

Asociaciones Público-Privadas: fórmulas de financiamiento

Public Private Associations: financing formulas

Diana Vicher¹

Resumen

En este trabajo se buscan distinguir las particularidades de las Asociaciones Público Privadas (APPs) respecto a formas históricas de asociaciones entre los sectores público y privado. Se auscultan sus alcances para brindar financiamiento al sector público. Es una aproximación teórico-descriptiva, con la pretensión de sintetizar la situación de las APPs y sus ventajas e inconvenientes. El estudio aborda la situación general al nivel internacional para ofrecer una panorámica de aspectos relevantes en torno a la utilidad efectiva que ofrece esta forma de contratación que se caracteriza por ofrecer financiamiento ante la escasez de recursos de los gobiernos para construir infraestructura y prestar servicios. En el ámbito geográfico y temporal busca proporcionar una panorámica sobre el surgimiento y utilización de las APPs en términos amplios, aunque refiriendo algunos aspectos concretos de Europa y América Latina.

Palabras clave: Asociaciones público privadas, financiamiento, administración pública, contratos, deuda.

Abstract

This paper distinguishes the particularities of Public-Private Partnerships (PPPs) with respect to historical forms of public-private partnerships. Its scope for providing financing to the public sector is examined. It is a theoretical-descriptive approach, with the aim of summarizing the situation of PPPs and their advantages and disadvantages. The study addresses the general situation at the international level to offer an overview of relevant aspects of the effective utility offered by this form of contracting, which is characterized by offering financing in the face of the scarcity of government resources to build infrastructure and provide services. Geographically and temporally, it seeks to provide an overview of the emergence and use of

¹ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM e INAP. dianavicher@gmail.com

PPPs in broad terms, although it refers to some specific aspects of Europe and Latin America.

Key words: Public-private partnerships, financing, public administration, contracts, debt.

Principales conclusiones

Las APPs conllevan un cambio en las relaciones entre el sector público y el sector privado pues no sólo se concede o contrata la prestación de un servicio o la construcción de infraestructura, sino que se traslada cierto grado de facultades en la toma de decisiones. Es necesario continuar la reflexión en torno a las posibilidades reales de financiamiento que ofrecen las APPs, o a examinar cuidadosamente en que sectores su utilización representa una ventaja con relación a la propia actuación del gobierno, sobre todo porque la disponibilidad de financiamiento se ha visto afectado por las crisis económicas, financieras y recientemente por la pandemia, por lo cual las instituciones financieras internacionales e incluso las instituciones gubernamentales de crédito son las que terminaron generando condiciones para proporcionar recursos financieros a las empresas privadas. Existe una alta complejidad contractual y de estructuración financiera que subyace en las APPs, lo mismo que los gastos asociados, que representan un alto costo de la financiación. Los gobiernos necesitan capacidad administrativa e intelectual para entender y llevar a cabo sus procesos, para monitorearlos y manejarlos durante su larga vigencia. En países europeos, se han tenido que establecer grupos de trabajo con expertos (“APPs Taskforces”) vinculados a los Ministerios de Hacienda para apoyar a los ministerios y agencias.

Introducción

Las crisis económicas y financieras que experimentaron los gobiernos a partir de la década de 1980 alrededor del mundo trajeron consigo reformas a la administración pública que incluyeron medidas de ajuste y propuestas “innovadoras” para reducir el gasto, o bien para obtener recursos a fin de continuar prestando servicios o construyendo obra pública. Así se introdujo inicialmente la privatización y después la nueva gerencia pública, orientada al mercado que incluyó nuevas modalidades de contratos, cargos a usuarios y propuestas como el establecimiento de alianzas

de mediano y largo plazo con empresas privadas esto es, las Asociaciones Público Privadas (APPs).

La asociación con privados en sentido lato ha estado presente a lo largo de la historia de los gobiernos con diferentes connotaciones, pero a partir del establecimiento del Estado moderno fueron un factor subordinado o bien controlado por la primacía del gobierno. Las APPs, en sentido estricto surgen en el contexto en que se hablaba de la dilución o difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado, en lo que se visualiza como una forma de relación horizontal, coordinada con toma de decisiones en colaboración.

Estas APPs se popularizaron porque se les atribuyó la capacidad de ofrecer financiamiento para servicios y obra pública, aparentemente evitando recurrir a mayor endeudamiento, no obstante, esta modalidad de financiamiento así como toda la estructura que se tiene que establecer para que las APPs se constituyan con sus múltiples complejidades, parece tener ciertos efectos y costos ocultos que es importante analizar, tanto relativos a las fuentes desde las que proviene el financiamiento privado, como sobre la gran cantidad de situaciones que pueden cambiar durante los 20 o 30 años que duran los contratos de asociación y que pueden implicar otro tipo de costos y riesgos.

Nota metodológica

Esta colaboración parte de: ¿qué situaciones determinan que los gobiernos se asocien con privados para realizar tareas públicas (infraestructura y servicios)? y ¿cuáles son los alcances de la colaboración que los asociados privados pueden brindar al gobierno en los aspectos financieros que constituyen el principal motor de promoción de las APPs? Se trata de una aproximación teórico-descriptiva, con la pretensión de sintetizar la situación de las APPs y sus ventajas e inconvenientes, el estudio describe la situación general al nivel internacional. Busca ofrecer una

panorámica de aspectos relevantes en torno a la utilidad que ofrece esta forma de contratación que se caracteriza por ofrecer financiamiento ante la escasez de recursos de los gobiernos para continuar construyendo infraestructura y prestando servicios.

Por lo que toca al ámbito geográfico y temporal se busca proporcionar una panorámica sobre el surgimiento y utilización de las APPs en términos amplios, aunque refiriendo algunos aspectos concretos de Europa y América Latina (AL). No es su objetivo analizar casos concretos o estudios comparados puntuales, sino establecer una plataforma que permita visualizar los puntos más relevantes de sus características y sus posibilidades de financiamiento. La temporalidad más que visualizarse como un periodo concreto se traza a partir de los principales cambios que han atravesado las APPs como medios de financiamiento, sobre todo, previa y posteriormente a la crisis económica y financiera de 2008.

1. Gobiernos, particulares y contratos

Los contratos del gobierno con los particulares son de larga data. Se podría afirmar que los momentos en que se han presentado con mayor intensidad están asociados a un escaso desarrollo administrativo o bien a la existencia de un gobierno en ciernes o muy acotado en su capacidad. Este es el caso de los contratos en un ejemplo antiguo de la Roma monárquica, también efectuados en la República romana para prestar servicios, o incluso para efectuar ciertos tramos de trabajo administrativo (Bezançon, 2004, citado en Goldsmith y Turró, 2005: 235). Esta contratación se tuvo que hacer debido a que la ciudad de reciente surgimiento, al expandirse, tenía ante sí la urgente necesidad de llevar a cabo tareas de seguridad y defensa, al mismo tiempo que requería realizar funciones de administración (seguridad interna, recaudación de impuestos, construcción de obra pública) labores que no era posible efectuar con la organización y personal administrativo con que se contaba, pues hasta ese momento, tampoco las tareas de administración se ejecutaban con regulari-

dad. Incluso, cuando se superaba la incipiente capacidad se recurría a lo que se conoció como cargas públicas obligatorias y gratuitas que eran impuestos a los ciudadanos, y claro, a realizar contratos con particulares (Varela, 2007: 40-44). Aquí cabe mencionar a los “publicanos” que fueron los arrendadores de rentas públicas tan importantes como los impuestos. En las provincias conquistadas durante la República sucedió lo mismo ya que en ellas sólo se establecía una organización básica, por lo cual la actividad pública se puso en manos de sociedades mercantiles (*societates publicanorum*) (Varela, 2007: 5, 8).

Otro caso interesante que puede ser un claro ejemplo antiguo de la contratación con particulares lo representa el ejército en su paso hacia una configuración moderna. Hay que recordar que en el imperio persa Jerjes contrataba mercenarios griegos; que el Imperio Bizantino conquistó con un ejército de mercenarios formado por los varangios, vikingos la guardia varega. Y claro existieron más ejércitos formados por mercenarios y su necesidad obedeció a la inexistencia de un ejército regular.

También se ha observado que en la Conquista de América dado que el Estado español no tenía los recursos para financiar a los soldados y ejercer el control burocrático necesario para la expansión territorial, los individuos particulares o privados asumieron la apropiación privada de funciones públicas ya que en aquél entonces, el imperio español no podía asumir una función debido a la dimensión de las tareas que ya realizaba en la península, por lo cual inicialmente el origen del estado moderno en América emerge de la "apropiación privada de funciones públicas" (Lomnitz, 2000: 24).

Parte de este entramado se ha ejemplificado en la encomienda que simultáneamente era utilizada para otorgar a los encomenderos o individuos que habían servido a la Corona el trabajo de los nativos, al tiempo que era un mecanismo para atribuir tareas básicas a los

encomenderos en labores en las que el Estado tenía escasa intervención directa. Así se observa que primero se privatizan las funciones estatales para expandirlas, pero posteriormente serán controladas por funcionarios públicos (Lomnitz, 2000: 24, 25).

El *asiento*² o contrato utilizado en los siglos XVI, XVII y XVIII, es otro relevante caso. Consistía en la concesión que los gobiernos otorgaban a los particulares para la provisión de un servicio o la explotación de un recurso. La primera concesión de suministro de agua se hizo en Londres, en 1581 por 500 años (Goldsmith y Turró, 2005: 235). Y también se debe mencionar que la “asociación con particulares” fue una de las formas que asumió en el siglo XVIII la empresa pública en España y sus dominios, el estado poseía porcentajes de las acciones que no rebasaban el 50% pero la administración de las empresas producto de esta asociación aun cuando la participación fuera minoritaria, era responsabilidad del gobierno que presidía su dirección y nombraba los cargos superiores; si bien la junta de accionistas era plural (Guerrero, 1994: 89, 91, 93. Vicher, 2020: 65).

Como es perceptible, las formas y configuraciones de este fenómeno fueron muy variadas en el transcurrir de los siglos en los que se generaron los hechos que determinaron las estructuras gubernamentales, económicas y sociales del presente. Un caso muy significativo para la administración pública se puede ubicar a finales del siglo XVIII en Francia, cuya administración se caracterizaba por el aborrecimiento a los nobles y burgueses que querían encargarse de los asuntos públicos; cualquier cuerpo independiente o asociación libre podía importunarla (Tocqueville, 1998: 149). Ya que en Francia la venta de los cargos o venalidad fue el hecho que evidenció una privatización de lo público que se

² Contrato u obligación realizada para proporcionar dinero, víveres o géneros a algún ejército o provincia (Real Academia Española, 1770: 359).

ofrecía al mejor postor. Pero esto tuvo repercusiones ya que se crearon vacíos de autoridad ante los cuales las ganancias obtenidas por la enajenación resultaron negativas (Guerrero, 2004: 35-37).

La supresión de la estamentalización, la venta y arrendamiento de cargos públicos terminó con la revolución francesa y dio pie a la generalización de la técnica burocrática comisarial,³ que, señala García de Enterría, hizo posible la construcción impersonal del aparato administrativo, la separación entre el funcionario y la función, dejando en el pasado la “técnica organizativa iusprivatizada”. Aquí es donde se ubica el surgimiento de la burocracia moderna (1972: 112-113).

Posteriormente, la materialización de los derechos del hombre y el ciudadano presidirían la modernización de los estados soberanos, que estaría asociada al desarrollo de capacidades estatales y administrativas que comprenderían funciones sociales nuevas. Así que gran parte de la modernidad del estado radicaría en su potencial para proveer servicios y otorgar prestaciones sociales.⁴ Muchos sectores estratégicos serían reclamados desde la propiedad privada para hacer prevalecer tanto la utilidad pública como el bienestar común.

Se llega de este modo a una configuración estatal con una administración moderna, fundada en las reivindicaciones sociales, que preside los procesos políticos y económicos, instaurando condiciones de estabilidad que fueron interrumpidas por las guerras y la crisis de 1929, pero el estado acentuaría su labor

³ Esta figura se creó para quebrantar el poder del oficial o del oficio estamentalizado. El oficial era el titular de competencias o atribuciones propias. La venta de los cargos le otorgaba la propiedad del oficio (función/gestión/servicio). (García de Enterría, 1972: 109; Bodino, 1992: 507-520).

⁴ “Entre más moderno es un Estado, más bienestar social aporta y por tanto mayor capacidad de absorción de demandas sociales tiene” (Guerrero, 1990:160).

después de la segunda guerra mundial para establecer marcos propicios para el desarrollo de la industria que generara progreso social; también regulando los sectores económicos y financieros que provocaron la gran crisis en 1929.

Por su parte, los contratos del gobierno con los particulares presentaron importantes evoluciones durante el siglo XX en materia del derecho administrativo, estaba claro que el problema de estos contratos es que comprenden la aplicación de leyes especializadas para un campo de acción administrativa que incluye las particularidades de los países que, asimismo, obedecen a distintas tradiciones legales (Langrod: 1954: 330, 332).

En las últimas cuatro décadas estas particularidades dejaron de ser tomadas en cuenta, un aspecto que no debe ser dejado de lado cuando se propone incorporar contratos como las APPs que surgen en un contexto global y que no observan aspectos puntuales en torno a la construcción de los regímenes normativos y por ende las situaciones que los acompañan y que no se pueden estandarizar o sobre todo obviar para echar a andar los contratos en los cuales surge un beneficiario predominante: el capital financiero internacional. Y cuidar que estos procesos no contribuyan más la financiarización (Vid nota 7) de las economías, ya que puede colocarlas ante mayor riesgo frente a las crisis económicas y financieras.

De aquí que los contratos dejaron de ser material fundamental del derecho para trasladarse a la materia económica. Al respecto Ramallo (2007: 21) ha señalado que es “un camino de recorrido inverso al realizado desde finales del siglo XIX y gran parte del XX, está la huida del Derecho administrativo, dada la utilización, cada vez más, de instituciones de Derecho privado, como puede ser el contrato laboral o la constitución de sociedades mercantiles”.

También Goldsmith y Turró (2005: 253) enfatizan este aspecto al señalar que a diferencia de “las fórmulas de contratación convencionales de las administraciones públicas, que están claramente establecidas en el derecho administrativo, no puede hablarse de un modelo único para los PPPs”.

2. Surgimiento de las nuevas asociaciones público-privadas

La disolución del estructura en que el Estado presidía, producto de los acuerdos de Bretton Woods, posibilitó la desregulación de los capitales, las modificaciones en el papel del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), la desvinculación del patrón oro-dólar (1971); conllevó cambios que generaron condiciones favorables al desarrollo y globalización de los capitales financieros, mismos que también prosperaron gracias al avance singular que presentaron las comunicaciones y la tecnología. Se instauraron así condiciones para que las empresas privadas y el mercado cobraran gran importancia, situándose como actores relevantes del nuevo contexto mundial en el que las reivindicaciones sociales, a manera del Estado del bienestar, se observaron como un gran gasto que los Estados ya no podían continuar asumiendo (Vicher, 2017a: 8).

No obstante, las causas de la denominada “crisis” del estado “benefactor” sólo ha sido analizada en algunos aspectos pero no en la totalidad de los factores que la ocasionaron, pues por ejemplo, se la ha desvinculado de los fenómenos económicos mundiales como el alza de las tasas de interés de 1979 (Dumenil y Levy, 2007: 118) y los préstamos que el FMI fomentó desde los bancos comerciales hacia los países en desarrollo en esa misma década (Griffth-Jones, 1994: 149) y que derivaron en nocivas crisis de deuda en los países en desarrollo (también debida a la mala administración) y la recesión de los países desarrollados.

La idea del estado gordo y extendido que gastaba en demasía para prestar servicios a sus sociedades justificó el inicio de un proceso

de cambio que modificó la percepción y concepción sobre el Estado y su función, que en muchas ocasiones se “redefinió” simplemente como la de un facilitador, un regulador, un estado no intervencionista que debería de despojarse de esa gran cantidad de actividades que lo mantenían en déficit y que no le permitían cumplir con sus obligaciones de pago de deudas.

Se verificó entonces un proceso de privatización en dos fases, primero la privatización de las empresas públicas, con lo que el estado fue sacado del mercado y, posteriormente, la aplicación del modelo de reforma de Nueva Gerencia Pública (NGP) en la administración pública, incorporando mecanismos de mercado dentro del estado.

Precisamente, las APPs son uno de los mecanismos de mercado de la nueva gerencia pública junto con la contratación externa, los vales o bonos, y los mercados de derechos de propiedad (creación y modificación) (Blöndal, 2005: 80), estos mecanismos se ubicarían bajo el común denominador de presentarse como medios para eficientar y hacer económica la prestación de servicios en el sector público, lo mismo que “se pregonó” para introducir mayor valor por dinero (Byrne y Mellors, 1993: 18). No obstante, las APPs en sí mismas comprenden otros MTMs como los cobros a usuarios o pagos por servicio. El supuesto, que en la década de 1990 resultaba atractivo, era que si se creaban entornos competitivos los servicios públicos funcionarían bajo las reglas de mercado, mejorando los resultados una vez que se cambiaran las facultades de monopolio del estado por los MTMs (OCDE, 1997: 237-238; Blöndal, 2005: 80-81; Acerete, 2004: 185). Esto en muy pocos casos resultó efectivo.

Los efectos de este proceso han creado zonas mayores de actuación, negocios y ganancias para las empresas privadas, los bancos comerciales y las sociedades financieras, al tiempo que abrieron mercados enormes de operación para realizar actividades

dentro de la administración pública, tanto en la prestación de servicios como en la venta del mismo desarrollo de sus funciones o partes de éstas, llegándose a ofrecer a la venta la formulación misma de políticas públicas (en todo tipo de sectores) o su implementación.⁵

A finales de la década de 1990 el sector público se sumó a la emisión de fondos de titulización que se respaldarían por activos del sector público, sobre todo repago de la deuda, con lo que la titulización expandió su esfera de actividad (Tena, 2011: 93) y los procesos de financiarización⁶ se hicieron extensivos al sector público ya que en la financiación de infraestructuras públicas la titulización de activos ha encontrado un campo de acción como técnica financiera desarrollada para cubrir las necesidades de financiación de proyectos e impulsar nuevos métodos de financiación de equipamientos y servicios públicos (Acerete, 2004: 114). De hecho, la financiarización, junto con la transparencia, rendición de cuentas, los actores del mercado mundial y la internacionalización de la política de APPs, son temas que se ubican como prioritarios para entender el fenómeno (Hodge *et al.*, 2017a: 277).

Es así que como respuesta a las supuestas fallas de la administración pública la NGP trajo a mecanismos de mercado como las APPs, supuestas formas innovadoras, diseñadas para

⁵ Esto se puede observar en la cartera de servicios de las consultoras trasnacionales como Deloitte, KPMG y otras que contemplan todo tipo de “productos” a la venta en sus carteras de “industria gubernamental” o servicios públicos para gobiernos.

https://www2.deloitte.com/mx/es/industries/sector-publico.html?icid=top_public-sector
<https://home.kpmg/xx/en/home/industries/government-public-sector.html>

⁶ El término financiarización se utiliza para referir la globalización de los mercados financieros o bien el aumento de inversiones financieras e ingresos derivados de esas inversiones. Refiere al fenómeno financiero en el que se distingue “...el creciente papel de las motivaciones financieras, los mercados financieros, los actores financieros y las instituciones financieras en las operaciones de las economías domésticas e internacionales” (Epstein citado en Guttman 2009: 22).

obtener recursos para financiar la construcción de infraestructura, ante la incapacidad económica de los estados para hacerlo. Las APPs se recibieron como una novedosa idea que permitiría el financiamiento que los gobiernos no podían proporcionar y progresivamente se establecieron en muchos países.

Significado, origen y naturaleza de las APPs

La noción *partnership* hizo presencia en segunda mitad de la década de 1980, para 1990 se crea la red internacional de APPs. Su existencia se concretó en 1992 en Reino Unido que al principio se denominaron Iniciativas de Financiamiento Privado (Private Finance Initiative: PFI) y para 1997 cambiaron su denominación como Asociaciones Público-Privadas (Public Private Partnerships PPP) (Shaoul, 2009: 2). Sus promotores argumentaban la superioridad del sector privado con respecto al público en la producción y prestación de servicios (Forrer, 2010: 475).

Aunque no hay acuerdo por cuanto a su significado llegando incluso a utilizarse como sinónimos contratación y APPs (Graeme y Greve, 2005; Wang, y Xiong *et al.*, 2018: 293-316) en sentido amplio se han referido como acuerdos por los cuales el sector privado financia, diseña, construye, mantiene y opera activos de infraestructura que el sector público proveía tradicionalmente; bajo este marco también se contempla que el sector privado pueda comprar activos de infraestructura existentes para su nuevo desarrollo. Con la APP una entidad del sector privado se compromete a proveer activos de infraestructura pública para periodos de 20 a 30 años, y al terminar regresan al gobierno. El asociado privado cobrará una tarifa anual por el uso de la infraestructura; dicha tarifa puede ser pagada por el gobierno o con cargos a los usuarios.

Incluso se las ha situado como una vía intermedia entre contratación por fuera y privatización total (que perdió atractivo), pues se considera que incluye relaciones positivas, obligación

mutua y confianza, en pocas palabras “una tercera vía”; aunque también otros autores la han observado como una herramienta más de las prácticas de contratación por fuera; como una asociación comercial entre la agencia que compra y los proveedores de servicios, definida por los términos de un contrato legal. (Wettenhall, 2003: 78). Los documentos producidos a partir de la propia revisión de la definición continúan en ese mismo tenor (Wang y Xiong *et al.*, 2018: 293-316).

Si bien se ha planteado que la APP es un contrato básicamente, se ha subrayado que la diferencia básica entre contratación externa (*contracting out*), privatización y asociación público privada, reside en que en la última la relación que se busca establecer es de carácter horizontal, de negociación y de toma de decisiones en común, ya que bajo esta “concepción de asociación” las dos partes (público y privado) entran al acuerdo con sus propios objetivos y recursos; así que se debería generar una interacción extensa entre la agencia gubernamental y el ‘potencial’ asociado privado antes, durante y después de las negociaciones para determinar cómo el bien o servicio será prestado (Forrer, 2010: 477).

De lo anterior se deduce que la participación económica otorga al privado el derecho de presentarse como “igual” en su trato con los agentes gubernamentales, lo que se debería hacer extensivo por lo que toca a la asunción de riesgos, aunque después de algunos años de experiencia en la utilización de las APPs los gobiernos han quedado como últimos responsables de la prestación del servicio como señala Yin (2009), después de décadas de uso de las APPs en Europa, originalmente con la modalidad BOO (*Build-Operate-Own*) que no comprometía a los asociados privados a regresar la propiedad al Estado y que generó gran falta de confianza respecto al sector privado, se sustituyó por el BOOT (*Build-Operate-Own-Transfer*) dirigido a generar valor por dinero al Estado mediante la transferencia de riesgo (2009: 781). Cabe señalar que, de nueva cuenta, algunos autores han subrayado la necesidad de que el

asociado privado asuma riesgos (Albalate, 2015 y Athias 2013, citados en Wang, Xiong *et al.*, 2018: 305).

Wettenhall ha distinguido tres modalidades de arreglos en las fórmulas público-privadas. En primer lugar, están las empresas mixtas en las que observan características que las convierten en una especie de "casas de medio camino" en dirección hacia la privatización total, como resultado del proceso de desinversión que se verifica mediante estos arreglos. Cabe recordar que la desinversión en las empresas públicas representa lo que se ha identificado como una forma "dura" de la privatización. (Wettenhal 2003: 88 y 91). Algunos autores incluso refirieron a las APPs como la fase final de la privatización de servicios públicos (Graeme, 2004: 46)

En segundo lugar, encontramos la contratación por fuera, donde la autoridad retiene la propiedad y el control de la función, pero el descargo de la función se contrata con un operador privado. En la tercera modalidad el gobierno paga subsidios a las empresas privadas para que hagan cosas que el gobierno no quiere hacer por sí mismo.

Se ha subrayado que la diferencia entre las adquisiciones públicas tradicionales (control gubernamental, financiamiento público y contratación de deuda pública) y las APPs (financiamiento privado), es la compleja estructura de los contratos involucrados para proveer infraestructura o servicios, y la respectiva alteración a los supuestos de control y rendición de cuentas que le acompañan (Hodge y Graeme, 2004: 37).

Otra distinción de la contratación gubernamental 'clásica' con las APPs, es que en la primera el gobierno es el que especifica o establece las condiciones en que el servicio será prestado; y también se diferencian de la privatización total en la que se elimina

el control directo y propiedad del gobierno sobre la función o la provisión de servicios (Forrer, 2010: 476).

Como es patente, aquí reside la diferencia esencial con las otras formas de contratación, incluso con las que citamos como ejemplos a lo largo de la historia, es esta caracterización en posición de igual a igual en todo el proceso o al menos en lo formal (pues finalmente el riesgo lo asumen los gobiernos), lo que efectivamente tiene una correspondencia en la realidad ya que hoy día es posible que una empresa (muchas veces transnacional) demande a un gobierno en tribunales internacionales o con base en los tratados de libre comercio, lo que está patente sobre todo en sus apartados de contratación pública (*public procurement*), todo ello fundado en las regulaciones internacionales para la resolución de controversias por inversión (Hindelang 2014; ICSID, 2003; Vicher, 2017b).

3. APPs y Financiamiento

Las APPs se caracterizan por ser proyectos que conllevan un elevado apalancamiento financiero,⁷ esto es, que son muy altos los porcentajes de fondos que se requieren para financiar la inversión, por lo general, entre el 50 y 90% del total de los fondos para las APPs se obtienen de entidades financieras en forma de deuda y este es un aspecto clave para tener en cuenta.

De acuerdo con Hoon (*et al.*, 2009 citado en González *et al.*, 2014: 67), los proyectos tienen financiamiento de capital a partir de una

⁷ Proceso que refiere el financiamiento de parte de los activos de un proyecto o empresa con deuda, lo que implica unos costes financieros fijos, la posible mejora del rendimiento económico afectará positivamente a los inversores más que proporcionalmente (efecto palanca) debido a que la deuda se sigue remunerando al mismo coste.

A su vez, “un mayor apalancamiento financiero implica más riesgo y, por tanto, mayor variabilidad de la tasa de rendimiento del accionista, por eso sólo es recomendable en proyectos de inversión con ingresos muy estables” (Díaz, 2011:16).

deuda que oscila entre el 70 y 90%. Esto es, que el capital con que cuentan los asociados privados por lo regular va del 10 al 30% únicamente. Además de que las entidades financieras también aportan, o más bien venden, su conocimiento y experiencia por medio de asesorías. Esto último no hay que perderlo de vista ya que se podría estar generando una dinámica semejante a la de las calificadoras de riesgo que fungen como juez y parte cuando actúan como asesoras y auditoras en los paquetes de rescate bancario, lo cual lleva de por medio un fuerte componente de conflicto de interés.

Los préstamos, que constituyen el apalancamiento financiero para las APPs, se obtienen dejando como garantía los flujos de caja que el proyecto generará. Y en la idea de que se asignen riesgos de manera equilibrada a las diferentes partes que participan, se establecen acuerdos contractuales muy complejos entre los involucrados (administración concedente, entidades financieras, socios promotores, constructora). Por ende, “las entidades financieras suelen imponer una rigurosa disciplina de control y gestión de los resultados del proyecto” (Díaz, 2011: 17).

La técnica de financiación que se utiliza es conocida como *project finance* o esquema de financiación a “riesgo proyecto” que utiliza el *special purpose vehicle* (SPV),⁸ un vehículo de inversión que es legalmente independiente del promotor y que se constituye a partir de una sociedad comercial o un contrato de fiducia mercantil. El

⁸ El principio de actuación es similar al Vehículo de Propósito Específico (VPE) utilizado en la emisión de deuda pública al que se le ha denominado fideicomiso, sobre todo en el ámbito del gobierno local (Ver. Vicher, 2015). En México, el Fideicomiso es el principal vehículo de propósito específico (S&P Global, 2004).

(...)“las entidades financieras, usualmente, acuerdan con los promotores su desarrollo mediante la formación de las denominadas Sociedades de Propósito Específico o Especial (SPE)” (Bravo, 2018).

propósito del SPV es que los financiadores tengan garantizado el servicio a la deuda con los flujos de caja que generará el proyecto. Así que la principal garantía la configuran los derechos económicos del proyecto, según estos se establezcan en el contrato de la APP (Rebollo, 2007; González *et al.*, 2007).

Si bien bajo la estructura del *project finance*, dada la financiación a riesgo proyecto, lo presenta como menos riesgoso porque los bancos comerciales participan a partir de la sindicación de créditos, que es menos costoso que los préstamos bancarios, no se debe perder de vista que el costo de contratar deuda siempre es menor para la Administración Pública que la mejor opción que pueda obtener una entidad privada. Por esta razón, el costo a reembolsar al sector privado por la financiación necesariamente es superior al coste que supondría la emisión de deuda pública a un gobierno (Acerete, 2004: 101; González *et al.*, 2014: 62).

Y no sólo ello, ya que también se debe tener presente que hay costos de despachos de contabilidad, de arquitectos y de abogados, de establecer fideicomisos, entre otros y los tiempos asociados a todo lo que comprende el proceso de estudio y cierre financiero de una APP, lo que se ha estimado que tiene un costo del 5 al 10% del costo total del proyecto (González *et al.*, 2014: 67; Goldsmith y Turró, 2005: 250, 238). Además, se debe tener en cuenta que hay un volumen de inversión por debajo del cual la fórmula de asociación no resulta interesante a los posibles asociados privados. En el caso de Europa entre los 25 o 30 millones de euros.

El financiamiento ante la crisis

Las crisis económicas y financieras que se han presentado desde 2008, generaron un escenario que determinó que la demanda de inversión en infraestructuras enfrentara una escasa oferta de recursos financieros. De cara a este escenario, han sido los organismos públicos y las instituciones multilaterales los que generaron las condiciones de viabilidad financiera para hacer

posibles muchos proyectos. Una tendencia que al menos en el corto plazo se reforzará como resultado de efectos económicos de la pandemia que han restringido aún más la inversión.

Las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs), realizaron cambios en su papel tradicional de financiación de inversiones productivas, en sus estatutos se establece que sólo pueden realizar préstamos al sector público. Pero, siguiendo el ideario del Consenso de Washington, que señala que la inversión privada es esencial para el desarrollo, constituyeron filiales para la financiación al sector privado, un ejemplo es la International Finance Corporation (IFC).

Es así como instituciones multilaterales entiéndase el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) han posibilitado que los proyectos de infraestructuras se lleven a cabo en países de Europa. En los Estados Unidos ha sido incluso el Gobierno Federal que mediante TIFIA (Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act) ha hecho posibles los grandes proyectos de infraestructuras con préstamos que ofrecen deuda subordinada con condiciones muy ventajosas sobre todo en el tipo de interés, en este caso el repago se supedita al repago del resto de financiación ajena.

Se conjugan dos factores, la falta de liquidez de los mercados interbancarios y que los bancos no quieran financiar más allá del medio plazo que crean ineficiencia e incertidumbre, ya que obligan a que el proyecto tenga varias refinanciaciones. Aquí también se presenta la tendencia de las entidades financieras que se trasladan hacia esquemas de ingresos con poco riesgo (pagos por disponibilidad, a veces con pagos mínimos garantizados) y a exigir garantías adicionales a los accionistas, lo cual restringe el alcance de la financiación bancaria y, por ende, reduce el mercado de proyectos financiados.

La Comisión Europea y el BEI crearon el Bono Europeo de Proyectos 2020 (Europe 2020 Project Bond), que consiste en la prestación de avales en la búsqueda de mejorar el rating de una potencial emisión de bonos desde los promotores de infraestructuras, y que se estimó facilitaría el acceso a la financiación de compañías aseguradoras, inversores institucionales, y fondos de pensiones.

Así ante la escasez de financiamiento cambió la idea de proporcionar financiamiento para infraestructuras desde el sector privado, se abrieron canales para que la iniciativa de organismos públicos asumiera el papel protagonista en la financiación de APPs, sobre todo en grandes inversiones, lo mismo que el surgimiento de los avales públicos que se situarían a favor de prestamistas y bonistas e, incluso, se abrió la posibilidad de acudir a la financiación directa del Estado! (Díaz, 2011: 24).

Lo anterior da cuenta de que las IFIs tienen una sólida política de apoyo al desarrollo del sector privado, aunque no es claro hasta qué nivel se quiere llegar en torno a la privatización de la economía y de las infraestructuras de servicio público (Goldsmith y Turró, 2005: 245).

4. El riesgo financiero de las APPs

Según explican Budina y Petrie (2005) los cambios en la composición del sector financiero internacional produjeron nuevas formas de financiamiento como la fórmula APPs que también comprende nuevos riesgos, inherentemente son portadoras de riesgo fiscal, lo que se genera porque los gobiernos las utilizan para ocultar la contratación de deuda que supere los topes establecidos y no reportar sus obligaciones fiscales de inmediato (es deuda fuera de balance). Con este mecanismo se resta importancia a los costos y riesgos fiscales hacia futuro.

Esto no es nuevo, desde la década de 1990 las APPs han sido analizadas como un factor relacionado con el del riesgo financiero y que ha incrementado su importancia en el análisis de las finanzas públicas. Aquí cabe señalar que el riesgo financiero en el gobierno se entiende como la posibilidad, a mediano o corto plazo, de desviaciones en las variables fiscales, comparado con lo que fue anticipado en el presupuesto o en otras previsiones fiscales (World Bank, 2012); pero también es la exposición de las finanzas del gobierno a variaciones de corto o medio plazo en todos los niveles de ingresos, balance fiscal, gasto y el valor de los activos y pasivos, aquí es donde se incorporan las APPs (Budina y Petrie, 2005).

Los riesgos son de tres tipos: a) económicos generales como el bajo crecimiento económico; b) específicos que incluyen los desastres naturales; y c) riesgos fiscales contingentes o que resultan de obligaciones opacas (garantías gubernamentales) que, si no se controlan o restringen, pueden ocasionar inestabilidad fiscal crítica. Por lo anterior, es necesario que se aplique un enfoque del balance de la gestión del riesgo fiscal en el que se concentren los flujos, las variables fiscales y sus interacciones. (Budina y Petrie, 2005, Abeer y Ausloos, 2022).

Cuando se trata de los riesgos derivados de pasivos contingentes, esto es particularmente relevante, ya que los gobiernos han afrontado inestabilidades fiscales graves que han resultado de riesgos financieros ocultos en esos pasivos.⁹ Las garantías gubernamentales están entre los principales tipos de pasivos contingentes, en el caso de las APPs pueden ser las garantías de préstamos o las garantías de ingresos mínimos (Budina y Petrie, 2005).

⁹ Un pasivo contingente se define como una obligación de pago, si y sólo si, un evento específico ocurre o una situación específica surge en el futuro; y puede estar explícita o implícita.

Makovšek y Moszoro (2017) encontraron evidencia que sugiere que la transferencia del riesgo a una asociación público-privada implica una prima de precio de riesgo ineficiente que va más allá del costo directo de financiamiento. Así que para ofrecer mayor valor por dinero que el enfoque tradicional, las ganancias deben ser mucho más altas de lo que se espera.

Los riesgos fiscales implícitos se caracterizan porque su naturaleza, oculta e incierta, predispone a los gobiernos a evitar tratar con ellos cuando, por su parte, estos riesgos se pueden acumular y alcanzar proporciones enormes. La identificación de esta problemática ha llevado a sugerir que el contexto internacional debería incluir que los objetivos del gobierno para el manejo de riesgo financiero consideren la asignación de responsabilidades dentro del ejecutivo y establecer la capacidad existente para el manejo de los riesgos fiscales.

Es cierto que algunos países establecieron unidades para el manejo de tipos de riesgo fiscal, como son las unidades de APPs que, dicho sea de paso, generan más gasto tanto de recursos como de burocracia. Estas unidades han sido analizadas por la OECD (2010: 12), donde se refiere que la APEC (2008) recomendó crear unidades dedicadas manejar las dimensiones del riesgo en el desarrollo de APPs. En América Latina, con base en la experiencia del *European PPP Expertise Center*, se ha subrayado la necesidad de establecer Unidades o equipos dentro del aparato de gobierno que concentren habilidades en la materia, incluso se considera que deben ser unidades centrales, "Unidad APP Central" para todo el gobierno que aseguren la calidad de los proyectos y programas (BID, 2021a: 1).

Asimismo, las principales normas internacionales de contabilidad están buscando una contabilidad más precisa para el riesgo. Aunque todavía en 2016 se refería la inexistencia de normas de

contabilidad aceptadas ni obligaciones de declaración de datos fiscales de las APPs, lo cual hace complejo evitar que las APP se utilicen para esquivar los controles sobre el gasto o bien “para trasladar la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del gobierno” (Rebollo, 2016:15). Incluso ya se observan como un nuevo actor en el ciclo de revisiones (BID, 2021a: 51)

Limitaciones de las APPs

El análisis profundo y la experiencia acumulada a raíz de la aplicación de las APPs han moderado las grandes expectativas que se crearon por las bondades inherentes que se les atribuyeron en su origen. La experiencia y el análisis han dado cuenta de que, aunque prometen financiamiento barato, es probable que en muchos casos resulte más costoso que el que se erogaba bajo el esquema tradicional, de allí que es sólo cuando los mercados son eficientes y completos es cuando el costo del financiamiento público y privado puede ser igual (Makovšek y Moszoro: 2017: 1). La principal causa es que el sector privado requiere mayores tasas de retorno, lo que afectará a las finanzas públicas y, por ende, su capacidad para mantener los servicios existentes. Si bien el financiamiento privado permite proveer servicios públicos, también a largo plazo puede acumular pasivos. Además de que, dado el largo plazo de su contratación, los privados pueden realizar cambios en sus estrategias de inversión, en la propiedad o en la organización o por otros factores, asociado a ello la renegociación de contratos, que es oportunista, es uno de sus principales inconvenientes (González, Rojas, Arboleda *et al.*, 2014: 63; Hodge *et al.*, 2017b: 337).

En síntesis, pueden tener costos ocultos y resultados no previstos, al igual que otros mecanismos de mercado. Mientras que el problema a resolver, que es la transferencia al sector privado de deuda y riesgo, sólo se logra a corto plazo (CEFP, 2007). Y como se comentó antes, pueden ser utilizadas para eludir los controles

sobre el gasto, ya que su estructura permite trasladar la inversión pública fuera del presupuesto, y colocar la deuda fuera del balance del gobierno. Al final, el Estado es el que soporta la mayor parte del riesgo de las APPs y frecuentemente tendrá que enfrentar los costos (Akitoby *et al.*, 2007).

Callender y Johnston (2001: 25-26) explicaron que los contratos y las decisiones de asociación en realidad no parecen hacerse para satisfacer las necesidades de la sociedad, pues más bien están relacionados con los beneficios de mercado para las empresas, o con la solución de problemas financieros para el gobierno; el beneficio para la sociedad es muy discutible. De igual manera, aunque se afirme que el punto central de la asociación es el reparto equitativo de los riesgos y beneficios, la sociedad “permanece como materia de conjeturas en un mundo de eventos económicos que no se han revelado”. Desde la sociedad surgen preguntas como: ¿qué beneficios obtiene de las asociaciones?

Los argumentos sobre la utilidad y los objetivos de las APPs son encontrados. Por un lado, se promueven como la tercera vía o nuevo método para obtener financiamiento; por otro, se advierten sus potenciales efectos privatizadores, incluso se han calificado como un conducto a la privatización total, resultado de la desinversión que conlleva en los servicios y empresas públicas. Al tiempo que la introducción de intereses privados con una orientación más comercial tiende a ser incompatible con la prestación de servicios a los sectores sociales con menos recursos (Goldsmith y Turró, 2005: 250).

Cabe señalar que en estas modalidades de participación del sector privado no existen controles, como en su momento existieron en la concesión (vías de comunicación, minera, bancaria) cuando el Estado mantenía “la función de policía”, a partir de sólidas facultades de vigilancia respecto a las empresas concesionarias que no podían emitir acciones, obligaciones o bonos, ni siquiera

aumentar su capital sin la aprobación del gobierno (Ruiz, 1980: 32).

Los procesos de financiación de las APPs conllevan modificaciones en las relaciones entre sector público y sector privado que tienen efectos en la gestión de infraestructuras o en los servicios públicos (Acerete 2004, 14). A su vez, la reordenación de tareas entre los sectores público y privado que eran originalmente públicas, transforman el contorno que define a la Administración Pública, en la medida en que se involucran recursos públicos y bienes y servicios de interés general. En este sentido, también se ha resaltado que disminuye el control del sector público, esto sucede porque cuando se decide utilizar APPs se acepta tomar decisiones en conjunto y se pierde parte del control en la prestación de servicios (Legorreta, 2011: 14).

Efectos de la pandemia en las APP

Los impactos de COVID-19 en los proyectos de APP han dado cuenta de la fragilidad del riesgo financiero. Los principales efectos tienen dos manifestaciones:

1) Desde el nivel global. La crisis económica derivada de la pandemia disminuyó la inversión privada estimada para proyectos de infraestructura, por ejemplo, en 2020 fue 40% menor a la reportada en 2019. Frente a estas complejidades, Basilea ha apoyado la flexibilización de los requisitos para los bancos con el objetivo de mantener la oferta crediticia y mejorar la capacidad de absorción de pérdidas (BID 2021b, 23).

2) A nivel proyecto, con cuatro vertientes: a) menor demanda de estos activos; b) los proyectos que ya estaban en curso y los que se encontraban en renegociaciones, se vieron impactados en los cierres financieros; c) los proyectos en construcción se enfrentaron a restricciones de circulación, disponibilidad de materiales y mano de obra, por lo cual o se retrasaron o se canceló su ejecución,

aumentando así los costos para los concesionarios; y d) los proyectos en operación experimentaron presiones de liquidez como el caso de transporte de pasajeros debido a la menor demanda, mientras que en proyectos APP de energía, se generaron presiones de liquidez para las distribuidoras la falta de pago de las tarifas, por lo cual muchos proyectos tuvieron que reestructurar su financiamiento (BID 2021b, 23).

Aunque pueda ser de forma temporal, los efectos de la pandemia han puesto en estrés financiero a los operadores, lo que da cuenta de la fragilidad en torno al riesgo financiero. Además de que se perfilan cambios de largo plazo en torno a la demanda de transporte e infraestructura como resultado de la baja demanda en la medida que los viajes discretionales bajen por la persistencia de teletrabajo en los sectores de servicios y haya una mayor digitalización de servicios (BIDb, 2021: 39).

Entre los aspectos positivos se espera que el incremento de las restricciones fiscales de los gobiernos, incremente el interés de que el sector privado participe en el desarrollo de proyectos mediante APP. Además de que la pandemia ha dado cuenta de la necesidad de aumentar la inversión en el sector salud y mejorar la calidad de los servicios, incluso a través de APP (BIDb, 2021: 41).

Instituir o no las APPs

El establecimiento de APPs debe someterse a un enérgico escrutinio para determinar si constituyen una solución o aquilatar si potencialmente pueden convertirse en una fuente de problemas de negociación y renegociación de contratos, o de posteriores necesidades de creación de órganos reguladores que pueden ser más costosos en dinero y acciones de regulación gubernamental. De igual modo, no hay que confundirse visualizando la relación de APPs como una suerte de democratización donde el sector público-gubernamental ya no es el que tiene el monopolio de la prestación de servicios, pues como ya se ha anotado, los efectos hacia la

sociedad positivos o negativos no están claros. Además de que “socializa los costos y privatiza las ganancias” (Márquez citado en Mendoza, 2012).

Investigaciones recientes han puesto en la mesa de análisis el tomar en cuenta las teorías éticas antes de iniciar políticas públicas como las APPs, ya que potencialmente acumula deuda para generaciones futuras y crisis de déficit fiscal (Abeer y Ausloos, 2022).

Es necesario tomar en cuenta que la responsabilidad y la rendición de cuentas se tornan difusas, debido a los cambios que se producen en las modalidades de prestación de servicios. Al mismo tiempo, se deben considerar los múltiples factores que pueden ocasionar que la APP traiga servicios de baja o mala calidad, y considerarlos dentro de las previsiones ex ante y establecer mecanismos para que se puedan corregir. Ser escrupulosos en los procesos de concesión fomentando la transparencia para evitar que se presenten actos de corrupción en la asignación de contratos. No hay que dejar de lado que el fracaso de muchos proyectos de este tipo se ha asociado a la debilidad institucional (Goldsmith y Turró, 2005: 252).

En este marco la contabilidad es factor central para disminuir la opacidad de la información financiera. El análisis contable se debe realizar articulando la dimensión financiera con las dimensiones de carácter social, histórico, institucional y político. Estas ideas se han elaborado a partir de la teoría crítica que deja de lado el enfoque positivista de análisis de la contabilidad centrado en la norma, para poner en el centro la dialéctica racionalista de las relaciones de poder y la hermenéutica para interpretar la realidad. De este modo la contabilidad deja de considerarse una actividad técnica, desvinculada de las relaciones sociales más amplias para posibilitar que contribuya a la comprensión de conflictos entre los involucrados como son los empresarios, los trabajadores, el Estado, las corporaciones y otros actores; la regulación de las

relaciones de poder y el establecimiento de mecanismos de control tanto en el sector público como privado (Guao-Samper, 2020: 33-37).

Hay que considerar que en la operación de las APPs los asociados comparten recursos y tareas e intercambian información para la construcción de infraestructura y la prestación de servicios y que, en este mismo sentido, se tendrán que tomar decisiones conjuntas sobre diseño, mejora de los servicios, prestación y evaluación, pero que ante todo lo que debe primar es la búsqueda del interés público. Finalmente, contemplar la incorporación de mecanismos que no permitan que las APPs se utilicen para esquivar los controles sobre las finanzas públicas.

5. Conclusiones

En este documento se han referido ciertas condiciones que propician el surgimiento de formas de asociación con privados, ello se ha ilustrado con casos sobresalientes que se pueden ubicar en la historia, con el fin de establecer las diferencias con las APPs actuales en las que se subrayan los aspectos económicos, de financiamiento y de una relación equiparable entre los sectores público y privado por cuanto, a derechos y obligaciones, al menos en lo formal. Las nuevas APPs son exaltadas y se resaltan las ventajas de este tipo de contratos, no obstante, como se ha explicado, hay otros aspectos que considerar y tomar en cuenta para que efectivamente se constituyan como un medio conveniente para prestar servicios y construir infraestructura en una economía globalizada.

Las particularidades de APPs de nuestros días están asociadas a la manera en que se articulan los contratos en términos del rol que asume el asociado privado, que por su calidad de asociado se ubica en una posición de relación paralela en la toma de decisiones, de allí que la parte gubernamental no preside o decide.

Esto da cuenta de que la APP lleva implícito cambio en las relaciones entre el sector público y el sector privado que es necesario examinar, pues no sólo se concesiona o contrata la prestación de un servicio o la construcción de infraestructura, sino que con estas acciones también se traslada cierto grado de facultades en la toma de decisiones.

Y esto no es todo, sino que vuelve a poner en el debate la necesidad de reflexionar de nueva cuenta en torno a las posibilidades reales que ofrecen las APPs, o a examinar de manera muy cuidadosa cuáles son los sectores en los que su utilización efectivamente puede representar una ventaja con relación a la propia actuación del gobierno o bien a la contratación tradicional. En este análisis no se puede dejar de lado la alta complejidad contractual y de estructuración financiera que subyace en las APPs, lo mismo que los gastos asociados, que representan un alto coste de la financiación. Y es que esto constituye todo un entramado en el que el sector público tiene escasa o nula experiencia, poco o ningún personal preparado para llevar a cabo esta función que en ocasiones se contrata con consultorías. Hodge (*et al.*, 2017a: 337) señala que para ello los gobiernos necesitan capacidad administrativa e intelectual para entender y llevar a cabo sus procesos, y para monitorearlos y manejarlos durante su larga vigencia.

No hay que perder de vista que hay gran inexperiencia, pocos gobiernos cuentan con una práctica consolidada con APPs; que la rendición de cuentas es difusa respecto al modelo tradicional de prestación de servicios y que el operador privado, por diversas circunstancias como problemas de financiamiento, puede no cumplir sus compromisos iniciales, resultando de ello un mal servicio. Todos estos aspectos se potencian negativamente si los trasladamos a países en desarrollo.

Si bien las APPs son atractivas como inversiones de capital, el tiempo y experiencia han mostrado que el financiamiento para los proyectos depende de la disponibilidad de financiamiento que se ha visto particularmente afectado en su capacidad desde las crisis económicas y financieras de 2008, que han determinado que se restrinja, ante lo cual han sido las Instituciones Financieras Internacionales e incluso las instituciones gubernamentales de crédito las que están generando condiciones para proporcionar recursos financieros a las empresas privadas, lo cual anula inmediatamente la razón de existir de las APPs.

La necesidad de resolver problemas públicos con fórmulas novedosas es una tarea en la que se debe trabajar, pero cuidando que no se generen mayores complejidades en el camino, tal como ha sucedido con las APPs en las que la búsqueda de alternativas para el manejo del riesgo en muchos países ha hecho necesario el establecimiento de oficinas de APPs. En países europeos, se han tenido que establecer grupos de trabajo con expertos (“APPs Taskforces”) que actúan como centros de asesoramiento, que también se conocen como Unidades Centrales de APP, por lo regular vinculados a los Ministerios de Hacienda, para apoyar a los ministerios sectoriales y a las agencias, ello está cobrando fuerza en América Latina.

Lo anterior porque se han generado mayores problemas de control y coordinación, aunados al incremento de la deuda que por esta vía se coloca fuera de balance. Sin duda, un requisito básico para asumir esta forma de financiamiento sería capacitar específicamente en la materia a los servidores públicos que tengan a su cargo estas tareas y crear áreas específicas de análisis financiero de los proyectos y más aún, valorar la responsabilidad que conlleva el que gobiernos que tienen una duración de 3 a 6 años puedan firmar contratos por una duración de 30 o 40 años y, desde luego, considerar las condiciones de falta de solidez institucional que existen en muchos países emergentes y

finalmente, reflexionar si el móvil de la existencia de las APP que es el financiamiento que ofrece el asociado privado está cayendo en la más contradictoria paradoja de que, además de que las IFIs las financien, se considere que también lo tengan que hacer los gobiernos.

Referencias bibliográficas

- Acerete, José (2004), *Financiación y gestión privada de infraestructuras y servicios públicos. Asociaciones Público-Privadas*, Tesis Doctoral, Universidad de Zaragoza: Instituto de Estudios Fiscales.
- Akitoby, Bernardin *et al.*, (2007), *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- Al Yaqoobi, Abeer, and Marcel Ausloos (2022), An Intergenerational Issue: The Equity Issues Due to Public–Private Partnerships; The Critical Aspect of the Social Discount Rate Choice for Future Generations, *Journal of Risk and Financial Management* 15: 49. <https://doi.org/10.3390/jrfm15020049>.
- BID (2021a), *Las unidades APP centrales en América Latina y Caribe y su relación óptima con otras instituciones del gobierno*, Red de Análisis y Buenas Prácticas en Asociaciones Público-Privadas, BID.
- BID (2021b), “Financiamiento de Asociaciones Público-Privadas”, Documento para discusión No. IDB-DP-00898.
- Bodino, Juan (1992), *Los Seis Libros de la República*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, (1575).
- Blöndal, Jón (2005), “Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services”, en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, núm. 1, París: OECD.
- Bravo, Sergio (2018), “Las Sociedades de Propósito Específico en el financiamiento de inversiones”, en *Gestión*. Lima: Empresa Editora Gestión, disponible en: <https://gestion.pe/blog/inversioneinfraestructura/2018/04/las-sociedades-de-proposito-especifico-en-el-financiamiento-de-inversiones.html/> [23 de abril de 2020].

- Budina, Nina y Petrie, Murray (2005), “Managing and controlling fiscal risks”, en Cangiano, Marco *et.al.*, en *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*, USA: IMF.
- Callender, Guy y Johnston, Judy (2001), “Contracting between governments and the private sector: private haven or public risk?”, en Farazmand, Ali (Ed.), *Privatization or public enterprise reform?: international case studies with implications for public management*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Díaz, Jaime (2011), “Retos de la Colaboración Público-Privada para el desarrollo de Infraestructuras Públicas (PPP)”, en *Boletín Económico de ICE* núm. 3012, España: Ministerio de Economía, Industria y Competitividad.
- Duménil, Gérard y Lévy Dominique (2007), *Crisis y salida de la crisis, orden y desorden neoliberales*, México, FCE.
- García de Enterría, Eduardo (1972), *La administración española*, Madrid, Alianza Ed.
- Forrer, John *et al.*, (2010), “Public-private partnerships and the public accountability question”, en *Public Administration Review*, vol. 70, núm. 3, may-jun, USA: Wiley.
- Goldsmith, Hugh y Turró, Mateu (2005), “El papel de las instituciones financieras internacionales en el desarrollo de las asociaciones público-privadas”, *CLM. Economía*, núm. 6, España: Asociación de Economía de Castilla-La Mancha.
- González, Juan *et al.*, (2014), “Project Finance y Asociaciones Público-Privada para la provisión de servicios de infraestructura en Colombia”, en *Obras y Proyectos* núm. 16, Chile: Universidad Católica.
- Guao-Samper, Royman (2020), “Teoría crítica e investigación contable. El caso de la opacidad de la información financiera”, en *Actualidad Contable*, 23 (40), Venezuela: Universidad de los Andes.
- Guerrero, Omar (1990), “El Estado Majestuoso ante la Privatización”, en *Revista del Colegio*, año II, núm. 3.
- Guerrero, Omar (1994), *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*, México, UNAM.

- Guerrero, Omar (2004), “Estudio introductorio”, en Charles-Jean Bonnin, *Principios de Administración Pública*, México, FCE.
- Guttman, Robert (2009), “Introducción al capitalismo conducido por las finanzas”, en *Revista Ola Financiera*, enero-abril, México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, disponible en: http://www.olafinanciera.unam.mx/new_web/02/pdfs/Guttman-OlaFin-2.pdf, 8/marzo/2018.
- Hindelang, Steffen (2014), Investor-State Dispute Settlement (ISDS) and alternatives of Dispute Resolution in International Investment Law, in European Parliament's Committee, provisions in the EU's international investment agreements, Belgica: Unión Europea, disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534979/E_XPO_STU\(2014\)534979_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/534979/E_XPO_STU(2014)534979_EN.pdf), 19 oct/ 2018.
- Hodge, Graeme (2004), “The risky business of public-private partnerships”, en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 63, núm. 4, Australia: Wiley.
- Hodge, Graeme *et al.*, (2017a) "Introduction", Public-Private Partnerships: The Way They Were and What They Can Become, en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 76, no. 3, Australia: Wiley.
- Hodge, Graeme *et al.*, (2017b), “After the Ribbon Cutting: Governing PPPs in the medium to Long Term”, en *Australian Journal of Public Administration*, vol. 76, núm. 3, Australia: Wiley.
- ICSID (2003), *Regulations and Rules, International Centre for Settlement of Investment Disputes*, 15/Rev. 1 January, Washington, D.C: ICSID.
- Legorreta, Gabriela (2011), “Asociaciones Público-Privadas en la inversión pública”, en Documento de Trabajo No. 417, México: Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.
- Lomnitz, Claudio [Coord] (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*, México: Miguel Ángel Porrúa, CIESAS.
- Makovšek, Dejan y Moszoro, Marian (2017), “Risk Pricing Inefficiency in Public-Private Partnerships”, en *Transport Reviews*, vol. 38, No. 3, Reino Unido: Roudlege, disponible en:

- SSRN:<https://ssrn.com/abstract=2763123>, o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2763123>, 2 mayo/2020.
- Mendoza, Elva (2012), “Asociaciones público-privadas: nueva oleada de privatizaciones”, en *Contralínea*, México: Difusión de Información, S.A de C.V., disponible en: <https://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/2012/01/08/asociaciones-publico-privadas-nueva-oleada-de-privatizaciones/>, 5/sep/2018.
 - OCDE (1997), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
 - OECD (2010), *Dedicated Public-Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures*, Paris: OECD.
 - Real Academia Española (1770), *Diccionario de la lengua castellana compuesto por la Real Academia Española*, Tomo primero. A-B. Madrid: Joaquín Ibarra.
 - Ramallo, Juan (2007), El control externo en las nuevas formas de colaboración público-privada, Seminario “El control externo de las Administraciones Públicas”, Audiencia de Cuentas de Canarias, España: Universidad de Verano de Maspalomas.
 - Ruiz, José (1980), *La empresa pública: un estudio de derecho sobre México*, México: INAP.
 - Shaoul, Jean (2009), “The political economy of the private finance initiative”, en Arestis Philip and Sawyer, Malcom (Eds.), *Critical Essays on the Privatisation Experience*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
 - S&P Global (2004), ARCHIVADO: Criterios para el análisis de los aspectos legales de las bursatilizaciones mexicanas respaldadas por activos crediticios o financieros de Standard & Poor's, Nueva York: Standard & Poor's. Disponible en: https://www.standardandpoors.com/es_LA/web/guest/article/-/view/type/HTML/sourceAssetId/1245301753113 [15 oct/ 2018.
 - Tena, Antonio (2011), *La titulización de activos como instrumento para la financiación de infraestructuras en España*, Tesis doctoral, España: Universidad Politécnica de Madrid.

- Toqueville, Alexis (1998), *El antiguo régimen y la revolución*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Varela, Carlos (2007), *El estatuto jurídico del empleado público en el Derecho Romano*, Madrid: Kykinson, S.L.
- Vicher, Diana (2015), “El desarrollo estatal y municipal ante el desafío de la deuda pública”, en Reyes, José (Coord.), *Sector Financiero: Desafío para el desarrollo económico en épocas de financiarización*, México: Plaza y Valdés.
- ----- (2017a), “Bienestar público o financiarización: contratos, consultorías, asociaciones público privadas y compras públicas”, *Ola Financiera*, Vol. 10 núm. 28, sept-dic, México, UNAM.
- ----- (2017b), “Contratación y empresas públicas: efectos en la administración pública, en *Reorganización Financiera en Asia y América Latina en el periodo de Poscrisis*, México, UNAM.
- Wang, Huanming *et al.*, (2018), “Public-private partnership in Public Administration discipline: a literature review”, en *Public Management Review*, 20(2), Reino Unido: Taylor y Francis Ltd.
- Wettenhall, Roger (2003), “The rhetoric and reality of public-private partnerships”, en *Public Organization Review: A Global Journal*, vol. 3, núm. 1, Holanda: Kluwer Academic Publishers.
- World Bank (2012), *Public-private partnerships. Reference Guide*, Washington, DC: World Bank Institute.
- Yin, Wang (2009), “The challenge of public-private partnerships: Learning from international experience. A broken fantasy of public-private partnerships”, en *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 4, julio-agosto, USA: Wiley.
- Al Yaqoobi, Abeer, and Marcel Ausloos (2022), An Intergenerational Issue: The Equity Issues Due to Public–Private Partnerships; The Critical Aspect of the Social Discount Rate Choice for Future Generations. *Journal of Risk and Financial Management*, 15-49.

Recibido: junio 13/ 2021

Aceptado: septiembre 21/ 2021