

I. ANTECEDENTES

México se encuentra rezagado en inversión en infraestructura pública en comparación con otros países Latinoamericanos. Por ejemplo, a principios de la actual década, en tanto que la inversión total en infraestructura y mantenimiento (transporte, agua, saneamiento y electricidad) fue alrededor de 6 por ciento del PNB en Chile y Colombia y de 3 por ciento en Brasil, en México ésta alcanzó apenas el 1 por ciento, porcentaje que se ha mantenido prácticamente inalterado hasta 2005.¹

Para que México logre niveles de cobertura y calidad de infraestructura comparables a Corea del Sur, debería invertir anualmente el 2.6 por ciento de su PNB durante los próximos 20 años. Esto le permitiría aumentar el crecimiento económico en 3.2 por ciento adicional por año.² Sin embargo, es difícil sustentar un aumento del presupuesto público para enfrentar el déficit en infraestructura considerando la necesidad de asignar recursos públicos a otras áreas de mayor urgencia social. No obstante, postergar la inversión en infraestructura implicaría restringir la competitividad y el crecimiento económico del país.

La descentralización fiscal impulsada en el país principalmente durante el primer lustro de los años 90 se dio en el marco de una profunda reestructuración del estado que rompió con inercias y prácticas desempeñadas desde hacía varias décadas atrás. Durante este periodo tuvieron lugar privatizaciones que reducían la actividad productiva del Gobierno Federal, disminuyó la regulación productiva, se propició la apertura de los mercados hacia el exterior, se impulsó la atracción de inversión extranjera y se dio una importante apertura a la participación de la inversión privada en la infraestructura pública.

Esta reforma fiscal se enfocó sustancialmente a la redistribución, entre los gobiernos Federal y de los estados, de la administración de los recursos públicos y, por lo tanto, de las responsabilidades de su aplicación, de la descentralización de funciones anteriormente concentradas en el Gobierno Federal, de la transferencia de responsabilidades en materia de gasto y en la coordinación fiscal de los estados con la federación.

La estrategia de descentralización puso en manos de los estados varias de las responsabilidades de provisión de infraestructura y servicios en sectores como salud, educación y transporte. Históricamente, el desarrollo de la infraestructura ha sido muy desigual entre los distintos estados del país y ni siquiera los estados más avanzados cuentan con los recursos financieros, la capacidad institucional y técnica, y los marcos legales y regulatorios necesarios para asumir cabalmente estas tareas.

¹ Datos de Nadbank.

² World Bank (2005). Mexico: Infrastructure Public Expenditure Review (IPER).



En 2004 los ingresos estatales provenientes de las participaciones federales representaron cerca del 90% de sus ingresos totales (Anexo 1) lo cual los hace altamente dependientes de los ingresos canalizados por el Gobierno Federal. En este marco hay estados donde las participaciones representan menos del 80% de los ingresos totales como es el caso de Puebla y otros donde representan más del 96% como en el caso de Oaxaca. Por otro lado, la canalización de recursos etiquetados por parte del Gobierno Federal a través de sus dependencias para ser aplicados directamente en los estados, ha generado propiciado que estas acciones sigan siendo tomadas a nivel central sin que los estados puedan tomar decisiones sobre la aplicación de los mismos (Ortega, 2004).

En este contexto los estados tienen la necesidad de explorar mecanismos alternativos para cubrir el déficit de infraestructura pública y garantizar servicios públicos cada vez con mayores niveles de calidad.

En varios países se han analizado fuentes alternas de financiamiento mediante los mecanismos conocidos como Asociaciones Público-Privadas (APP's). La característica principal de este tipo de mecanismos es la participación de un inversionista privado que asume compromisos y responsabilidades en el desarrollo de infraestructura y sus servicios relacionados, incluyendo el uso de recursos propios, así como en su operación y mantenimiento por un determinado número de años. A cambio de esta participación, el inversionista recibe una remuneración por la disponibilidad y/o utilización del activo por parte del gobierno y/o de los usuarios.

La experiencia internacional indica que los proyectos APP permiten:³

- Fomentar un uso más eficiente del gasto público,
- Potenciar recursos para inversión en otras prioridades sociales y,
- Favorecer la provisión de mejores servicios públicos y promover la inversión privada y la innovación en el desarrollo de proyectos públicos de infraestructura.

Desafortunadamente, el BID considera que los esquemas APP en la mayoría de los países de América Latina a nivel subnacional se ven obstaculizados por la carencia de un marco legal e institucional apropiado, así como por una insuficiente capacidad institucional y técnica para promover, estructurar e implementar la participación privada en los proyectos de infraestructura.

³ Ver Savas (2000), Fitzpatrick (2006), Esteban (2006), Standard and Poor's (2004) y FMI (2004)



A pesar de contar con una razonable calificación crediticia soberana del país, su sólida estabilidad macroeconómica y su capacidad de atracción de inversión extranjera, la participación privada en infraestructura en México es menor en términos relativos a la que se ha dado en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Dadas sus características, México es uno de los pocos países en desarrollo que puede, con relativa facilidad, atraer financiamiento privado para infraestructura. Esta situación se ve reforzada gracias a la madurez creciente de inversionistas institucionales que ha permitido una mayor demanda de instrumentos de deuda en moneda local a lo largo de la curva de rentabilidad (*yield curve*). Recientemente, este contexto está siendo aprovechado por gobiernos estatales, que pueden ofrecer instrumentos de deuda para financiar sus necesidades, y por inversionistas privados que cuentan con mayores opciones para diversificar su portafolio.

En cuanto al marco legal, el Gobierno Federal ha definido y ajustado un marco normativo que impulsa y regula mecanismos de Asociación Público-Privada (APP), tales como los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), los proyectos otorgados en concesión, los esquemas de aprovechamiento de activos, etc. En el caso de los esquemas PPS, un inversionista proveedor privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a las dependencias y entidades del sector público. Las iniciativas legales antes referidas establecen las reglas y los principios que gobiernan la realización de PPS en México, facilitando así la celebración de contratos de largo plazo y brindando a los inversionistas involucrados certidumbre sobre el cumplimiento de las obligaciones contractuales del estado.

Durante la administración pasada, el gobierno federal llevó a cabo los primeros Proyectos de Prestación de Servicios entre los que destacan el Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío construido en la ciudad de León, Guanajuato, las carreteras federales libres de peaje Querétaro-Irapuato e Irapuato-La Piedad así como la Universidad Politécnica de San Luis Potosí.

Si bien a nivel Federal el esquema de APP se encuentra en una etapa de desarrollo creciente dentro de la modalidad PPS, la mayoría de los estados no cuentan con un entorno legal y regulatorio apropiado para su implementación a nivel local de esquemas de APP. Asimismo, se vislumbra una insuficiencia en términos de capacidad institucional y técnica que impide que las autoridades desarrollen herramientas para identificar, evaluar, priorizar, estructurar, diseñar y promover los proyectos APP.

Con el objeto de acelerar la provisión y calidad en los servicios públicos provistos a los usuarios, brindar certidumbre a los inversionistas, con la puesta en marcha de los proyectos de APP a un costo atractivo desde la óptica de las



políticas públicas, los estados deben necesariamente establecer marcos legales robustos y adecuados para asignar en forma eficiente los riesgos entre las partes involucradas. En este sentido, la adopción de políticas y leyes que fomenten la participación privada en la provisión de infraestructura y servicios públicos permitiría a los estados reforzar su capacidad de atender a las necesidades de su población.⁴

⁴ Como se analiza más adelante entre los Estados que han tomado medidas en este sentido resaltan los casos del Estado de México, Oaxaca, Durango, Nayarit, Guanajuato y, recientemente, Tabasco, Chiapas y Aguascalientes.