentos oficiales de acceso público, las bases de datos de los proyectos de APP disponibles, y los planes multianuales y carteras de proyectos de los mismos.

Para el análisis del estado actual de la política pública de APP en México, se sostuvieron reuniones y llamadas con funcionarios de la Dirección General Adjunta de APP de la Unidad de Inversiones de la SHCP, a quienes se hizo llegar una propuesta de plan de trabajo para el desarrollo de una estrategia nacional para promover la transparencia y el combate a la corrupción en las APP. Además, se revisaron detalladamente cada uno de los repositorios de información pública sobre las APP disponibles, a cargo de la SHCP, como es el registro para efectos estadísticos de los proyectos de APP, disponible en su sitio web, la base de datos de proyectos de APP anclada al portal de Transparencia Presupuestaria, y el repositorio de información de la plataforma Proyectos México.

Finalmente, se localizaron los expedientes técnicos y las versiones públicas de los contratos de algunos de los proyectos de APP vigentes. Asimismo, se realizaron diversas solicitudes de información con el fin de acceder a documentación que no se encuentra disponible en sitios públicos, principalmente, tratándose de proyectos hospitalarios y de telecomunicaciones.

Como fuente adicional, se ha recurrido a las notas periodísticas de los principales diarios nacionales y de los países cuyas experiencias fueron revisadas. Consideramos que la labor de investigación periodística ayuda a complementar nuestra investigación de política pública, porque nos permite identificar los indicios necesarios para indagar en los focos de opacidad que han creado alarma en la opinión pública.

Esperamos que el presente documento contribuya a generar reflexiones entre los lectores y a crear sinergia entre los expertos y tomadores de decisiones para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de las APP en México, y ¿por qué no?, en otros países.

# I. NECESITAMOS PLANEAR MEJORES Y MÁS TRANSPARENTES PROYECTOS DE APP



*Mejorar la gestión pública de las APP en México requiere de una serie de cambios normativos e institucionales que hagan posible la aplicación de una política pública integral de las APP. Esto es, a través del uso de instrumentos como un Plan Maestro de APP, de mecanismos de apoyo a la estructuración de los proyectos, tales como los fondos de APP y de garantías; y del establecimiento de una agencia especializada en APP con amplias facultades de revisión de los proyectos y que sea transversal a todo el sector público. Esto con el fin de lograr mejores y más transparentes proyectos de APP.*

La planeación es la **etapa inicial** del proceso de una APP, en la cual se definirán las necesidades y prioridades de inversión del sector público. Con el fin de llevar a cabo un proceso de selección ordenado y eficiente de los proyectos de APP, es necesario realizar un ejercicio previo de **identificación, selección y priorización** de los proyectos a contratar, bajo líneas generales preestablecidas y con apego a las mejores prácticas internacionales en la materia.

Los principales problemas en esta etapa tienen que ver, entre otros, con la **falta** de una **visión de largo plazo**, la **influencia** de los **ciclos políticos** en las decisiones de inversión del gobierno, la falta de **incentivos institucionales** para potencializar las inversiones y la ausencia de una agencia pública encargada de las funciones específicas en APP. Como la experiencia lo demuestra, estas fallas en el marco jurídico e institucional de las APP no han contribuido a preparar mejores proyectos.

Por estas razones, en este capítulo proponemos replantear el proceso de planeación de las APP, a través del uso de herramientas de política pública que pueden ayudar a mejorar la gobernanza y transparencia de los proyectos de APP, como la configuración de un **Plan Maestro** para proyectos bajo este esquema, la creación de **mecanismos de apoyo** a la estructuración y fondos de garantías, y la creación de una **agencia especializada** en APP que sea transversal a todos los entes públicos para brindar apoyo en la preparación, contratación y supervisión de los proyectos.

En la sección 1.1 explicamos cuáles son los beneficios para el sector público de contar con un Plan Maestro de APP, en el

cual se concentren las necesidades de inversión en infraestructura por sector, sus objetivos, metas y directrices, y cuáles son los pasos para realizarlo. Esto permitirá a los gobiernos optimizar los recursos disponibles a través del uso del esquema de APP. La recomendación es que en México se contemple un instrumento de este tipo que concentre todos los proyectos a implementar, a nivel nacional y subnacional, con un horizonte de largo plazo (15 años).

Para incentivar la inversión, los gobiernos pueden hacer uso de mecanismos de apoyo en la preparación de los proyectos, como los fondos de estructuración de APP y los fondos de garantías. En la sección 1.2 revisamos las ventajas y desventajas de contar con estos mecanismos que permitan al sector público preparar proyectos de APP que sean atractivos para el financiamiento privado y generen certidumbre para las partes. La recomendación es que este tipo de instrumentos sean utilizados sólo si se cumplen las siguientes condiciones: 1) incluir un Plan de APP, 2) que los compromisos asumidos por los fondos sean transparentes, y 3) se cree una agencia especializada en la gestión de APP que sea parte del comité rector de dicho fondo, como parte de una política pública integral de las APP.

Por último, en la sección 1.3 analizamos la conveniencia de contar con una agencia especializada en APP, que apoye a los entes públicos en la planeación, diseño y contratación de los proyectos de APP. Como veremos, una institución de esta naturaleza contribuye a mejorar todo el proceso de gestión pública de los proyectos APP. Por ello se hace una propuesta de cómo podría ser el diseño institucional de una agencia transversal que lleve a cabo estas funciones en México.

Imagen 1. Proceso para elaborar un Plan Maestro de APP



Fuente: elaboración propia.

## I.1 ELEMENTOS PARA UN PLAN MAESTRO DE APP

18

El primer paso para la conformación de una **mejor cartera de proyectos** de APP, de acuerdo con las buenas prácticas internacionales en la materia, debería ser la **definición de una lista de proyectos** acorde con las prioridades, objetivos y metas de los planes y **programas nacionales de desarrollo** de infraestructura, en la cual se reflejen las necesidades de inversión en los diversos sectores en el corto, mediano y largo plazo. Este proceso ayudaría a que los gobiernos realicen una mejor asignación de los recursos disponibles al evitar proyectos que no son viables económica y socialmente, y seleccionar aquellos que son más convenientes de llevarse a cabo bajo el esquema de APP.

Las experiencias internacionales muestran un **avance en la transparencia** del marco de las APP producto de la divulgación de la lista o banco de proyectos de APP, por ejemplo, el caso de Australia es un referente. La agencia pública **'Infraestructure Australia'** cuenta con una lista de prioridades en infraestructura (infrastructure priority list), que contiene los proyectos prioritarios de inversión a nivel nacional. Esta es una **lista dinámica** (actualizada regularmente) con 121 propuestas de relevancia nacional, y una lista de proyectos prioritarios (pipeline) por un valor de 58 mil millones de dólares<sup>[15]</sup>. Además, esta lista de **prioridades** cuenta con herramientas dinámicas como un mapa interactivo y casos de negocio de los proyectos prioritarios.

En la región de América Latina también existen experiencias valiosas en la planeación de las APP, como es el caso de Perú, cuya **agencia ProInversión**, encargada de las APP, cuenta con una **cartera de proyectos de inversión** con 56 proyectos publicada en su portal web. La información publicada incluye **un resumen del proyecto, el tipo y estado** del mismo. Otro ejemplo es Chile, en donde la Dirección General de Concesiones del Ministerio de Obras Públicas ha publicado su 'Plan de Concesiones 2018-2023', y cuya cartera de Inversiones contempla 60 obras por una

inversión total estimada de 14,609 millones de dólares<sup>[16]</sup> para dicho periodo.

El proceso para llevar a cabo la configuración de una lista de proyectos de APP y, consecuentemente, de un Plan Maestro de Inversiones en APP, requiere de un **análisis a profundidad** y del consenso sobre las prioridades de inversión en un periodo de tiempo. En este sentido, instituciones como el Grupo del Banco Mundial (BM) y el Banco Europeo de Inversiones (EIB, por su acrónimo en inglés) han resaltado la importancia del proceso de selección de los proyectos de APP a través de tres fases: **1) identificación (screening)** que permitirá reconocer aquellos proyectos que cuenten con potencial para ser estructurados bajo el esquema de APP; **2) selección**, a través de la cual se decide cuáles son los más adecuados (suitable) para ser contratados bajo el esquema de APP; y, **3) priorización (pipeline)** mediante la cual se definirá el orden de prioridad en el que serán llevados a cabo, de acuerdo con la oportunidad y pertinencia.<sup>[17]</sup>

La **identificación** de los proyectos de APP debería estar basada en una **revisión de las necesidades públicas** que se desean atender a través de la provisión de infraestructura y servicios públicos. Posteriormente, para la **selección** de los proyectos que serán incluidos en el plan de inversiones, se deberá evaluar cuáles son adecuados para ser estructurados a través de una APP, en comparación con los mecanismos tradicionales de contratación de obras públicas y servicios. Esto implica una **evaluación** de los factores que influyen en la relación entre el público y el privado en cuanto a la propiedad de los activos, el financiamiento y la provisión de los servicios, dentro de un marco regulatorio adecuado.

Finalmente, la **priorización** está basada en la disponibilidad de recursos y la capacidad del sector público de financiarlos en un contexto de recursos limitados, o ante la imposibilidad de que éstos sean sostenidos mediante pagos de los usuarios, y tiene como objetivo principal garantizar que los recursos públicos se

## Cuadro 1. Propuestas no solicitadas y Plan Maestro de APP

Las propuestas no solicitadas (PNS) o proyectos de iniciativa privada son un mecanismo que permite a los particulares presentar una iniciativa para llevar a cabo un proyecto a través del esquema de APP, en la cual, no existe una convocatoria pública específica, pero los particulares interesados presentan una propuesta acompañada de los estudios técnicos y financieros que acrediten su viabilidad.

Surge entonces la cuestión sobre si ¿deberían aceptarse PNS para proyectos, a pesar de ya contar con un Plan Maestro de APP? y ¿cuál debería ser el proceso para aprobar estas iniciativas? Las respuestas presentan variaciones de acuerdo con la experiencia del país en APP; sin embargo, en todos los casos el acuerdo está en fomentar la transparencia del uso de las PNS.

Las PNS que sean tomadas en cuenta para la elaboración del Plan Maestro de APP deberían de incluirse en un apartado específico que permita identificarlas con claridad. En el caso de que la PNS se reciba con posterioridad a la publicación del Plan Maestro de APP, después de analizar y confirmar su viabilidad, debería ser posible incorporarlas al Plan Maestro de APP, lo cual exigirá actualizar dicho plan anualmente.

Fuente: elaboración propia.

ejerzan adecuadamente y generen el **mayor beneficio social**, más allá de las limitaciones presupuestarias. Como consecuencia, puede que el gobierno decida no llevar a cabo un proyecto en este momento y que sea pospuesto en la lista.

En México, lo más cercano al proceso de elaboración de un Plan Maestro de APP fue una 'Propuesta de metodología para elaborar una Estrategia Nacional de Infraestructura' y la 'Visión Integral de la Infraestructura Nacional' elaboradas por Banobras con el objetivo de proponer una cartera de proyectos a corto, mediano y largo plazo (a 20 años)<sup>[18]</sup>. El **inventario general de proyectos** y la metodología de priorización fueron elaboradas con información proporcionada por las diferentes dependencias y resulta interesante, puesto que de un inventario de 1,906 proyectos recopilados de distintos instrumentos (el Programa Nacional de Infraestructura -PNI- y programas sectoriales, proyectos incluidos en la plataforma de BANOBRAS, cartera SHCP y otros proporcionados por los entes públicos), se realizó un **filtrado** con base en la aplicación de los **análisis costo-beneficio**, de **impacto regional** y **complementariedad**, lo cual dio como resultado una cartera de proyectos con 50 en ejecución, 32 por iniciar y 27 para la región sur-sureste. Sin embargo, estos dos documentos no son vinculantes para las agencias públicas, no fueron creados por mandato de ley y no fueron realizados con participación de otras instituciones relevantes como la SHCP.

## CASOS INTERNACIONALES: MÉXICO, CHILE Y AUSTRALIA

En México, **el proceso de identificación, selección y priorización de los proyectos de APP es llevado a cabo por múltiples**

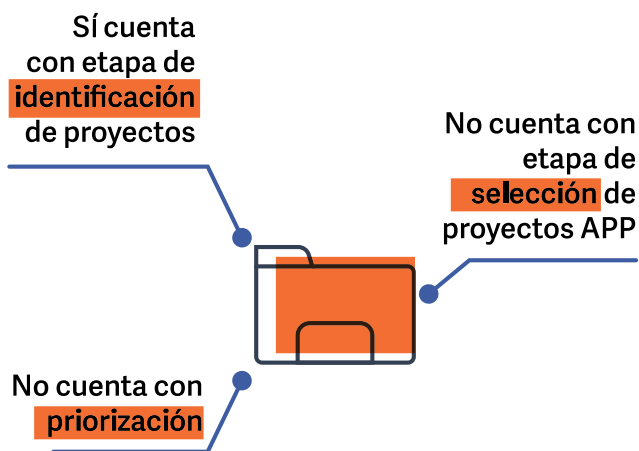
**actores mediante procesos conjuntos** que responden más a una obligación administrativa de programación de los recursos que a una obligación de transparencia y acceso a la información pública. Al respecto, el Banco Mundial ha recomendado fortalecer la transparencia desde las etapas más tempranas del proceso de APP a través del diseño adecuado de una política de divulgación de la información, como se menciona más adelante.

El **PND** es el **documento oficial de planeación** que contiene los objetivos, metas, ejes y líneas de acción que deberá observar en su actividad el gobierno nacional. En virtud de este instrumento son formulados una serie de programas sectoriales y especiales (comunicaciones, transportes, energía, hospitales, escuelas; entre otros) en los cuales se encuentran dispersas -por separado- las prioridades de inversión del sector público. El PND 2019-2024 prevé como uno de los ejes de política económica, el uso del esquema de **APP para alentar la inversión privada** y el **impulso** de proyectos para el **desarrollo** regional como el Tren Maya y el Corredor Transístmico<sup>[19]</sup>.

Además, en conjunto con el sector privado, se trabaja en la elaboración del 'Programa Nacional de Infraestructura 2019-2024' el cual contempla más de 1600 obras y proyectos de infraestructura en los sectores prioritarios y estratégicos, y que establecerá las estrategias que permitan detonar una mayor inversión privada<sup>[20]</sup>. Esta lista es extensa, sin embargo, cabe aclarar que dentro de este universo, no todos los proyectos están previstos para realizarse mediante el esquema de APP.

Por lo tanto, el **PNI** no será como tal un Plan Maestro de APP porque sólo responde a la etapa 1 correspondiente a la **identificación de los proyectos** de inversión, faltando la etapa 2 en la que debería llevarse a cabo el ejercicio para determinar cuáles

## Imagen 2. México: Programa Nacional de Infraestructura (2014-2018)



Fuente: elaboración propia.

son factibles para realizarse mediante el esquema de APP; y la etapa 3 de la priorización. Entonces, en el estado actual de las cosas, **¿qué instrumentos cumplen la función de un Plan Maestro de APP en México?** A continuación, se analizan algunos de los repositorios públicos que presentan listas de proyectos atendiendo a distintos procesos de planeación.

A pesar de que entre el 2014 y el 2017 se aprobaron más de 20 proyectos de APP (16 de ellos con dinero del PEF), la administración del presidente Peña Nieto no tenía propiamente un Plan de APP, ni una política pública articulada. Si bien se contaba con el Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018, este no representaba una estrategia para el uso de las APP a nivel federal. Por esta razón, en 2017 la SHCP presentó la **'Estrategia de impulso a los proyectos de APP'**, a través de la cual se buscó promover y difundir dichos proyectos ante el público inversionista, organismos gremiales y la sociedad en general, a fin de: 1) **garantizar** que los **procesos de licitación** se realicen de forma abierta, competitiva, equitativa, eficiente y transparente, y 2) **supervisar el desarrollo** de los proyectos en sus diferentes etapas para asegurar que se alcancen los objetivos, metas y beneficios previstos<sup>[21]</sup>. Como parte de esta estrategia, se publicaron 'bloques' con las listas de los proyectos a licitar por sector. Hasta el año 2018 se tenía un registro de 30 proyectos de APP clasificados en 2 bloques:

- El bloque I consistía en 12 proyectos, 5 de Comunicaciones y Transportes, 4 del IMSS y 3 de ISSSTE.
- El bloque II estaba conformado de 18 proyectos, 6 en Comunicaciones y Transportes, 6 del ISSSTE, 4 del sector hidráulico, 1 en Educación y 1 en Gobernación.

Otro esfuerzo notable de Banobras ha sido crear y gestionar la plataforma web **'Proyectos México'**, en la cual es posible **desagregar los proyectos** de APP de **forma integral e individual**. Más adelante se hará mención de los logros y las deficiencias de esta plataforma. En todo caso, es importante mencionar que Proyectos México no es un Plan Maestro de APP.

Tomando como referencia la lista de Proyectos México y los ejemplos internacionales de las carteras de proyectos de inversión en Australia y Chile y analizando su contenido, podemos realizar un comparativo entre sus características cualitativas y cuantitativas. En primer lugar, se puede observar que el **horizonte de planeación** de estas últimas es de **quince años**. Por otra parte, se definen criterios de **prioridad para la implementación progresiva** de los proyectos en los plazos estipulados en la cartera: en el caso de Australia se hace una distinción entre proyectos e iniciativas y su nivel de priorización (de alta prioridad y de prioridad), y en el caso de Chile se distingue entre los proyectos en licitación y para licitar por año, además de la ficha de los proyectos.

Por otra parte, como se ha mencionado al inicio de esta sección, dichas carteras establecen una **cifra del monto de inversión** estimado para los proyectos que se planea llevar a cabo en el plazo determinado por las mismas. La cartera de proyectos de la Infrastructure Priority List de Australia tiene un valor de 58 mil millones de dólares a quince años, mientras que la de Chile (2018-2014) es por un estimado de 14 mil millones de dólares. Actualmente **en México no se cuenta con una estimación del monto de las inversiones necesarias** para llevar a cabo los proyectos listados en Proyectos México. Las cifras oficiales<sup>[24]</sup> de la estrategia de APP de la SHCP eran, hasta 2017, las siguientes:

- 21,822 millones de pesos para los proyectos del bloque I (12)
- 36,439 millones de pesos para los proyectos del bloque II (18)

Además, se cuenta con otras estimaciones en sectores estratégicos como el eléctrico, que a través del programa sectorial específico, es decir el 'Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional' (PRODESEN 2018-2032), estimaba sus necesidades de inversión en transmisión por 173 mil millones de pesos, y para distribución por 138 mil millones de pesos<sup>[25]</sup> (dicho Programa fue realizado bajo la administración del ex-presidente Enrique Peña Nieto).

Aunque la política pública de las APP no ha sido definida aún por el nuevo gobierno (bajo la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador), entre marzo y septiembre de

**Tabla 2. Listas de proyectos de APP. Casos internacionales**

Críterio	BANOBRAS Proyectos (México)	Infrastructure Priority List (Australia)	Plan de Concesiones (Chile)
Nivel de prioridad	No establece.	Se distingue entre proyectos e iniciativas de "alta prioridad" y "prioritarios".	Se distingue entre proyectos "en licitación" y "para licitar".
PNS	Señala cuáles proyectos fueron Propuestas no solicitadas en la ficha de cada proyecto, pero no en un apartado específico.	No especifica cuáles proyectos o iniciativas son Propuestas no solicitadas.	Sí incluye a las propuestas no solicitadas o propuestas de iniciativa privada pero no las distingue de forma separada.
Etapas	La plataforma distingue los proyectos en las etapas de preinversión, licitación, ejecución y operación.	Además de los proyectos e iniciativas listados se encuentra la relación de los que cuentan con casos de negocio desarrollados y los que están en proceso (underdelivery).	En la página web de la Dirección General de Concesiones (unidad responsable de APP) se encuentran los proyectos en construcción, en operación y, finalizados <sup>[22]</sup> .
Sector, subsector o categoría	Especifica el sector y subsector.	Especifica la categoría.	Señala el sector y tipo de obra.
Ficha del proyecto	Incluye una ficha completa.	Incluye una ficha completa.	En la página web de la Dirección General de Concesiones (unidad responsable de APP) se incluye la ficha completa <sup>[22]</sup> .

Fuente: elaboración propia basada en benchmark internacional (México, Australia y Chile).

**Cuadro 2. ¿Cuál es la ruta de la inversión con APP en el sector energético?**

1. El 13 de marzo de 2019 se publicó en el portal de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER, antes COFEMER), el 'ACUERDO por el que se modifican los Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2016'[26], el cual eliminó la mención expresa en el documento a la opción que tiene CFE para asociarse con particulares para la prestación del Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica. Es decir, el nuevo Acuerdo prohíbe las APP en transmisión eléctrica.[27]
2. El 18 de julio de 2019 la Comisión Federal de Electricidad (CFE) comunicó que levantó 615 millones de dólares en los mercados de Taiwán y Luxemburgo, para uso en proyectos de APP bajo el esquema de PIDIREGAS[28]. Esto reiniciará el uso de este esquema por CFE, pues el PEF 2017, PEF 2018 y el PEF 2019 manifestaron que CFE no lo utilizaría en esos ejercicios fiscales.
3. El 8 de septiembre de 2019 la SHCP presentó el proyecto de PEF 2020. En su Anexo 5.A no aparece ningún nuevo proyecto de APP.
4. El 9 de septiembre de 2019 la SHCP admitió haber recibido para evaluación bajo el esquema APP un proyecto de generación distribuida con energía solar (paneles) para beneficio "de 1.5 millones de hogares que le dejaría ahorros [a la federación] por 62 mil millones de pesos".[29]
5. El 10 de septiembre de 2019 el titular de la SHCP anunció que PEMEX licitará contratos tipo APP para exploración y producción de hidrocarburos.[30]

Fuente: elaboración propia.

2019 el gobierno ha emitido regulación o declaraciones que permiten identificar las áreas del sector energético donde habrá proyectos APP, como se muestra en el siguiente cuadro:

## ESTRUCTURA DE UN PLAN MAESTRO DE APP SÓLIDO Y TRANSPARENTE

Teniendo en cuenta los valiosos antecedentes realizados por Banobras<sup>[31]</sup>, además de los siguientes elementos, creemos que es posible realizar un **Plan Maestro de APP en México**. Dicho Plan debe estar integrado por la lista de los proyectos de APP a realizarse en los próximos años. **Su información debe ser pública y accesible a los ciudadanos**. La publicidad de la información representa ventajas de diversa índole, entre ellas, permite a los ciudadanos ejercer su derecho de acceso a la información pública e informarse acerca del desempeño del gobierno en la implementación de las APP. Además, debería complementarse con la cartera de inversión en la cual se incluyan los proyectos aprobados, no aprobados y aquellos que han sido cancelados.

Estos instrumentos deberían contar con las características siguientes:

- **El Plan Maestro de APP debería de tener un horizonte de largo plazo.** En las experiencias internacionales se observa una media de quince años con hitos parciales quinquenales. Esto permitiría una ejecución ordenada y medir los resultados de su implementación periódicamente.
- **La cartera de inversión debería estar monetizada,** es decir, contar con la estimación de los montos totales de inversión para cada proyecto y una cifra global que permita conocer las necesidades de inversión durante el periodo para el cual se plantea. El objetivo es asegurar que el impacto de la cartera sea superior a la suma individual de los proyectos<sup>[32]</sup>.
- **La lista de proyectos debería estar planteada por orden de prioridad,** de acuerdo con los resultados de los análisis costo-beneficio y de conveniencia. Esto permitiría asignar los recursos a los proyectos que representen mayores beneficios y un retorno de la inversión más corto, y proceder a la contratación de los que sean determinados viables en tanto que aquellos que no alcancen a ser acreditados como tal, puedan ser postergados hasta su maduración.
- **Es recomendable definir paquetes por sector,** esta es una sugerencia de los expertos internacionales de APP que está justificada en la eficiencia de las inversiones del sector público si éstas se destinan a sectores estratégicos cuyas necesidades específicas son complejas y pueden ser resueltas de manera eficiente a través de procesos y soluciones técnicas estandarizados. En palabras de José Luis Guasch (exjefe de expertos globales en APP del Banco Mundial), “ello mejoraría la calidad

y la predictibilidad de los proyectos, y reduciría los costos y tiempos para el lanzamiento de muchos [proyectos] más.”<sup>[33]</sup>

Contar con estos elementos en un Plan Maestro de APP permitiría generar un **clima de mayor confianza entre los inversionistas**, las **empresas** desarrolladoras de los proyectos, los **ciudadanos y otros actores** involucrados en el ciclo de APP. Además, de esta forma se brindaría a los medios de comunicación mejores elementos para informar al público acerca del uso de las APP y los planes del gobierno para realizar inversiones públicas de largo plazo.

## I.2 FONDOS DE ESTRUCTURACIÓN Y DE GARANTÍAS

Las recomendaciones de expertos a nivel internacional para mejorar la preparación y el inicio de los proyectos de APP incluyen la creación de fondos de apoyo a la autoridad pública para la estructuración de proyectos y fondos de garantías de las APP. Estos **mecanismos de apoyo a la preparación** de los proyectos de APP tienen el **objetivo de alinear los incentivos** necesarios para garantizar que los **proyectos** sean **bancables y atractivos** para los inversionistas privados.

Para el Banco Mundial, “una agenda sólida de financiamiento de la infraestructura de uso público en LAC [Latinoamérica y el Caribe] depende de poder desvincularla del ciclo político y formular acuerdos sólidos de gobernanza institucional y financiera para las APP”, por lo cual resalta la importancia de **reforzar el marco regulatorio e institucional** para asegurar **proyectos** que sean **bancables y fiscalmente sostenibles**<sup>[34]</sup>.

Otro punto a favor de la constitución de **fondos de apoyo** para las APP es que, a través de ellos, es posible promover el enfoque basado en resultados al **atraer a financiadores privados inversionistas institucionales y organismos multilaterales** para participar en el financiamiento de los proyectos, los cuales buscan que se puedan demostrar resultados por los proyectos apoyados. **Idealmente**, estos fondos deberían contar con **modalidades de recuperación** de costos a través de fondos reembolsables<sup>[35]</sup>.

Desde el punto de vista del BID, este tipo de **mecanismos** de preparación de proyectos pueden ser de varios tipos, **dependiendo de los financiadores** y del ente que se pretende apoyar, que pueden ser de **carácter internacional, regional, nacional** o, incluso, de apoyo a gobiernos subnacionales. Pueden ser

apoyados por instituciones internacionales de financiamiento y organismos multilaterales, como los bancos de desarrollo, y las plataformas de conocimiento o centros de expertos en APP (el European PPP Expertise Centre, EPEC, del Banco Europeo de Inversiones - BEI- y el Public-Private Infrastructure Advisory Facility - PPIAF- son algunos ejemplos), a través de recursos y asistencia técnica. Su objetivo es el de **facilitar la elaboración de proyectos**, mejorar su diseño y fomentar la participación del sector privado bajo un enfoque sistémico:

“Todos aquellos mecanismos comparten el mismo fundamento, a saber, la **necesidad de acelerar las inversiones** para colmar la brecha entre infraestructura disponible y necesidades estimativas. También comparten objetivos similares, a saber, **preparar proyectos** que sean técnica y económicamente **idóneos y financierables**, llevarlos al mercado y atraer financiamiento privado.”<sup>[36]</sup>

En América Latina, se ha desarrollado experiencia con el uso de **fondos de estructuración** o fondos de **infraestructura**. Los dos ejemplos vigentes son el caso de Brasil y Chile, ambos se enfocan en el **impulso de proyectos bajo el esquema de APP** y están alineados con los fines y objetivos anteriormente descritos para brindar **mayor seguridad y certidumbre** a los inversionistas que buscan participar en los proyectos de APP.

En Brasil se constituyó un Fondo de Apoyo a la Estructuración y Desarrollo de Proyectos de Concesiones y Asociaciones Público-Privadas (Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessões e PPP), por su acrónimo FEP, cuya vocación se complementa con la existencia de un Fondo de Garantías de las APP. El **FEP** es administrado por la **CAIXA**, órgano que brinda **apoyo técnico y financiero** a todas las entidades de la federación y a los municipios, además de financiar los estudios de estructuración de los proyectos de APP y Concesiones. Este es un **fondo privado con patrimonio propio dividido en cuotas, separadas del patrimonio de los accionistas y del administrador**; tiene su propio balance y la rendición de cuentas está sujeta a la revisión del Tribunal de Cuentas de la Unión.

Para decidir sobre los proyectos que serán apoyados, el **FEP debe contar con** el respaldo del Consejo de Participación para el Apoyo a la Estructuración y Desarrollo de Proyectos de Concesión y Alianzas Público Privadas (CFEP), un **órgano de carácter colegiado** conformado por los representantes de los principales Ministerios **involucrados** en el ciclo de APP, y que ejercen un rol de supervisión y seguimiento de las acciones del fondo.

En Chile, recientemente se aprobó la creación de un **Fondo de Infraestructura** con los objetivos de promover y estructurar el financiamiento para el desarrollo de proyectos de inversión de largo plazo, el Fondo de Infraestructura, S.A. (FODINSA), el cual fue pensado como un instrumento para ayudar a **superar las barreras de la presupuestación multianual**, pero a la vez como

una empresa público privada, dirigida por un cuerpo colegiado designado a propuesta del Ministerio de Obras Públicas (MOP) y el Presidente de la República para dar impulso a las inversiones en APP. La creación de este fondo se apoyó, a su vez, de importantes cambios institucionales tanto de la gobernanza de las APP, a través de la creación de una Dirección General de Concesiones, como de los instrumentos normativos que permitirán la operación de FODINSA como una sociedad anónima abierta, sometida a la fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros<sup>[37]</sup>.

Otro mecanismo de apoyo utilizado por los gobiernos para la planeación y diseño de los proyectos de APP son los **fondos de garantías**. El objetivo principal de un fondo de esta naturaleza es **proporcionar garantías al sector privado** de que la agencia implementadora cumplirá con sus obligaciones bajo el contrato de APP. Estas obligaciones pueden ser pasivos contingentes (como garantías de riesgo) y pasivos directos (como disponibilidad de los pagos<sup>[38]</sup>). En ambos casos, el gobierno asume un riesgo financiero bajo la idea que esto le imprime **mayor bancabilidad al proyecto** específico, por lo cual los gobiernos deben transparentar el uso y alcance de este tipo de compromisos. A continuación presentamos opiniones de expertos a favor y en contra de esta herramienta, así como la experiencia en algunos países<sup>[39]</sup>.

De acuerdo con el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por su acrónimo en inglés), un fondo de garantía puede proporcionar **seguridad a los inversionistas**, siempre y cuando se constituyen con cierto **grado de independencia operativa del gobierno**, y cuenten con un **balance separado** que mantenga al fondo apartado de los cambios anuales en la política fiscal. Además, es posible mejorar la bancabilidad del proyecto al proporcionar garantías para riesgos específicos.

En relación con estos temas, vale la pena retomar la experiencia de Brasil con el Fondo de Garantías de las Asociaciones Público Privadas (Fundo Garantidor de Parcerias Público Privadas - **FGP**) cuyo objetivo es proporcionar garantías al socio privado en el pago de la contraprestación por parte del sector público. Está constituido como un **fondo privado con capital público y es manejado por el Banco de Brasil**, y a través del cual el gobierno nacional garantiza el cumplimiento de las obligaciones con motivo de los contratos de APP, hasta el límite legal de capital del Fondo que es de 6 mil millones de reales (unos 30 mil millones de pesos mexicanos), que es también el límite de prestación de garantías por parte del gobierno brasileño. El fondo cuenta con **patrimonio propio**, separado del patrimonio de los aportantes y que está conformado por la aportación de bienes y derechos realizado por los cotizantes, mediante el pago de cuotas y por los rendimientos obtenidos durante la administración<sup>[40]</sup>.

En México, se cuenta con un fondo con algunas características similares, pero con su propia identidad e historia. Desde hace

**Tabla 3. Fondos de apoyo a la estructuración de APP en América Latina**

Fondo	Propósito	Fuente de los recursos	Criterios de elegibilidad de los proyectos
FEP- (Brasil)	Financiar los estudios de estructuración de los proyectos de APP y Concesiones, para incentivar el financiamiento para el desarrollo de proyectos de inversión de largo plazo.	Cuotas y aportaciones de los accionistas y cotizantes de la CAIXA (privados).	Proyectos que se ajusten a las tres áreas prioritarias relacionadas con los sectores de Infraestructura del Estado, Distrito Federal y Municipios, en el ámbito del saneamiento básico, recolección de residuos sólidos, alumbrado público y distribución de gas por tuberías.
FODINSA (Chile)	Ampliar las posibilidades de inversión en infraestructura con cargo a los recursos que generan estas propias inversiones y desapegar del ciclo político el desarrollo de las mismas.	Bienes nacionales de uso público y bienes fiscales actualmente concesionados, como rutas y carreteras.	Ampliación de obras que presentan insuficiencias, relicitación de concesiones y proyectos de nueva generación. Proyectos de infraestructura, con riesgos no diversificables por el mercado. De no haber proyectos que se encuentren en esa condición, los dueños del fondo especializado, es decir el Estado, podría retirar esos recursos para destinarlos a otros fines <sup>[44]</sup> .
FONADIN (México)	Apoya en la planeación, fomento, Apoyos, construcción, conservación, operación y transferencia de proyectos de infraestructura con impacto social o rentabilidad económica o financiera, en los que participe el sector privado.	Recursos públicos y recursos adicionales generados por su actividad.	Proyectos del tipo greenfield y <i>brown-field</i> <sup>[45]</sup> , principalmente en las áreas de comunicaciones, transportes, hidráulica, medio ambiente y turística.

Fuente: elaboración propia con datos de FEP-CAIXA, MOP Chile, FONADIN México y ADB (2016).

24

más de una década, el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) administrado por **Banobras** ha apoyado el **desarrollo de las principales obras** de infraestructura a nivel nacional, incluyendo varias APP.

Dicho fideicomiso público es la plataforma financiera del sector público para el desarrollo de infraestructura en los sectores de comunicaciones, transporte, agua, medio ambiente y turismo<sup>[41]</sup>. Tiene como **objetivos prioritarios**, entre otros, **promover la participación del sector público, privado y social** en el desarrollo de la infraestructura, a través de acciones como las siguientes:

- Toma riesgos que el mercado no está dispuesto a asumir.
- Hace bancables proyectos con rentabilidad social y/o con baja rentabilidad económica.
- Busca el otorgamiento de financiamientos de largo plazo en condiciones competitivas.

El FONADIN **otorga créditos** subordinados y/o convertibles, garantías y aportaciones de capital; apoya con garantías la

participación de las empresas constructoras mexicanas en las licitaciones públicas; **promueve la participación de intermediarios financieros** bancarios y no bancarios en el financiamiento de infraestructura; **otorga aportaciones** recuperables y no recuperables para la realización de proyectos de obra pública, así como para la realización de estudios y la contratación de asesorías; **proporciona asesorías** a las entidades del sector público y privado para la evaluación, estructuración, financiamiento y ejecución de proyectos; entre otras acciones.

A pesar de que el FONADIN puede otorgar apoyos para el financiamiento de proyectos de infraestructura y a través de la **constitución de** algunos tipos de **garantías**, como tal no es un fondo de estructuración especializado en APP ni un fondo de garantías enfocado a las APP como ocurre en los casos revisados en Brasil y Chile. Las **opiniones** con respecto a las ventajas y desventajas de contar con este tipo de instrumentos de apoyo a los proyectos de APP son **diversas**. Mientras que, por una parte, hay algunos impulsores de estas ideas (Reyes- Tagle<sup>[42]</sup>, Serebrisky<sup>[43]</sup>) porque **favorecen la institucionalidad de los proyectos** de APP, por otro lado en opinión de algunos expertos consultados, no sería conveniente crear



un fondo de garantías específico para las APP, puesto que podría **generar un incentivo perverso** para el **manejo de los riesgos** de los proyectos de APP.

A continuación recuperamos las principales recomendaciones del **Banco Asiático de Desarrollo**, sobre lo que debería observarse **para constituir fondos de apoyo** a la estructuración, que son las siguientes:

- Los fondos sólo deben configurarse para **abordar problemas específicos**.
- Los fondos especializados pueden proporcionar **mejores incentivos**, concentrar experiencia y promover las APP.
- Sin embargo, es necesario tomar las **previsiones adecuadas** puesto que un fondo mal diseñado puede tener consecuencias no deseadas. El diseño de los elementos de fondo debe respaldar su propósito.

Toda vez que constituir este tipo de **fondos**, tanto de estructuración como de garantías, es **costoso** para el sector público, ya sea en términos de costos administrativos, como de aplicación de recursos fiscales a los proyectos de APP. Los apoyos que puede otorgar pueden ser directos (mediante fondos para brecha de viabilidad- fondos VGF<sup>[46]</sup> o préstamos) o contingentes (a través de garantías) que conllevan un costo de oportunidad frente a otras necesidades públicas; por lo cual deberá asegurarse el **mayor valor por dinero generado por los proyectos a impulsar**, a través de un proceso de selección exhaustivo y del acompañamiento de los análisis técnicos económicos que respalden su viabilidad.

La constitución de fondos como mecanismos de apoyo a la preparación de las APP puede ayudar al sector público a un **mejor soporte de los riesgos** a los que se enfrenta (riesgos a las finanzas públicas) y a incentivar la participación del sector privado bajo mejores condiciones de desempeño. Por ello deben tomarse en cuenta las previsiones necesarias de acuerdo con las **necesidades** actuales de los proyectos y con sus **estimaciones** en el largo plazo, identificando las **barreras** que se pretende enfrentar a través del uso de estos mecanismos<sup>[47]</sup>.

La recomendación para México, alineada con las mejores prácticas internacionales, es **considerar la creación de un fondo de estructuración de APP** y de un fondo de garantías sólo si existe una política de APP integral la cual: 1) **incluya un Plan de APP**, 2) **sea transparente en los compromisos asumidos por los fondos**, y 3) se cree una **agencia especializada en la gestión de APP** que sea parte del comité rector de dicho fondo. Sobre esta agencia detallamos en la siguiente sección.

## I.3 ES CONVENIENTE CONTAR CON UNA AGENCIA ESPECIALIZADA EN APP

25

La **gestión pública de las APP** en México ha presentado **fallas** en diferentes aspectos, desde la planeación y el diseño de los proyectos hasta la contratación y evaluación de los mismos. Por ejemplo, se han aprobado **proyectos que no han alcanzado el cierre financiero** (Hospital Tlatelolco), o que **no tienen suficientes recursos humanos para operar** (Hospital Mérida). También se aprobaron proyectos que después fueron cancelados (Proyecto de Modernización del Sistema Meteorológico Nacional). Además, en algunos contratos (Proyecto del Tramo carretero Querétaro-San Luis Potosí) no se incluyó el modelo financiero como anexo del contrato del proyecto de APP<sup>[48]</sup>.

Este tipo de fallas en la gestión de las APP pueden ser evitadas mejorando su esquema de gobernanza. Al respecto, los expertos han identificado que las **agencias especializadas** en APP pueden ser usadas para este propósito. Para Francisco Treviño, la existencia de un campeón dentro del gobierno capaz de ejercer el liderazgo necesario para la ejecución de los proyectos y coordinar la participación de las entidades públicas involucradas, es un factor determinante a nivel político e institucional para el éxito de las APP<sup>[49]</sup>.

**En el caso de México, la SHCP no es una Agencia especializada en APP.** Si bien, a través de su Unidad de Inversiones, la SHCP cuenta con una Dirección General adjunta de APP, esta oficina no tiene facultades para dirigir o supervisar la estructuración, preparación y contratación de los proyectos. Sus actividades se restringen a la **revisión de los aspectos presupuestarios y financieros de los proyectos de APP** (análisis costo beneficio, conveniencia y registro en la cartera de inversión), pero excluyendo a los proyectos autofinanciables.

Es decir, **la ley no obliga a la SHCP a revisar todos los proyectos de APP. De los proyectos que la SHCP sí revisa, no está obligada a evaluar todos sus aspectos técnicos, ni a acompañar o supervisar el proceso de negociación de los contratos.**

Para llenar este vacío institucional, la ASF ha sugerido crear una unidad de APP considerando las siguientes funciones:

*“Definir una instancia administrativa especializada en los proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP) que integre, valide y consolide la información de las figuras de sociedad público privada que existen en el país; genere las bases de datos, estadísticas y divulgue información sobre la materia; realice diagnósticos sobre el monto total de recursos públicos y privados ejercidos en ese tipo de proyectos; promueva los proyectos de APP e impulse las propuestas no solicitadas; brinde apoyo técnico en el diseño y la evaluación económica y financiera; participe como observador de los tipos de modificaciones que se realicen en los contratos, así como en el incremento en el gasto del Gobierno Federal y su probable impacto en las finanzas públicas; realice el seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos en los contratos de APP; actualice la identificación, evaluación y administración de los riesgos de las APP, de acuerdo con su probabilidad de materialización y posible impacto en la sostenibilidad de las finanzas públicas, así como su revelación en los estados financieros consolidados y en el informe de pasivos contingentes que forma parte de la Cuenta Pública<sup>[50]</sup>.”*

Como puede verse, una **agencia especializada** en APP como la sugerida por la ASF contaría con funciones importantes para mejorar la gestión y transparencia de los procesos APP, además de **brindar apoyo técnico** a los entes públicos contratantes a cargo de los proyectos. No obstante, la propuesta de la ASF es tan sólo el punto de partida para comenzar a delinear las facultades y el diseño institucional de una agencia mexicana especializada en APP. Además debe tenerse en cuenta la opinión de expertos, organismos multilaterales así como la práctica en otros países, con el objetivo de poder responder las siguientes preguntas para el caso mexicano: ¿cuál debería ser la **naturaleza jurídica** de dicha agencia?

¿cuáles deberían de ser sus **funciones esenciales**? y, ¿cómo debería interactuar en sus funciones con los demás actores públicos y privados para lograr el facilitamiento institucional y un mayor impulso a la política pública en APP?

En primer lugar, se debe considerar la advertencia de Engel, Fischer y Galetovic. Los autores señalan que por sí misma una **agencia de este tipo no basta para mejorar la gestión y transparencia de los procesos APP**. En este sentido, han apuntado que el diseño de la agencia especializada en APP es clave para lograr un aporte efectivo a su gobernanza. Los autores sugieren evitar que todas las funciones de APP recaigan sobre una sola unidad de gobierno<sup>[51]</sup>.

Para José Luis Guasch los proyectos de APP deben de contar con una **agencia y un marco regulatorio apropiado**, con suficiente **autonomía y capacidad de implementación**<sup>[52]</sup>. Además, se puede lograr mejorar la institucionalidad de los proyectos a través de los siguientes pasos, designando como responsable en cada uno de ellos a diferentes instancias públicas<sup>[53]</sup>:

- 1. Planeación y selección:** los proyectos deben seleccionarlos los ministerios sectoriales como consecuencia de los programas y objetivos de planeación estratégica del país.
- 2. Aprobación:** El ministro de finanzas debe dirigir un grupo interministerial para evaluar y aprobar los proyectos (acompañados del análisis económico y financiero apropiado) identificados por sectores.
- 3. Contratación y adjudicación:** Una agencia de implementación debería recibir los proyectos aprobados por el comité interministerial y prepararlos para la licitación y adjudicación. El papel de esa agencia termina una vez se complete la transacción.
- 4. Ejecución, monitoreo y evaluación:** Adjudicado el proyecto, la fiscalización, cumplimiento del contrato, control y regulación debe manejarlos una agencia separada y autónoma.

Para Dutz, M. et. al., el éxito de la agencia especializada en APP dependerá, en gran medida, de tomar las decisiones correctas en cuanto a: 1) Los **roles** que **dichas unidades deben asumir**, 2) dónde serán **colocadas dentro de la estructura institucional** del gobierno, y 3) cómo serán **prevenidos los posibles conflictos de interés**. Los principales roles asumidos por las Unidades de APP a nivel internacional son, principalmente:

- **Informar y guiar a los demás entes públicos en materia de APP**, al proveer diversos recursos basados en la experiencia internacional y orientación personalizada sobre la preparación de APP, tales como contratos estándar, acuerdos de con-

### Imágen 3. Funciones de una Unidad de APP

#### Información y guía

Centro de recursos en APP  
Materiales de apoyo (guías) de APP

#### Asesoría y financiamiento

Asesoría intensiva en proyecto específico  
Financiamiento para la preparación de los proyectos  
Participación como desarrollador del proyecto  
Monitoreo contractual

#### Aprobación

Legal y administrativa

Fuente: Dutz, M. et al. (2006). 'Public-Private Partnership Units'. The World Bank Group.

cesión, o cláusulas contractuales y procedimientos detallados para la identificación, evaluación y contratación; así como por medio del desarrollo de guías de apoyo y herramientas.

- **Proveer asesoría** para el soporte y financiamiento a los ministerios sectoriales y a las agencias de APP subnacionales; lo cual puede incluir recursos adicionales para asegurar el cierre de las transacciones de las APP.
- **Incidir en la aprobación** de los proyectos de APP desarrollados por los ministerios sectoriales mediante la provisión de información acerca de las decisiones tomadas por otros agentes.

De manera complementaria, la agencia de APP central puede **fungir como articulador con las agencias dentro de los ministerios sectoriales**, principalmente de aquellos que tradicionalmente desarrollan infraestructura y servicios de gran demanda<sup>[54]</sup> y, especialmente, cuando estos buscan incursionar en las APP. Por lo anterior, se afirma que **el papel de supervisión es el más importante** para una Unidad especializada en APP<sup>[55]</sup>.

Por otro lado, la opinión de organismos de apoyo internacional en el tema de las APP también es pertinente. Por ejemplo, para la **OCDE**, las **funciones de las unidades especializadas** de APP pueden ser, entre otras, las siguientes<sup>[56]</sup>:

- **Orientar las políticas.** Asesorar a los legisladores sobre los contenidos de la ley, definir los sectores elegibles y los procedimientos aplicables para contratar bajo el esquema de APP, los procesos de ejecución y de implementación de los proyectos, y los procedimientos de solución de conflictos y de rescisión de los contratos.
- **Autorizar los proyectos.** Lanzamiento de proyectos y aprobación definitiva del contrato (antes de su firma).

- **Proporcionar asesoría** a los responsables técnicos en la selección de proyectos, evaluación, ejecución y gestión de los contratos.
- **Desarrollar capacidades.** Incluye la formación de responsables del sector público interesados en las APP o que ya están implementando proyectos de APP.
- **Promover las APP** en el sector público y en el sector privado y a nivel internacional.

Para el **European PPP Expertise Centre (EPEC)** del Banco Europeo de Inversiones, las unidades de APP desempeñan una serie de funciones en todos los sectores y proyectos, ya sea a nivel nacional o subnacional (estatal/municipal). Puede ser una división dentro de un ministerio intersectorial, establecida como una **agencia separada o una entidad incorporada que sea al menos parcialmente de propiedad pública**<sup>[57]</sup>. Las unidades especializadas en materia de APP de los países de la EPEC desempeñan algunas de las siguientes funciones principales o una combinación de ellas:

- Asesoría en las políticas de APP y actividades conexas.
- Asesoría en la ejecución de programas y proyectos.
- Aprobación y control de calidad.

## EXPERIENCIAS INTERNACIONALES CON AGENCIAS ESPECIALIZADAS EN APP: BRASIL, CHILE Y FRANCIA

A nivel internacional existen **experiencias interesantes con el establecimiento de estas unidades**, las cuales han ido evolucionando de la mano de la lógica de la política de APP, hasta alcanzar niveles más altos de maduración de país a país. Los **ejemplos que se analizan a continuación**, con base en las funciones planteadas por Dutz et al. (2006), son las Agencias especializadas en APP de **Chile, Brasil y Francia**, y su comparativo respecto de las funciones que actualmente en México asume la

SHCP, a través de su Dirección General Adjunta de APP y de la Unidad de Inversiones.

**En Brasil**, la Norma Federal sobre Parcerias Público-Privadas (Ley de APP) del 2004, instituyó la creación de la Unidad de Parcerias Público-Privadas (**Unidad de APP**), adscrita a la **dirección de Planeación, Desarrollo y Gestión del Ministerio de Economía**, y que cuenta con tres sectores: jurídico, de evaluación de proyectos, y de modelaje económico-financiero<sup>[58]</sup>. A nivel subnacional, el Estado de Minas Gerais cuenta con su propia unidad de APP. De acuerdo con información del Infrascopio 2019, “el Gobierno **federal** de Brasil adjudica **proyectos de APP** en los sectores de **energía y transporte interestatal**, mientras que los Gobiernos **estatales y municipales** son responsables de los proyectos de **agua, saneamiento y carreteras locales**”.

**Tabla 4. Funciones de las agencias especializadas en APP a nivel internacional**

	Información y guía	Asesoría y financiamiento	Aprobación
México Dirección General Adjunta de APP (SHCP)	Emite lineamientos para la evaluación socioeconómica y de rentabilidad de las APP.	Registra en la cartera de Inversión los proyectos e integra el anexo 5.A del PEF con los montos de inversión.	Aprobación administrativa e inscripción en cartera de inversión.
Brasil <sup>[62]</sup> Unidade de Parcerias Público Privadas (Planejamento, Desenvolvimento e Gestão).	Responsable de la estrategia de desarrollo del gobierno federal presentada en el Plan Plurianual de APP.	Se apoya del fondo de parcerias para el financiamiento de los activos de los proyectos de APP.	Función de evaluación de proyectos, y de modelaje económico-financiero.
Chile <sup>[63]</sup> Dirección General de Concesiones de Obras Públicas (MOP)	Integra el plan multianual de concesiones (15 años) y la cartera de proyectos de concesiones (hitos quinquenales).	Se apoya del Fondo de Infraestructura para el financiamiento de los proyectos APP.	Propone los proyectos de concesión que serán aprobados por el Ministro de Obras Públicas.
Francia FinInfra, Misión de Apoyo al Financiamiento de las Infraestructuras <sup>[64]</sup> (Ministerio de Economía y Finanzas)	Puede participar de la evaluación facultativa (opcional) de otros proyectos de infraestructura diferentes a los de APP.	Participa en la negociación de contratos, en particular en materia de normas de mercado, y las cláusulas tipo de sectores específicos, y verifica los procedimientos de refinanciación, entre otros.	Evalúa el método de ejecución del proyecto, la estructura jurídica y financiera, así como la distribución y el control de sus principales riesgos tanto de los proyectos nacionales como subnacionales.

Fuente: elaboración propia con información de los sitios oficiales de las agencias mencionadas.

En Chile, una **reforma al marco jurídico e institucional** de las APP en 2017, creó la Dirección General de Concesiones (antes Coordinación de Concesiones), adscrita al **MOP**, la cual **centraliza y dirige las funciones de estructuración y contratación de los proyectos de APP**, además de supervisar la ejecución y operación de los mismos. Esta **Dirección** es la autoridad encargada de la **gestión de los contratos** de estudios, asesorías y concesión a través de sus etapas de proyecto, construcción y explotación, respecto de todos los contratos, de acuerdo con las atribuciones y funciones previstas en la Ley de Concesiones. Actualmente, no hay otra unidad especializada en APP en el Ministerio de Hacienda ni en ministerios sectoriales, salvo las unidades encargadas del diseño del proyecto<sup>[59]</sup>.

En tanto, en Francia, la Misión de Apoyo al Financiamiento de las Infraestructuras (**FinInfra**) es un órgano desconcentrado del Ministerio de Economía y Finanzas, que cuenta con un equipo conformado por ocho personas y se divide en **tres áreas: jurídica, financiera y de gestión y economía de proyectos**<sup>[60]</sup>. Las atribuciones de FinInfra como agencia especializada en la estructuración de APP se ampliaron, de modo que la **consulta** respecto de los **aspectos técnicos y financieros** (incluida la repartición de riesgos) de los proyectos de infraestructura para la construcción y equipamiento de edificios públicos, así como en los sectores de transporte, energía y telecomunicaciones, sea **obligatoria** y no facultativa como lo era antes del 2014 bajo la administración de la Misión de Apoyo a las Infraestructuras Público-Privadas (MAPP)<sup>[61]</sup>.

## AGENCIA ESPECIALIZADA DE APP EN MÉXICO

A pesar de la diversidad de opiniones entre los expertos, hay un **consenso** entre la mayoría acerca de que en un sistema de APP son importantes los **pesos y contrapesos**, y que la **responsabilidad de planear, diseñar, aprobar, contratar, supervisar y evaluar** debería estar **diversificada entre** aquellos **actores** que cuenten con las mayores capacidades dentro de sus ámbitos de acción (atribuciones y funciones). Lo anterior con el fin de evitar deficiencias en los proyectos que puedan derivar en renegociaciones discrecionales, cancelaciones y disputas comerciales con motivo de las mismas<sup>[65]</sup>.

La agencia especializada en APP debería ser un **ente articulador de la política pública**, bajo un marco normativo e institucional sólido, que le permita **canalizar el apoyo institucional** a las distintas instancias involucradas en todas las fases del proceso de APP. El rol de dicha agencia es el de apoyar a los entes públicos en la **implementación de sus proyectos** y **propiciar una comunicación más eficiente** entre los mismos, pero respetando las autonomías de cada uno.

A nivel teórico, hemos analizado los diferentes modelos que los expertos sugieren para el establecimiento de este tipo de agencias. Ya sea que se trate de un modelo con **funciones más centralizadas**, o de un modelo con **funciones transversales** a toda la administración pública<sup>[66]</sup>. Lo anterior está relacionado con la cuestión sobre dónde debería ubicarse esta agencia. Las opiniones de los especialistas apuntan a que dicha agencia debería **situarse en el interior del Ministerio de Planeación o de Finanzas**, según se priorice el uso del esquema de APP como instrumento de contratación pública o como mecanismo de financiamiento público.

Además, esta agencia debería **coordinar los esfuerzos del gobierno nacional** y de los gobiernos **subnacionales** para el impulso de los programas y proyectos de APP. Esto es posible a través del establecimiento de facultades obligatorias, optativas y concurrentes, en la planeación, estructuración, contratación y supervisión de los mismos. Tal y como ocurre en el modelo francés, FinInfra, además de contar con amplias facultades para la revisión de los proyectos del ámbito central (gobierno nacional), cuenta con atribuciones para realizar la evaluación obligatoria de los proyectos de APP de los gobiernos subnacionales (de las colectividades territoriales).

Una propuesta de una Agencia de APP para México debería contemplar las mejores prácticas internacionales en la gestión de las APP aplicadas a la realidad institucional nacional. La **SHCP tiene un rol relevante en la administración pública central**, toda vez que es la dependencia encargada de todo lo relativo a la planeación y la supervisión de las finanzas públicas.

Por ello, la sugerencia es que dicha agencia especializada en APP sea establecida al interior de esta institución, y que a su vez se le garantice la suficiente **autonomía normativa, técnica y de gestión** para llevar a cabo sus funciones. Esto podría lograrse al constituir la Agencia de APP como un **Órgano Administrativo Desconcentrado** de la **SHCP**, figura administrativa que cuenta con dichas características, y que es utilizada en el marco jurídico de la administración pública centralizada en México para ejecutar funciones y lograr objetivos en determinadas materias<sup>[67]</sup>.

Esta figura jurídica es empleada por la SHCP, entre otras, para el **establecimiento de los reguladores del sistema financiero**, asignando a cada materia del sector (bancaria y bursátil, seguros y fianzas, y sistema de ahorro para el retiro) una estructura administrativa igual, a través del modelo de las "Comisiones"<sup>[68]</sup>. Para el cumplimiento de sus objetivos, la agencia de APP en México debería contar con **tres áreas principales**: un área jurídica, una de estudios técnicos y otra financiera, tal y como en el diseño institucional del órgano FinInfra en Francia, que opera de manera transversal para el impulso de las APP en todo el sector público.



Cabe señalar que, aunque la propuesta de constituir una **Agencia especializada** en APP bajo el modelo de un Órgano Desconcentrado de la administración central, no incluye una autonomía financiera o presupuestaria (su presupuesto estaría sujeto a la SHCP), el hecho de dotarle de **autonomía** técnica, normativa y de gestión es un gran paso para garantizar el **ejercicio independiente** de sus funciones como articulador de la política pública en APP. Inclusive, pensar en un organismo con mayor autonomía (en el ámbito presupuestario) es una opción viable si se toman las medidas pertinentes, se establecen sus atribuciones específicas y se diseñan los pro-

cesos y metodologías adecuados para el cumplimiento de los fines de este órgano o agencia<sup>69</sup>.

Lo anterior, con fin de garantizar una gestión de los proyectos con un mayor grado de independencia, bajo criterios técnicos definidos, mediante procesos preestablecidos que coadyuven a **lograr proyectos mejor preparados**, que generen mayor valor por dinero y con beneficios sociales comprobables.

## 2. APROBACIÓN DE PROYECTOS CON TRANSPARENCIA DISPERSA Y RENDICIÓN DE CUENTAS SELECTIVA

*A nivel federal existen diversas plataformas y registros públicos de información que sirven como vitrinas de los proyectos de APP. Sin embargo, estas 'vitrinas públicas' no están estandarizadas, inclusive actualizadas. Lo más grave es que algunas no contienen la información ordenada por la Constitución y la Ley de APP. Por lo tanto, existe una urgente necesidad de transparentar la información de los proyectos de APP aprobados. Además, es importante que los mismos cuenten con expedientes técnicos más transparentes, completos y fiables, bajo criterios estandarizados.*

*Al respecto, las recomendaciones son diseñar un registro único de los proyectos de APP que concentre la información de todos los proyectos, independientemente de su fuente de financiamiento; modificar al marco legal para ampliar las facultades de SHCP en la revisión de los expedientes técnicos de APP con recursos públicos; y exigir un mayor grado de transparencia de la información de los proyectos de APP de todos los entes públicos.*

La **aprobación** de los proyectos de APP es una etapa muy importante en el proceso de APP, ya que se lleva a cabo por dos instancias distintas: 1) a nivel administrativo, por el propio ente público que lo promueve, a través de la validación de la viabilidad del proyecto, por la SHCP en la revisión de los análisis de costo beneficio y de conveniencia para efectos de su inscripción en la cartera de inversión, y por la Comisión Intersecretarial del Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación para su incorporación en el proyecto del PEF; y, 2) a nivel legislativo, por la Cámara de Diputados, al someterlos a la aprobación de la Comisión de Presupuestos y Cuenta Pública, para su aprobación en el PEF.

En el estado actual del marco legal, se prevén diferentes procesos de aprobación en función del tipo de proyecto de APP que se planea ejecutar. Para aquellos proyectos que involucran recursos del PEF se requiere de la aprobación de ambas instancias, mientras que para aquellos proyectos que se pretendan realizar con recursos extrapresupuestarios o los autofinanciables no se requiere solicitar la aprobación legislativa de los mismos.

Este esquema de aprobación diferenciada no ha permitido una transparencia efectiva a fin de conocer la totalidad de los proyectos contratados por el sector público. La información que se reporta, de unos y otros, se encuentra dispersa en diversos

repositorios públicos que funcionan como 'vitrinas' públicas, y que concentran la información de los proyectos de APP. Sin embargo, la información que se presenta muchas veces es incompleta, no está ordenada bajo criterios uniformes y no garantiza su fácil acceso para cualquier ciudadano. Abordamos este capítulo con una perspectiva de transparencia y rendición de cuentas porque es importante hacer un diagnóstico sobre si las herramientas utilizadas actualmente son suficientes para garantizar los derechos de los ciudadanos de acceso a la información pública.

En la sección 2.1 se hace una revisión de tres vitrinas públicas en las cuales se reportan los proyectos de APP aprobados. Hemos encontrado que no todas coinciden en la información que reportan (por ejemplo, el anexo 5.A no refleja la totalidad de los proyectos aprobados) y no hemos logrado encontrar la información correspondiente a los proyectos que son financiados con recursos distintos de los del PEF, como los del FONADIN<sup>[70]</sup>. Aún más complejo es encontrar un registro de aquellos proyectos estructurados como 'autofinanciables'. Nuestra recomendación, de acuerdo con las mejores prácticas internacionales en APP y las opiniones de los expertos consultados, es que debería existir un repositorio único de proyectos de APP que concentre la información de todos los proyectos aprobados sin importar cual sea su fuente de financiamiento.

Otra deficiencia identificada con relación a la etapa de aprobación es que la SHCP no cuenta a nivel legal con la obligación de exigir a todos los entes públicos la información de sus APP ni para llevar a cabo la revisión de sus expedientes técnicos. En la sección 2.2 se analiza la importancia de que una instancia distinta al promotor del proyecto sea quien valide la viabilidad técnica y financiera de los mismos, y en consecuencia se propone realizar cambios a la regulación de las APP, específicamente al artículo 14 de la Ley de APP para que otorgue a la SHCP la facultad de llevar a cabo la revisión de los expedientes técnicos que sustenten la viabilidad de los proyectos.

En la sección 2.3, el problema que hemos identificado es que los diferentes mecanismos establecidos en la Ley de APP para la aprobación de los proyectos de APP han dado lugar a una rendición de cuentas incompleta que no transparenta el estado y las condiciones de la totalidad de los proyectos de APP. Se cuestiona si es recomendable que los proyectos cuenten con un proceso de aprobación estandarizado, inde-

pendientemente de su fuente de financiamiento, y se analiza la necesidad de cambios legales para ampliar las facultades de SHCP en el control y manejo de la información de las APP y obligar a los entes públicos a mejorar la calidad de la información presentada en los repositorios públicos de las APP.

## 2.1. VITRINAS PÚBLICAS: ÚTILES PERO INCOMPLETAS

El gobierno federal administra diferentes registros que transparentan algunos aspectos de los proyectos de las APP. Por ejemplo, la SHCP administra el **Registro** para efectos **estadísticos** sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada<sup>[71]</sup> y el portal web de **Transparencia Presupuestaria**<sup>[72]</sup>,

**Tabla 5. Vitrinas públicas disponibles de proyectos APP**

Nombre	Fuente/Formato	Administrador	Ámbito	Fundamento	Número de proyectos APP
Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada	Web	SHCP	Federal	Art. 14 Ley de APP	24
Transparencia Presupuestaria	Web	SHCP	Federal	Art. 14 Ley de APP	25
Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios	Web	SHCP	Estatual y municipal	Art. 49 LDF	32 APP y 17 PPS
Proyectos México	Web	BANOBRAS	Federal, estatal y municipal	Voluntario	35 APP federales y 1 estatal; 17 concesiones; 20 prestación de servicios
Anexo 5.A del Presupuesto de Egresos de la Federación	DOF/Web	SHCP	Federal	Art. 74 fracción IV de la Constitución; Art. 32 LFPRH y Art. 24 Ley de APP	23
Informe trimestral de CFE PIDIREGAS	Informe al Primer Trimestre de 2018 de CFE: ésta tiene 399 proyectos. Respecto a PEMEX, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados ha reportado 37 proyectos PIDIREGAS. Anexo 6 del PEF	SHCP y CFE	CFE hasta 2017 y PEMEX hasta 2008 (después de esos años cada entidad dejó de usar el esquema PIDIREGAS, por disposición de ley)	Art. 74 fracción IV de la Constitución; Arts. 32 y 41 LFPRH; y 18 de la Ley Federal de Deuda Pública	Por lo menos 436 proyectos PIDIREGAS reportados por CFE y PEMEX

Fuente: Elaboración propia con información al 24 de septiembre de 2019 de los registros y bases de datos mencionados.

en los cuales pueden encontrarse proyectos de APP federales. Además, para proyectos de APP estatales y municipales, la SHCP gestiona el Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios<sup>[73]</sup>. Por su parte, Banobras ha generado la base de datos llamada **Proyectos México** en la cual se pueden filtrar los proyectos APP de acuerdo con diferentes criterios (tipo de proyecto, sector, tipo de contrato, entre otros<sup>[74]</sup>).

El poder legislativo a través de la **Cámara de Diputados** también genera un **registro** de proyectos de APP federales al aprobar el PEF, específicamente al incluir el Anexo 5.A en cada **PEF** desde 2014.

Estos diferentes registros **sirven para** comunicar a la **ciudadanía** diferentes detalles de los proyectos de APP, es decir, son vitrinas públicas. Sin embargo, el número de proyectos que puede verse reportado en cada una de estas **no es coherente**, como se puede ver en la tabla siguiente:

Además, la información que se puede ver en cada una de estas vitrinas es diferente para cada proyecto -al final de este apartado se presenta la "Tabla 9. Ventajas y áreas de oportunidad de las vitrinas públicas de APP", un resumen de los repositorios de información revisados en la tabla 5 anterior-. Cada base de datos reporta diferentes tipos de proyectos atendiendo a sus respectivas obligaciones legales. Esto ya va anticipando que existe un problema en la forma de reportar la información derivado de la **falta de un modelo o estándar** homogéneo para ese reporte. Este problema también ha sido identificado por algunos funcionarios de la Organización de las Naciones Unidas, los cuales han encontrado que uno de los problemas más graves con el esquema de APP es la **falta en la comunicación a la ciudadanía** de los compromisos asumidos por los gobiernos, principalmente debido a que no existe un formato único para este efecto.<sup>[75]</sup>

En conclusión, a pesar de tener muchas vitrinas públicas sobre proyectos APP, es **imposible dimensionar** con certeza el **número** de proyectos, los **montos** de inversión pública y el **gasto** público comprometido. Cada vitrina cuenta una historia con diferentes acentos. Desde la perspectiva de la transparencia en la planeación de los proyectos APP, el registro del PEF (Anexo 5.A) y el de Transparencia Presupuestaria deberían ser los que reflejan información más relevante.

A lo largo de esta sección presentaremos con mayor detalle estos registros públicos de APP, sus objetivos y, analizaremos sus **logros** y sus **deficiencias** en términos de **transparencia**. Para resolver sus carencias, oportunamente iremos proponiendo adoptar **mejores prácticas** y en su caso, reformar las leyes correspondientes.

## ANEXO 5.A DEL PEF

El PEF es el documento en el que se refleja la planeación del gasto público. La Constitución, la Ley de APP y la LFPRH exigen que el **PEF** contenga un **anexo específico** donde aparezcan los **proyectos de APP** y los egresos plurianuales que les corresponden. El 'Anexo 5.A Proyectos de Asociación Público-Privada' es el lugar donde aparecen dichos proyectos. Antes de abordar el análisis de este anexo es necesario hacer varias aclaraciones.

La primera de ellas es que el **Anexo 5.A no refleja la totalidad de los proyectos de APP que existen en México**. Tan sólo refleja los proyectos que han comprometido dinero público del presupuesto de egresos. Esto se debe a que el PEF sólo hace referencia a las APP que comprometen recursos públicos presupuestarios.

La segunda aclaración es que el Anexo 5.A sólo refleja los proyectos que fueron estructurados jurídicamente utilizando la Ley de APP. Como hemos explicado al comienzo de este documento, la Ley de APP es un régimen jurídico optativo. Esto significa que no es el único esquema legal que compromete recursos públicos futuros<sup>[76]</sup>.

En el **PEF** más reciente (2019), aparecen **23** proyectos de APP<sup>[77]</sup>. Esto no significa que todos estos **proyectos** fueron aprobados en ese ejercicio presupuestal sino que son los que **históricamente** han sido **aprobados** y se han acumulado desde el PEF 2014, documento con el cual se aprobó el primero contratado bajo la Ley de APP.

Conviene hacer una aclaración adicional respecto a estos 23 proyectos con **recursos presupuestarios**. **No todos** se encuentran actualmente **activos**. Por ejemplo, el primer proyecto aprobado de APP (en el PEF 2014) contemplaba la construcción y operación del nuevo Hospital General Dr. Gonzalo Castañeda en Tlatelolco, Ciudad de México. Sin embargo, el consorcio privado que ganó la licitación no logró el cierre financiero y por lo tanto no consiguió comprometer los recursos, créditos y aportaciones de capital necesarios para comenzar a ejecutarlo. Otro ejemplo es el proyecto de la Semarnat llamado Proyecto de Modernización del Servicio Meteorológico Nacional, aprobado en el PEF 2018. La página de Proyectos México señala que "el 25 de julio de 2018, Conagua emitió un oficio en el que se notifica la cancelación del concurso<sup>[78]</sup>". A pesar de ello, este proyecto volvió a aparecer en el Anexo 5.A del PEF 2019.

Mientras que en el proyecto del PEF 2020, no se incluyeron nuevos proyectos de APP en el Anexo 5.A, lo cual significa que no habrá nuevos proyectos de APP financiados con recursos del PEF, aunque ciertamente sí habrá proyectos de APP de otro tipo, como se detalló en el "Cuadro 2. ¿Cuál es

**Tabla 6. Proyectos APP reflejados en los PEF 2014-2019**

Año	Total de Proyectos de APP Aprobados por Año	Entidad Pública Responsable del Proyecto	Monto Anual de Inversión en MdP* para 2019 (Sector Privado)	Monto Total de Inversión en MdP* durante vigencia del contrato (Sector Privado)
PEF 2014	1	ISSSTE	\$ 0	\$1,63
PEF 2015	1	ISSSTE	\$ 183	\$ 916
PEF 2016	8	IMSS (4), SCT(3), ISSSTE (1)	\$ 6,545	\$ 13,211
PEF 2017	6	SCT (4), ISSSTE (2)	\$ 4,891	\$ 10,197
PEF 2018	6	SCT (4), SEGOB (1), SEMARNAT (1)	\$ 5,216	\$ 15,590
PEF 2019	1	SECTUR	\$ 20,259	\$ 45,771
PEF 2020	0	-	\$ 0,0	\$ 0,0
Total	23	IMSS (4), SCT (11), ISSSTE (5), SEGOB (1), SEMARNAT (1), SECTUR (1)	\$37,096	\$87,319

Fuente: Elaboración propia con información al 24 de septiembre de 2019 de los registros y bases de datos mencionados.

34 la ruta de la inversión con APP en el sector energético?" de nuestro capítulo 1.

De esta forma el **Anexo 5.A del PEF no refleja los proyectos que actualmente se encuentran activos ni en ejecución, sino que se refiere a los que fueron aprobados por la Cámara de Diputados**. A pesar de lo anterior, no debe restársele importancia al PEF, puesto que este representa el documento más importante de planeación del gasto público. En particular su Anexo 5.A es un paso adelante en materia de transparencia respecto de los proyectos de APP, por ejemplo, comparado con el esquema jurídico anterior de los llamados PPS, que no estaban obligados a estar enlistados en un anexo del PEF.

## ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA MEJORAR EL ANEXO 5.A DEL PEF

Hemos identificado que el **Anexo 5.A** del PEF 2018, **no publica los egresos públicos** para cada proyecto de APP, lo cual resulta **paradójico** puesto que el PEF, como su nombre lo indica, es el documento de planeación de los "egresos" federales. En cambio, el Anexo 5.A indica en sus notas al pie que las cifras que ahí aparecen son montos de inversión privada. Esta práctica de utilizar el **PEF** como **instrumento** para difundir la **inversión privada** traiciona el espíritu del PEF. Más aún,

no incluir los egresos relacionados con las APP en el PEF es **ilegal**, e incluso **inconstitucional**, pues va en contra de las obligaciones derivadas del artículo 24 de la Ley de APP (séptimo párrafo); del artículo 32 (último párrafo) y del artículo 41 (fracción II, inciso ñ) de la LFPRH; y del artículo 74 (fracción IV) de la Constitución. Como se ha señalado en otras publicaciones, estos contenidos normativos obligan a la SHCP y a la Cámara de Diputados a incluir las erogaciones plurianuales en el PEF<sup>79</sup>.

Por lo anterior, nos unimos a las voces que recomiendan que el Anexo 5.A entregue mayor **transparencia** respecto de la planeación del gasto público de los proyectos de APP. La SHCP y la Cámara de Diputados deben **incluir** en el **Anexo 5.A** los **egresos públicos** y no los montos de inversión privada.

Otro espacio de oportunidad para mejorar el Anexo 5.A se refiere a la cantidad de información entregada. Por ejemplo, el Anexo 5.A del PEF 2019 sólo incluye dos columnas con cifras: "Monto total de inversión" y "Monto 2019". Funcionarios del FMI han propuesto un modelo de formato que entrega información de un **mayor número de ejercicios presupuestarios futuros**. De acuerdo al modelo, un Anexo 5.A más transparente puede verse así:

Este formato ofrecerá **más información sobre el gasto** presente y futuro de las APP que se enlistan en el PEF. A nivel subnacional, las legislaturas locales y los ayuntamientos también deberían adoptar este formato. Debe reconocerse que a nivel

**Tabla 7. Propuesta de formato para presentar en los presupuestos públicos la asignación de gasto y la asignación de compromisos multianuales derivados de las APP**

Asignación de compromisos	Total	Año presupuestal actual (t)	t+1	t+2	t+3	Años posteriores	Último año afectado
Proyecto	-	-	-	-	-	-	-
Proyecto 2	-	-	-	-	-	-	-
...	-	-	-	-	-	-	-

Fuente: Funke et al.

federal, recientemente la SHCP ha añadido una columna que reflejará a partir del PEF 2020 el pago anual estimado erogado por el sector público para el año 2020.<sup>[80]</sup>

En todo caso, ciertamente habrá casos límite en los cuales se debe reflexionar sobre cómo debe figurar la información. Por ejemplo, en el PEF 2019 apareció por primera vez el proyecto Nuevo Acuario de Mazatlán, Sinaloa y la nota al pie número 2 a la columna "MONTO 2019 2/" aclara que: "2/ Inversión estimada prevista por el sector privado para el 2019. En el caso del proyecto del Nuevo Acuario de Mazatlán, Sinaloa, se tienen prevista una inversión de SECTUR y de FONADIN [de 700.5 millones de pesos]". Esto implica un **reto** que abordaremos más adelante, al hablar de los proyectos **APP** que se pagan con **dinero extrapresupuestal** (en este caso, del FONADIN). Por el momento, basta mencionar que no existen indicaciones en las mejores prácticas de cómo transparentar en el presupuesto este tipo de proyectos con fondos mixtos (presupuestales y extrapresupuestales).

## PROYECTOS MÉXICO

Por su parte, Banobras ha generado la base de datos llamada **Proyectos México** en la cual se pueden filtrar los proyectos APP<sup>[81]</sup>. Esta base de datos ha sido reconocida recientemente con el tercer lugar del **Premio a la Innovación en Transparencia 2018** (a nivel de instituciones federales<sup>[82]</sup>).

El principal objetivo de la plataforma es ser un "inventario de oportunidades para el sector privado", es decir, promover las **oportunidades de inversión** en México. No obstante, la vasta información depositada y ordenada por el portal de Proyectos México también cumple funciones de **transparencia** que son útiles para la **ciudadanía**, aunque esa no sea su vocación manifiesta.

Proyectos México es una base de datos que abarca varias etapas: **preinversión** (es decir, la planeación y diseño de

los proyectos); **inversión** (es decir, los proyectos que ya han sido aprobados); **licitación; ejecución y operación**. Es la única base de datos consultada que tiene ese nivel de transversalidad<sup>[83]</sup>.

Respecto a las APP, la página web indica que "existen **diferentes modalidades** de asociaciones del sector **público con el sector privado** para proyectos de infraestructura, las cuales difieren principalmente en el tipo de contrato y en la distribución de riesgos entre los sectores público y privado", y da como ejemplos principales a las concesiones, los contratos de prestación de servicios a largo plazo, la obra pública financiada, y, las sociedades de riesgo compartido (joint venture). Proyectos México aclara que "algunos de estos esquemas son susceptibles de ser formalizados, a conveniencia de la entidad convocante, mediante un contrato específico regulado por la Ley de Asociaciones Público Privadas."

En esta etapa de la investigación constreñimos nuestra **búsqueda únicamente** a las **APP** estructuradas con la **Ley de APP** federal. Al buscar filtrar este tipo de proyectos en la plataforma de Proyectos México, en total, al 23 de septiembre de 2019 los proyectos nuevos y en operación suman 35, los cuales se distribuyen en diferentes sectores como se ilustra en la tabla 8.

Para todos estos proyectos la base de datos genera un **perfil individualizado** con información general y específica de cada uno. Esta información parece muy valiosa, pero su valor legal e incluso periodístico debe tomarse con cautela, pues existen **discrepancias entre algunos datos**, por ejemplo, el valor de los contratos y lo que efectivamente dicen los contratos públicos disponibles. Tal es el caso del Proyecto Tramo Carretero Las Varas-Puerto Vallarta, como ha dado cuenta Acosta en una investigación doctoral.<sup>[84]</sup>

Además, podemos concluir que, a diferencia de los registros analizados en las secciones anteriores, Proyectos México **no es una fuente de acceso** a los documentos que fundamentaron la aprobación de cada proyecto, ni a los contratos que

**Tabla 8. Número de proyectos APP por sector**

Sector	Número de proyectos APP
Transporte	16
Hospitales	10
Agua y medio ambiente*	5*
Turismo	2
Telecomunicaciones	1
Seguridad Pública	1
<b>TOTAL</b>	<b>35</b>

\* Proyectos de abastecimiento y gestión del agua y de residuos sólidos, que incluyen múltiples proyectos.

Fuente: elaboración propia con base en información de Proyectos México.

cristalizan el compromiso entre el sector público y el privado. De los 35 proyectos reportados como contratos APP por Proyectos México, no todos cuentan con acceso a documentos importantes para fines de transparencia, como el contrato firmado entre la dependencia pública y el consorcio privado.

En todo caso, el mayor mérito de esta base de datos, es facilitar el **acceso a datos cuantitativos**, y su **sistematización** según los **filtros** de cada usuario. Para los proyectos de APP, la plataforma ofrece en formato de hoja de cálculo información de 48 parámetros, incluyendo todas las fechas de las diferentes etapas de la licitación, montos, nombre del adjudicatario del contrato. Si bien buena parte de esta información ya aparece en el portal de Transparencia Presupuestaria y en el PEF, ciertamente la plataforma de Proyectos México ofrece aún más datos. También ofrece más proyectos debido a que incluye aquellos que se encuentran en etapa de preinversión.

## ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA MEJORAR PROYECTOS MÉXICO

A pesar de que es una **base de datos muy incluyente, no hemos podido encontrar un proyecto de APP** que fue auditado por la ASF: el de Laboratorios BIRMEX, el cual la ASF identificó con serias irregularidades en el Informe Individual del Resultado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 241-DS: Asociación Público Privada de BIRMEX.<sup>[85]</sup>

**Ninguna** de las **bases** de datos de APP del gobierno federal tiene como un parámetro la etapa de **cierre financiero**, lo cual es **paradójico** porque el primer proyecto de APP federal aprobado con la Ley de APP, el del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda del ISSSTE, a pesar de estar en el PEF desde el 2014 y de haber sido licitado y adjudicado, no ha sido ejecutado por no haber podido llevar a cabo el cierre financiero. El gráfico siguiente ilustra las etapas que abarcan las diferentes bases de datos oficiales.

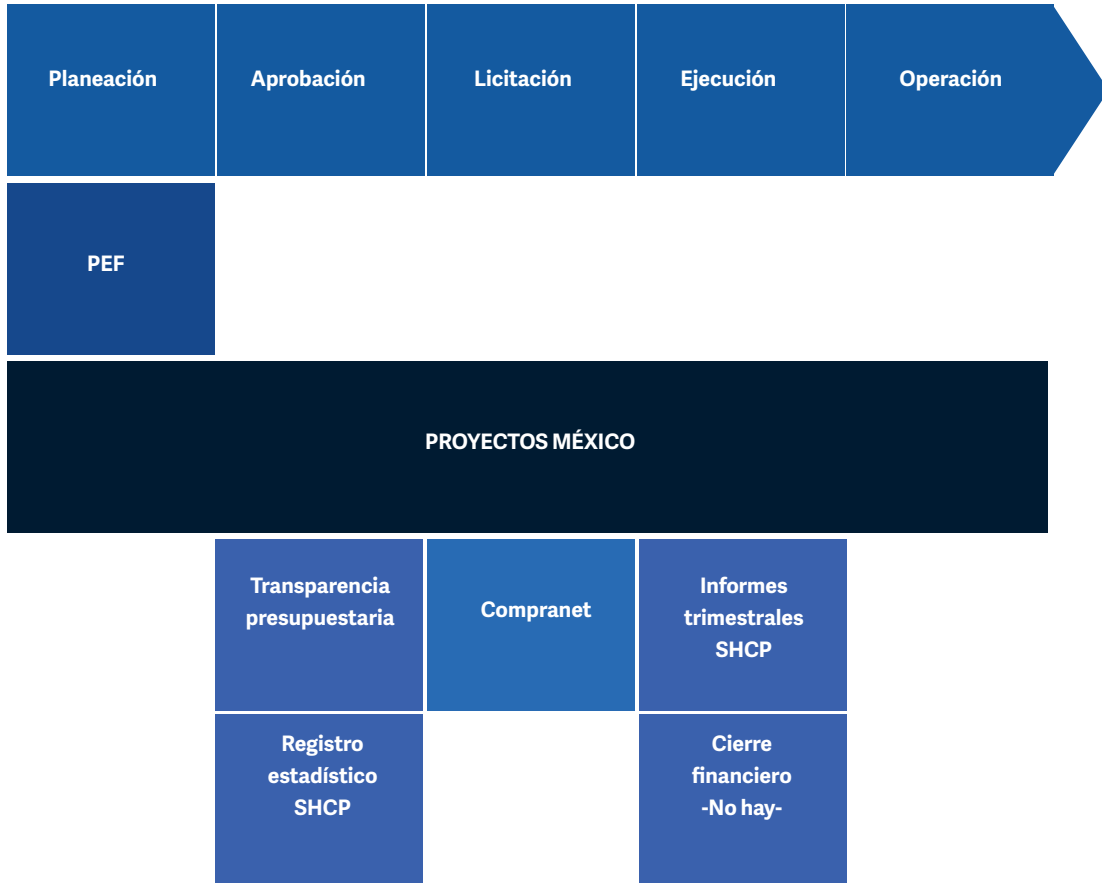
Transparencia Presupuestaria, administrada por la SHCP, no especifica si los 25 proyectos de APP que reporta ya han alcanzado el cierre financiero. La base de datos de Proyectos México ofrece tablas con **información** sobre proyectos en **ejecución y operación**, por lo que es razonable pensar que éstos ya han alcanzado su **cierre financiero**. Ante esta situación, la base de datos debería de ser más clara en este aspecto. En todo caso, Banobras es la gestora de la base de datos de proyectos México, y no SHCP.

En el Reino Unido, la Tesorería Británica y la Oficina de Auditoría del Parlamento Británico, usan la etapa del **cierre financiero para reportar** sus **APP**. La base de datos del 'PPP Knowledge Lab' (desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Africano de Desarrollo, el Banco Asiático de Desarrollo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento) también utiliza al cierre financiero para el reporte de proyectos de APP en diferentes regiones y países del mundo.

Entre otras experiencias internacionales se encuentran la de la provincia de Nueva Gales del Sur (Australia), cuya Ley de Libertad de **Información** solicita que la información de las APP se ponga a **disposición** del **público**, y la de la provincia de la Columbia Británica (Canadá) en donde -como en la mayoría de las demás jurisdicciones de Canadá- las solicitudes de **co-tizaciones** y **propuestas** se **divulgan** durante el proceso de **adquisición**, y el acuerdo y el informe del resumen del proyecto se divulgan lo antes posible después del **cierre financiero**<sup>[86]</sup>.

Hasta el momento, los diversos **repositorios** o bases de datos públicas disponibles en México **no cumplen** a cabalidad con las obligaciones de **transparencia** y acceso a la informa-

Imagen 4. Vitrinas públicas de los proyectos de APP en México por etapa



37

Fuente: elaboración propia.

ción pública del marco normativo vigente para los proyectos de APP. Aunque ofrecen información valiosa, es insuficiente para obtener un panorama completo del estado que guardan los proyectos de APP en México, incluso pueden prestarse a generar confusión entre la ciudadanía y una interpretación distorsionada por los medios de comunicación.

En la sección 2.3 de este capítulo presentaremos un análisis más detallado del Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada y del portal de Transparencia Presupuestaria, ambos manejados por la SHCP. Por lo pronto, vale la pena mencionar que también existen **discrepancias entre los proyectos** reportados en **ambas plataformas**.

## RECOMENDACIÓN: DISEÑAR UN REPOSITORIO ÚNICO DE PROYECTOS DE APP

En México **no se cuenta con una lista única de los proyectos** de APP. Existen por lo menos cinco listas o repositorios (bases de datos) que cumplen con funciones diferentes, en razón de las disposiciones jurídicas que les dieron origen. Estas listas son públicas y contienen diversa información; sin embargo, es **dispersa**, puede presentar **variaciones** entre una lista y otra, y regularmente el formato en el que se presentan

**Tabla 9. Ventajas y áreas de oportunidad de las vitrinas públicas de APP**

Vitrina	Fortalezas	Áreas de oportunidad
Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada	Presenta la información de las nueve fracciones del art. 14 de la Ley de APP (expediente técnico).	-Algunos documentos varían de un proyecto a otro. -Presenta información de algunos proyectos que no están en el PEF (autofinanciab
Transparencia Presupuestaria	Lista de proyectos de APP registrados en la cartera de inversión de SHCP.	-La lista no ha sido depurada o adicionada en el último año. -el formato de la lista (excel) sólo permite al usuario descargarla desde la web pero el portal no ofrece un resumen de la información presentada en una sección específica para las APP.
Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios	-Concentra la información de los compromisos de financiamientos y obligaciones contratados a nivel subnacional.	-Sus efectos son únicamente declarativos e informativos. -SHCP sólo repite la información entregada por los estados y municipios.
Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada	Presenta la información de las nueve fracciones del art. 14 de la Ley de APP (expediente técnico).	-Algunos documentos varían de un proyecto a otro. -Presenta información de algunos proyectos que no están en el PEF (autofinanciab
Transparencia Presupuestaria	Lista de proyectos de APP registrados en la cartera de inversión de SHCP.	-La lista no ha sido depurada o adicionada en el último año. -el formato de la lista (excel) sólo permite al usuario descargarla desde la web pero el portal no ofrece un resumen de la información presentada en una sección específica para las APP.
Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios	-Concentra la información de los compromisos de financiamientos y obligaciones contratados a nivel subnacional.	-Sus efectos son únicamente declarativos e informativos. -SHCP sólo repite la información entregada por los estados y municipios.
Proyectos México	-Concentra gran parte de la información de los proyectos de infraestructura en general. -Tiene filtros que hacen más ágiles las búsquedas. -Presenta proyectos aprobados y en operación.	-Es una iniciativa de adhesión voluntaria para los entes públicos. -No incluye la etapa correspondiente al cierre financiero de los proyectos de APP.
Anexo 5.A del Presupuesto de Egresos de la Federación	-Anexo específico del PEF que incluye proyectos aprobados mediante APP. -Incluye monto total de inversión privada, monto privado de inversión anual y pago anual estimado del sector público.	-No refleja la totalidad de los proyectos aprobados por APP (no incluye autofinanciables ni fideicomisos). -No contiene una estimación del monto total de las erogaciones del sector público. -No tiene erogaciones prospectivas <sup>[87]</sup> .
Informe trimestral de CFE PIDIREGAS	-Concentra la información de los proyectos de inversión de infraestructura de largo plazo a cargo de la CFE.	-No es un formato amigable con el ciudadano.

Fuente: elaboración propia.

no es abierto o **accesible** para un público no especializado o inmerso en la práctica de los proyectos de APP.

La lista de los proyectos de APP específicos seleccionados para ser contratados bajo APP debería estar disponible en una **sección especial** y fácilmente **identificable** en el sitio web de la unidad responsable de APP, o en el lugar específico que se destine para estos fines. Uno de los hallazgos de esta investigación ha sido, precisamente que la **cartera de inversión** de la SHCP, una lista pública de proyectos, no cumple su objetivo, toda vez que su interfaz está **diseñada** para un **público especializado** en el tema, ya que a diferencia de otras plataformas como la cartera de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (ProInversión), en Perú, no es posible acceder de primera mano sin completar los campos del formulario para obtener una visualización integral de los proyectos listados.

Esta lista debería ser, además, **flexible y dinámica**, capaz de incorporar nuevos proyectos, sus modificaciones o ajustes durante cualquiera de las fases del proceso de APP o depurada cuando estos no logren estructurarse o no alcancen el cierre financiero.

Sería deseable contar con un **repositorio único** de proyectos de APP en el cual se encuentre también disponible la lista de proyectos de APP **seleccionados** y priorizados a contratar, las **propuestas no solicitadas** por sector, la lista de proyectos **aprobados y registrados** en la cartera de inversión y la lista de los contratos; además de los proyectos que han alcanzado el **cierre financiero** y aquellos que se encuentran en la fase de **construcción** y, en su caso, operación.

El repositorio único debe ser administrado por la SHCP, o en caso de crearse la Agencia especializada en APP, esta debería de gestionar las plataformas de acceso al repositorio. La **información** debe ser **actualizada** cada tres meses. El formato para el reporte de la información tiene que ser **multimodal**, es decir, tanto en base de datos de excel, como de manera más sintética en un sitio web, y además que sea **amigable con el usuario**.

La base de datos de proyectos APP descargable en formato Excel de Infrastructure Projects Authority (IPA) del Reino Unido es un buen modelo y contiene los **mayores parámetros de transparencia** identificados en nuestra investigación. La plataforma de Infrastructure Australia tiene un **formato amigable** con el usuario, la cual está vinculada con su Plan de Infraestructura de largo plazo. La IPA compila en un repositorio en formato de **Excel** todos los proyectos APP desde el año de 1992 a la fecha, y cuenta con 22 criterios que enlistan las características de cada uno de los 705 proyectos vigentes:

1) Número único de identidad del Tesoro de su Majestad (HM Treasury), 2) nombre del proyecto, 3) departamento, 4) **autoridad contratante**, 5) **sector**, 6) región, 7) **estado del proyecto**, 8) fecha de publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea, 9) fecha de adjudicación, 10) fecha del cierre financiero,

11) fecha de finalización de la construcción, 12) fecha de comienzo de las operaciones, 13) período de vigencia del contrato (años), 14) posición dentro/fuera del balance bajo las Normas Internacionales de la Información Financiera (NIIF), 15) posición dentro/fuera del balance bajo el Sistema Europeo de Cuentas (ESA por el acrónimo en inglés), 16) valor del capital, 17) **pago de la tasa unitaria** en libras por cada año, desde 1992-93 hasta 2017-2018, 18) carga unitaria estimada por cada año (desde 2018-2019 hasta 2051-2052), 19) **accionista** (del primero al octavo), 19) porcentaje de participación accionaria (del primero al octavo), 20) nombre de la sociedad con propósito único (Special Purpose Vehicle -SPV-), 21) número de registro de la SPV, 22) domicilio de la SPV<sup>[88]</sup>.

En **México**, el equivalente al repositorio de proyectos vigentes del Reino Unido, sería la base de datos de proyectos de APP de **Transparencia Presupuestaria** (SHCP), la cual está conformada con base en los solicitado por el artículo 14 de la Ley de APP. Esta base de datos presenta **17 criterios**. Algunos tienen su equivalente con los de la base de datos de IPA-UK, pero podrían **complementarse** con otros **datos**, como la **fecha de cierre financiero, nombres de los accionistas y el porcentaje de su participación accionaria, su estado dentro del balance financiero del sector público (contabilidad), y los datos de identificación de la Sociedad de Propósito Específico de la APP**, tales como su razón social, su domicilio y el número de registro comercial y fiscal.

Una **interpretación** extensiva del artículo 14 de la Ley de APP permite sugerir al **ente público responsable** de este repositorio, que debería ser la Unidad de Inversiones de la SHCP, **configurar** un repositorio único de información de las APP exhaustivo, que se **complemente** de los criterios a los cuales ha recurrido la IPA en su **base de datos** de APP.

Además, a nivel **federal** existen otros repositorios públicos de información de las APP de los cuales podrían tomarse algunos criterios y complementar el registro de APP de Transparencia Presupuestaria: **Proyectos México** cuenta con una versión descargable en formato Excel de la lista de proyectos de APP con un aproximado de **40 criterios** de información de los proyectos; mientras que el Registro para efectos estadísticos de las APP en posesión de la **SHCP** se limita a publicar la información referida en las nueve fracciones del **artículo 14** de la Ley de APP.

Utilizando las referencias de listas de información de las APP mencionadas, puede construirse un **repositorio único** de APP derivándola (*spin-off*) de la plataforma de Proyectos México, y complementándola con la **información del Registro** para efectos **estadísticos** de SHCP y la base de datos de Transparencia Presupuestaria.

De esta forma se podría concentrar la **información dispersa** estas bases de datos; además de contar con datos actualizados

sobre el avance de los proyectos y la posibilidad de depurar aquellos que por cualquier razón no hayan logrado consolidarse.

## 2.2 EXPEDIENTES TÉCNICOS CON TRANSPARENCIA PARCIAL

Los **estudios técnicos** y financieros que comprueben la viabilidad de llevar a cabo un proyecto bajo el esquema de APP constituyen el ‘músculo’ de los proyectos, toda vez que fortalecen y dan soporte a una propuesta y permiten, en principio: I) conocer la **viabilidad** técnica y financiera de llevar a cabo el proyecto, así como los requerimientos del mismo; II) determinar si el **esquema** más **conveniente** para contratarlo es mediante una APP (en comparación con otros esquemas de obra pública y servicios tradicionales); III) conocer los resultados del **análisis costo-beneficio** y la rentabilidad económica y social del proyecto (el llamado ‘Valor por Dinero’).

40 El marco legal y la normatividad secundaria de las APP en México establece **requisitos** que las dependencias y entidades públicas que impulsen un proyecto de APP deberán cumplir para comprobar su **viabilidad**. Primeramente, el **artículo 14** de la Ley de APP señala **nueve fracciones** con los estudios técnicos con que deberán contar los proyectos de APP que se pretenda llevar a cabo, es decir, el **expediente técnico**:

- I. La descripción y viabilidad **técnica**;
- II. Los inmuebles, bienes y derechos **necesarios para su desarrollo**;
- III. Las autorizaciones para su desarrollo que, en su caso, resulten necesarias;
- IV. La viabilidad **jurídica**;
- V. El impacto ambiental, la preservación y conservación del **equilibrio ecológico** y, en su caso, afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto, así como su viabilidad en estos aspectos; por parte de las autoridades competentes. Este primer análisis será distinto a la manifestación de impacto ambiental correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables;
- VI. La rentabilidad **social**;
- VII. Las estimaciones de **inversión y aportaciones**, en numerario

y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales;

VIII. La viabilidad **económica y financiera**; y

IX. La **conveniencia** de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de asociación público privada, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones.

Dichos análisis proveen una **diversidad** de información respecto de aspectos del proyecto tales como los requerimientos **técnicos y financieros**; el análisis legal respecto de los bienes, derechos y **autorizaciones** necesarios para su desarrollo; las estimaciones de **aportaciones**; el impacto **ambiental y social**; y, la **conveniencia** del esquema de APP frente a otras opciones de contratación pública. Para ello, se cuenta con instrumentos a través de los cuales es posible determinar dicha información, provistos a través de los lineamientos que para tal efecto ha emitido la SHCP, entre estos se encuentran:

- Lineamientos para elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión (DOF 30/12/13).
- Lineamientos con las disposiciones para determinar la rentabilidad social y conveniencia de llevar a cabo un proyecto APP (DOF 31/12/13).

Además, para los análisis específicos de impacto ambiental, la preservación y conservación del **equilibrio ecológico** y afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano, cuando sea el caso, los entes públicos deberán apoyarse en las **agencias públicas especializadas** en cada una de estas materias para dictaminar al respecto.

La dependencia o entidad pública deberá emitir el **dictamen de viabilidad** en el que se determine que el proyecto es técnica y financieramente viable para proceder a realizar la solicitud de su registro en la cartera de inversión de la SHCP, de conformidad con lo establecido en el artículo 34 de la LFPRH. Este es un **requisito** para el **inicio** de la contratación de los proyectos.

Contar con todas las **estimaciones correctas** de los costos y los riesgos del proyecto desde la etapa de diseño y estructuración de los mismos puede contribuir a que sean aprobados aquellos que representen mayores **ventajas** para el sector público y la sociedad, especialmente a través de incentivos para **evitar demoras** en la ejecución, así como cambios a los términos de los contratos y futuras **renegociaciones innecesarias**, las cuales actualmente son causas de la ineficiencia de los proyectos de APP, de sus fallas y de su **mala reputación** pública.

Aunque los expertos entrevistados coinciden en que los actuales **requisitos** para comprobar la viabilidad técnica y económica de los proyectos de APP señalados en la ley son **suficientes**, lo que sucede en la práctica es que la elaboración de dichos estudios suele estar rebasada por **cuestiones de hecho** que no son previstas durante la elaboración de los análisis y cálculos para las estimaciones de costos y de la rentabilidad asociada al proyecto, lo cual podría impactar directamente en el Valor por Dinero. Por tanto, aún existen **barreras** a superar en la estructuración y aprobación por parte de las instancias administrativas responsables de las APP. Ante este contexto, es relevante preguntarse ¿de qué forma es posible fortalecer los expedientes técnicos de las APP?

Como ya se ha mencionado al inicio de este documento, a pesar del proceso para la selección de los proyectos de APP y su incorporación en los planes y programas de infraestructura, en la práctica es común que se destinen **recursos que no llegan a obtener beneficios** acordes con su costo, lo cual, como lo ha señalado Sotelo (2018), puede traducirse en activos **subutilizados**, servicios **deficientes** y **sobrecostos** como consecuencia de una mala planificación y coordinación, análisis incompletos e intereses políticos o personales que interfieren en este proceso<sup>[89]</sup>.

En este sentido, la **estandarización** de los procesos y el **empquetamiento** de las contrataciones para el desarrollo de los estudios técnicos con un enfoque temático, como lo ha señalado José Luis Guasch en sus opiniones<sup>[90]</sup>, son herramientas que pueden ayudar a superar las barreras presentes en la estructuración y aprobación de los proyectos de APP. Incluso podría pensarse en el **diseño** de proyectos **piloto** o en la contratación de **estudios de preinversión** por bloque en lugar de hacer contrataciones separadas para cada obra, lo que además ayudaría a reducir significativamente los tiempos de adjudicación y a ‘inyectar’ eficiencia a los procesos de APP.

Otro tema que preocupa en la etapa de aprobación del ciclo de las APP es el relacionado con la **transparencia proactiva** de los proyectos aprobados y sus expedientes técnicos por parte de las autoridades responsables. A continuación, se hace una **revisión** de las disposiciones previstas en el **marco jurídico** mexicano y su nivel de **cumplimiento** por parte de la SHCP.

## REGISTRO PARA EFECTOS ESTADÍSTICOS SOBRE PROYECTOS BAJO EL ESQUEMA DE APP

En México, el artículo 14 de la Ley de APP **obliga** a la SHCP a publicar un registro para efectos estadísticos con la información de los análisis que determinen la viabilidad de llevar a cabo un proyecto de APP (descritos en las nueve

fracciones del artículo) además de la información de carácter público relativa a estos, con excepción de aquella información de naturaleza reservada o confidencial, en términos de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y “demás disposiciones jurídicas aplicables”. Dicho artículo exige a la SHCP **transparentar** los **expedientes técnicos** de las APP **aprobadas**, sin embargo, la transparencia de los expedientes técnicos es **incompleta**. Existen dos vitrinas principales en las cuales acceder a esta información: el Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada, y, el portal de Transparencia Presupuestaria.

El art. 14 de la Ley de APP (tercer párrafo) obliga a la SHCP a publicar “un registro para efectos estadísticos con la información contenida en los análisis a que se refieren las fracciones I a IX del presente artículo [14].” Este artículo no hace una distinción entre los diferentes tipos de proyectos de APP, dependiendo de las aportaciones públicas. En otras palabras, en este registro **deberían de aparecer** todos los proyectos de **APP estructurados** con la Ley de APP: con dinero público del **presupuesto**; con dinero público **extrapresupuestario**; y con **aportaciones en especie**.

Por lo tanto, es lógico que ese registro contenga un mayor número de proyectos que los 23 que aparecen en el PEF. Sin embargo, hasta enero del 2019, la página web del Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada de la SHCP **sólo enlistaba 15 de 24 proyectos aprobados**<sup>[91]</sup>.

Así, este Registro **no representaba certeramente** el universo de los proyectos APP, y no se estaba cumpliendo con la obligación del art. 14 de la Ley de APP por parte de la SHCP de publicar la información correspondiente a los análisis del expediente técnico de los proyectos que comprueben su viabilidad. No obstante, **la administración actual en la SHCP**, específicamente bajo la Unidad de Inversiones, ha dado paso a un proceso de **actualización de su información** disponible a través de su sitio web, al completar la lista de los proyectos aprobados, pasando de 15 a 24 proyectos (septiembre de 2019).<sup>[92]</sup> Esto es un paso importante hacia mayor transparencia de las APP.

En esta lista de proyectos sí encontramos algunos con aportaciones de recursos públicos diferentes a las presupuestarias. Por ejemplo, con aportaciones en especie, el proyecto de la Red Compartida no aparece en el PEF, pero sí en este Registro. No obstante, también encontramos proyectos que aseguran no comprometer recursos presupuestarios (Construcción del Libramiento La Galarza-Amatitlanes)<sup>[93]</sup>, y a pesar de eso aparecen en el Anexo 5.A del PEF. Esto puede deberse a que, como explicamos anteriormente, los **montos** que aparecen en ese **Anexo 5.A** se refieren a montos de **inversión privada**, lo cual desde nuestra perspectiva es una **mala práctica**.

Otra **deficiencia** identificada en este registro es que **tampoco brinda acceso** a los contratos de APP, o, cuando menos, a

sus **versiones públicas**. Esto es debido, principalmente, a que a nivel legal **no** existe la **obligación** para los entes públicos de incluir en el expediente técnico de los proyectos el modelo de contrato de la APP, ni en ninguna otra fase del proyecto de proporcionar las versiones finales de los mismos. Por otra parte, la SHCP no está obligada a exigir estos documentos ni a publicarlos, por lo cual actualmente no se cuenta con un **repositorio de información pública** de las APP que permita conocer los contratos firmados entre el sector público y el sector privado.

Además, **en este registro siguen apareciendo proyectos que fueron cancelados** como el del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda (ISSSTE) y el de la Red Troncal de Telecomunicaciones, por lo que es necesario depurarlo para mostrar información clara y vigente.

## TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA

42

En el apartado anterior explicamos que el artículo 14 de la Ley de APP (tercer párrafo) obliga a la SHCP a publicar “un registro para efectos estadísticos con la información contenida en los análisis a que se refieren las fracciones I a IX del presente artículo [14].” Adicionalmente, existe otra obligación en el cuarto párrafo del artículo 14 que obliga a la SHCP a **transparentar** los proyectos de APP en el portal web de **Transparencia Presupuestaria**.

Debe aclararse que esta última obligación es reciente, pues fue incluida en la Ley de APP en abril de 2016, cuando se reformó el cuarto párrafo del artículo 14 y se incluyó la frase siguiente: “Dicha información será publicada de manera permanente en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en formato de datos abiertos.” Por “dicha información”, el artículo se refiere a: “a) nombre del proyecto; b) número de licitación y/o registro del sistema electrónico de información pública gubernamental CompraNet; c) nombre del convocante; d) nombre del desarrollador; e) plazo del contrato de asociación público-privada; f) monto total del proyecto; **g) monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto**; h) indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto, en los términos que determine el Reglamento; i) resultado de la evaluación de la conveniencia a que se refiere la fracción IX del primer párrafo de este artículo, y j) otra información que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público considere relevante.”

A septiembre de 2019, en el portal de APP de Transparencia Presupuestaria **aparecen 25 proyectos**, para los cuales el portal genera una base de datos en formato de hoja de cálculo en los que efectivamente aparecen los parámetros arriba mencionados con la información correspondiente para cada uno de estos.

Es de resaltar que en el portal de APP de Transparencia Presupuestaria aparecen 25 proyectos, 2 más que en el PEF 2020 y uno más que en el Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada de SHCP. Así, parecería que el portal de Transparencia Presupuestaria es el repositorio de proyectos APP más incluyente. Sin embargo, **en esta base de datos no hemos podido ubicar un proyecto de APP llamado “Tramo Carretero Las Varas-Puerto Vallarta”,** el cual según las Bases Generales del Concurso Público No. APP-009000062-C89-2015, utiliza la Ley de APP para estructurarse jurídicamente. Esto demuestra que el portal de APP de ‘Transparencia Presupuestaria’, no representa todo el universo de proyectos de APP que utilizan la Ley de APP, aunque contenga un mayor número que otras bases de datos.

## ÁREAS DE OPORTUNIDAD PARA MEJORAR EL PORTAL DE APP DE ‘TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA’

La información que se publica en este portal sigue los parámetros indicados por el artículo 14 de la Ley de APP. De entre ellos hemos identificado en particular dos donde los datos **no** deben tomarse como **definitivos**. Por ejemplo, el inciso f) **Monto total** del proyecto, incluye una nota al pie en la que se explica que la fuente de información para ese parámetro es el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Anteriormente al analizar el PEF, señalamos que el Anexo 5.A indica en sus notas al pie que las cifras que ahí aparecen son montos de inversión privada. Por lo tanto, el inciso f) del portal de APP de Transparencia Presupuestaria también refleja esos montos. Las críticas ante esta **mala práctica** y las recomendaciones que hicimos oportunamente ante esta situación también son aplicables al portal de APP de Transparencia Presupuestaria.

Por otro lado, el inciso g) Monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto, sólo entrega una cifra y por lo tanto no separa los pagos programados de los ejecutados. En todo caso, las notas al pie de cada proyecto para el inciso g) indican que el Monto de Pagos Programados es el Contratado durante toda la vida del proyecto. **Esta información ciertamente es útil para dimensionar el costo para las finanzas públicas de cada proyecto, pero implica que no se tiene información respecto a los pagos ejecutados.** Por esta razón se recomienda incluir por separado esa información.

## 2.3 APROBACIÓN DIFERENCIADA: NO SIN RENDICIÓN DE CUENTAS OBLIGATORIA

El **marco jurídico** de los proyectos de APP en México cuenta con reglas y procedimientos distintos para la aprobación de proyectos con diferentes fuentes de financiamiento: esto es, con dinero del PEF (proyectos puros), con dinero público pero no del PEF, y aquellos autofinanciables. En este sentido, las reglas son mucho **más estrictas** tanto para la aprobación como para el monitoreo del gasto de los **'proyectos puros'** pero no así para aquellos financiados por fideicomisos públicos o aportaciones distintas a dinero, o con cargo a tarifas de los usuarios.

### APROBACIÓN DIFERENCIADA DE LOS PROYECTOS POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO: CON DINERO DEL PEF, FIDEICOMISOS Y AUTOFINANCIABLES

**Actualmente en México la supervisión del gasto de los proyectos de APP depende de la fuente de financiamiento de los mismos**, es decir, si se trata de proyectos que involucran recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación; recursos públicos federales en numerario, distintos a los del PEF (como los del FONADIN); o con recursos públicos federales distintos a numerario. Al respecto, el artículo 24 de la Ley de APP establece que para determinar los compromisos presupuestarios futuros que en su caso llegaren a originar los proyectos de APP, se deberán tomar en consideración los proyectos que se prevea iniciar en el ejercicio fiscal correspondiente, aquellos que ya hubieran iniciado algún procedimiento de contratación y los que ya estén en operación.

Además, el proyecto de PEF de cada ejercicio fiscal deberá prever, en un capítulo específico y por sector, los **compromisos plurianuales** de gasto que deriven de los ya aprobados en ejercicios fiscales anteriores, así como los aprobados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, los cuales no podrán exceder la estimación sobre el monto máximo anual del gasto programable del propuesto. Deberá considerar la descripción de cada uno de los proyectos, montos erogados acumulados conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como el monto de los pagos anuales comprometidos en el caso de aquellos proyectos que hayan sido contratados.

En los informes trimestrales de la SHCP, **se deberán señalar los montos asignados** para la etapa de **preparación** de los proyectos de APP, así como los proyectos **autorizados** por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación durante el periodo que se reporta y aquellos en proceso de revisión, incluyendo su descripción, monto total de inversión y dependencia o entidad contratante. La información antes mencionada será turnada a la Comisión respectiva de la Cámara de Diputados. Sin embargo, y como ya se ha mencionado, en el último informe trimestral revisado (primer trimestre de 2019), **no se ha logrado identificar dónde** se encuentran reflejadas dichas cifras del gasto en APP.

Por otra parte, es necesario hacer énfasis en la relación entre la forma de aprobar los proyectos de APP y, por tanto, de registrarlos en los repositorios públicos específicos de proyectos bajo este esquema, con la rendición de cuentas de los mismos. Por ejemplo, en los Criterios generales de Política Económica se incluyen los compromisos de Pago de Proyectos de APP representados en millones de pesos. Este punto será abordado más adelante. Sin embargo, es posible observar cómo **afecta esta aprobación diferenciada** de los proyectos en el **registro del gasto** el sector público, en la rendición de cuentas y en la fiscalización de los mismos; puesto que en este documento sólo se incluyen los proyectos de APP que tienen como fuente de pago recursos presupuestarios de forma total o parcial (APP Puros y APP Combinados), pero no de los que tienen cargo a fideicomisos públicos o autofinanciables.

En opinión de los expertos entrevistados, el proceso para la aprobación y el **registro del gasto** de los proyectos de APP **debería ser estandarizado** con el propósito de facilitar su seguimiento y gestión; así como detectar a tiempo potenciales riesgos a las finanzas públicas. Por estas razones, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su último informe de la cuenta pública 2017 ha señalado, entre sus principales conclusiones, que se requiere mejorar la transparencia y la calidad de la información financiera de las APP para una adecuada rendición de cuentas y toma de decisiones; además de establecer mejores controles para los proyectos **autofinanciables** que *"al no involucrar recursos presupuestarios, no requieren autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ni de la Cámara de Diputados y, por lo tanto, no se reportan en el PEF, ni en la Cuenta Pública"*<sup>[95]</sup>.

La Secretaría de la Función Pública (SFP) tiene **facultades** para **vigilar** los proyectos de APP en las etapas de preparación, inicio y adjudicación de los contratos de los proyectos de APP. Una de estas herramientas es el **registro en video** de todas las reuniones entre el sector público y privado relacionadas con las etapas mencionadas. En la sección 3.1 se presenta el análisis del instrumento regulatorio de la SFP que permite este tipo de videograbaciones. Este análisis es necesario porque actualmente no existen publicaciones que hayan abordado este tema<sup>[95]</sup>.

### Cuadro 3. Contabilidad de los proyectos tipo APP de CFE y PEMEX

#### ¿EN DÓNDE SE REFLEJAN LOS PROYECTOS TIPO APP DE CFE? ¿Y LOS DE PEMEX?

Los PIDIREGAS fueron esquemas tipo APP utilizados por CFE y PEMEX desde 1995. El PEF 2019 muestra en su Anexo 6 los compromisos financieros derivados de este esquema para la CFE, el cual asciende a más de 1 billón de pesos (\$1,027,453,893,483). El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados ha señalado que este monto se amortizará hasta el año 2045.

Los proyectos a cargo de PEMEX no aparecen en el PEF debido a la reforma de 2008 de la LFPRH que obligó al gobierno federal y la Cámara de Diputados a eliminarla del PEF. Sus compromisos financieros se encuentran en la propia contabilidad de PEMEX. Desde 2012, ni la CFE ni PEMEX han optado por usar la Ley de APP en ninguno de sus proyectos de infraestructura. En total, los compromisos financieros asumidos por el gobierno federal son:

Esquema	Vigencia del esquema	Compromisos financieros
PIDIREGAS (CFE) <sup>1</sup>	Vigencia del esquema	\$1,027,453,893,483
PIDIREGAS (Pemex) <sup>2</sup>	1997-2017	\$767,941,000.000
CFE (post-PIDIREGAS) <sup>3</sup>	1997-2009	¿?
PEMEX (post-PIDIREGAS) <sup>4</sup>	2017-a la fecha	¿?
PPS <sup>5</sup>	2009-a la fecha	\$35,820,000.000
APP <sup>6</sup>	2004-2012	\$125,883,400.000
<b>TOTAL</b>	<b>-</b>	<b>\$1,957,098,293.483</b>

Fuente: elaboración propia con información de:

1. PEF 2019. Aunque esta cifra no es deuda pública, sí se contabiliza en la cuenta de SHCP de RFSP y de SHRFSP

2. Esta cifra no aparece en el PEF, pero sí es considerada como deuda pública por cambios legales a la LFPRH en 2008. La cifra representa el valor actualizado a pesos de 2016. Fuente: Auditoría Superior de la Federación, Auditoría 56-GB.

3. Para CFE hace falta encontrar este dato.

4. Para PEMEX hace falta encontrar este dato.

5. De acuerdo a la ASF, esa cifra es el valor total de los contratos PPS a valor presente al 31 de diciembre de 2015.

6. Transparencia Presupuestaria, Registro para efectos estadísticos de proyectos de Asociación Público Privada (Art. 14 de la Ley de Asociaciones Público Privadas), inciso h) Monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto, la cual incluye cifras tan solo de 16 de los 25 proyectos de APP que aparecen enlistados.

# 3 . SIN TRANSPARENTAR CONTRATACIÓN NI RIESGOS A LAS FINANZAS PÚBLICAS



*La contratación pública ha sido identificada como uno de los espacios donde es necesario aumentar la transparencia para contribuir al combate a la corrupción. En este capítulo proponemos modificar la regulación de SFP sobre las videograbaciones de las contrataciones de APP. También sugerimos modificar el art. 23 de la Ley de APP para evitar un golpe a la división de poderes. Por último, proponemos transparentar los riesgos a las finanzas públicas derivados de la contratación de las APP con tres herramientas.*

Nuestro análisis demuestra que existen limitaciones graves en la regulación de SFP que tienen como consecuencia que pocos procesos de contratación de proyectos de APP puedan ser videograbados. Considerando los hallazgos de la OCDE, **nuestra propuesta es constreñir las videograbaciones sólo a algunos actos solemnes (las juntas de aclaraciones y la junta de anuncio del resultado de la licitación) pero eliminar los montos mínimos para abarcar el 100% de las licitaciones de las APP.**

Es importante mencionar que SFP cuenta con otra herramienta fundamental para la transparencia de las contrataciones públicas: CompraNet. El análisis de **CompraNet** no se incluye en este documento porque recientemente se han publicado **investigaciones** que identifican los aportes y carencias de esta plataforma y que han generado un **plan de acción**<sup>[96]</sup>. Más aún, nuestra investigación se enfoca en analizar herramientas y problemas específicos para las APP, y Compranet es una plataforma que abarca todo el universo de **contratos públicos**, no solo el de la Ley de APP.

En la sección 3.2 analizamos el tema de la contratación acelerada de las APP. A partir de la reforma de 2016 a la Ley de APP se permite adelantar la contratación del proyecto y firmar el contrato antes de la aprobación legislativa que la Cámara de Diputados hace del PEF en noviembre de cada año. Es relevante realizar un estudio de este tema porque diferentes voces críticas han hecho un llamado de alerta porque esto viola el principio de división de poderes. **Nuestro análisis permite proponer añadir un párrafo al final del artículo 23 de la Ley de APP que aclare que los contratos**

**de APP firmados previo a la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados, no crearán compromisos plurianuales.**

Esta cuestión está inherentemente vinculada con el tema de la sección 3.3, puesto que la aprobación adelantada de contratos genera la duda de ¿En qué momento el Estado mexicano asume la obligación legal de absorber un compromiso plurianual de pago (un riesgo fiscal)? Por esta razón, en la sección 3.3 presentamos un **análisis de los riesgos** a las finanzas públicas derivados de las APP y la **forma** en que el gobierno **debería transparentar** estos riesgos. Hemos ubicado este tema en este capítulo porque estos riesgos nacen a partir de la contratación de los proyectos APP, con la excepción propuesta en el párrafo anterior.

Sobre este punto, en línea con las recomendaciones realizadas por la ASF y el FMI, **sugerimos que se modifique la Ley de APP así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental para obligar a la SHCP a preparar: 1) una metodología para el cálculo de los pasivos contingentes de las APP; 2) generar un informe anual sobre pasivos contingentes de las APP; y, 3) crear y gestionar un registro único contable de las APP.**

Por último, cabe mencionar que el **contenido de los contratos** de APP es fundamental para definir el alcance de los derechos y obligaciones del sector público y el desarrollador privado. La Ley de APP señala incluso que en caso de discrepancia entre el contrato y las bases de la convocatoria, el contenido del contrato **tiene prioridad**. Esto subraya la **necesidad** de **fortalecer** las **capacidades** de negociación de los

contratos en el sector público, por ejemplo a través de una Agencia especializada de APP que acompañe a las entidades públicas contratantes en este proceso, como detallamos en el capítulo 1.3.

Ante la ausencia de una institución de esta naturaleza en México, es importante buscar indicaciones autoritativas sobre cómo mejorar los contenidos de los contratos de APP. Por ejemplo, la ASF recientemente ha **recomendado modificar la Ley de APP** para obligar a incluir cláusulas adicionales en los contratos de APP, como la obligación de **incluir** como anexo el **modelo financiero** del proyecto<sup>[97]</sup>. Aunque es fundamental identificar otros espacios de mejora del contenido de los contratos APP, no profundizamos en este tema porque esto requiere un análisis caso por caso de los contratos APP, y al momento de comenzar esta investigación la mayoría de ellos no eran públicos, como se explicó en el capítulo 2.2.

## 3.1 EL PROTOCOLO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS DE SFP DEBE CAMBIAR

46

La SFP publicó el 'ACUERDO por el que se expide el **protocolo de actuación** en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones' (DOF: 20/08/2015, reformado el 19/02/2016, y el 28/02/2017), el cual tiene como objetivo establecer un protocolo **obligatorio** para los servidores públicos federales y los particulares que participan en contrataciones públicas, incluidas las contrataciones de las APP (en adelante nos referimos a este documento como el Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP).

Debido a fallas de forma legal y de redacción, este **Protocolo** de Contrataciones Públicas de SFP está en **riesgo de no ser aplicable** a los actos más importantes de la contratación de los proyectos de APP: el dictamen de viabilidad y los actos de la 'Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación'. Esto se debe a que el Acuerdo **cita** de manera **incorrecta las disposiciones legales** relacionadas con ambos.<sup>[98]</sup> En el caso del dictamen de viabilidad el artículo correcto a citar es el artículo 14, no el 21. En el caso de la Comisión, el artículo que regula de manera específica sus facultades y obligaciones es el 24, no el 21. Evidentemente, las personas que han redactado dicho Acuerdo, no dominan la regulación de las APP. Se debe modificar el Acuerdo de la SFP para dar mayor certeza respecto de los actos que incluye dicha regulación.

Por otro lado, el mismo Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP ordena que **a partir de marzo de 2017 es obligatorio videograbar los actos de las contrataciones públicas** ("reuniones, visitas y actos públicos") sujetas a la Ley de APP, siempre y cuando superen el equivalente a cuatrocientos millones de Unidades de Inversión, los cuales al día que se escriben estas líneas equivalen a \$2,514,012,400 (es decir, más de 2 mil 500 millones de pesos).<sup>[99]</sup>

En comparación, el **Protocolo exige videograbar los procesos de contratación** con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) por encima de \$422'450,000 pesos y para la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOP) por encima de \$844'900,000 pesos.<sup>[100]</sup>

Eso es lo que dice la regulación. **En la práctica**, de los 23 **proyectos** de APP que aparecen en el PEF 2019 tan sólo 3 **superarían el monto mínimo** para la Ley de APP. Es decir, prácticamente sólo 13% de estos proyectos de APP quedarían sometidos a esa regla.

Por la relevancia para las finanzas públicas derivadas de la contratación de una APP, puede pensarse que el 100% de los proyectos APP deberían obligatoriamente **videograbar** los actos de las **contrataciones públicas** ("reuniones, visitas y actos públicos") sujetas a la Ley de APP. Esto podría ser un aporte para otorgar mayor transparencia en la etapa de la contratación de los proyectos de APP, no de algunos, sino de todos los proyectos de APP.

No obstante, hay que considerar las recomendaciones de la OCDE al respecto. En 2017, se presentó a la SFP el 'Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Adoptando una **postura más firme contra la corrupción**'. Como consecuencia, en febrero de 2017 el **Protocolo** de Contrataciones Públicas de SFP fue **reformado** para incorporar las recomendaciones emitidas por la OCDE en el estudio mencionado.<sup>[101]</sup> Para dar seguimiento a los cambios hechos por la SFP bajo dicha reforma, en enero de 2019 se presentó el 'Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE sobre Integridad en México. Respondiendo a las Expectativas de los Ciudadanos'. En ambas publicaciones la OCDE ha **sugerido eliminar las videograbaciones** por dos razones: "son difíciles de aplicar y podrían afectar negativamente la motivación de los servidores públicos".<sup>[102]</sup>

En todo caso, no parece que la sugerencia de la OCDE vaya dirigida a todas las reuniones o actos del proceso de licitación, sino sólo a aquellas que pueden "ser eludidas al reunirse fuera de las oficinas administrativas y del horario de trabajo"<sup>[103]</sup>. Por lo tanto, las reuniones que no pueden ser eludidas, como los **actos solemnes** (por ejemplo, las juntas de aclaraciones y la junta de anuncio del resultado de la licitación), sí **deben ser**

Tabla 10. ¿Cuándo se pueden videgrabar las contrataciones públicas?

Ley	Monto mínimo para videgrabar
Ley de APP	\$2,514 mil millones de pesos
LAASSP	\$422 millones de pesos
LOP	\$844 millones de pesos

Fuente: elaboración propia con información del protocolo de contrataciones públicas de SFP

**videgrabados** por ser actos formales, ineludibles y muy relevantes para el proceso de adjudicación de un contrato público.

Cabe señalar que el 'Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP' analizado fue creado y reformado por el gobierno de la administración del expresidente Enrique Peña Nieto. La nueva administración bajo órdenes del presidente Andrés Manuel López Obrador, ante la cual fue presentada el informe de seguimiento de la OCDE que insiste en eliminar las videgrabaciones, tiene ante sí la responsabilidad de decidir si eliminará el requisito o si lo constreñirá sólo a algunos actos solemnes como parece sugerir la OCDE, o bien, si adoptará **nuestra propuesta de constreñir las videgrabaciones sólo a algunos actos solemnes pero eliminará los montos mínimos para abarcar el 100% de las licitaciones de las APP.**

Finalmente, es importante mencionar que el actual gobierno ha hecho reajustes en la gobernanza del control interno, a través de un nuevo arreglo institucional en el cual se han delegado algunas facultades de la SFP a la SHCP para la supervisión de los procesos. Sin embargo, es importante aclarar que este **reacomodo** de facultades y responsabilidades entre la **SFP y la SHCP no tiene ningún efecto sobre las APP**, y por lo tanto la SFP sigue conservando las facultades de supervisión indicadas en la Ley de APP y en el 'Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP'.

En todo caso, la **SFP** ha anunciado que tiene una **nueva estructura de fiscalización**. En junio de 2019 detalló que su estrategia de fiscalización incluye a "los mecanismos administrativos vulnerables, como fideicomisos y proyectos de asociación público-privada, que constituyen los **vehículos de gasto con mayor opacidad**."<sup>104</sup> Al momento de escribir estas líneas, no encontramos más detalles sobre la estrategia de la SFP para la fiscalización de APP. Sin duda, habrá que dar seguimiento al tema en una investigación posterior.

Además, hemos podido identificar que la SFP ha impulsado diversas acciones para el combate a la corrupción que si bien

no son específicas para las APP, son aplicables a todos los contratos públicos y por lo tanto incluyen a las APP. Algunas de las medidas son de carácter preventivo y otras de carácter correctivo, entre ellas se encuentran las siguientes:

- Revisión del marco jurídico para el establecimiento de códigos de ética y declaración de integridad;
- Prevención de conflictos de interés;
- Lineamientos para la revelación de la información;
- Configuración de Unidades, comités, juntas y autoridades de vigilancia en las APP;
- Lineamientos para la transparencia en la contratación de consultores y expertos;
- Sistema de denunciantes anónimos o "whistleblowers";
- Mecanismos de vigilancia para las propuestas no solicitadas;
- Proceso de pre-selección de los contratistas;
- Comité de evaluación de ofertas;
- Mecanismos de integridad y justicia (auditor de integridad), y
- Reemplazo de subcontratistas.

La SFP ha firmado, además, convenios para la implementación de algunas de estas medidas. Por ejemplo, el Convenio Marco de Colaboración para establecer las bases y mecanismos de colaboración y coordinación conjunta en materia de combate a la corrupción con la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP, el cual busca generar un esquema de inter-

cambio de información para prevenir y detectar posibles actos de corrupción en los procesos de contrataciones públicas y que ha tenido como resultado la planeación de una Plataforma para los procesos de adquisiciones; y el Memorando de entendimiento entre la SFP y la oficina de enlace y partneriado en México de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito<sup>[105]</sup>, en el cual se se prevén tres temáticas que resultan relevantes para el combate a la corrupción en la consolidación de las APP: 1) Conflictos de interés por parte de servidores públicos; 2) Sistema de alertadores internos de actos de corrupción (*Whistleblowers*); y, 3) Vigilancia, inspección y supervisión de los procedimientos de contrataciones públicas. Ambos instrumentos fueron suscritos en 2019.

En cuanto a los mecanismos guiados por la sociedad civil para el monitoreo de las APP, podemos retomar la experiencia del monitoreo ciudadano para las APP hospitalarias en algunos países como Canadá, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón y Suiza<sup>[106]</sup>, mecanismo a través del cual se busca posicionar a los actores de la sociedad civil, es decir todos aquellos interesados que no forman parte del sector privado ni del gobierno (ONG, *Think Tanks*, entre otros), con el fin de “llenar los vacíos de la fiscalización (*accountability*), transparencia y legitimidad presentes en la práctica tradicional de las APP”. Los países que han implementado este modelo coinciden en que los representantes de la sociedad civil buscan asegurar los intereses y necesidades de ciertos sectores clave de la población; sin embargo, sólo algunos consideran que estos deben cumplir un papel de *watchdogs* o vigilantes para alcanzar los valores señalados.

A pesar de los esfuerzos en el tema, este modelo aún presenta algunas deficiencias para su implementación, tales como que en el diseño institucional de los gobiernos la sociedad civil no está representada en las proporciones correctas y los lugares llegan a ser ocupados por diversas ONG que no necesariamente conocen o suscriben los intereses de la población pero que reafirman las decisiones gubernamentales, por lo que será necesario hacer un análisis a fondo de los beneficios y restricciones del uso de estos mecanismos de monitoreo ciudadano, con el fin de proponer un esquema adecuado para su implementación.

Como ya se hizo mención, estos temas son de relevancia para sentar las directrices de una política pública que contribuya a mejorar la fiscalización y prevenir la corrupción en las APP, lo cual amerita su estudio en un documento de investigación posterior.

## 3.2 CONTRATACIÓN ACELERADA DE APP ¿GOLPE A LA DIVISIÓN DE PODERES?

La **reforma** de la Ley de APP de **2016** levantó la voz de sus **opositores**. Por ejemplo, el entonces Senador Francisco Búrquez (PAN) acusó que la nueva cara de la ley nos coloca “ante un problema de transparencia que amenaza la rendición de cuentas, la separación de poderes y la planeación financiera.”<sup>[107]</sup> Los méritos de una afirmación así de categórica y alarmante merecen ser revisados.

La reforma al artículo 23 creó diferentes procesos de aprobación para cada uno de los tres tipos de proyecto de APP. En los tres casos, el efecto buscado fue el de **acelerar el proceso de contratación**:

- “Artículo 23. El procedimiento de contratación de un proyecto de asociación público-privada sólo podrá iniciarse conforme a lo siguiente:
- I. Tratándose de proyectos de asociación público-privada que involucren recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, cuando cuenten con:

a) El dictamen de viabilidad a que se refiere el artículo 14 de esta Ley;

b) El registro en la cartera de inversión a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y

c) La autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, en términos del artículo 24 de esta Ley;

II. En el caso de proyectos de asociación público-privada que involucren recursos públicos federales en numerario, distintos a los previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán contar con los requisitos previstos en los incisos a) y b) de la fracción anterior, y

III. Tratándose de proyectos de asociación público-privada que involucren recursos públicos federales distintos a numerario, deberán contar con el dictamen de viabilidad, en términos del artículo 14 de la presente Ley.”

En el Capítulo 2.3 identificamos los problemas que la aprobación diferenciada tiene en relación con la rendición de cuentas. Aquí nos enfocaremos en los efectos y la controversia generada por la **aceleración en la contratación** de un tipo específico de APP: los **proyectos con dinero del PEF**. Las palabras del senador citadas apuntan hacia aquí.

La teoría política señala que la división de poderes es uno de los fundamentos del Estado moderno, como un mecanismo de **control y balance** entre ellos. En materia de presupuesto público, este control y balance se cristaliza bajo la regla de que el poder ejecutivo propone, y el poder legislativo aprueba, o en su caso, modifica y aprueba. Para las **APP** que serán pagadas **con dinero del PEF**, al ser aprobada su **inclusión** en el PEF se **permite llevar a cabo su contratación**. Es decir, hasta antes de 2016, el hecho de que la Cámara de Diputados apruebe su inclusión en el PEF no tiene el efecto jurídico de aprobar el contrato respectivo, simplemente porque el contrato todavía no estaba firmado.

Aunque esto parece confuso, el siguiente ejemplo aclara lo dicho. El proyecto de APP que lleva por nombre ‘Construcción y operación del nuevo Hospital General Dr. Gonzalo Castañeda, Ciudad de México’, fue aprobado en el PEF 2014. A partir de esta aprobación se permitió la contratación de dicho proyecto, para lo cual se requería realizar un paso intermedio consistente en el cierre financiero del proyecto. Debido a que **no se logró** realizar el **cierre financiero**, por lo tanto no se llevó a cabo la **contratación del proyecto** incluso a pesar de que ya se contaba con la aprobación administrativa y legislativa para celebrar el contrato.

A partir de la **reforma** de 2016 gracias a modificaciones al artículo 23 y 24 se permite **adelantar la contratación** del proyecto y **firmar** el contrato **antes** de la **aprobación legislativa** que la Cámara de Diputados hace del PEF en noviembre de cada año. Inclusive la reforma del artículo 24 sustituyó la frase “aprobación de la Cámara de Diputados” por la indicación de remitir el proyecto para la “consideración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública” de la Cámara de Diputados.<sup>[108]</sup>

El único lugar de la Ley de APP donde se exige que la intervención activa de la Cámara de Diputados es en el artículo 24 en los términos referidos en el párrafo anterior.<sup>[109]</sup> El escenario descrito en el párrafo anterior, ciertamente parece una afrenta al principio de división de poderes con tufo inconstitucional. La Ley de APP debe cambiarse en este aspecto para dar mayor claridad. **Sugerimos añadir un párrafo al final del artículo 23 que aclare que:**

*“Los contratos de asociación público privada firmados previo a la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados, no crearán compromisos plurianuales sino hasta*

*que sean aprobados por éstos. Los contratos firmados sin esa aprobación, sólo pueden comprometer recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación del año fiscal en curso al momento de la firma.”*

Hasta que esta reforma suceda, vale mencionar que existe una manera de salvar la contradicción, la incoherencia y la ilegalidad con instrumentos de interpretación jurídica. Especialmente considerando una interpretación que indica que el contrato firmado no crea compromisos multianuales, sino hasta que el proyecto sea aprobado por la Cámara de Diputados. Es decir, aunque el contrato sea firmado antes de la aprobación de la Cámara de Diputados sus **efectos jurídicos** sólo nacen hasta **después** de la **aprobación de la Cámara de Diputados**. Este tipo de interpretación es acorde con el principio de la buena fe, el cual es utilizado por las cortes constitucionales y también ha sido usado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como herramienta interpretativa. En todo caso, es preferible **modificar la Ley para obtener mayor claridad**.

## 3.3 RIESGOS A LAS FINANZAS PÚBLICAS DERIVADOS DE LA CONTRATACIÓN DE APP

49

Uno de los principales argumentos a favor del uso de las **APP** es que este esquema puede ayudar a los gobiernos a **superar las presiones presupuestarias** que enfrentan, al no disponer de los recursos presupuestarios presentes, puesto que en su presupuestación los compromisos de pago generados por las APP son clasificados como **gasto programable** (gasto corriente) y **no** como **deuda pública**. En el esquema de APP el socio privado financia el desarrollo de las obras y algunos servicios, y la entidad pública contratante realiza pagos periódicos durante un periodo de 3 a 40 años (bajo la Ley de APP), a partir de la puesta en operación del proyecto.

Lo anterior podría interpretarse como una **ventaja**, al permitir a los gobiernos acceder a infraestructura sin disponer de sus ingresos presentes o aumentar los impuestos, y a su vez, la posibilidad de destinar dichos recursos a resolver otras necesidades sociales, pero no precisamente rentables para el sector privado. Este argumento es válido en aquellas APP cuyo **esquema de pago** está basado en **tarifas a los usuarios** y en los que se compruebe la existencia de ganancias de **eficiencia**; sin embargo, no todas las APP son iguales- es decir, diseñadas de la misma forma en su estructura financiera- y estas supuestas ventajas fiscales **no** son **absolutas**, sobre todo, en el caso de las APP que comprometen pagos periódicos a largo plazo con cargo a recursos fiscales<sup>[110]</sup>.

Al respecto, existen opiniones encontradas por parte de los promotores y los detractores del esquema. Estos últimos han criticado que un proyecto de **APP** puede resultar **más costoso** que de realizarlo a través de los esquemas tradicionales de obra pública; debido, entre otros factores, a los altos costos de **transacción** y al alto costo del **financiamiento privado** (en comparación con el costo de financiamiento de la deuda pública). Otro aspecto negativo en el uso de APP está relacionado con los **sobrecostos** asociados a **riesgos** no previstos o mal estimados, incluso con una **subutilización** de la infraestructura por un cálculo deficiente de la demanda. Hay quienes han advertido sobre el riesgo del mal uso de este esquema como una forma de **ocultar deuda pública**<sup>[111]</sup>.

Existe una estrecha relación entre el diseño de los proyectos de APP y el riesgo fiscal que conlleva su ejecución. Con esto nos referimos al riesgo a las finanzas públicas por los costos ocultos que se pudieran generar con la actualización de riesgos no previstos o calculados de forma deficiente, lo cual podría comprometer la disposición de ingresos futuros a largo plazo. La **actualización** de los **pasivos contingentes** y la **no previsión de mecanismos** para el adecuado manejo de los riesgos, podrían **afectar** el cumplimiento de los **objetivos** del proyecto de APP, incluso amenazar su continuidad<sup>[112]</sup>.

50

Como ejemplo de estas situaciones podemos mencionar lo acontecido en el caso del proyecto de la Red Compartida de telecomunicaciones de la SCT y Telecomunicaciones de México (TELECOMM). La ASF hizo mención de una serie de deficiencias presentes en su estructuración relacionadas con riesgos a las finanzas públicas: derivado del financiamiento otorgado por la banca de desarrollo nacional (Banobras, NAFIN y BANCOMEXT) al consorcio desarrollador del proyecto, en caso de que el proyecto no sea solvente, la banca pública (acreedor) tendría un riesgo por 17,750.0 millones de pesos<sup>[113]</sup>.

Además, con respecto a la subutilización de los activos de infraestructura, la ASF también señaló que existe el riesgo de que de no cumplirse con las metas de cobertura establecidas en el contrato como consecuencia de un riesgo comercial (que no se cuente con los operadores requeridos para comercializar los servicios, el Proyecto no logre el objetivo de proporcionar la cobertura ofrecida en el tiempo establecido<sup>[114]</sup>).

Se dice que los montos estimados de los **pasivos** contingentes de una APP, apenas representan una pequeña porción (10%) de los costos totales asociados a las mismas (teoría del Iceberg). Es decir que no sólo generan pasivos contingentes para el gobierno sino también **gastos fiscales anualmente** que pueden generar importantes **problemas de liquidez** y pasivos firmes (deuda directa) que generan impactos en la **sostenibilidad** de las finanzas públicas<sup>[115]</sup>.

## REGISTRO DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LOS PROYECTOS DE APP

**Aún no existe una opinión uniforme entre los especialistas sobre cuál debe ser la forma de contabilizar a las APP en el presupuesto y las cuentas fiscales.** Cabe aclarar que esta determinación depende, en gran medida, del marco jurídico vigente y del nivel de apertura del sector público a la participación privada. Sin embargo, se cuenta con experiencias internacionales maduras en el uso del esquema (en el Reino Unido), y de otras más recientes (en la región de América Latina y el Caribe), y es a través de estas experiencias que se pueden formular ciertas puntualizaciones en el tema del manejo del riesgo fiscal.

La forma en como hasta ahora son registradas las obligaciones financieras derivadas de las APP en los presupuestos públicos deja un **margen bajo el cual sería posible ocultar pasivos** que podrían llegar a convertirse en deuda pública sin haber cumplido con los requisitos que las leyes regularmente exigen para su contratación. Por esta razón, **los gobiernos deben contar con una metodología adecuada para el registro y seguimiento de las obligaciones financieras derivadas de los Proyectos de APP.** En dicho registro, se debería reflejar el monto total comprometido de los proyectos, así como los pagos periódicos comprometidos y devengados, los financiamientos adquiridos, así como otros gastos generados por la actualización de los pasivos contingentes, junto con el porcentaje del avance físico de las obras. Esto brindaría una fotografía completa acerca del estado que guardan los proyectos, para su monitoreo, y permitiría detectar de forma oportuna deficiencias en la ejecución que puedan originar sobrecostos, subutilización o renegociaciones de los contratos.

Los casos internacionales de estudio muestran una clara **tendencia hacia el registro** ordenado de las estimaciones de todas las obligaciones presentes y futuras generadas por los proyectos de APP como un compromiso por **fortalecer la transparencia** en el uso de este esquema.

## REINO UNIDO: DEUDA FUERA DEL BALANCE

En el Reino Unido, la National Audit Office (NAO) publicó en 2018 un informe con los resultados del Private Finance Initiative (PFI) y Private Finance 2 (PF2), en cuyas conclusiones señala que una medida para incrementar la transparencia de

las APP es la publicación de los **datos sobre el pronóstico y los rendimientos reales de capital** para todas las ofertas de PF2. Sin embargo, esta medida **no se aplica a otros acuerdos de APP que no sean PF2 y no se publican datos sobre el costo de la deuda**<sup>[116]</sup>.

Como se explica en dicho informe, cada año, la Tesorería Británica (HM Treasury) publica datos sobre los proyectos de PFI y PF2, incluidos el valor del capital y los cargos unitarios futuros (costos de capital, intereses y servicios). Sin embargo, la mayor parte de la deuda financiera privada está fuera de balance para propósitos de las Cuentas Nacionales: “la **mayoría de la deuda de los PFI** se califica como **fuera de balance** en el marco del Sistema Europeo de Cuentas (ESA), que determina los niveles de deuda del gobierno. Sin embargo, **según** las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF), utilizadas para producir cuentas financieras de los departamentos y la totalidad de las Cuentas del Gobierno, la mayor parte de la deuda de PFI **está en el balance general**”<sup>[117]</sup>.

Los **problemas** asociados a la **contabilidad de los proyectos** de PFI y PF2 están relacionados con la **observancia y aplicación** de los sistemas de contabilidad **vigentes en Europa**. Uno de ellos es el European System of Accounts (ESA), bajo el cual la mayoría de los proyectos de PFI se consideraron fuera de balance, lo que significa que la **deuda de PFI** relacionada **no** forma parte de la **deuda pública neta** del sector público (PSND).

La Tesorería Británica establece los presupuestos según la clasificación de las Cuentas Nacionales para que cualquier inversión inicial provista bajo PFI no se incluya en los presupuestos de capital de los organismos públicos. En este tenor, tanto los **PFI** como los **PF2**, **deberían permanecer** como una opción de financiamiento **fuera del balance** para el sector público.

Los cambios en la estructura de los **PF2** tienen como **propósito** garantizar que los proyectos futuros se **registren** como fuera de balance y **se excluyan** de las **estadísticas** de deuda **principales** según las nuevas reglas, aunque estos cambios pueden reducir el Valor por Dinero. La recomendación del informe de la NAO clama por la necesidad de que se produzca un conjunto de Cuentas Nacionales utilizando la guía y las normas acordadas internacionalmente establecidas en la ESA.

## CHILE: BALANCE FISCAL RESPONSABLE

En el caso de **Chile**, la **planificación fiscal** debe considerar los **compromisos vigentes y futuros** de gasto y endeudamiento, a fin de **determinar las disponibilidades presupuestarias**<sup>[118]</sup>. La forma de contabilización de los compromisos de pago netos del Estado, derivados de una APP es que se deben considerar todos los

compromisos asumidos, sean “ciertos” (directos) o contingentes (como es el caso de otorgamiento de garantías). La ecuación entre la disponibilidad presupuestaria y los compromisos vigentes y futuros, establecerá el perfil de recursos que sería posible comprometer en proyectos de APP<sup>[119]</sup>.

En este sentido, la Dirección de presupuestos (**Dipres**) del Ministerio de Hacienda, **publicó** en 2018 un Informe de Pasivos Contingentes 2017<sup>[120]</sup> que incluye los pasivos contingentes relacionados, entre otras obligaciones financieras, con las concesiones de obras públicas. Este informe incluye una **estimación de los compromisos financieros** que generen pasivos contingentes y las garantías otorgadas por concesiones en infraestructura, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto Ley de Administración Financiera del Estado<sup>[121]</sup>. Asimismo, aporta **antecedentes sobre los compromisos financieros** del Fisco, que pueden o no llegar a ser exigibles, según ocurran o no ciertos hechos o según si variables subyacentes toman ciertos valores.

## PERÚ: METODOLOGÍA Y REPORTE DE PASIVOS DE APP

El ejemplo de Perú es un buen referente en cuanto a mejores prácticas internacionales en la gestión financiera de los proyectos de APP. La Dirección General de Asuntos Económicos y Sociales (**DGAES**) es la entidad responsable de determinar una metodología para estimar el monto de pasivos y activos que el Estado asume por los compromisos de APP, con el **objetivo de mejorar la gestión financiera del fisco y estimar el impacto fiscal** de los proyectos del tipo APP.

El gobierno **peruano** ha tomado medidas al respecto a fin de **institucionalizar el manejo de los riesgos fiscales**, a través de la emisión de resoluciones administrativas de carácter general que dictan reglas sobre la **cuantificación y registro de los pasivos** firmes y contingentes cuantificables, así como de los **ingresos** que se derivan de los contratos suscritos en el marco de los procesos de promoción de la inversión privada y concesiones (Resolución Ministerial N° 496-2007-EF/75), así como de la **publicación** de una metodología para la valuación de pasivos contingentes cuantificables y del flujo de ingresos derivados de la explotación de los contratos de APP.

Asimismo, una mejor práctica identificada, es la publicación de un **informe de pasivos contingentes anual exclusivo** para los proyectos realizados bajo APP (Informe de Pasivos Contingentes).

## MÉXICO: CONTABILIDAD SEPARADA PERO INCOMPLETA

Debido a que la Ley de APP establece que las **obligaciones financieras** generadas por los proyectos de APP son **con cargo al presupuesto de gasto programable** del sector público, y que, por lo tanto, éstas no constituyen deuda pública. Actualmente no existe una obligación jurídica de incluir en el PEF los compromisos de gasto contingentes que deriven de los contratos de APP; es decir, no existe disposición alguna para que se identifiquen, cuantifiquen y valoren los riesgos contingentes derivados de los proyectos de APP, ni para la creación de un fondo para hacer frente a la materialización de los riesgos conservados por el sector público<sup>[122]</sup>.

La Unidad de Inversiones de la SHCP ha sido clara al especificar que los pagos de obligaciones derivadas de estos contratos que tengan como fuente de pago total o parcial recursos federales presupuestarios, se realizan con cargo en la partida presupuestal 33904 “Asignaciones derivadas de Proyectos de Asociación Público Privada” contenida en el capítulo 3000 “Servicios Generales” del Clasificador por Objeto de Gasto para la Administración Pública Federal, y que este concepto no incluye pasivos contingentes.

Los pasivos contingentes pueden representar una carga para las finanzas públicas y comprometer el manejo y la sostenibilidad de los recursos fiscales. En este sentido, se deben prevenir o mitigar efectos futuros no deseados, por lo que es necesaria su identificación, cuantificación, seguimiento (monitoreo, evaluación, control, reestimación) y exposición. En el caso analizado de Perú, se expone que: “La importancia de la cuantificación de los pasivos y activos contingentes asumidos por el Estado radica en las características particulares de los flujos que estos pasivos y activos generan, pues éstos dependen de la evolución de variables subyacentes, como el nivel de tráfico o demanda por un servicio en el caso de una garantía de ingresos, que no se conoce con certeza.”<sup>[123]</sup>

En México, la SHCP, en cumplimiento del artículo 16 de la LFPRH, publica en los Criterios Generales de Política Económica una sección sobre los riesgos fiscales. Dicha sección presenta un análisis de sensibilidad de las finanzas públicas ante cambios en algunas de las principales variables macroeconómicas y también presenta algunos riesgos de largo plazo y pasivos contingentes, pero no informa sobre los riesgos vinculados con los contratos de las APP, ni su posible impacto en las finanzas públicas.

En los Criterios Generales de Política Económica para el año 2019, publicados por la SHCP se encuentra en el numeral **4.3**

**Perfiles de amortización de la deuda pública y otros compromisos de pago**, entre otras obligaciones financieras a cargo de la Administración Pública Federal, los compromisos de Pago de Proyectos de APP representados en miles de millones de pesos. Sin embargo en la nota al pie se destaca que sólo se incluyen los proyectos APP que tienen como fuente de pago recursos presupuestarios de forma total o parcial (APP Puros y APP Combinados), por lo cual con esta información no es posible conocer el monto de los recursos públicos distintos al PEF destinados a los proyectos de APP.

Es frecuente escuchar la afirmación de que los contratos de APP no representan una obligación para el sector público debido a que los pagos al desarrollador inician hasta que el proyecto está listo para operar. Aunado al hecho de que actualmente son muy pocos los proyectos celebrados por APP que han iniciado su etapa de operación. Es probable que por estas razones aún no se hayan tomado las medidas necesarias para contener y mitigar el impacto de los proyectos de APP en las finanzas públicas. Sin embargo, del 2003 al 2012 México implementó 11 proyectos bajo el modelo previo a la Ley de APP, los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). Sobre estos 11 PPS, la ASF ha calculado el costo total de los contratos PPS en 35,820.2 millones de pesos. El último pago lo realizará el gobierno mexicano en el año 2037.<sup>[124]</sup>

## MEJORES PRÁCTICAS EN EL MANEJO DEL RIESGO FISCAL DE LAS APP

Instituciones como la OCDE y el FMI han emitido recomendaciones para que los proyectos o programas de APP se incluyan y expliquen dentro del presupuesto, **aun cuando por motivos contables no afecten directamente las finanzas públicas en el presupuesto del año en curso** y que se realice una evaluación de las decisiones de inversión para estos proyectos. La OCDE en su documento de ‘Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria’ ha señalado como información específica que los presupuestos públicos deben divulgar los pasivos y activos financieros tanto en el presupuesto, el reporte de medio año y la cuenta pública. Además, señala que es necesario realizar un análisis de sensibilidad en el presupuesto que muestre el impacto que las tasas de interés y el tipo de cambio pueden tener en el costo financiero de la deuda. Esto es particularmente importante para aquellos contratos de APP cuyas obligaciones han sido pactadas en moneda extranjera. Por ejemplo, los contratos relacionados con el proyecto del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México (NAIM), ahora cancelado, fueron formalizados bajo un tipo de cambio sobre los \$20.00 MXN, las estimaciones de inversión fueron calcula-

**Tabla 11. Compromisos de Pago de Proyectos de APP\* (2019-2024)**

Concepto	Total de inversión	Anterior a 2019	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Resto
A. En proceso de ejecución y operación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversión de terceros	44.4	17.3	19.6	7.5	-	-	-	-	-
Pago por disponibilidad	130.6	0.9	3.4	7.6	9.4	9.8	9.8	9.7	80.1
Pago por servicios	66.1	1.3	1.6	2.5	3.3	3.4	3.4	3.4	47.2
B. En proceso de autorización, licitación y contratación	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inversión de terceros	1.4	-	0.7	0.7	-	-	-	-	-

\*en miles de MdP.

Fuente: elaboración propia con información de SHCP.

das con base en esa cifra, y al momento de la cancelación del proyecto, el tipo de cambio se encontraba por debajo de los \$19.00 MXN.

Con respecto de los pasivos contingentes, dicho documento señala que:

- Todos los pasivos contingentes que sean significativos deben divulgarse en el presupuesto, el reporte de medio año y en los estados financieros anuales.
- Cuando sea factible, el monto total de los pasivos contingentes debe expresarse y ser clasificado por categoría, reflejando qué tipo de pasivo es.

- Debe divulgarse información histórica sobre la moratoria y falta de pago para cada categoría de préstamo cuando la información exista. En los casos en que los pasivos contingentes no puedan ser cuantificados, deben ser clasificados y descritos.

Por su parte, el FMI recomienda en su 'Manual de transparencia fiscal' (2007) tres principios clave de gestión para la buena gobernanza de las APP: 1) establecer un marco institucional claro, predecible y legítimo soportado por autoridades competentes; 2) seleccionar los proyectos de APP con base en la técnica del Valor por dinero; y 3) mantener un proceso presupuestario transparente para minimizar los riesgos fiscales y asegurar la integridad de los procesos.

En México, el artículo 14 de la Ley de APP obliga a la SHCP a reportar en los **Informes Trimestrales** sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, la descripción de cada uno de los proyectos de APP autorizados, los montos erogados o por erogar conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes. Asimismo, los Informes Trimestrales reportan el avance en la ejecución y calendario, así como el **monto anual de los pagos comprometidos** durante la vigencia del contrato. De acuerdo con la LFPRH (art.107, fracción I), los informes trimestrales deberán contener la evolución de los proyectos de APP, que incluyan:

- i) Una **contabilidad separada** con el objeto de identificar los ingresos asociados a dichos proyectos;
- ii) Los **costos de los proyectos** y las amortizaciones derivadas de los mismos, y
- iii) Un análisis que permita conocer el monto, a **valor presente**, de la posición financiera del Gobierno Federal y las entidades con respecto a los proyectos de que se trate.

54

Sin embargo, hasta el último informe trimestral revisado (correspondiente al primer trimestre de 2019), no se ha logrado identificar en dónde están registrados los requerimientos señalados en el párrafo anterior para los proyectos de APP.

El Código de Transparencia Fiscal del FMI señala también cómo implementar una mejor práctica presupuestaria para la mejora de la gestión del riesgo fiscal de las APP, el análisis y gestión del riesgo fiscal: los gobiernos deben divulgar, gestionar y analizar los riesgos para las finanzas públicas; y asegurar una coordinación eficaz de la toma de decisiones fiscales en todo el ámbito del sector público.

A nivel específico para las APP, este organismo recomienda divulgar regularmente las obligaciones contraídas en el marco de las APP y gestionarlas de manera activa. Como parte de este proceso se identifican tres tipos de prácticas:

- 1) Básicas: que los gobiernos publiquen, por lo menos una vez al año, todos los derechos, obligaciones y riesgos que derivan de contratos de asociaciones público privadas.
- 2) Buenas: además, publicar los ingresos y pagos previstos durante la vigencia del contrato.
- 3) Avanzadas: adicionalmente a las medidas anteriores (1 y 2) establecer, por ley, un límite para las obligaciones acumuladas.

El FMI también ha señalado que el registro del gasto en APP depende de la asignación y distribución de los riesgos entre la parte pública y privada del proyecto de APP y establece tres requisitos para la divulgación de los contratos de acuerdo con las prácticas óptimas:

- a) Los contratos, incluidas las **renegociaciones** pertinentes, deberán darse a conocer al público.
- b) Los **pagos futuros** estipulados en los contratos en vigor deberán notificarse e incluirse en la planificación a mediano plazo.
- c) Deberán divulgarse plenamente las **garantías del gobierno** vinculadas a asociaciones entre los sectores público y privado o a otros acuerdos contractuales.
- d) Cuando el gobierno asume la mayoría de los riesgos asociados al proyecto, los activos deberán considerarse como **activos** del gobierno y registrarse en las cuentas fiscales.

#### Metodología para el cálculo de los pasivos contingentes

Las Recomendaciones realizadas por la ASF desde 2015 en su informe de la cuenta pública, incluían que la SHCP valore la conveniencia de establecer una metodología para el cálculo de los pasivos contingentes asociados a los contratos a largo plazo de los proyectos de APP, conforme a las mejores prácticas internacionales. Como ya se ha señalado, países como Chile y Perú cuentan con metodologías para el cálculo de los pasivos contingentes que permiten realizar las estimaciones pertinentes en las cuentas públicas y clasificar dichas obligaciones en el registro del gasto.

En el caso de México, la elaboración de dicha metodología debería realizarse conforme a las disposiciones establecidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental y prever su inclusión en los Criterios Generales de Política Económica como riesgos fiscales asociados con las obligaciones contingentes de las APP.

## INFORME ANUAL SOBRE PASIVOS CONTINGENTES

Es necesario que la SHCP informe sobre el monto total de recursos involucrados en proyectos de APP, la cuantificación de sus riesgos, las modificaciones en los contratos, el incremento de las obligaciones financieras y de los pasivos (directos y contingentes) con cargo a recursos públicos presupuestarios y diversos al PEF (fideicomisos y aportaciones públicas diferentes a dinero), lo cual permitiría contar con un panorama sobre los riesgos e impacto en las finanzas públicas de los proyectos de APP.

## REGISTRO ÚNICO CONTABLE DE LAS APP

Teniendo en cuenta la problemática relacionada con el registro de las obligaciones financieras derivadas de las APP, además del hecho que coexisten una multiplicidad de vitrinas públicas en las cuales se deposita la información pública de los proyectos de APP, esto nos lleva a reflexionar, ¿Debería de existir un registro único de las obligaciones financieras de los proyectos APP? La respuesta es sí y la desarrollamos a continuación.

Tanto el Tomo VIII como el Anexo 5.A del PEF son un avance en la transparencia en el gasto público de las APP. Sin embargo, sus alcances se limitan a establecer el tope máximo de gasto para estos proyectos; la lista de los proyectos aprobados incluidos anualmente en el PEF (nuevos); de los aprobados en años anteriores; y de los montos de inversión privada.

El hecho de que no exista un Registro único de proyectos de APP en México vigentes, en el que se registren por etapa, las fechas estimadas de contratación y los montos (totales y parciales) de las obligaciones financieras a cargo del sector público (directas y contingentes como ya se ha analizado en apartados anteriores de este documento). Asimismo, dificulta contar con **bases de datos** actualizadas que permitan construir estadísticas y generar diagnósticos precisos sobre la situación que guardan las APP en las finanzas públicas y su sostenibilidad en el largo plazo.

Este registro debería incluir, además las garantías otorgadas por Nacional Financiera (NAFIN) y BANOBRAS, atendiendo a la recomendación número 4 del FMI relativa a los acuerdos contractuales entre el gobierno y las entidades privadas, respecto de que “Deberán divulgarse plenamente las garantías del gobierno vinculadas a asociaciones entre los sectores público y privado o a otros acuerdos contractuales” (FMI 2007).

Existe un referente valioso en la **Ley de Disciplina Financiera de los Estados y Municipios** (LDF) para el registro de las obligaciones financieras derivadas de los contratos de APP. Aunque la LDF sólo es obligatoria a nivel subnacional (y por tanto no aplica a las APP federales), es un ejemplo de cómo podría llevarse a cabo el registro de este tipo de obligaciones. Incluso se debería considerar la posibilidad de incluir los compromisos de gasto derivados del uso de otros esquemas de colaboración público privada similares (los de los PPS vigentes, PIDIREGAS y otros contratos de CFE y PEMEX); así como los proyectos financiados por fideicomisos públicos y autofinanciables.

La LDF cuenta con un Registro Público Único de Obligaciones y Financiamientos (RPU) en el cual deberán registrarse todas las obligaciones financieras a cargo de las entidades federativas y de los municipios, de manera enunciativa más no limitativa: créditos, emisiones bursátiles, contratos de arrendamiento financiero, operaciones de factoraje, garantías, instrumentos derivados que conlleven a una obligación de pago mayor a un año y contratos de Asociaciones Público-Privadas (art. 49 LDF). En dicho registro se incluyen los datos correspondientes al deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago, así como los que se determinen necesarios para efectos de fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información.

Respecto de las **APP**, las obligaciones que se **deriven de las mismas deberán inscribirse en un apartado específico del Registro**, para lo cual, los Entes Públicos deberán cumplir con **obligaciones adicionales**. Dichas obligaciones son: presentar la información relativa al **monto de inversión del proyecto a valor presente y el pago mensual del servicio**, identificando la parte correspondiente al pago de inversión, el plazo del contrato, así como las erogaciones pendientes de pago (art. 52 LDF).

# 4. RECOMENDACIONES



Este reporte ha identificado los principales problemas relacionados con la transparencia y la rendición de cuentas en los esquemas de contratación pública bajo la Ley de APP, en las etapas de planeación, aprobación y contratación. Nuestra investigación concluye que las primeras etapas en el proceso de implementación de los proyectos de APP ofrecen transparencia incompleta o desactualizada, lo cual invariablemente generará confusión y malinformación en la ciudadanía. Para solucionar la problemática detectada en cada capítulo, proponemos las siguientes recomendaciones:

## RECOMENDACIÓN 1

**México debe contar con un Plan Maestro de APP en el que se prioricen todos los proyectos de APP que se desea implementar, a nivel nacional y subnacional, con un horizonte de largo plazo (15 años) y con un enfoque de transparencia.**

Para llegar a este punto, es necesario seguir las mejores prácticas que indican seguir un proceso de tres pasos. El primero de ellos es crear una lista de proyectos de inversión (se puede usar la del Programa Nacional de Infraestructura- PNI). En segundo lugar, aplicar el 'examen de idoneidad' para identificar en esta lista a los proyectos que pueden ser contratados bajo el esquema de APP. En tercer lugar, priorizar los proyectos a través de un proceso de planeación ordenado y transparente. En esta fase de la investigación hemos recurrido al análisis y revisión de las mejores prácticas internacionales en la elaboración de los planes maestros de APP, tomando en cuenta la experiencia de países como Australia y Chile, el uso de metodologías para la selección de proyectos y la estructuración de sus carteras de inversión, mismas que incluyen cifras estimadas de las inversiones requeridas y cuentan con una proyección de largo plazo (15 años).

## RECOMENDACIÓN 2

**Crear un Fondo General de APP, el cual incluya un subfondo de apoyo a la estructuración de proyectos de APP** así como un fondo de garantías de proyectos APP. Sin embargo, la creación y uso de este fondo sólo se recomienda si su creación es parte de una política pública integral de las APP que por lo

menos incluya las siguientes herramientas: 1) un Plan de APP, en el cual se identifiquen los proyectos que utilizarían cada subfondo, así como los montos estimados; 2) que los compromisos asumidos por los fondos sean transparentes en el Repositorio Único de APP -como se detalla en el capítulo 2- y que además cuenten con un mecanismo de rendición de cuentas efectivo; y 3) se cree una agencia especializada en la gestión de APP que sea parte del comité rector de dicho fondo -como se detalla abajo-.

## RECOMENDACIÓN 3

**Crear una agencia especializada en APP con funciones importantes para mejorar la gestión y transparencia de los procesos de APP, además de brindar apoyo técnico a los entes públicos contratantes** a cargo de todos los proyectos a nivel federal; así como de los proyectos subnacionales que soliciten su apoyo. Sus facultades serían las de dirigir y supervisar la estructuración, preparación y contratación de los proyectos, incluido el proceso de negociación y renegociación de los contratos.

Para el cumplimiento de sus objetivos, la agencia mexicana de APP debería de contar con tres áreas principales: un área jurídica, un área de estudios técnicos y un área financiera, tal y como en el diseño institucional del órgano FinInfra en Francia. Sugerimos considerar crear la agencia mexicana de APP bajo la figura de derecho administrativo de un Órgano Administrativo Desconcentrado, en este caso de la SHCP. Esta figura jurídica es empleada por la SHCP para el establecimiento de los reguladores del sistema financiero, asignando a cada materia del sector (bancaria y bursátil, seguros y fianzas, sistemas de ahorro para el retiro), a través del modelo de las 'Comisiones'.

## RECOMENDACIÓN 4

**Se debe diseñar un repositorio único de proyectos de APP que concentre la información de todos los proyectos aprobados (tanto a nivel administrativo como legislativo), en las fases de preinversión, contratación, ejecución y operación.** Para hacerlo, hemos recomendado incluir parámetros adicio-



nales de transparencia de los que actualmente aparecen en la base de datos de Transparencia Presupuestaria. Hemos hecho esto tomando en cuenta la base de datos elaborada por la Infrastructure Projects Authority (IPA) del Reino Unido, así como las sugerencias emitidas por el Banco Mundial.

**Además, recomendamos modificar la Ley de APP para incluir la obligación de transparentar los contratos de APP**, lo cual puede hacerse en el repositorio único antes sugerido, o a falta de éste, en el 'Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada'. En este último caso, también recomendamos cambiar el nombre de dicho registro, pues su funcionalidad es escasa para cálculos estadísticos.

## RECOMENDACIÓN 5

**Proponemos realizar cambios a la regulación de las APP para que los entes públicos que aprueben nuevos proyectos o modifiquen proyectos existentes, estén obligados a transparentar los expedientes técnicos y dictámenes de viabilidad respectivos.** Esto puede lograrse al crear la obligación de que dicha información sea enviada de manera trimestral a la SHCP y la Cámara de Diputados. Esto mejoraría la calidad de la información disponible y su acceso al público.

## RECOMENDACIÓN 6

**Se debe cambiar la Ley de APP para que ésta obligue a los entes públicos promotores de proyectos autofinanciables a transparentar los expedientes técnicos y dictámenes de viabilidad respectivos.** Esto puede hacerse al obligar a dichos entes a enviar el expediente y dictamen mencionado a SHCP, si bien no para su aprobación, sí para su transparencia.

## RECOMENDACIÓN 7

Considerando los hallazgos y matices sugeridos por la OCDE en relación con su análisis del 'Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP', **nuestra propuesta es constreñir las videograbaciones sólo a algunos actos solemnes (las juntas de aclaraciones y la junta de anuncio del resultado de la licitación) pero eliminar los montos mínimos para abarcar el 100% de las licitaciones de las APP.**

Además, recomendamos modificar el Protocolo de Contrataciones Públicas de SFP para que este subsane los errores de forma en su numeral 2, fracción II, para que cite correctamente los artículos de la Ley de APP aplicables al dictamen de viabilidad (art. 14) y los actos de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (art. 24).

## RECOMENDACIÓN 8

**Añadir un párrafo al final del artículo 23 de la Ley de APP que aclare que los contratos de APP firmados previo a la aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados, no crearán compromisos plurianuales.**

## RECOMENDACIÓN 9

En línea con las recomendaciones realizadas por la ASF y el FMI, proponemos transparentar los riesgos a las finanzas públicas derivados de la contratación de las APP. Para ello, sugerimos que se modifique la Ley de APP así como la Ley General de Contabilidad Gubernamental, con el objetivo de **crear la obligación de que SHCP cuente con tres herramientas: 1) una metodología para el cálculo de los pasivos contingentes de las APP; 2) generar un informe anual sobre pasivos contingentes de las APP; y, 3) crear y gestionar un registro único contable de las APP.**

# BIBLIOGRAFÍA

## LIBROS, ARTÍCULOS Y DOCUMENTOS.

**Acosta Pérez, Y. (2019)**, Universidad Nacional Autónoma de México, 'Asociaciones Público Privadas en México: Teoría, Derecho y Práctica', Tesis para optar por el grado de Doctor en Derecho.

**Andrés, L., Guasch, J., Haven, T., et. al. (2010)**. 'El impacto de la participación del sector privado en infraestructura. Luces y Sombras en el camino hacia adelante'. Publicación conjunta del Banco Mundial y Mayol Ediciones. Primera edición en castellano.

**Banco Interamericano de Desarrollo (2019)**. 'Compras Públicas y Big Data: el caso mexicano'. Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia.

58 **Banco Interamericano de Desarrollo (2017)**. 'Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura'. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo 2017. Recuperado de: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>

**Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo (2014)**. 'Asociaciones Público-Privadas. Guía de Referencia 2.0'.

**Cruz Lorenzen, C. (2018)**. 'Fondo de Infraestructura: una interpretación y sugerencias'. Cuadernos del CPI. Consejo Políticas de Infraestructura (CPI). Versión 0.0.1 (08.18). No. 105. Recuperado de: [http://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2018/08/Cuaderno-del-CPI\\_105\\_Fondo\\_Infraestructura.pdf](http://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2018/08/Cuaderno-del-CPI_105_Fondo_Infraestructura.pdf)

**De Michele, R., Prats, J. y Losada, I. (2018)**. Efectos de la corrupción en los contratos de asociación público-privada. Consecuencias de un enfoque de tolerancia cero. Banco Interamericano de Desarrollo. Octubre del 2018. Documento para discusión No. IDB-DP-625.

**Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2014)**. Economía de las Asociaciones Público Privadas. Una guía básica. Colección de Lecturas: 105, El Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica, México

**European PPP Expertise Centre (EPEC) (2014)**. 'Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt'. Recuperado de: [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Analysis%20of%20EPEC%20Member%20PPP%20Units%20and%20lessons%20learnt\\_EN.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Analysis%20of%20EPEC%20Member%20PPP%20Units%20and%20lessons%20learnt_EN.pdf)

**Funke, K., Irwin, T, Rial, I. (2013)**. Budgeting and Reporting for Public-Private Partnerships. International Transport Forum at the OECD, marzo de 2013.

**García-Kilroy, C. et Rudolph, H. (2016)**. 'Financiamiento Privado de la Infraestructura Pública Mediante APP en América Latina y el Caribe'. Resumen Ejecutivo. The World Bank Group. Pág. 2. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/444531492761368391/Private-financing-of-public-infrastructure-through-PPPs-in-Latin-America-and-the-Caribbean>

**Grupo de los 20, G20, (2019)**. Strengthening Infrastructure Governance en G20 Principles for Quality Infrastructure Investment. Cumbre en Osaka, Japón el 28 y 29 de junio de 2019. Disponible en [https://www.mof.go.jp/english/international\\_policy/convention/g20/annex6\\_1.pdf](https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf)

**Jomo Kwame, S. (2016)**. Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?. Documentos de Trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas DESA Working Paper 148, núm. ST/ESA/2016/DWP/148.

**López A., S.; Merino, M. y Morales, L. (2011)**. Hacia una política de rendición de cuentas en México. México: ASF, CIDE, RRC; Zaldívar A., Trinidad. (2006). La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2011.

**Martín-Borregón, E. y Farachala Valle, J. (2019)**. 'Contrataciones abiertas para la rendición de cuentas'. El caso de México, Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER); <https://www.todosloscontratos.mx/docs/Contrataciones-abiertas-para-la-rendicion-de-cuentas.pdf>.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE (2010)**. 'Les Unités consacrées aux partenariats Public-Privé'. Une étude de structures institutionnelles et de gouvernance. Recuperado de: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/les-unites-consa-crees-aux-partenariats-public-privé\\_9789264083868-fr#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/les-unites-consa-crees-aux-partenariats-public-privé_9789264083868-fr#page2)

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019)**. 'Informe de Seguimiento del Estudio de la OCDE

sobre Integridad en México. Respondiendo a las Expectativas de los Ciudadanos’.

**Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2017).** ‘Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública. Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Adoptando una postura más firme contra la corrupción’.

**ONU Habitat.** Por un mejor futuro urbano. Gobernanza. Recuperado de: <http://es.unhabitat.org/gobernanza/>

**Organización de las Naciones Unidas (2015).** Asamblea General de la ONU. Resolución 69/313. Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo.

**Organización de las Naciones Unidas (2015).** Asamblea General de la ONU. Resolución 70/1. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

**PPIAF.** ‘Promoting transparency of the PPP Program. 2. Establishing a PPP Framework. 1.9.3 Role of the public’. The APMG PPP certification guide. Consultado en: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/4-project-prioritization>

**Programa de certificación en APP de APMG Internacional.** Programa financiado por el Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), guía de certificación. Disponible en: <https://ppp-certification.com/>

**Queiroz, C., Astesiano, G. y Serebrisky, T., (2014).** ‘An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders Viewpoint, Infrastructure and Environment Sector’. Inter-American Development Bank March 2014. Infrastructure and Environment Sector. Technical Note No. IDB-TN-641 Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/publication/12037/overview-brazilian-ppp-experience-stakeholders-viewpoint>

**Reyes-Tagle, G. (2017).** Editor. ‘Bringing PPPs into the sunlight: synergies now, pitfalls later?’. Inter-American Development Bank (IDB). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/bringing-ppps-sunlight-synergies-now-and-pitfalls-later>

**Secretaría de la Función Pública (2019).** Primer Informe de labores 2018-2019. 1° de septiembre del 2019. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489637/1\\_Informe\\_de\\_Labores\\_-\\_Secretar\\_a\\_de\\_la\\_Funci\\_n\\_P\\_blica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489637/1_Informe_de_Labores_-_Secretar_a_de_la_Funci_n_P_blica.pdf)

**Schur, M. (2016).** ‘Public-Private Partnerships Funds. Observations from international experience’. Asian Development Bank (ADB). East Asia Working Paper Series. No. 6. Septiembre 2016.

Recuperado de: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/202486/eawp-06.pdf>

**Serebrisky, T.; Suárez-Alemán, A.; Margot, D.; Ramírez, M. (2015).** ‘Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How much and by Whom?’. Washington, D.C. BID. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7315/Infrastructure%20Financing.%20Definitivo.pdf?sequence=1>.

**Sergio Hinojosa.** Presentación ‘Asociaciones Público Privadas. Aspectos fiscales y contables de pagos diferidos y obligaciones contingentes de las APP’. BID, IKONS ATN y Correa Gubbins. Quito, Ecuador. 06 de febrero del 2016.

**Sotelo, A. (2018).** ‘Riesgo Fiscal y captura de la obra pública’. En ‘Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío’. García Delgado, D. R.; Ruiz del Ferrier, M. C. y Anchorena, B. de (Comps.). Elites y captura del estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío. Buenos Aires, FLACSO, Sede Académica Argentina.

**Tagmatarchi, K, De Bengy, A. (2018).** ‘Civil society participation in global public private partnerships for health’. Health Policy and Planning, 33, 2018, 928–936 doi: 10.1093/heapol/czy070. Advance Access Publication Date: 28 August 2018. Original Article. Published by Oxford University Press in association with The London School of Hygiene and Tropical Medicine. Recuperado de: <https://academic.oup.com/heapol/article/33/8/928/5085423>

**Treviño F. (2014).** ‘La nueva Ley de Asociaciones Público Privadas’. Tematizada y Sistematizada. Porrúa, México, 2014.

**Zavala, R. (Coord.), (2007).** ‘La obra pública en el Estado Mexicano’. Porrúa, México, 2007.

## •Normas Jurídicas

### México

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del 2019.

**Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de noviembre del 2014.

**Ley de Asociaciones Público Privadas.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio del 2018.

**Ley de la Comisión Federal de Electricidad.** Nueva Ley publicada el 11 de agosto de 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

**Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero del 2018.

**Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 2015.

**Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la Información Pública.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de enero del 2017.

**Ley General de Contabilidad Gubernamental.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de enero del 2018.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del 2015.

**Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de enero del 2016.

**Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020,** Anexo 5.A. Consultado en: [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)

**Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre del 2018.

**Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.** Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de febrero del 2017.

**Lineamientos para elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.** Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre del 2013.

**Lineamientos con las disposiciones para determinar la rentabilidad social y conveniencia de llevar a cabo un proyecto APP.** Publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2013.

**Acuerdo por el que se modifican los Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad,** publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2016. Disponible en: <http://187.191.71.192/expedientes/22962>

**Acuerdo por el que se modifica el diverso que expide el Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas,** otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones". DOF: 28/02/2017.

**Acuerdo por el que se Establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios,** publicado en el DOF el 26 de junio del 2003 y modificado el 9 de abril de 2004.

**Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas y otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones.** Publicado en el Diario oficial de la Federación el 28 de febrero del 2017.

**Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad,** publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2016.

#### Chile

**Ley Núm. 20.128,** Ley de Responsabilidad fiscal, última versión publicada el 17 de marzo del 2008.

**Ley Núm. 21.044** del 25-11-2017, que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.

**Decreto de Ley N° 1.263 de 1975, modificado por las Leyes N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal y N° 20.255 sobre reforma previsual.** 'Informe de Pasivos Contingentes 2017'. Dirección de presupuestos. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

#### Francia

**Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo,** de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública implementada por el decreto n° 2016-522 27 de abril de 2016 relativo a la creación de la Misión de Apoyo al Financiamiento de las Infraestructuras, FinInfra.

**Decreto N° 2016-522, de 27 de abril de 2016, relativo a la misión de apoyo a la financiación de infraestructuras,** publicado en el boletín oficial de la República francesa n°0101 del 29 de abril del 2016

**Ordenanza N° 2015-899, de 23 de julio de 2015, relativa a la contratación pública,** publicado en el Boletín Oficial de la República francesa n°0169 de 24 de julio de 2015 página 12602. Texto n° 38

**Ordenanza N° 2016-65, de 29 de enero de 2016, relativa a los contratos de concesión,** publicado en el Boletín Oficial de la

República francesa n°0025 del 30 de enero de 2016. Texto n° 66 Código de la Contratación Pública (Code la commande publique). Fecha de publicación en el Boletín Oficial de la República Francesa fue el 5 de diciembre del 2018. Entrada en vigor el 1 de abril del 2019.

#### • Documentos de gobiernos y bases de datos públicas

#### México

**Agenda económica de la SHCP para detonar el crecimiento.** Criterios generales de política económica 2020.

**Auditoría Superior de la Federación (2016).** “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015. Impacto de las Asociaciones Público-Privadas sobre las Finanzas Públicas. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-06100-02-0056, Auditoría 56-GB, Entidad Fiscalizada: Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, Cuenta Pública de 2015.

**Auditoría Superior de la Federación (2017).** Grupo Funcional Desarrollo Social. Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-12 NEF-15-0241-2018 241-DS. Recuperado de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017\\_0241\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0241_a.pdf).

**Auditoría Superior de la Federación (2017),** “Informe General Cuenta Pública 2015”, 15 de febrero de 2017.

**Auditoría Superior de la Federación (2017).** “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016”. Grupo Funcional Desarrollo Económico. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Red Pública Compartida de Telecomunicaciones. ‘Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-09100-02-0327. 327-DE’.

**Auditoría Superior de la Federación (2018).** ‘Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017’. Ficha del Grupo Funcional Desarrollo Económico. Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero, Auditoría 361-DE, Entidad Fiscalizada: Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Cuenta Pública de 2017, p. 58-63. Recuperado de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Fichas/Ficha\\_DE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Fichas/Ficha_DE_a.pdf)

**Auditoría Superior de la Federación (2018),** “Marco de referencia sobre la fiscalización superior. Segunda entrega de informes individuales. Cuenta Pública 2017.”, octubre de 2018, p. 69: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/documentos/marco/Informe\\_oct2018\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/documentos/marco/Informe_oct2018_CP.pdf).

**Auditoría Superior de la Federación (2019).** Informe ejecuti-

vo de la cuenta pública 2017.

**Banobras (2018).** Propuesta de metodología para elaborar una Estrategia Nacional de Infraestructura. Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/RE-VIIN.pdf>

**Banobras (2018).** Propuesta de metodología para elaborar una Estrategia Nacional de Infraestructura. Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/RE-VIIN.pdf>

**Banobras (2018).** Proyectos México – Oportunidades de Inversión en México. Consultado el 13 de noviembre de 2017 en: <http://www.proyectosmexico.gob.mx/>

**Comisión Federal de Electricidad (2019).** ‘Memorando de oferta de emisión de bonos de CFE’. Recuperado de: [https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/emision\\_certificados/CFE%20Formosa%202019%20-%20Final%20OM%20\(Final\).pdf](https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/emision_certificados/CFE%20Formosa%202019%20-%20Final%20OM%20(Final).pdf)

**CONSAR (2019).** ‘El SAR en números’. Cifras al cierre de febrero de 2019. Consultado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448577/El\\_SAR\\_en\\_num\\_mar2109vf.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/448577/El_SAR_en_num_mar2109vf.pdf)

**FONADIN (2019).** <https://www.fonadin.gob.mx/acerca-del-fonadin/>

**Gov.mx.** Carta Internacional de los Datos Abiertos. Consultado en: <https://opendatacharter.net/principles-es/>

**INAI.** “Premio a la Innovación en Transparencia 2018”, consultado el 5 de octubre de 2018: <http://premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx>.

**Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio del 2019.

**Premio a la Innovación en Transparencia 2018”,** consultado el 5 de octubre de 2018: <http://premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx>.

**Programa Nacional de Infraestructura 2014-2018.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril del 2014

**Proyectos México (2018).** “Oportunidades de Inversión en México”, consultado el 13 de noviembre de 2018, <http://www.proyectosmexico.gob.mx/>.

**SENER,** Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacio-

nal PRODESEN 2018-2032. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>

**SEP.** Conocer. Transparencia. Transparencia Proactiva. Recuperado de: <https://conocer.gob.mx/contenido/transparencia/Proactiva/proactiva.html>

**SHCP (2011).** Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones en México, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Inversiones, Noviembre 2011: [https://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/con-freg1/sesion6/Fortalecimiento\\_Sistema\\_Inversion\\_Mx\\_DC.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/con-freg1/sesion6/Fortalecimiento_Sistema_Inversion_Mx_DC.pdf)

**SHCP (2013).** Política Financiera, Finanzas Públicas: [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/asignacion/asignacion/asignacion\\_index.html](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_index.html)

**SHCP (2016).** Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada”, gob. mx. Consultado el 1 de noviembre de 2018. <http://www.gob.mx/shcp/documentos/registro-para-efectos-estadisticos-sobre-proyectos-bajo-el-esquema-de-asociacion-publico-privada>.

**SHCP (2017).** ‘Estrategia de impulso a los proyectos de APP’: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/estrategia-app>

**SHCP (2017).** Unidad de Inversiones. Estrategia para el impulso de los APP. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198391/Estrategia\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198391/Estrategia_VF.pdf)

**SHCP (2018).** Transparencia Presupuestaria. Obra Pública Abierta. Consultado el 1 de noviembre de 2018: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/OPA/app.xlsx>.

**SHCP (2018).** Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente. Consultado el 6 de agosto de 2018 : [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Registro\\_Publico\\_Unico](http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico).

**Sistema de Información Legislativa. Glosario.** Definición. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>

**Transparencia Presupuestaria.** Obra Pública Abierta. Consultado el 1 de noviembre de 2018: <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/OPA/app.xlsx>.

**Transparencia Presupuestaria.** Observatorio del gasto. Preguntas frecuentes. Consultado en: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/PreguntasFrecuentes>

## Australia

**Infrastructure Australia (2016).** ‘Australian Infrastructure Plan. Priorities and reforms for our nation’s future’. Report. February 2016. Recuperado de: [https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/Australian\\_Infrastructure\\_Plan.pdf](https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/Australian_Infrastructure_Plan.pdf)

**Infrastructure Australia (2019).** Presentación de la lista de prioridades en infraestructura 2019. Disponible en: [https://infrastructureaustralia.gov.au/news-media/speeches-presentations/2019\\_infrastructure\\_priority\\_list.aspx](https://infrastructureaustralia.gov.au/news-media/speeches-presentations/2019_infrastructure_priority_list.aspx)

**Infrastructure Australia (2019).** ‘Infrastructure Priority List’. Australian Infrastructure Plan. Project and Initiative. Summaries. February 2019. Recuperado de: [https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/ia18-4005\\_priority\\_list\\_2019\\_acc\\_h.pdf](https://www.infrastructureaustralia.gov.au/sites/default/files/2019-06/ia18-4005_priority_list_2019_acc_h.pdf)

## Brasil

**Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.** Ministerio da Economia. ‘Parcerias Público-Privadas’. Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>

**Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal.** “Mensagem Presidencial, Projeto de Lei Orçamentária Anual 2019” (Brasília, DF (Brasil), 2018), <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/proposta/MensagemPres.pdf>;

**Orçamento Anual de 2019 — Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,** consultado el 4 de abril de 2019, <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/orcamento-anual-de-2019>.

## Chile

**Dirección General de Concesiones, Ministerio de Obras Públicas.** ‘Concesiones’ Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/default.asp>

**Ministerio de Obras Públicas.** Gobierno de Chile. ‘Agenda de Concesiones 2018-2013’. Disponible en:

[http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/AgendaConcesiones2018\\_2022.aspx](http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/AgendaConcesiones2018_2022.aspx)

## Francia

**FinInfra.** Misión de Apoyo al Financiamiento de las Infraestructuras. Ministerio de Economía y Finanzas, Francia. <https://www.economie.gouv.fr/mission-fininfra>

## Perú

**Perú. Ministerio de Economía y Finanzas (2019).** Pasivos Contingentes. Consultado en: <https://www.mef.gob.pe/es/component/content/article?id=340&Itemid=100908>

**ProInversión Perú (2019).** Cartera de Proyectos de Proinversión. Consultado en: <https://www.proyectosapp.pe/modulos/JER/PlantillaProyectoEstadoSector.aspx?are=0&prf=2&jer=5351&sec=22>

**Presentación Proyectos 2019-2022.** Consultado en: [https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PPT\\_CARTERA\\_Y\\_PROYECTOS/2019/Portafolio\\_ESP\\_16\\_09\\_19.pdf](https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/2/JER/PPT_CARTERA_Y_PROYECTOS/2019/Portafolio_ESP_16_09_19.pdf)

## Reino Unido

**Comunicado de la Tesorería Británica (HM Treasury),** Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2): Budget 2018 Brief, GOV.UK, publicado el 29 de octubre de 2018: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-pfi-and-private-finance-2-pf2-budget-2018-brief>

**Conclusiones del informe.** National Audit Office. HM Treasury. Report PFI and PF2. HC 718 Session 2017-2019. 18 January 2018.

**'Fiscal Risks Report',** Office for Budget Responsibility, julio de 2017.

**HM Treasury,** Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data, publicado 30 de mayo 2019: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data>

**HM Treasury,** A new approach to public private partnerships, Reino Unido, 2012: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-2-pf2>

**HM Treasury,** Infrastructure projects Authority-IPA (2019), Transparency data. Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data. Documents. 'Current

projects as at 31 March 2018'. Published 30 May 2019. Disponible en:

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data>

**HM Treasury,** "Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2): Budget 2018 Brief", GOV.UK, publicado el 29 de octubre de 2018:

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-pfi-and-private-finance-2-pf2-budget-2018-brief>.

**National Audit Office.** "PFI and PF2". Report by the Comptroller and Auditor General, HC 718 Session 2017-2019, el 18 de enero de 2018: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2018/01/PFI-and-PF2.pdf>

## •Notas periodísticas

**'CFE recaba 615 mdd por colocación de bono en mercados internacionales'.** Energy & Commerce, Efrain Mariano, julio 18 de 2019 : <https://energyandcommerce.com.mx/cfe-coloca-bono-en-mercados-internacionales-y-recaba-615-mdd/>

**'Crean fondo de infraestructura para desarrollo de obras públicas en Chile de US \$9.000 millones'.** CPI Consejo Políticas de Infraestructura. Noticias [05-01-2018]. Recuperado de: <http://www.infraestructurapublica.cl/crean-fondo-de-infraestructura-para-desarrollo-de-obras-publicas-en-chile-de-us9-000-millones/>

**'El dinero que tendrán las principales obras de AMLO en 2019'.** Por: Obras web. diciembre 17, 2018 10:24 AM. Consultado en: <https://obrasweb.mx/infraestructura/2018/12/17/el-dinero-que-tendran-las-principales-obras-de-amlo-en-2019>

**'Tren Maya:** así es el ambicioso proyecto que propone AMLO y tiene un costo de miles de millones de dólares para México'. Por: Yngrid Fuentes. BBC News Mundo. 15 noviembre 2018. Consultado en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45254080>

**'CAF espera los estudios del Tren Maya para definir su participación'.** Obras web. Diciembre 07, 2018 10:45 AM. Consultado en: <https://obrasweb.mx/infraestructura/2018/12/07/caf-espera-los-estudios-del-tren-maya-para-definir-su-participacion>

**'Iniciativa Privada financiará 90% del Tren Maya: Fonatur'.** El sol de México (en línea). Sección Finanzas. Miércoles 13 de febrero del 2019. Consultado en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/iniciativa-privada-financiara-90-del-tren-maya-fonatur-3054062.html>

**‘Secretaría Sandoval Ballesteros presenta nueva arquitectura de fiscalización ante contralores del país’.** Secretaría de la Función Pública. Consultado el 2 de septiembre de 2019, en: <https://www.gob.mx/sfp/prensa/secretaria-sandoval-ballesteros-presenta-nueva-arquitectura-de-fiscalizacion-ante-contralores-del-pais-203365>

**‘Pemex licitará contratos de asociaciones público-privadas en noviembre’.** El Financiero, consultado el 12 de septiembre del 2019.

**‘Tren Maya costaría hasta 10 veces más y traería riesgos ambientales si no se planea bien: IMCO’.** Por Redacción Animal Político. 19 de marzo, 2019. Consultado en: <https://www.animalpolitico.com/2019/03/riesgos-tren-maya-imco/>

**‘World’s Top Economies Lay out Principles on Debt Sustainability at G20 Meeting’.** Reuters, 9 de junio de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-g20-japan-infrastructure-idUSKCN1TA09U4>

#### •Artículos de opinión

64

**‘APP disfrazan deuda pública; necesario modificar proceso de fiscalización’.** Por: Paola Morales. Publicado en The Huffington Post México, edición 27 de febrero, 2017 y retomado por Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. Disponible en: <https://ethos.org.mx/es/app-disfrazan-deuda-publica-necesario-modificar-proceso-de-fiscalizacion/>

**‘Fears fallout from Carillion collapse will spread to other companies’.** Rob Davies, Dan Sabbagh y Julia Kollewe, The Guardian, 15 enero 2018: <https://www.theguardian.com/business/2018/jan/15/jobs-carillion-liquidation-construction-hs2>

**‘Goodbye PFI’.** Lorna Booth, House of Commons Library (blog), el 30 de octubre de 2018: <https://commonslibrary.parliament.uk/parliament-and-elections/government/goodbye-pfi/>

**‘Las APPs y las deudas ocultas’.** Senador Francisco Búrquez (PAN). Disponible en : <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/las-APP-s-y-las-deudas-ocultas.html> , de fecha 23 de noviembre de 2015.

**‘Los errores más frecuentes en proyectos APP peruanos, según José Luis Guasch’.** Café Espresso. Marzo, 2019.

**‘Palabras sabias, ¿oídos sordos?’.** José Luis Guasch. En: El comercio Perú (en línea). 29.03.2019. 11:30 pm. Consultado

en:

<https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/palabras-sabias-oidos-sordos-jose-luis-guasch-noticia-621335>

**‘PFI: costs and benefits’.** Lorna Booth, y Vasilisa Starodubtseva. House of Commons Briefing Papers. Londres, Reino Unido, 13 de mayo de 2015: <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06007>

**‘SHCP evalúa proyecto de generación distribuida con PPA’s’.** Por: Iliana Chávez. Energía Hoy, el 9 de septiembre de 2019: <https://energiahoy.com/2019/09/20/shcp-evalua-proyecto-de-generacion-distribuida-con-ppas/>

# NOTAS AL PIE

1. Artículo 2 de la Ley de APP
2. Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión sección I, 1.Inciso I
3. Transparencia presupuestaria, Observatorio del gasto. Recuperado de: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/PreguntasFrecuentes>
4. Artículo 1 de la Ley Federal de Transparencia y de Acceso a la información pública (DOF 27-01-2017).
5. Sistema de Información Legislativa. Glosario. Definición. Presupuesto de Egresos de la Federación. Recuperado de: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>
6. Secretaría de Educación pública (SEP). Conocer. Transparencia. Transparencia Proactiva. Recuperado de: <https://conocer.gob.mx/contenido/transparencia/Proactiva/proactiva.html>
7. Martínez, M. 'Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución'; El Cotidiano (en línea), n 187: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/18717.pdf>; López A., S.; Merino, M. y Morales, L. (2011). Hacia una política de rendición de cuentas en México. México: ASF, CIDE, RRC; Zaldívar A., Trinidad. (2006). La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno. México: Miguel Ángel Porrúa
8. SHCP (2011) 'Fortalecimiento del Sistema de Inversiones'. Subsecretaría de Egresos. Unidad de Inversiones. Recuperado de: [https://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/confreg1/sesion6/Fortalecimiento\\_Sistema\\_Inversion\\_Mx\\_DC.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/confreg1/sesion6/Fortalecimiento_Sistema_Inversion_Mx_DC.pdf)
9. 1) Documentos de Trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 'Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?', Jomo Kwame Sundaram et al., DESA Working Paper 148, ST/ESA/2016/DWP/148 (febrero de 2016). 2) Krishnan Sharma, "PPPs and Sustainable Development: Issues, Implementation, Principles and Guidelines", Presentation to UNCITRAL Colloquium, Viena, octubre 2017. 3) Después de su reunión en Japón en junio de 2019, el G20 publicó un decálogo de 'principios para la inversión en infraestructura de calidad'. Véase 'Principle 6: Strengthening Infrastructure Governance' en G20 Principles for Quality Infrastructure Investment, disponible en [https://www.mof.go.jp/english/international\\_policy/convention/g20/annex6\\_1.pdf](https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf); Véase también "World's Top Economies Lay out Principles on Debt Sustainability at G20 Meeting", Reuters, 9 de junio de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-g20-japan-infrastructure-idUSKCN1TA09U>. 4) Resolución 69/313 de la Asamblea General de la ONU, 'Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo', 17 de agosto de 2015.
10. El término bancable o 'bankable' es definido por el Banco Mundial como "asegurar que el diseño del proyecto sea financiable" o atractivo para los bancos. Asociaciones Público-Privadas Guía de Referencia 2.0. 2014 Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo.
11. En el Proyecto del PEF 2020 en el Anexo 5.A aparece por primera vez el monto de pago anual del sector público para cada proyecto, lo cual nos parece un avance de la SHCP en transparencia presupuestaria de las APP. Sin embargo aún no es aprobado por la Cámara de Diputados, por lo que no se puede considerar una versión definitiva, y falta incluir el monto total.
12. Acuerdo por el que se Establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios (publicado en el DOF el 26 de junio del 2003 y modificado el 9 de abril de 2004).
13. 1) Documentos de Trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, 'Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?', Jomo Kwame Sundaram et al., DESA Working Paper 148, ST/ESA/2016/DWP/148 (febrero de 2016). 2) Krishnan Sharma, "PPPs and Sustainable Development: Issues, Implementation, Principles and Guidelines", Presentation to UNCITRAL Colloquium, Viena, octubre 2017. 3) Después de su reunión en Japón en junio de 2019, el G20 publicó un decálogo de 'principios para la inversión en infraestructura de calidad'. Véase 'Principle 6: Strengthening Infrastructure Governance' en G20 Principles for Quality Infrastructure Investment, disponible en [https://www.mof.go.jp/english/international\\_policy/convention/g20/annex6\\_1.pdf](https://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf)

[www.mof.go.jp/english/international\\_policy/convention/g20/annex6\\_1.pdf](http://www.mof.go.jp/english/international_policy/convention/g20/annex6_1.pdf); Véase también “World’s Top Economies Lay out Principles on Debt Sustainability at G20 Meeting”, Reuters, 9 de junio de 2019, <https://www.reuters.com/article/us-g20-japan-infrastructure-idUSKCN1TA09U>.

- 4) Resolución 69/313 de la Asamblea General de la ONU, ‘Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo’, 17 de agosto de 2015.
14. Comunicado de la Tesorería Británica en HM Treasury, “Private Finance Initiative (PFI) and Private Finance 2 (PF2): Budget 2018 Brief”, GOV.UK, publicado el 29 de octubre de 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-pfi-and-private-finance-2-pf2-budget-2018-brief>.
15. Traducción del original “\$58 billion”. Infrastructure Australia. Presentación de la lista de prioridades en infraestructura 2019. Disponible en: [https://infrastructureaustralia.gov.au/news-media/speeches-presentations/2019\\_infrastructure\\_priority\\_list.aspx](https://infrastructureaustralia.gov.au/news-media/speeches-presentations/2019_infrastructure_priority_list.aspx)
16. En detalle, se trata de 24 iniciativas viales (US\$9.649 millones), 18 hospitales (US\$2.618 millones), siete aeropuertos (US\$504 millones), dos embalses (US\$823 millones), tres tranvías (US\$722 millones), dos teleféricos (US\$168 millones), un centro cívico (US\$40 millones) y otras obras (US\$85 millones).
17. El programa de certificación en APP de APMG Internacional (organización internacional especializada en servicios de acreditación y certificación), programa fondado por el Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), ha desarrollado una guía en la cual se abordan a detalle cada una de estas fases durante el ciclo de APP. Disponible en: <https://ppp-certification.com>
18. BANOBRAS (2018). Propuesta de metodología para elaborar una Estrategia Nacional de Infraestructura. Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/RE-VIIN.pdf>
19. “Se alentará la inversión privada, tanto la nacional como la extranjera, y se establecerá un marco de certeza jurídica, honestidad, transparencia y reglas claras. El concurso de entidades privadas será fundamental en los proyectos regionales del Tren Maya y el Corredor Transísmico, en modalidades de asociación público-privada.” PND 2019-2024 (DOF 12-07-2019)
20. 5.2 Agenda económica de la SHCP para detonar el crecimiento. Criterios generales de política económica 2020.
21. SHCP (2017). ‘Estrategia de impulso a los proyectos de APP’. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/estrategia-app>
22. Concesiones. Dirección General de Concesiones, Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile. Disponible en: <http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/default.aspx>
23. Agenda de Concesiones 2018-2013. Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile Disponible en : [http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/AgendaConcesiones2018\\_2022.aspx](http://www.concesiones.cl/proyectos/Paginas/AgendaConcesiones2018_2022.aspx)
24. SHCP 2017.Unidad de Inversiones. Estrategia para el impulso de los APP. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198391/Estrategia\\_VF.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/198391/Estrategia_VF.pdf)
25. Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional PRODESEN 2018-2032. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/331770/PRODESEN-2018-2032-definitiva.pdf>
26. ACUERDO por el que se modifican los Términos para la estricta separación legal de la Comisión Federal de Electricidad, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 11 de enero de 2016. Disponible en: <http://www.cofemersimir.gob.mx/expedientes/22962>
27. El artículo 3.1.1 original establece que “3.1.1 La prestación del Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica a cargo de la CFE se realizará por conducto de EPS creadas para ese propósito por la CFE, las cuales podrán asociarse o celebrar contratos con EPS, EF y particulares para llevar a cabo, entre otras actividades, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica de conformidad con lo previsto en los artículos 57 y 63 de Ley de la CFE y 30 a 31 de la LIE.” La reforma lo dejaría así: “3.1.1 La prestación del Servicio Público de Transmisión de Energía Eléctrica a cargo de la CFE se realizará por conducto de EPS creadas para ese propósito por la CFE, de conformidad con lo mandatado en el artículo 27 Constitucional.”
28. Energy & Commerce, “CFE recaba 615 mdd por colocación de bono en mercados internacionales”, Efrain Mariano, julio 18 de 2019, <https://energyandcommerce.com.mx/cfe-colocacion-bono-en-mercados-internacionales-y-recaba-615-mdd/> También véase el memorando de oferta de emisión de bonos de CFE, el cual a pesar de estar marcado como confidencial, aparece de forma pública en el servidor del sitio web de CFE: [https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/emision\\_certificados/CFE%20Formosa%202019%20-%20Final%20OM%20\(Final\).pdf](https://www.cfe.mx/inversionistas/Documents/emision_certificados/CFE%20Formosa%202019%20-%20Final%20OM%20(Final).pdf)

29. Iliana Chávez, "SHCP evalúa proyecto de generación distribuida con PPA's", *EnergíaHoy*, el 9 de septiembre de 2019, <https://energiahoy.com/2019/09/09/shcp-evalua-proyecto-de-generacion-distribuida-con-ppas/>
30. "Pemex licitará contratos de asociaciones público-privadas en noviembre", *El Financiero*, consultado el 12 de septiembre de 2019, <https://elfinanciero.com.mx/economia/pemex-licitara-contratos-de-asociaciones-publico-privadas-en-noviembre>
31. BANOBRAS (2018). Propuesta de metodología para elaborar una Estrategia Nacional de Infraestructura. Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2018/09/RE-VIIN.pdf>
32. "Palabras sabias, ¿oídos sordos?", José Luis Guasch, Periódico 'El Comercio Perú' (en línea), 29.03.2019, consultado en: <https://elcomercio.pe/opinion/colaboradores/palabras-sabias-oidos-sordos-jose-luis-guasch-noticia-621335>
33. Ídem
34. Garcia-Kilroy, C. et Rudolph, H. (2016). 'Financiamiento Privado de la Infraestructura Pública Mediante APP en América Latina y el Caribe'. Resumen Ejecutivo. The World Bank Group. Pág. 2. Recuperado de: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/444531492761368391/Private-financing-of-public-infrastructure-through-PPPs-in-Latin-America-and-the-Caribbean>
35. BID (2017). Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura'. Oficina de Evaluación y Supervisión (OVE). Banco Interamericano de Desarrollo. Marzo 2017. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Evaluaci%C3%B3n-de-asociaciones-p%C3%ABlico-privadas-en-infraestructura.pdf>
36. Ídem. p. 50.
37. Crean fondo de infraestructura para desarrollo de obras públicas en Chile de US \$9.000 millones. CPI Consejo Políticas de Infraestructura. Noticias [05-01-2018]. Recuperado de: <http://www.infraestructurapublica.cl/crean-fondo-de-infraestructura-para-desarrollo-de-obras-publicas-en-chile-de-us9-000-millones/>
38. Schur, M. 'Public-Private Partnerships Funds'. Observations from international experience. Asian Development Bank (ADB). East Asia Working Paper Series. No. 6. Septiembre 2016. Recuperado de: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/202486/eawp-06.pdf>
39. Ídem
40. Queiroz, C., Astesiano, G. y Serebrisky, T., (2014). 'An Overview of the Brazilian PPP Experience from a Stakeholders Viewpoint, Infrastructure and Environment Sector'. Inter-American Development Bank March 2014. Infrastructure and Environment Sector. Technical Note No. IDB-TN-641 Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/publication/12037/overview-brazilian-ppp-experience-stakeholders-viewpoint>
41. FONADIN (2019). <https://www.fonadin.gob.mx/acerca-del-fonadin/>
42. Reyes-Tagle, G. (2017). editor. 'Bringing PPPs into the sunlight: synergies now, pitfalls later?'. Inter-American Development Bank (IDB). Recuperado de: <https://publications.iadb.org/en/bringing-ppps-sunlight-synergies-now-and-pitfalls-later>
43. Serebrisky, T.; Suárez-Alemán, A.; Margot, D.; Ramírez, M. 2015. 'Financing Infrastructure in Latin America and the Caribbean: How, How much and by Whom?'. Washington: BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7315/Infrastructure%20Financing.%20Definitivo.pdf?sequence=1>.
44. Cruz, C. 'Fondo de Infraestructura: una interpretación y sugerencias. Cuadernos del CPI'. Consejo Políticas de Infraestructura (CPI). Versión 0.01 (08.18). No. 105. P. 6. Recuperado de: [http://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2018/08/Cuaderno-del-CPI\\_105\\_Fondo\\_Infraestructura.pdf](http://www.infraestructurapublica.cl/wp-content/uploads/2018/08/Cuaderno-del-CPI_105_Fondo_Infraestructura.pdf)
45. El adjetivo 'greenfield' se refiere a proyectos de nueva creación; mientras que 'brownfield' se refiere a proyectos que ya cuentan con activos disponibles sobre los cuales se ejecutará una ampliación o renovación.
46. Viability Gap Fund.
47. Reyes-Tagle, G. (2018), reconoce que la creación de fondos de infraestructura para apoyar la estructuración de proyectos y atraer capital privado es una de las medidas de los gobiernos para afrontar los problemas relacionados con los cuellos de botella generados por la creciente demanda de infraestructura, que obstaculizan el crecimiento económico. Óp. Cit. , p. 28
48. Auditoría Superior de la Federación, 'Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017'. Ficha del Grupo Funcional Desarrollo Económico. Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero, Auditoría 361-DE, Entidad Fiscalizada: Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Cuenta Pública de 2017, p. 58-63. Recuperado de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Fichas/Ficha\\_DE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Fichas/Ficha_DE_a.pdf)

49. Treviño F. (2014). ' La nueva Ley de Asociaciones Público Privadas'. Tematizada y Sistematizada. Porrúa, México, 2014, p. 30.
50. Auditoría Superior de la Federación (ASF), "Informe General Cuenta Pública 2015", 15 de febrero de 2017, consultado el 14 de septiembre de 2019, <https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/InformeGeneral/ig2015.pdf>.
51. Ídem, p. 198.
52. Guasch, J. (2005). Óp. Cit, p. 38.
53. Andrés, L., Guasch, J., Haven, T., et. al. (2010) 'El impacto de la participación del sector privado en infraestructura. Luces y Sombras en el camino hacia adelante'. Publicación conjunta del Banco Mundial y Mayol Ediciones. Primera edición en castellano. Pág. 231.
54. Esta afirmación también se refuerza con la experiencia de los países del EPEC, en donde se resalta la frecuencia y la importancia de que una APP centrada en el sector en un ministerio de línea trabaje en estrecha colaboración con la Unidad Central de APP. Óp. Cit. European PPP Expertise Centre (2014).
55. Dutz et al. (2006). Óp. Cit. Pág. 3.
56. OCDE (2010). 'Les Unités consacrées aux partenariats Public-Privé. Une étude de structures institutionnelles et de gouvernance. Recuperado de: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/les-unites-consacrees-aux-partenariats-public-privé\\_9789264083868-fr#page2](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/les-unites-consacrees-aux-partenariats-public-privé_9789264083868-fr#page2)
57. 'Establishing and Reforming PPP Units. Analysis of EPEC Member PPP Units and lessons learnt'. European PPP Expertise Centre (EPEC). August 2014. Recuperado de: [https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Analysis%20of%20EPEC%20Member%20PPP%20Units%20and%20lessons%20learnt\\_EN.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/Analysis%20of%20EPEC%20Member%20PPP%20Units%20and%20lessons%20learnt_EN.pdf)
58. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Ministerio da Economia. 'Parcerias Público-Privadas'. Disponible en: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>
59. Ley Núm. 21.044 del 25-11-2017, que crea la Dirección General de Concesiones de Obras Públicas. Biblioteca Nacional del Congreso de Chile.
60. Ponencia de Frederic Bové, Director de proyectos en FinInfra, en el seminario Franco-Mexicano de proyectos de Asociaciones Público Privada, organizado por la SHCP y el gobierno de Francia en junio del 2019, en la Ciudad de México.
61. Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública implementada por el decreto n° 2016-522 27 de abril de 2016 relativo a Misión de apoyo al financiamiento de las infraestructuras.
62. Ministerio da Economia. Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Parcerias Público-Privadas <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/desenvolvimento/parcerias-publico-privadas>
63. Dirección General de Concesiones de Obras Públicas . Ministerio de Obras Públicas. Gobierno de Chile. <http://www.concesiones.cl/Paginas/default.aspx>
64. FinInfra. Misión de Apoyo al Financiamiento de las Infraestructuras. Ministerio de Economía y Finanzas. <https://www.economie.gouv.fr/mission-fininfra>
65. Sobre estos aspectos coinciden Guasch, J. (2010), Engel, Fischer y Galetovic (2014); y Treviño, F. (2014).
66. Cabe señalar que la factibilidad de una propuesta de este tipo dependerá, en gran medida, de la visión del gobierno sobre el nivel de centralización de facultades con que debería contar esta agencia.
67. De acuerdo con una definición de la SHCP, los Órganos Administrativos Desconcentrados "son entidades jerárquicamente subordinadas a las dependencias, con facultades específicas para resolver asuntos en la materia encomendada de conformidad con las disposiciones legales aplicables. Los órganos desconcentrados cuentan con autonomía administrativa, pero no tienen responsabilidad jurídica ni patrimonio propio". SHCP (2013) Política Financiera. Finanzas Públicas. [http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas\\_Oportunas\\_Finanzas\\_Publicas/Informacion\\_mensual/asignacion/asignacion/asignacion\\_index.html](http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/asignacion/asignacion/asignacion_index.html)
68. Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CON SAR).
69. En el caso del proyecto de la 'Red Compartida de Telecomunicaciones', la SCT creó un Organismo Público Descentralizado, el Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (PROMTEL), cuyo objetivo es la vigilancia del contrato de APP del proyecto. Sin embargo, la ASF en su informe de auditoría de la Cuenta Pública 2016 identificó algunos errores en su configuración como que, hasta 2017, no tenía definidas las actividades para la verificación del

- cumplimiento de los hitos de la Red Compartida y que no se contaba con la metodología para evaluar el cumplimiento de las obligaciones de cobertura de la red. Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016. Grupo Funcional Desarrollo Económico. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Red Pública Compartida de Telecomunicaciones. 'Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-09100-02-0327. 327-DE'. P. 25.
70. La excepción es el proyecto del nuevo acuario de Mazatlán que apareció en el PEF 2019 y nuevamente en el Proyecto de PEF 2020, pero suponemos que aparece en el Anexo 5.A, porque éste indica que tiene aportaciones combinadas de recursos del FONADIN y del PEF.
71. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada", gob.mx, consultado el 1 de noviembre de 2018, <http://www.gob.mx/shcp/documentos/registro-para-efectos-estadisticos-sobre-proyectos-bajo-el-esquema-de-asociacion-publico-privada>.
72. "Transparencia Presupuestaria | Obra Pública Abierta", consultado el 1 de noviembre de 2018, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/work/models/PTP/OPA/app.xlsx>.
73. SHCP, "Registro Público Único de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios Vigente", Listado de Financiamientos y Obligaciones de Entidades Federativas y Municipios inscritas en el Registro Público Único con sus principales características, actualizable en cada ocasión en que se inscribe o cancela un Financiamiento u Obligación, consultado el 6 de agosto de 2018, [http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA\\_FINANCIERA/Registro\\_Publico\\_Unico](http://disciplinafinanciera.hacienda.gob.mx/es/DISCIPLINA_FINANCIERA/Registro_Publico_Unico).
74. "Proyectos México – Oportunidades de Inversión en México", consultado el 13 de noviembre de 2017, <http://www.proyectosmexico.gob.mx/>.
75. Jomo Kwame Sundaram et al., "Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose?", Documentos de Trabajo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas DESA Working Paper 148, núm. ST/ESA/2016/DWP/148 (febrero de 2016).
76. Nos referimos a otros esquemas alternativos a la Ley de APP para el desarrollo de infraestructura como el de la Ley de Obras Públicas, las concesiones, los contratos de prestación de servicios a largo plazo, la obra pública financiada, y, las sociedades de riesgo compartido (Joint Venture). Para más información, consultar el apartado correspondiente a 'Proyectos México'.
77. Al momento de escribir estas líneas, la SHCP ya ha remitido a la Cámara de Diputados el Proyecto de PEF 2020, el cual no ha sido aún aprobado por ella. En todo caso, vale la pena mencionar que el Proyecto de PEF 2020 no incluye ningún nuevo proyecto de APP. "Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020", recuperado de [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)
78. Proyectos México, "Proyecto Modernización, Equipamiento, Instalación, Operación y Mantenimiento del Servicio Meteorológico Nacional", consultado el 13 de septiembre de 2018, [https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto\\_inversion/017-modernizacion-del-servicio-meteorologico-nacional/](https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyecto_inversion/017-modernizacion-del-servicio-meteorologico-nacional/).
79. Universidad Nacional Autónoma de México, "Asociaciones Público Privadas en México: Teoría, Derecho y Práctica", Tesis que para optar por el grado de Doctor en Derecho presenta Luis Yahir Acosta Pérez, pp. 72-75, Ciudad Universitaria, Ciudad de México, febrero 2019.
80. Véase el Anexo 5.A en el "Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2020", el cual aún no es aprobado por la Cámara de Diputados. Recuperado de [https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto\\_Decreto.pdf](https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/egresos/Proyecto_Decreto.pdf)
81. "Proyectos México – Oportunidades de Inversión en México". Disponible en: <https://www.proyectosmexico.gob.mx/>
82. "Premio a la Innovación en Transparencia 2018", consultado el 5 de octubre de 2018, <http://premiotransparencia.org.mx/Pages/TrabajosGanadores.aspx>.
83. Existe una presunción de que la calidad de la información es certera y completa, pues la propia página web señala que la base de datos se nutre de "las fuentes oficiales de información generadoras de los Proyectos, así como de fuentes oficiales como son CompraNet, Diario Oficial de la Federación, Unidad de Inversiones de la SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, Transparencia Presupuestaria, Registro Agrario Nacional, Comisión Reguladora de Energía, Secretaría de Energía, etc."
84. Acosta, Y. (2018). P. 100
85. Grupo Funcional Desarrollo Social. Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-2-12 NEF-15-0241-2018 241-DS. Recuperado de: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017\\_0241\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/Documentos/Auditorias/2017_0241_a.pdf). La ASF también ha dejado constancia de las inconsistencias detectadas en el documento "Marco de referencia sobre

la fiscalización superior. Segunda entrega de informes individuales. Cuenta Pública 2017.” Auditoría Superior de la Federación (ASF). Octubre de 2018, p. 69, [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/documentos/marco/Informe\\_oct2018\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017b/documentos/marco/Informe_oct2018_CP.pdf).

86. Promoting transparency of the PPP Program. 2. Establishing a PPP Framework. 1.9.3 Role of the public. The APMG PPP certification guide. Consultado en: <https://ppp-certification.com/ppp-certification-guide/4-project-prioritization>

87. Como hemos mencionado, a partir del PEF 2020 se incluyen las erogaciones sólo para el año 2020, pero no para los siguientes ejercicios durante la vigencia de los proyectos.

88. HM Treasury, Infrastructure projects Authority-IPA (2019). Transparency data. Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2018 summary data. Documents. 'Current projects as at 31 March 2018'. Published 30 May 2019. Disponible en: <https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-and-private-finance-2-projects-2018-summary-data>

89. Sotelo, A. 2018. Capítulo VIII. Riesgo Fiscal y captura de la obra pública. En Elites y captura del Estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío. García Delgado, D. R.; Ruiz del Ferrier, M. C. y Anchorena, B. de (Comps.). (2018). Elites y captura del estado: control y regulación en el neoliberalismo tardío. Buenos Aires: FLACSO Sede Académica Argentina.

90. Los errores más frecuentes en proyectos APP peruanos, según José Luis Guasch. Café Espresso. Marzo, 2019.

91. SHCP, “Registro para efectos estadísticos sobre proyectos bajo el esquema de Asociación Público Privada”, disponible en <http://www.gob.mx/shcp/documentos/registro-para-efectos-estadisticos-sobre-proyectos-bajo-el-esquema-de-asociacion-publico-privada>

92. Ibidem.

93. “Las aportaciones de la SCT consistirán en el apoyo al Desarrollador en la gestión de autorizaciones y adquisición de los Derechos de Vía que se requieran conforme a las disposiciones aplicables para el desarrollo del proyecto, como son la liberación del derecho de vía, así como para la ejecución y explotación de las obras de infraestructura. Estas aportaciones no significarán desembolso de recursos presupuestales.” PROYECTO Construcción del Libramiento La Galarza-Amatitlanes, VII. ESTIMACIONES DE INVERSIÓN Y APORTACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL Y DE PARTICULARES, p.19, [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194198/VII\\_\\_ESTIMACIONES\\_](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/194198/VII__ESTIMACIONES_)

DE\_INVERSION\_Y\_APORTACIONES\_LA\_GALARZA\_VERSION\_P\_BLICA.pdf Aunque debemos también aceptar que en otro documento del mismo proyecto, se dice algo que parece afirmar lo opuesto, al decir que existe suficiencia presupuestaria para realizar el proyecto: “Por lo anterior, se considera que el monto previsto para la adquisición de terrenos y bienes distintos a la tierra permite la suficiencia presupuestal para la liberación de Derecho de vía.” en documento II. LOS INMUEBLES, BIENES Y DERECHOS NECESARIOS PARA EL DESARROLLO DEL PROYECTO p. 6, y “El único ingreso del Proyecto será la contraprestación que le pague la SCT [al desarrollador privado] por concepto de pago anual por servicios.” en documento VIII. VIABILIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL PROYECTO, p. 30.

94. Auditoría Superior de la Federación. Informe General Ejecutivo de la Cuenta Pública 2017. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe\\_feb2019\\_CP.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/documentos/informegeneral/Informe_feb2019_CP.pdf)

95. Un documento que se refiere a este tema de manera tangencial es “Contrataciones abiertas para la rendición de cuentas. El caso de México.”, Eduard Martín-Borregón y José Félix Farachala Valle, Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), sin fecha (circa 2019), <https://www.todosloscontratos.mx/docs/Contrataciones-abiertas-para-la-rendicion-de-cuentas.pdf> Más allá de este tema, el documento tiene propuestas valiosas para la transparencia de las contrataciones públicas.

96. La OCDE ha desarrollado el ‘Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México: Rediseñando CompraNet de manera Eficiente’ (2018 y 2019), en el cual se busca reformar la plataforma de CompraNet en aras de aumentar su productividad, calidad y reducir los costos de los bienes y servicios adquiridos por el gobierno. Asimismo, el Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia, dirigido por el Banco Interamericano de Desarrollo, de la mano de diversas organizaciones de la sociedad civil, ha desarrollado el documento Compras Públicas y Big Data: El caso mexicano (2019), en el que aborda las limitaciones que afronta CompraNet a partir de los criterios de mejores prácticas desarrollados por la consultora PWC.

97. Auditoría Superior de la Federación, “Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017 del Grupo Funcional Desarrollo Económico.”, Informes de las Auditorías de Cumplimiento Financiero, Auditoría 361-DE, Entidad Fiscalizada: Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Cuenta Pública de 2017, p. 58-63, [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Fichas/Ficha\\_DE\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017c/Documentos/Fichas/Ficha_DE_a.pdf)

98. De manera expresa, este Acuerdo incluye a los siguientes actos y autorizaciones previas: · Dictamen sobre la viabilidad del proyecto de asociación público privada (artículo 21 de la LAPP). ·En el caso de las dependencias que integran la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, incluye los documentos que sirvan de base para pronunciarse sobre la autorización del proyecto de asociación público privada y la autorización misma (artículo 21 de la LAPP).” Véase Anexo Primero (PROTOCOLO), Sección I Aspectos Generales, numeral 2, fracción II.
99. ACUERDO por el que se modifica el diverso que expide el Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones. (DOF: 19/02/2016), Segundo Transitorio.
100. Anexo Primero. PROTOCOLO DE ACTUACIÓN EN MATERIA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS Y OTORGAMIENTO Y PRÓRROGA DE LICENCIAS, PERMISOS, AUTORIZACIONES Y CONCESIONES (DOF 28/02/2017). Sección II. Reglas generales para el contacto con particulares. 6. ... b) Que a fin de promover las mejores prácticas en materia de combate a la corrupción y prevención de conflictos de interés, en los procedimientos que a continuación se enuncian las reuniones, visitas y actos públicos serán videograbados: i. Contrataciones públicas sujetas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de Unidades de Medida y Actualización [1 UMA es 84.49 pesos en 2019 según INEGI], ; ii. Contrataciones públicas sujetas a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, cuyo monto rebase el equivalente a diez millones de Unidades de Medida y Actualización; iii. Contrataciones públicas sujetas a la Ley de Asociaciones Público Privadas, cuyo monto rebase el equivalente a cuatrocientos millones de Unidades de Inversión [al 8 de septiembre de 2019 1 UDI equivale a 6.285031 pesos], y iv. Otorgamiento y prórroga de concesiones.
101. Aunque la fecha de publicación del estudio es posterior a la reforma (septiembre de 2017), la sección de Considerandos así lo reconoce expresamente. Véase “ACUERDO por el que se modifica el diverso que expide el Protocolo de actuación en materia de contrataciones públicas, otorgamiento y prórroga de licencias, permisos, autorizaciones y concesiones”. DOF: 28/02/2017.
102. Al respecto, la OCDE explicó que “Adicionalmente, el Protocolo incluye algunas disposiciones o requisitos que son difíciles de hacer cumplir dado que son demasiado fáciles de eludir en la práctica. Por ejemplo, la grabación de llamadas telefónicas y la videograbación de reuniones pueden simplemente ser eludidas al reunirse fuera de las oficinas administrativas y del horario de trabajo.” Dentro de sus Propuestas de acción la OCDE sugiere: “En relación con su Protocolo de Contrataciones Públicas, México podría adoptar un enfoque basado mayormente en valores, en lugar de enfatizar los controles, eliminando los requisitos del Protocolo de grabaciones sistemáticas de audio y video de las conversaciones y proporcionando una orientación más clara, para los funcionarios de contrataciones, sobre cómo manejar situaciones de conflictos de interés.” Ambas citas aparecen en “Estudio de la OCDE sobre integridad en México. Adoptando una postura más firme contra la corrupción”, OCDE, septiembre de 2017, p. 251 y p. 277 respectivamente.
103. Ibidem, p. 251.
104. “Secretaría Sandoval Ballesteros presenta nueva arquitectura de fiscalización ante contralores del país | Secretaría de la Función Pública | Gobierno | gob.mx”, consultado el 2 de septiembre de 2019, <https://www.gob.mx/sfp/prensa/secretaria-sandoval-ballesteros-presenta-nueva-arquitectura-de-fiscalizacion-ante-contralores-del-pais-203365>
105. Primer Informe de labores de la Secretaría de la Función Pública 2018-2019. 1º de septiembre del 2019. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489637/1\\_Informe\\_de\\_Labores\\_-\\_Secretar\\_a\\_de\\_la\\_Funci\\_n\\_P\\_blica.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/489637/1_Informe_de_Labores_-_Secretar_a_de_la_Funci_n_P_blica.pdf)
106. Tagmatarchi, K, De Bengy, A. (2018). ‘Civil society participation in global public private partnerships for health’. *Health Policy and Planning*, 33, 2018, 928–936 doi: 10.1093/heapol/czy070. Advance Access Publication Date: 28 August 2018. Original Article. Published by Oxford University Press in association with The London School of Hygiene and Tropical Medicine. Recuperado de: <https://academic.oup.com/heapol/article/33/8/928/5085423>
107. Senador Francisco Búrquez (PAN), de acuerdo a su columna de opinión, disponible en: <http://www.elfinanciero.com.mx/opinion/las-APP-s-y-las-deudas-ocultas.html>, de fecha 23 de noviembre de 2015.
108. La reforma dejó así el sexto párrafo del artículo 24 de la Ley de APP: “El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remitirá los proyectos a que se refiere el párrafo anterior a la Cámara de Diputados para someterlos a la consideración de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la cual deberá emitir resolución en un plazo no mayor a treinta días naturales contado a partir de recibida la información, en caso de que dicha Comisión no resuelva en el plazo señalado dichos proyectos se entenderán por aprobados.”
109. Aunque el artículo 14 también menciona a la Cámara de Diputados, no lo hace para exigir su aprobación.
110. Engel, Fischer y Galetovic (2014) menciona que: “En estos casos, el efecto fiscal de las APP corresponde a un truco

contable, debido a que las obligaciones futuras de estos contratos se pueden mantener fuera de la contabilidad fiscal sin una clara justificación económica.

111. Principalmente las visiones económicas contrarias al mercado y los medios de comunicación. "APP disfrazan deuda pública; necesario modificar proceso de fiscalización", Paola Morales. Publicado en The Huffington Post México, edición 27 de febrero, 2017 y retomado por Ethos Laboratorio de Políticas Públicas. Disponible en: <https://ethos.org.mx/es/app-disfrazan-deuda-publica-necesario-modificar-proceso-de-fiscalizacion/>

112. Como ejemplo está la experiencia del Reino Unido, en donde en 2018 Carillion, la principal empresa desarrolladora de APP, se ha declarado en quiebra, ocasionando gastos al sector público para cumplir con las obligaciones de los proyectos en curso.

113. ASF (2017). 'Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-09100-02-0327.327-DE'. p. 23

114. *Ibidem*. P. 21

115. Así lo ha señalado Sergio Hinojosa en su presentación "Asociaciones Público Privadas. Aspectos fiscales y contables de pagos diferidos y obligaciones contingentes de las APP", BID, IKONS ATN y Correa Gubbins. Quito, Ecuador. 06 de febrero del 2016. La teoría del Iceberg se refiere a que "un iceberg deja ver sólo una décima parte de su tamaño real".

116. Conclusiones del informe. National Audit Office. HM Treasury. Report PFI and PF2. HC 718 Session 2017-2019. 18 enero 2018.

117. Traducción propia. Nota al pie de página 14. PFI and PF2 report. Part One. P. 11.

118. Este enfoque fue formalizado mediante la Ley de Responsabilidad Fiscal, en el año 2006. Concesiones de Obras Públicas en Chile 20 años. Ministerio de Obras Públicas, Gobierno de Chile. Pág. 22. Disponible en: [http://www.concesiones.cl/Documents/libro-Concesiones\\_obras-publicas-chile-20.pdf](http://www.concesiones.cl/Documents/libro-Concesiones_obras-publicas-chile-20.pdf)

119. *Ídem*.

120. Este informe existe como publicación a partir de 2007, pero la Dipres lo elabora anualmente desde 2002 (hasta esa fecha se incorporaba como capítulo al Informe de Finanzas Públicas).

121. Decreto de Ley N° 1.263 de 1975, modificado por las Leyes N° 20.128 sobre responsabilidad fiscal y N° 20.255 sobre reforma previsional. ' Informe de Pasivos Contingentes

2017'. Dirección de presupuestos. Ministerio de Hacienda. Gobierno de Chile.

122. Estas observaciones fueron hechas por la ASF en su informe de auditoría de la revisión de la cuenta pública 2015.

123. Perú. Ministerio de Economía y Finanzas (2019). Pasivos Contingentes. Consultado en: <https://www.mef.gob.pe/es/component/content/article?id=340&Itemid=100908>

124. Auditoría Superior de la Federación, "Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015. Impacto de las Asociaciones Público-Privadas sobre las Finanzas Públicas. Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 15-0-06100-02-0056, Auditoría 56-GB, Entidad Fiscalizada: Secretaría de Hacienda y Crédito Público", Cuenta Pública de 2015.





[www.ethos.org.mx](http://www.ethos.org.mx)