

LEÓN, GUANAJUATO A 27 DE FEBRERO DE 2023.

Asunto: Solicitud de Registro de Tesis.

**DR. EDUARDO PEREZ ALONSO**  
**DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO**  
**UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO**

Presente

El(la) que suscribe CÉSAR AUGUSTO OSORNIO ZAPIAIN alumno(a) egresado(a) del programa académico de MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA de la División de Derecho, Política y Gobierno de la Universidad de Guanajuato, por este conducto me permito solicitar sea **aceptada y registrada** en esa División a su digno cargo el trabajo de tesis titulado:

**Retos y oportunidades del modelo de Asociación  
Público-Privada en México.**

Cabe mencionar que propongo como mi Director(a) de Tesis al Doctor JOSÉ DE JESÚS RAMÍREZ MACÍAS, quien firma de aceptación del cargo.

Sin otro en particular reciba de mis consideraciones la más alta y distinguida.

Atentamente,

Alumno(a): **Coordinación de Titulación** Vo. Bo. Director(a) de Tesis Propuesto:

LIC. CÉSAR AUGUSTO OSORNIO ZAPIAIN

Atentamente:  
Dr. José de Jesús Ramírez Macías  
Profesor-Investigador  
Universidad de Guanajuato



Guanajuato, Gto., 25 de abril de 2023

Oficio DDPG/CSTyEC/237-23

**LIC. JUAN BARDO RODRIGUEZ DE LA VEGA**  
**COORDINADOR DE ASUNTOS ESCOLARES**  
**CAMPUS GUANAJUATO**

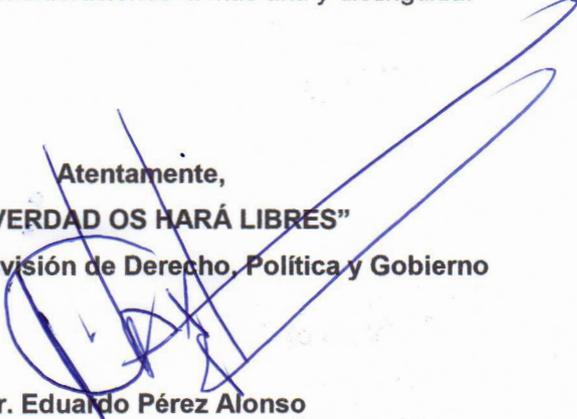
Con fundamento en los artículos 62 fracciones I, II inciso b) y IV, 68 y demás relativos y aplicables del Estatuto Académico, por este conducto **HAGO CONSTAR** que el alumno (a) **CÉSAR AUGUSTO OSORNIO ZAPIAIN** ha cumplido íntegramente con los requisitos académico-administrativos necesarios para que le sea autorizada la sustentación de su examen para la obtención del grado de **MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** bajo la modalidad de **TESIS**.

Sin otro en particular, reciba de mis consideraciones la más alta y distinguida.

Atentamente,

**"LA VERDAD OS HARÁ LIBRES"**

Director de la División de Derecho, Política y Gobierno

  
Dr. Eduardo Pérez Alonso

**CAMPUS GUANAJUATO**  
**DIVISIÓN DE DERECHO, POLÍTICA Y GOBIERNO**

Lascuráin de Retana No. 5, Centro: Guanajuato, Gto., México; C.P. 36000  
Teléfonos: (473) 732 00 06 ext. 3092 y 3099

[www.ddpg.ugto.mx](http://www.ddpg.ugto.mx)



# Universidad de Guanajuato

División de Derecho, Política y Gobierno

## **Retos y oportunidades del modelo de Asociación Público-Privada en México.**

Tesis

Que para obtener el grado de Maestro en  
Administración Pública

Presenta

Lic. César Augusto Osornio Zapain

Director

Dr. José de Jesús Ramírez Macías

León, Guanajuato

Febrero, 2023

## *Agradecimientos*

*Si la lucha es inevitable, que sea con entereza. Pero sobre todo, cuando haya paz, que nunca falte la conciliación.*

*Gracias a mi esposa Valeria Rodríguez por su invaluable impulso a mis proyectos tanto académicos como de diferente índole. De igual forma agradezco a los Doctores José de Jesús Ramírez Macías, Macarena Orozco Martínez, y Dr. Guillermo Rafael Gómez Romo de Vivar, a las Maestras Angélica Del Razo y Landín, por su tiempo pero sobre todo por abrir su conocimiento generosamente. Su dedicación transforma personas como un servidor y con el tiempo, seguramente, a nuestro entorno también.*

# Contenido

<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DEL MODELO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (APP). ....</b>	<b>7</b>
1.1.- Las APP en el marco del proceso contemporáneo de reforma en el Sector Público. ....	7
1.2.- Modelos de Reforma Administrativa. ....	12
1.3.- El Modelo de reforma en Argentina. ....	12
1.4.- El Modelo de reforma en Japón.....	14
1.5.- Estrategias para las reformas: La Innovación en el Sector Público. ....	16
1.6.- Las Asociaciones Público-Privadas como instrumentos de reforma e innovación. ....	24
2.- La implementación de los instrumentos de reforma. ....	25
<b>CAPÍTULO II.- DILEMAS DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS APP. LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA. ....</b>	<b>29</b>
2.1.- El caso del Plan de Intercambiadores de Madrid.....	29
2.2.- Marco Legal e institucional del proyecto. ....	37
2.3.- La decisión de utilizar el modelo de Asociación Público-Privada.....	43
2.4.- Aspectos claves en el proceso de Licitación. ....	44
2.4.1.- Contexto de la Licitación. ....	44
2.4.2.- El Diseño Contractual-Financiero y el Reparto de riesgos. ....	48
2.4.3.- Estándares de servicio e incentivos a la calidad. ....	52
<b>CAPÍTULO III. DILEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LAS APP. LA EXPERIENCIA MEXICANA. ....</b>	<b>57</b>
3.1.- El caso del Complejo Administrativo Municipal de Tlajomulco de Zúñiga Jalisco. ....	58
3.2.- Marco Legal e institucional del proyecto. ....	64
3.3.- Factores que motivaron la elección del modelo de Asociación Público-Privada. ....	71
3.4.- Claves del proceso de licitación respectivo. ....	73
3.4.1-Contexto de la licitación. ....	73
3.4.2.-El Diseño Contractual-Financiero y el Reparto de Riesgos. ....	75
3.4.3-Constitución y estructura del fideicomiso administrador de los ingresos del proyecto. ....	82
<b>CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES. ....</b>	<b>84</b>
1.-Sobre el Intercambiador de Madrid.....	84
2.-Sobre el Complejo Administrativo Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco. ....	86
3.-Comentarios finales. ....	88
<b>Referencias .....</b>	<b>90</b>

## INTRODUCCIÓN

En el curso de los años, los diferentes sistemas de organización social han evolucionado de acuerdo a las características contextuales de cada uno de los organismos, por lo tanto, las políticas que se generan respecto a la administración social de los recursos se modifican según las necesidades situacionales que presentan. La presente investigación muestra ejemplos de instrumentos administrativos que se han utilizado en países como España y México con el propósito de mejorar el desempeño en su respectivo gobierno y su relación con la ciudadanía, lo que a la vez ha impulsado la creación e innovación de reformas administrativas, como en el caso de Argentina, donde la primera reforma en 1990, con características estructurales, modificó las relaciones con la sociedad civil, y se identificó como parte de su transformación en aspectos como la privatización, descentralización, desregulación y desmonopolización, promoviendo la profesionalización, la participación de la población, la reducción de gastos públicos y la creación de asociaciones sindicales, entre otros, sin embargo, un alcance a gran escala no se visualizó en el diseño de esta reforma, por lo que en el año 2000 se genera un Plan de Modernización Estatal (Conicet, 2021) dado el desgaste a la legitimidad y la crisis con la que se minaron mayores posibilidades de expansión económica.

Toda creación o cambio en las reglas gubernamentales implica tiempo y análisis de las nuevas propuestas, buscando siempre la solución de problemáticas encaminadas al bien común, ya que, no sólo consiste en la aplicación de las normativas y reglamentos para un presente inmediato, sino también determinar el rumbo social que se dará al implementar estos cambios en las reformas, puesto que con su aplicación en los diferentes niveles socioeconómicos, se busca beneficiar la movilidad social y brindar nuevas y mayores oportunidades mediante la mejora de la Gobernanza y la colaboración con instituciones privadas para el desarrollo de proyectos con enfoques disruptivos, los cuales se diseñan desde una óptica amplia y crítica, evitando los mismos vicios y conflictos de intereses que se presentan en ocasiones en modelos tradicionales.

Una de las innovaciones en los instrumentos de las reformas, son las Asociaciones Público-Privadas, (APP) colaboraciones que no son del todo nuevas en México, la integración entre estos dos sectores no ha sido del todo armónica ya que, en la mayoría de los casos, las responsabilidades por incumplimiento del agente privado culminan en la irremediable obligación del estado para rescatar el servicio concesionado, que independientemente de las áreas de oportunidad, la colaboración en conjunto se ha visualizado como una valiosa oportunidad para la ampliación de infraestructura estratégica a la ya existente. De esta manera, el gobierno ejerce sus facultades de regulación al coordinar el desarrollo de la obra o servicio, o bien sancionando cuando sea necesario para asegurar el cumplimiento de dicho proyecto.

Tanto en México como en otros países, se ha generado innovación mediante la utilización de las APP, como en el caso de Madrid, España; donde además de licitaciones en infraestructura, se implementó el plan de intercambiadores en el transporte público financiado bajo el modelo de concesión de obra pública, permitiendo con ello atender las necesidades de la población de la zona central, urbana, metropolitana y regional, la cual demandaba ya soluciones debido al crecimiento de la población, identificando la que trabaja en el municipio de Madrid y debe desplazarse desde la periferia.

Otro caso a retomar es el Proyecto de Prestación de Servicios (PPS) que se implementó en Tlajomulco, Jalisco, México, donde el aumento poblacional genera la necesidad de brindar mejores servicios públicos a la ciudadanía, por lo que el PPS fungió como un instrumento para conseguir un gasto público más eficiente en infraestructuras sociales y en suministro de servicios públicos. Las necesidades, problemáticas y áreas de mejora situacionales y contextuales que se presentan al implementar nuevas iniciativas, propician un ajuste normativo como en el caso de la emisión de la Ley de Asociaciones Público Privadas de México en 2011, en la cual se marcan nuevos hitos, como la necesidad de transferir los riesgos que conllevan los proyectos hacia el sector privado, entre otros ajustes que con la experiencia se han identificado y generan una constante evolución y adecuación en las reformas.

En este sentido, se aprecian los mecanismos e instrumentos que se generan para que las administraciones gubernamentales puedan implementar proyectos multianuales que atiendan demandas ciudadanas como soluciones a sus exigencias y necesidades. Estos proyectos que, en la mayoría de los casos, al contar con periodos de tiempo financieros y cambios de administración cortos no permiten una planeación con proyecciones multianuales, por lo que el Proyecto de Prestación de Servicios como parte del esquema en el mecanismo de las Asociaciones Público Privadas es una alternativa dentro de las administraciones gubernamentales. De acuerdo a un análisis de dichas alternativas, se podría identificar cuál es la mejor solución, partiendo siempre de la definición de la problemática y necesidades que se han detectado, evaluando a la vez las posibilidades y factibilidades de la autoridad para llevarlas a cabo.

Con este enfoque de eficacia en la gestión de los servicios públicos, el presente trabajo comienza por la aproximación al proceso por el que se originan y establecen generalmente las reformas administrativas. Lo anterior, con la finalidad de desenvolver la conducta que presentan los gobiernos, en ocasiones motivada por necesidades urgentes o por intereses de la arena política, que los lleva a establecer estas reformas para dar atención a dichos requerimientos. En este orden, se

conocerán los casos de los modelos de reforma aplicados tanto en Argentina en 1990, como en Japón en el año 2000.

De igual forma, se presentarán dos experiencias concretas relativas a la implementación de modelos innovadores para la oferta de los servicios públicos, como lo es el intercambiador de transporte en Madrid y el Complejo Administrativo Municipal de Tlajomulco de Zúñiga en Jalisco. Ambos, seleccionados para este análisis debido a las semejanzas en la implementación de dichos modelos, cuentan con el reconocimiento como experiencias de alto valor por entidades internacionales como el Banco de Desarrollo de América Latina. De esta forma, se expondrán finalmente tanto los hallazgos como las recomendaciones derivadas de las dos experiencias antes mencionadas, en los que además de encontrar similitudes en sus buenas prácticas, con independencia de la gran diferencia en sus latitudes, también muestran el ADN administrativo o enfoque de gestión pública que los orienta desde su génesis.

# CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DEL MODELO DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA (APP).

## **1.1.- Las APP en el marco del proceso contemporáneo de reforma en el Sector Público.**

Para abordar desde los cimientos de la compleja arquitectura institucional o proceso por la que se diseñan, planean, ejecutan y evalúan las diferentes reformas dentro del Sector Público, es importante señalar que las reformas no siempre siguen un proceso ordenado y lógico; esto porque, en primer término, las iniciativas de reforma no necesariamente son un proceso en sí. Se reconoce que son los contextos políticos, sociales y económicos los que provocan el impulso de estos cambios en las administraciones gubernamentales; por lo que, podemos encontrar esfuerzos de todos tipos en el ánimo de realizar dichas implementaciones, sin que esto implique necesariamente un proceso planeado y en ocasiones hasta consciente. Las administraciones no se abocan concretamente en los modelos o cánones de la implementación en políticas o servicios públicos existentes en la literatura, sino en instrumentos determinados, partiendo de la realidad en la que se encuentran y a la que quieren llegar, son más herramientas situacionales, es decir, en las que no necesariamente se cuenta con un manual o protocolo. Desde luego, no es intención de este análisis tocar escenarios políticos, pero definitivamente los instrumentos de reforma y su implementación sí tienen un impacto en el mismo.

Para autores como Dussauge y Pardo (2018) el concepto de instrumento de reforma administrativa en los textos de política pública se refiere a los términos específicos de instrumentos de política o instrumentos de gobierno (Salamon, 2002). Durante el proceso de diseño de políticas públicas, los instrumentos de reforma sirven como mecanismos específicos que permiten llevar a cabo y ejecutar las actividades del gobierno. Por ello, los instrumentos pueden ser utilizados ya sea por separado o en combinación, partiendo de la conveniencia que generen con respecto a un problema, servicio público específico o en el área de política pública en particular en la cual se busque intervenir.

La utilización del término instrumento en Dussauge y Pardo (2018), permite situar la discusión sobre el tipo de reformas administrativas en un nivel de agregación menos extenso que aquel que se podría utilizar para los cambios en modelos de reforma. Con la intención de enfrentarnos a los problemas de organización y gestión del sector público, los instrumentos permiten ponderar diferentes mecanismos de acción pública en particular, mientras que el uso de modelos o esquemas generales de mejora y modernización, sólo nos dan un margen de comprensión entre las diferentes etapas administrativas. Ello da cuenta de una visión dual en la que, el

Estado es el protagonista de las reformas, pero a la par, también decide cómo y a través de qué instrumentos puede potenciar la mejora de estructuras, operación y diferentes servicios.

Como elementos con valor agregado a los instrumentos de reforma, también encontramos la innovación y la gestión del desempeño de los gobiernos, ya que, con ellos puede transformarse el enfoque en primer término y también la gestión interna de los servicios. Dussauge y Pardo (2018), destacan como ejemplo de ellos, a los denominados nudges, los cuales son estrategias gubernamentales que consisten en realizar empujones decisorios a la población, con la finalidad de que tomen decisiones más racionales, es decir, los gobiernos utilizan este cambio de enfoque conductual con la finalidad de realizar gestiones administrativas en forma disruptiva a los modelos generalmente establecidos.

Para entender y mejor aún prever los alcances de las propuestas modernizadoras que un gobierno se plantee, es necesario analizar la aparición y el funcionamiento de estos instrumentos. El tema es particularmente importante en el caso de aquellos instrumentos de reforma cuya operación se delega a terceros, ya sea por completo o en situaciones donde el gobierno les comparte la realización de algunas tareas o responsabilidades en específico, como es el caso en el sector industrial, educativo, social, salud, bancario, financiero, obra pública, organizaciones no gubernamentales y civiles. En este esquema, delegar no significa desaparecer a los actores gubernamentales dentro de la gestión, lo cual en tal caso constituiría una privatización, sino que en estricto sentido sólo se delegan funciones en manos de terceros.

En un estudio hecho por Salamon (2002) manifiesta que, las agencias públicas eran responsables del 40% de la actividad y el 60% se estableció en manos de otras agencias no gubernamentales, con estos cambios se dan repercusiones directas no sólo en la forma de gestión de los gobiernos, sino también en la rendición de cuentas al respecto, si por un lado los nuevos instrumentos modifican el enfoque, la visión, la lógica de decisión, los procesos, los tiempos y la distribución de las tareas entre diversos actores, en contrapartida crean nuevos desafíos principalmente respecto al desarrollo de las tareas, la provisión de servicios públicos y las formas, que en rigor deben ser efectivas, al rendir cuentas sobre sus resultados.

En otro punto, en las áreas de mayor oportunidad y en las reformas bajo el enfoque de la administración tradicional, (que busca simplemente la satisfacción de la misma,) se encontraron temas como lo son el reclutamiento, la presupuestación y el cumplimiento de metas. Podemos decir que esta situación se mantiene por el hecho de que aún se sigue la tendencia que surgió alrededor de los años ochenta con respecto a modelos de Estado y sus respectivas reformas administrativas, en estas, se priorizaron temas como la Gobernanza, por ejemplo, que dedicó sus

esfuerzos a conceptos de rendimiento y la colaboración, como mencionan Dussauge y Pardo (2018). Sin embargo, se cree que para elevar la eficiencia gubernamental y su vinculación con los ciudadanos, es fundamental entender los nuevos procesos de cambio relativos a instrumentos de reforma administrativa en particular, ya que si bien los modelos tradicionales, es decir, aquellos que siguen patrones enfocados principalmente a satisfacer una necesidad y que son mayoría en la actualidad, parten de una reflexión que busca mejorar la comprensión de lo que implican las propuestas de reforma, es necesario también considerar el enfoque en el que se mejora el desempeño del gobierno y su relación con la ciudadanía.

Para Salamon (2002), a propósito de los mencionados instrumentos de gobierno, se aborda el concepto como una caja de herramientas surgida de las transformaciones que ha venido sufriendo el Estado hoy en día. En ellas queda manifiesta la necesidad de los gobiernos por contar con este prontuario de herramientas no sólo para definir la forma en que operará, sino también la forma en que se relacionará con la sociedad. Por lo anterior, el acercamiento a los instrumentos de reforma implica tratar de entender en primer término, cómo ha cambiado el papel del gobierno, el tipo de mecanismos por medio de los cuales opera, y finalmente analizar aquellos con los que pudiera alcanzar el mayor impacto posible.

En este contexto, el análisis de los instrumentos puede organizarse de la siguiente manera:

- En primer término, asumiendo el concepto de gobierno extendido o ampliado, dentro de un esquema que privilegia la colaboración con otros actores o agentes;
- En segundo lugar, un cambio de enfoque disruptivo en el que los servicios se diseñen partiendo de las herramientas que puedan emplearse, y no desde la óptica de las estructuras institucionales que históricamente reflejan los mismos vicios y sus consecuentes resultados;
- Y finalmente, una detección fina de margen de discrecionalidad en las funciones, detección de conflictos de intereses e ineficacia.

En este escenario, el papel protagónico dentro del servicio público se traslada de las grandes secretarías de estado (entidades y dependencias por igual), regidos por estrictas lógicas verticales y jerárquicas, a un esquema en el que los actores públicos establecen redes de interdependencia organizacional con el sector privado o social. El gobierno sin duda podrá ganar aliados cediendo, a cambio, parte del control que tiene originalmente sobre las acciones públicas a su cargo. Hay un intercambio de actividades gubernamentales, en las que se concede importancia a fortalecer las relaciones con terceros, y en general con aquellos actores diferentes de su contexto administrativo.

La interdependencia entonces, se convierte en una prioridad para la gestión gubernamental, así como el esquema de reformar su administración, reconociendo después de tantos ensayos que, el aparato público no puede hacer por sí solo todo lo necesario, debiéndose acompañar y apoyar de diferentes actores de la sociedad. En este ejercicio, se comienza a vislumbrar un importante entramado de redes diversas al típico aparato burocrático, las cuales, subrayadas con precisión en Dussauge y Pardo (2018), tienen las siguientes características:

- a) Pluriformes, son aquellas que agrupan un gran número de entidades, así como formatos de las mismas. Estas redes por su propia naturaleza, conformadas por marcadas diferencias entre unos y otros actores, requieren de un alto nivel de coordinación entre las mismas, ya que si bien son aptas para la colaboración entre sí, no necesariamente dominan el tipo de colaboración gubernamental ni conocen a profundidad las actividades que realizan unas y otras respectivamente;
- b) Autoreferenciadas, siendo aquellas en las que quienes conforman la red, cuentan con diferentes intereses y en consecuencia abordan sus gestiones o negociaciones desde su propia perspectiva y objetivos. Como ejemplo típico podemos señalar al proyecto de prestación de servicios;
- c) Dependientes entre sí, pero en planos desiguales, siendo aquellos en los que los actores gestionan en un contexto de interdependencia, pero con una marcada diferencia no sólo en el plano o dimensión sino en la urgencia en la búsqueda de sus objetivos. Por ejemplo, el caso de las oficinas con funciones desconcentradas.
- d) Dinámicas, siendo aquellas que se caracterizan por promover de manera permanente el cambio, aplicado comúnmente o referenciado como innovación en procesos. En este caso podemos hablar de los nudges.

Entonces, los instrumentos se presentan como recursos realmente útiles para estructurar las redes mencionadas, ya que permiten incidir en el cambio del paradigma histórico que opone lo público a lo privado, ubicándose en el ámbito público más privado/social, superando esta lucha preconcebida entre lo no lucrativo y lo lucrativo. Se estaría en un escenario en donde los reflectores no están dirigidos a la acción pública sino al interés público, lo que rompe el esquema de competencia en el que vive sobre todo la iniciativa privada para dar paso a la importancia de la colaboración y el liderazgo compartido, y a la negociación y persuasión en lugar del control que deriva de la protección de intereses individuales: “se pasa del énfasis en el control al énfasis en el desempeño” (Salamon, 2002a; citado en Dussauge & Pardo, 2018 p. 39).

Es de esta manera que se plantea un listado de mecanismos que han ido surgiendo como respuesta a las transformaciones del Estado contemporáneo, pero que a la vez se vuelven parte de una caja de herramientas a la cual los gobiernos pueden recurrir al momento de definir la forma de operar y relacionarse con la sociedad. Del mismo modo, pueden entenderse los instrumentos del gobierno como parte de una caja de herramientas a partir de la cual los tomadores de decisiones pueden seleccionar una u otra, dependiendo del problema a tratar o de la solución que se busque. (Hood y Margetts, 2007; citado en Dussauge & Pardo, 2018). Cabe mencionar que, dentro de los mecanismos para dar respuesta a los cambios, estos son orientados por criterios de orden político, a efecto de potenciar su desarrollo y aplicación si se acompaña de recursos tecnológicos como grandes aliados de todo instrumento de gobierno.

Salamon (2002), además de su aportación con la lista de mecanismos que caracterizan la tarea de gobernar (gobernanza), se refiere también al gobierno directo e indirecto, con ejemplos como la regulación económica, los subsidios, los préstamos, los seguros y los vales. Es entonces importante estructurar el análisis de la siguiente manera: usar el lente de una nueva forma de realizar reformas administrativas, disruptiva podríamos aventurarnos a calificar, por el hecho de que genera un amplio espectro de la forma de realizar el diseño y los respectivos procesos de implementación de ellas. En este contexto, los instrumentos se pueden definir de la siguiente manera (Dussauge & Pardo, 2018):

- a) Como mecanismos de orden general que van a seleccionarse guiados por la necesidad de intervenir para solucionar o enfrentar problemas de manera estratégica.
- b) considerar también que los instrumentos son mecanismos seleccionados por los gobiernos, siempre dinámicos en cuanto a la interrelación o incluso dependencia de la participación de actores privados y sociales, entre otros ajenos a la administración pública.

En ambos escenarios, se observan formas particulares de clasificación, las cuales llevan a reflexionar en una gama de instrumentos que no se limitan por los confines del aparato administrativo, y que permiten a los gobiernos perseguir sus objetivos (de reforma) de una forma acotada sin tener que aproximarse siempre desde una lógica estructural/institucional tradicional. Finalmente, los instrumentos continúan en aumento y en evolución también, presentando diferentes complejidades técnicas, aunque se debe tener cuidado en que no por ello, vayan a ser considerados como instituciones, lo anterior, en razón de que, si bien pueden cubrir necesidades en uno o varios servicios públicos de forma integral, esto no significa que atiendan a determinada normatividad para su diseño y consecuente instrumentación.

## **1.2.- Modelos de Reforma Administrativa.**

Para este estudio, se retoma la frase de Paul Samuelson premio Nobel de economía 1970 “Hay cuatro tipos de países: los desarrollados, los que están en vías de desarrollo, Japón y Argentina” (Blutman, 2004. p. 221) esto como referencia internacional que nos dé luz sobre modelos de reformas administrativas diversas, su arquitectura institucional (estructuras, normas y procedimientos), con las perspectivas y contextos diferentes que esto implica, se citan los casos de dos países que generan contrastes altamente marcados tanto en el ámbito social como en el económico. La situación de reformas en Argentina, que para efectos prácticos representará buena parte de Latinoamérica, históricamente fue una economía muy superior a la asiática, considerando que durante la primera mitad del siglo XX Japón se encontraba en crisis social de diferente índole, incluyendo el trágico capítulo de la Segunda Guerra Mundial. Actualmente la historia es otra, Japón se encuentra entre las primeras economías del mundo, mientras Argentina está alrededor de la posición 60.

## **1.3.- El Modelo de reforma en Argentina.**

Como preámbulo al comparativo, conviene considerar a Estévez (2001) en la comprensión de dos tipos de reformas muy puntuales a saber: reformas duras u hostiles y reformas amigables. Las primeras se refieren a modelos que se concentran en el corto plazo, modifican y apoyan ideológicamente el rol del mercado (mayor protagonismo del sector privado), la intervención del Estado es considerada negativa y las privatizaciones son utilizadas con un sesgo político y no técnico. Las segundas plantean cambios incrementales (mejoras en bases conceptuales, por ejemplo), no ven con malos ojos la intervención del Estado, buscan mecanismos descentralizadores y la privatización es un objeto técnico a ser aplicado según el problema, es decir, con prudencia. En el primer grupo se ubica Argentina, y Japón claramente en el segundo, para Argentina el camino de reformas fue particularmente difícil entre 1990 y 1996, para tornarse más suave en 2000, posteriormente el gobierno de la Alianza retomó la tendencia reformista desde un enfoque gradualista y estratégico, siempre urgida por las fuertes presiones presupuestales.

En la Primera Reforma Argentina, de 1990, según Blutman (2004), hubo características estructurales que modificaron sus relaciones con la sociedad civil, la profundidad de las transformaciones no quedó concentrada únicamente en la esfera del aparato público, su llegada derivó principalmente a raíz del deterioro de la situación producida durante el gobierno de Alfonsín (1983-1989) y el fracaso de las

políticas de estabilización aplicadas, que finalmente concluyeron con la crisis hiperinflacionaria de 1989, al respecto, se distinguen cuatro dimensiones que identifican los cambios estructurales que implicó esta reforma:

- a) Transformaciones en su rol: privatizaciones, descentralización, desregulación y desmonopolización;
- b) Cambios en la política económica: política tributaria, reducción del gasto público, medidas estrictas en los instrumentos financieros ofrecidos a la población;
- c) Cambios organizacionales en empresas y sociedades del Estado y en las instituciones autónomas; y
- d) Política de recursos humanos: reducción/ampliación, profesionalización, empleo, previsión social, asociaciones sindicales, obras sociales.

Al final, el diseño de la reforma no previó un largo alcance, lo que desembocó en una crisis en la que se minaron las pocas probabilidades de expansión económica, desgastando gravemente la percepción de legitimidad que le quedaba. Ahora bien, desde el año 2000, el Gobierno estableció el Plan de Modernización, el cual comprendió básicamente: la defensa nacional, la asistencia a jubilados y pensionados, la transparencia y la política anticorrupción, el cambio del modelo de gestión para una administración pública orientada a resultados, la carta-compromiso con el ciudadano, la planificación estratégica asociada a la reingeniería de procesos y el gobierno digital.

El plan se apoyaba en dos conceptos fundamentales: uno, el aumento de la calidad, eficacia y eficiencia de los servicios que el Estado presta a la ciudadanía; y dos, el aumento de las capacidades del Estado para conseguir recursos que permitan financiar políticas orientadas a lograr una mayor equidad social. En función de lo anterior, debía reorientarse también la asignación de los recursos presupuestarios a efectos de mejorar la calidad del gasto, logrando una real satisfacción de las necesidades al menos básicas de la población. (Blutman, 2004)

Como principales estrategias o ejes del Plan se señalaron:

- a) Utilización de esquemas o modelos administrativos de operación cuya orientación se basará en resultados. Si bien se admitía flexibilidad en sus procedimientos, se exigía rigor en el logro de objetivo, además deberían incorporar el compromiso con la transparencia dentro de su desarrollo;
- b) Definición clara de las atribuciones de cada área, una mejor distribución del presupuesto, visión de conjunto en el servicio público, así como la eliminación de la duplicidad de funciones y asignación de recursos en los objetivos respectivos;

- c) Atención prioritaria a los pilares del servicio en la administración pública, tales como educación, salud, seguridad pública, impartición de justicia, etc.;
- d) Recuperación de la legalidad en el servicio público con un enfoque basado en protección de los derechos ciudadanos y el bien público en su conjunto;
- e) Solidez en el papel recaudatorio del Estado, pero sin afectar la equidad en la tributación y con una mejor atención y servicio;
- f) incremento de la participación ciudadana, como estrategia para alcanzar verdaderas soluciones a esta.

Posteriormente y sin anular la totalidad de las estrategias anteriores, llegó una nueva reforma del Estado (1996), la cual elevó expectativas por crear una estructura específica para trabajar en la modernización (y reforma legal) del mismo, cuya finalidad era establecer un gobierno eficiente, simplificado, equitativo, con participación efectiva de la ciudadanía. El diagnóstico al momento, reconocía que el Estado no funcionaba en general por el malo e ineficiente manejo del gasto, una exagerada reglamentación, pocos incentivos en los empleados para mejorar sus procesos y resultados, expansión de estructuras que sólo expandieron la burocracia, recorte de personal en los puestos equivocados, duplicidad de funciones, esto último como resultado de un probable clientelismo político.

En una retroalimentación, la comisión encargada de la reforma, remarcó como rasgos negativos los siguientes aspectos: la ausencia de cultura y responsabilidad presupuestal, financiera y de endeudamiento público; la burocratización, el atraso tecnológico, la ineficiencia y falta de transparencia en el sistema de compras y contrataciones; la falta de profesionalización de la función pública; el desorden y atraso en la gestión de los bienes, en general el patrimonio del Estado; y la ausencia de políticas para regular y dar seguimiento a los entes o empresas relacionadas a proyectos privatizados. En consecuencia, ante lo ambicioso de los objetivos, pero sin atacar de raíz los graves problemas mencionados, los resultados han sido prácticamente nulos, quedando en letra muerta los instrumentos y recursos empleados como parte del plan para su implementación. Se puede concluir que mientras la primera reforma tuvo características estructurales, la segunda reforma, el plan de modernización y la nueva reforma apuntaron a objetivos más inmediatos, pero sin contemplar en su espectro cambios profundos que lograran mayor desempeño y transparencia a la gestión (Blutman, 2004).

#### **1.4.- El Modelo de reforma en Japón.**

El primer cambio cultural, que en consecuencia impactó la administración de Japón, se registró durante la Revolución Meiji hace unos 130 años, la cual favoreció la centralización del gobierno. Como indica G.M (2020), dicha revolución modernizó

los procesos a la usanza occidental, se abrió a la incipiente tecnología y se comenzó a profesionalizar. Después de la Segunda Guerra Mundial, la nueva Constitución le dio un impulso importante al Parlamento, (La Dieta) y a la figura del Primer Ministro (Poder Ejecutivo), que surge de ahí al igual que sus ministros. Para Blutman (2004), en el año 2000 aproximadamente, comienza una profunda reforma administrativa, en la que destacan aspectos como el manejo de las entidades públicas, los sistemas de evaluación, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno, las características del empleo público y los sistemas de regulación y control, en consecuencia, buscaron la reducción de 22 ministerios a 12, aunado a un proyecto de reducción de empleados públicos en 25% a diez años.

A diferencia del caso argentino, la reforma administrativa japonesa no se divide en etapas porque se trata más de un proceso de planificación detallado de las mismas, lo cual le da un ritmo constante y a la vez menor disruptivo que en el caso sudamericano. Cabe señalar que el hecho de que exista mayor planeación no implica ausencia de conflictos en su implementación. En el aspecto específico de los organismos públicos, la reforma plantea una planificación que incluye la revisión de todos los negocios de las empresas públicas a 5 años; la reducción de gastos en salarios y pensiones; la incorporación de dichos organismos dentro de las leyes de transparencia y publicidad de la información; así como la revisión del sistema financiero en cuanto al ajuste y la racionalización de subsidios, inversiones y créditos.

De acuerdo a Lonny (1998), la realidad de la política japonesa, si se analiza con mayor profundidad la evolución del movimiento de reforma administrativa en Japón, permite apreciar el cambio tan radical que ha tenido en cuanto a los contenidos de dichas reformas y las respectivas alianzas que ello ha generado. Al principio, motivado por una iniciativa más allá de la formalidad parlamentaria, en particular porque buscaba atender el tema del equilibrio fiscal, concluyó en un proyecto dirigido a la desregulación, tal es el caso de la empresa ferrocarrilera Odakyu, la cual ofrece destinos a Tokio. En el caso de esta empresa, se buscaba que triplicara las vías férreas con las que se contaba al momento, además de un tramo aéreo. Ante la magnitud de tal proyecto, la empresa se enfrentó primeramente a un proceso jurídico administrativo, antes de lograr ser adjudicada con las obras en el año 2006 (Watari, 2015).

La Ley de Iniciativa de Financiamiento Privado (IFP) se establece en 1999, y con la ley de 2006, llamada: Ley para someter los servicios públicos a la prueba del mercado, se permite valorar los espíritus creativos e inventivos de las empresas privadas al elegir servicios en bloque para someterlos a licitaciones competitivas entre los sujetos públicos y privados, para que entonces el gobierno pueda poner en práctica una reforma de los servicios públicos para mantener y mejorar su calidad, al mismo tiempo que pueda reducir los gastos.

Finalmente, después de conocer los modelos argentino y japonés, se encuentran tanto diferencias como semejanzas en los mismos, en cuanto a las diferencias, en el caso de la experiencia japonesa hubo un notorio éxito en su implementación, basándonos para afirmarlo en aspectos estratégicos como el mayor dinamismo en la interacción entre las diferentes oficinas gubernamentales, esquemas de regulación y mecanismos de control en sus funciones, o bien el adelgazamiento de la estructura burocrática. En cambio, Argentina se estancó en sus aspiraciones modernistas al incurrir en conductas como descuidos en el ejercicio de las finanzas y la contratación de deuda, opacidad en el ejercicio del gasto, gestión desordenada de sus bienes, y vicios de una burocracia no profesional.

Por otra parte, como similitudes, ambos países generaron reformas estructurales (y determinantes) para afectar el rumbo de los enfoques de gestión gubernamental que hasta ese momento habían imperado, además de que el espíritu de sus reformas giraba en torno a valores representativos de una nueva gestión administrativa, tales como la eficiencia y eficacia del gasto, la simplificación administrativa, equidad en la aplicación de los recursos públicos y transparencia. Otros aspectos igualmente fundamentales en los que coinciden ambas naciones son en la profesionalización de los servidores públicos, la articulación de las diferentes oficinas o estructuras, y la crucial participación de la ciudadanía en las decisiones del sector público.

### **1.5.- Estrategias para las reformas: La Innovación en el Sector Público.**

Antes de hablar de estrategias, como es la Innovación para transformar tal o cual servicio público o bien la administración en su conjunto, es necesario visualizar las características principales de la administración pública, con el objetivo de explicarnos por qué es complejo innovar para este sector. Heredia (2018) retoma que la naturaleza de un gobierno tiene dos vertientes, el método y la preocupación por la aplicación literal de sus normas y, con el afán de estructurar y asegurar su funcionamiento continuo, el Estado recurre a reglas las cuales fundamentan y legitiman a su vez las actividades de las instituciones públicas y con ello las de los funcionarios que laboran en ellas. Esta normativa además de servir como base para la toma de decisiones y la estandarización de diversas respuestas a los problemas de las instituciones, también sirve como un proceso de documentación o registro de la forma en que las organizaciones públicas han resuelto problemas en situaciones

presentes con el fin de lograr sus objetivos (Cyert y March, 1963 y Nieto, 2016 citados en Heredia, 2018).

Dada la funcionalidad primaria y fundamental que tiene la normativa en la administración pública, así como la constante actualización y creación de nuevas reglas para interpretar, operar y resolver problemáticas con las ya existentes (reivindicación normativa), la adaptabilidad de las instituciones públicas al cambio hace que estas disminuyan considerablemente su velocidad, y en muchos casos las acciones correctivas son más reactivas a la atención de las modificaciones que proactivas, y a la vez tendientes a restaurar el equilibrio antes reinante (OCDE, 2016). El estado actual gubernamental muestra una cara nostálgica pero generalmente desencajada a los nuevos tiempos y sus necesidades, por ello, cualquier cambio en las reglas del gobierno suele llevar tiempo, sobre todo en las democracias por esta propia condición.

En lo que respecta a este tipo de sistema político, cualquier propuesta de reforma debe ser ampliamente discutida, votada, comunicada a detalle y con ello eventualmente implementada, siguiendo a la vez todo el tramo previsto en la ley. Cualquier cambio, para que sea legitimado, debe apegarse al proceso conocido y aceptado por todos los actores del Estado, el cual se encuentra establecido en su constitución o en algún otro documento con carácter primigenio para el funcionamiento del gobierno (Hardin, 1989), de este modo los procesos para la aprobación de las reformas son más extensos que en otros regímenes, ya que involucran a numerosos actores cuya participación puede ejercer el veto de las mismas. Estos vetos tienen razón de ser en la representación que tienen en algunos grupos o sectores de la arena política, social, económica o cualquier otra con injerencia, evitando en todo caso que, en su cabildo no se aprueben reformas que les perjudiquen o bien les representen un beneficio marginal o incluso nulo.

En los últimos años se ha venido asentando cada vez más la idea de que el Estado debe evolucionar del tradicional rigor legal o literalidad normativa, a adoptar estrategias innovadoras y de modernización que en el pasado parecían exclusivas del sector empresarial (OCDE, 2016). En los discursos de políticos y otras figuras públicas la palabra innovación se vuelve más frecuente, visualizada como una parte esencial en la buena administración pública, esto se debe a que “los enfoques tradicionales para abordar los retos de las políticas públicas muchas veces no pueden proporcionar soluciones a los complejos retos a los que se enfrentan hoy los gobiernos” (Daglio et al, 2015: citado en Heredia, 2018, p. 221).

Aunque estos cambios constituyen un desafío para las estructuras normativas existentes, son necesarios para la evolución de los procesos en las políticas públicas, debido a la aparición de nuevos e importantes participantes en un proceso multidisciplinario extremadamente interactivo, donde la innovación rara vez ocurre

de manera aislada. De esta manera, dentro de los escenarios posibles, al incorporar la innovación para dejar atrás el tradicional legalismo, algunos autores como Heredia (2018), visualizan algunos retos presentes y futuros que los gobiernos podrían enfrentar con relación a la innovación, los cuales están mostrados en la Tabla 1.

**Tabla 1:** Retos presentes y futuros a enfrentar por los gobiernos relacionados con la innovación.

<b>Aumento de la interconexión y la difusión</b>	Las interacciones son cada vez más rápidas y se extienden vertical y horizontalmente a través de los niveles de gobierno; las redes sociales y el internet han reducido los costos de conexión en todos los sectores, sin tener certeza sobre los alcances y riesgos que conllevan
<b>Aumento de la complejidad</b>	Los nuevos retos que los gobiernos están llamados a afrontar hoy en día son cada vez más complejos y multifacéticos. Por ejemplo, el cambio climático, el crimen internacional, las transacciones financieras internacionales en línea, etc.
<b>Mayor gobernanza</b>	Los ciudadanos exigen en cualquier decisión de políticas públicas una mayor rendición de cuentas, una negociación con los afectados, una consulta extensiva, etc. Por otra parte, las fronteras internacionales se han desvanecido y cada vez hay más participación de actores sub-nacionales en las decisiones de política de otros países.
<b>Reducción de confianza en el gobierno</b>	Mucho antes de la crisis financiera y económica de 2008, las instituciones públicas en general han experimentado una disminución constante de la confianza. Hoy en día existe poca confianza en las políticas gubernamentales de largo plazo.
<b>Más demandas ciudadanas</b>	Los ciudadanos demandan mejores soluciones y servicios públicos más individualizados, pero estas exigencias no pueden ser satisfechas solamente gastando más dinero público.
<b>Crecientes cambios sociodemográficos</b>	La pirámide generacional ha cambiado y se han incrementado los costos de los servicios públicos. Existe también una mayor migración (interna y externa) y urbanización que requieren de nueva infraestructura y la ampliación de la atención del Estado.

Fuente: Dussauge, 2015; Allio, 2014; Sørensen & Torfing, 2012; Heredia, 2018.

Independientemente de los contextos en los cuales se incluya la palabra innovación, esta se refiere a la implementación de un cambio para la mejora. Para Díaz & Nieto (2012) el principio común que subyace a la innovación es el cambio, ya sea como consecuencia de demandas, ya como la generación autónoma y deliberada de algo nuevo. En particular refieren los escritos de la OCDE (2005) al mencionar que, por definición, toda innovación debe contener un grado de novedad; por tanto, cualquier innovación a determinado producto consiste en introducir dicho bien con un alto grado de mejora, respecto a sus características actuales, o bien una innovación de proceso mediante la implementación de cambios en la metodología, ya sea en las técnicas y herramientas para la mejora de la funcionalidad de dicho método.

Con relación a las organizaciones públicas, en Heredia (2018) la innovación puede concebirse principalmente como cambios en la operatividad con objetivos particulares materializados, con modificaciones o ajustes concretos dentro de la organización, de tal manera que se logre mejorar la aplicación en beneficio de la sociedad y no sólo conceptualizar la idea de que una innovación significa únicamente un cambio tecnológico o informático disruptivo por ejemplo, sino también la implementación de estrategias en las cuales se puedan incorporar la participación a actores sociales, en procesos de cocreación y codiseño. (v. Dussage 2015).

Conforme se amplía el campo para las políticas a favor de las innovaciones, estas se pueden traducir en cambios en los procesos de trabajo, en la tecnología que se utiliza, en los productos que se ofrecen, en la forma de organizar el trabajo y en los métodos de toma de decisión, entre otros. Heredia (2018) señala que la innovación gubernamental puede dirigirse a ciertos objetivos o áreas específicas como se aprecia en la Tabla 2, atendiendo las recurrentes quejas de los ciudadanos por el tiempo de espera frente a la ventanilla al realizar trámites, la oportunidad de innovación sería la creación de una plataforma en internet donde los ciudadanos puedan llevar a cabo lo anterior (desde una cita hasta el llenado de formatos para concluir el trámite deseado). De igual manera, la innovación también puede darse dentro de la logística de atención para hacer ajustes en la metodología del proceso de servicio al cliente, identificando cuellos de botella, evitando espacios de tiempo muerto o eliminando el hecho de que los ciudadanos realicen procesos redundantes (burocracia), esto de entrada permitiría la generación de una eficaz y eficiente gestión dentro de la organización del sector público.

**Tabla 2:** Áreas a las cuales puede dirigirse la innovación.

Áreas donde se puede desarrollar la innovación		
Área de innovación	Interés principal	Ejemplos
Innovación de procesos administrativos	Creación de nuevas formas de organización, introducción de nuevos métodos y técnicas de gestión y de nuevos métodos de trabajo.	Creación de una ventanilla única para los ciudadanos
Innovación de procesos tecnológicos	Creación o utilización de nuevas tecnologías, introducidas en una organización para el servicio a los usuarios y ciudadanos.	Cálculo de impuestos por medio de software
Innovación de productos o servicios	Creación de nuevos servicios públicos o productos.	Creación de beneficios para jóvenes con capacidades diferentes
Innovación de gobernanza	Desarrollo de nuevas formas y procesos para hacer frente a problemas sociales específicos	Prácticas para aumentar las capacidades de autorregulación y autoorganización de una red
Innovación conceptual	Introducción de nuevos conceptos, marcos de referencia o nuevos paradigmas que ayudan a replantear la naturaleza de problemas específicos, así como sus posibles soluciones.	Introducción de un nuevo paradigma (por ejemplo, cambiar la concepción de “discapacitado” a una noción positiva de “capacidades diferentes”)

Fuente: Vries et al, 2015; Heredia, 2018.

Si se toma como ejemplo la dinámica en una oficina pública, como espacio donde la innovación se puede considerar, en primera instancia se puede comenzar incentivando a los empleados hacia la mejora de las actividades que realizan día a día, esto a través de soluciones creativas donde se visualicen posibles escenarios y acciones de atención para la solución de problemas. Esta primera opción tiene múltiples ventajas, como es el hecho de que las personas que trabajan en las innovaciones ya tienen experiencia de primera mano sobre las causas y posibles soluciones a los problemas de la propia oficina. Además, cuentan con el acceso a la información y bases de datos para poder desarrollar la innovación y a la vez

comparar los indicadores de desempeño, lo que permite que sea más rápido y se genere en un ámbito de mayor confianza, esto a diferencia de que personal externo pida acceso a datos internos.

Otra de las ventajas que se visualizan, está en el gasto para el desarrollo e implementación de la innovación, ya que, al ser personal de las propias oficinas, no se tendría la necesidad de contratar a personal externo que realice las mismas funciones, quienes aparte de cobrar por actividades adicionales, terminarían invirtiendo tiempo clave en la contextualización para el desarrollo de la innovación. (Heredia, 2018), independientemente de esperar la evaluación e implementación de las acciones nuevas a concretar.

No obstante, así como se presentan las ventajas también se visualizan posibles inconvenientes al buscar innovación en la oficina; una de ellas es que no es común que el personal administrativo cuente con el tiempo suficiente para invertir en el desarrollo, implementación y evaluación de las propias ideas de cambio; además de que toda idea de innovación requiere tanto de disposición de los empleados como de aptitud para el desarrollo, paciencia para el seguimiento y pensamiento analítico para la evaluación de las líneas de acción de cambio (bien porque no se les requiere al contratarlos o porque no se visualiza en sus capacitaciones), en todo caso se tendría que disponer de tiempo para la capacitación de ciertas habilidades para lograr los objetivos deseados.

La más compleja de las desventajas quizá, es el cambio de paradigma para que todos los que intervienen en el proceso cuenten con la misma filosofía, transformando la cotidianeidad con la que han estado trabajando por años y que se traduce en la resistencia y descontento de las nuevas acciones a desarrollar, incluso podría visualizarse una necesaria modificación en la estructura de la organización, de tal manera que al realizar el ajuste permita una mejor alineación de los incentivos individuales y organizacionales para evitar que se afecten los esfuerzos de innovación en cualquiera de las etapas o fases.

Otra innovación que se ha implementado, y que en la última década ha ido en aumento, es la formación de asociaciones con actores no gubernamentales, es decir, el contacto continuo de organizaciones y empresas del sector privado con entes públicos, los cuales normalmente realizan acciones en empresas o entidades privadas, tales como proveer apoyo técnico, capacitación y orientación en temas de legislación, redacción de contratos y organización de talleres, entre otros. Cabe mencionar que, dentro de estas acciones, se diseñan reglas o normas cuya finalidad es que las empresas del sector privado tengan acceso a los concursos, licitaciones o proyectos para el desarrollo de innovaciones, como ejemplo de estas fuentes, se puede señalar el ejercicio realizado dentro de la administración pública en el Estado de Guanajuato, a propósito de la conformación de los miembros de su Consejo

Directivo. En este caso, se estableció normativamente la participación en la Presidencia de tal Consejo, de un ciudadano ajeno a la administración pública, (consejero ciudadano) aunado a la preexistente participación de representantes del sector social y privado, ejercicio que, sin duda, ha dado matices y proyecciones tangibles propias de una entidad privada además de un perfil enfocado a la competitividad, la innovación y estrategia en el gasto.

La principal ventaja de la innovación para el trabajo colaborativo entre entes públicos con la empresa y organizaciones privadas, según Heredia (2018), es la distribución de las tareas, los costos y los riesgos, esto permite que se lleven a cabo proyectos de mayor calado y complejidad de los que podría realizar uno sólo de los actores, tal es el caso de la innovación aplicada a energías limpias o sustentables, o a las herramientas de navegación segura en el ciberespacio, en las que el gobierno puede asociarse con un centro de investigación, en el primer caso, o con una empresa especializada para el segundo, en lugar de contratar a personal experto en áreas técnicas que no forman parte de sus funciones principales. Adicionalmente, esta colaboración con los sectores no gubernamentales evita que la oficina pública tenga que modificar su estructura para poder adecuarla a la mentalidad de innovación pretendida, con ello se reducen de manera significativa los costos en la gestión administrativa y legal del actor público.

Conviene señalar que al conformarse estas asociaciones se pueden presentar desventajas considerables, como puede ser el hecho de que cualquier organización que participe en una asociación público-privada requiere de conocimientos especializados y por supuesto, de los recursos necesarios para llevar a cabo una adecuada administración y supervisión (OCDE, 2016 citado en Heredia 2018). Si hablamos de que no se cuenta con el personal respectivo o la infraestructura para este efecto, la asociación se compromete y puede ver frustrados los objetivos o expectativas de innovación, para lo anterior, podemos hablar de que existen posibles incentivos, como se aprecia en la tabla 3:

**Tabla 3:** Incentivos de las innovaciones en el sector privado vs. el sector público.

Incentivos en el sector privado	Incentivos en el sector público
Cambiar para satisfacer las necesidades de la empresa (mayores ganancias, superar a la competencia, reconocimiento de marca)	Búsqueda exclusiva de la innovación social: “cambiar para satisfacer necesidades sociales” (Andersen and Bilfeldt, 2013)
Compromiso con los inversionistas	Compromiso democrático con los ciudadanos

Protección contra competencia; interés en mantener patentes y secretos de negocio	Búsqueda de colaboración y difusión del <i>know how</i> en innovaciones públicas exitosas
Inclusión de los mejores individuos en el proceso de innovación para su mejor operación	Inclusión de todos los ciudadanos en el proceso de innovación por medio de la gobernanza

Fuente: adaptado de Kattel et al, 2013; Heredia, 2018.

Para lograr la colaboración entre entes públicos y organizaciones privadas, la posibilidad de generar cambios significativos conlleva implementar alguna de estas innovaciones en dicho sector público. En la metodología desarrollada por The Young Foundation (ONG dedicada a la innovación ante la desigual social) se resalta la necesidad de involucrar a todos los actores de la economía social para entender cómo pueden establecerse [las ideas de innovación] de manera sostenible,” cómo se extienden y proliferan, y cómo pueden confrontar, contornear o transformar las estructuras restrictivas del viejo orden” (Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012: citado en Heredia, 2018, P. 240).

Si bien las innovaciones ofrecen muchas ventajas, también es conocido que no se cuenta con una lista de pasos a seguir para lograr el éxito en toda innovación a implementar, ya que en muchas ocasiones las innovaciones se desarrollan según las necesidades de las organizaciones de acuerdo a las circunstancias del presente. No obstante, en cada cambio de mejora, independientemente de los resultados, se desarrollan algunos aprendizajes, entre los que Heredia (2018) menciona, se enfatizan tres.

En primer término, se destaca que no en todas las propuestas o proyectos de innovación se contará con un resultado predecible o en gran medida calculable, por ello es importante que todo plan de innovación inicie mediante un prototipo, realizando pruebas constantes sobre su funcionamiento (Allio, 2014, Seelos y Mair, 2012, citados en Heredia 2018). Un prototipo es una muestra de arranque (o detonadora), que podríamos referir como el primer modelo de determinado producto, cuya finalidad es probar su desempeño y obtener con esto resultados ilustrativos al respecto. Como premisa, es conveniente asumir que, al iniciar la implementación de una innovación, se realicen pruebas a menor escala previo a ponerla en marcha dentro de la organización en su totalidad.

Como segundo punto a considerar, para lograr cambios y generar resultados exitosos, es contar con amplios datos estadísticos que permitan un análisis objetivo, con el cual se identifique el impacto que se ha logrado con lo proyectado.

En este tenor, dentro de las recomendaciones de Heredia (2018) se encuentra también la referencia de que, para que la innovación sea exitosa, siempre se

consideren todos los costos necesarios para llevar a cabo su implementación, sobre todo los costos no económicos, puesto que, una innovación del sector público normalmente implica una ruptura o revolución en los métodos o esquemas tradicionales en los que han venido realizando las cosas. Esto significa cambios y ajustes en la estructura organizacional, o en algunos de los casos, la integración de las tecnologías o sustitución de las ya obsoletas, esto conlleva a la inclusión y exclusión de personas y/o departamentos, podría incluso generar barreras y hostilidad del recurso humano que continúe desempeñándose con posterioridad, al enfrentarse y resistirse a los cambios en la repartición de atribuciones, poderes y presupuesto, por lo anterior, se vuelve fundamental visualizar el proceso de adaptación a las nuevas circunstancias.

### **1.6.- Las Asociaciones Público-Privadas como instrumentos de reforma e innovación.**

La Asociación Público-Privada es un concepto que engloba diferentes esquemas de inversión, concesiones que se otorgan a particulares, la contratación tradicional (adquisiciones y contratos en general) y las empresas en las que tiene participación el Estado. Las PPS, como se verá más adelante, son un esquema o modelo de desarrollo de proyectos no necesariamente nuevo en nuestro País. La colaboración entre dichos sectores se ha dado a lo largo de varias décadas, lo cual ha permitido ampliar la infraestructura con que cuenta México. La razón es el afán del gobierno por ampliar la infraestructura estratégica (industrial y de servicios) y complementaria, por tratarse de un factor ineludible para fortalecer el desarrollo nacional en todos los aspectos. Sin embargo, los esquemas utilizados hasta ahora no han logrado integrar una armoniosa relación entre Sector Público y Privado que pudiera reflejarse en una óptima, o por lo menos aceptable prestación de un servicio público, ya que, en la mayoría de los casos, las responsabilidades por incumplimiento del agente privado, culminan en la irremediable obligación del estado por rescatar el servicio concesionado (Vassallo, 2015).

Partiendo de la Concesión tradicional, los Proyectos de Infraestructura Productiva, utilizados por PEMEX, y los llamados Pidiregas que maneja la CFE en el sector privado, han representado una desventaja contundente del Estado ante el particular, ya que dichos esquemas no han generado el flujo necesario para cubrir las amortizaciones e intereses correspondientes pactados anualmente, sin que el Estado pueda hacer algo legalmente ante esta situación.

A estos antecedentes, se agregan las condiciones económicas globales que han encendido un estado de emergencia en cuanto a financiación de infraestructura y servicios básicos actuales, poniendo de manifiesto que el problema se centra en que el esquema de Asociación Pública Privada no ha sido el problema a resolver,

sino por el contrario, un proyecto bien diseñado y ejecutado que puede marcar la diferencia como instrumento de reforma e innovación necesario para mantener y mejorar el desarrollo de dicha infraestructura y provisión de servicios públicos.

Como instrumento de ejecución, las APP generan una alternativa importante para los gobiernos, debido a que facilitan al gobierno un alto monto de inversión sin que esto represente mayor deuda, un esquema de sustentabilidad (pagos con ingresos que genere la propia obra) que permitirá la recuperación de la obra o proyecto en un determinado plazo. Por otro lado, la administración dispondrá de características probadas en las formas en que opera el sector privado, experiencia que da eficiencia, capacidad, solidez y velocidad en las gestiones. Por su parte, el gobierno ejerce facultades de regulación, coordinando el adecuado desarrollo de la obra o servicio, o bien sancionando cuando sea necesario para asegurar el cumplimiento de dicho proyecto.

Finalmente, entre los beneficios de las APP como instrumentos de reforma e innovación, también encontraremos la posibilidad de transferir estratégica y claramente las responsabilidades a cargo de la empresa privada, pero aún más, también los riesgos de la gestión durante y después de la ejecución. Con ello, la administración pública podrá hacer uso de su inventiva para estructurar el esquema más provechoso para el desarrollo del proyecto a través de un pago que, como mencionamos, será justo y acorde a los entregables de la obra o servicio de que se trate.

## **2.- La implementación de los instrumentos de reforma.**

Un tema de importancia crucial al hablar de los instrumentos de reforma administrativa, es aquel relacionado con la propia instrumentalización (puesta en marcha), por el hecho de que dicha ejecución adquiere dimensiones fundamentales y será a través de ella que se relacionará al gobierno con la ciudadanía. Por otro lado, el proceso de implementación implica, en rigor, generar efectos concretos, y en muchas ocasiones independientes de los objetivos que originalmente se plantearon, lo que puede alterar de forma significativa los resultados esperados, por ejemplo, el fracaso en ciertas concesiones (Dussauge & Pardo, 2018).

Desde el punto de vista de la sociología política, es decir, a la luz de la forma en que las personas se organizan en la colectividad, podemos identificar dimensiones de los instrumentos o herramientas, al igual que de los procesos por los que se implementan, lo que al final nos muestra también escenarios políticos futuros y nuevas relaciones entre diferentes actores sociales y el gobierno. A través de estos

enfoques encontramos también información importante en cuanto a las consecuencias que pueden tener en aspectos como las posibilidades de legitimación, politización o despolitización, relacionadas con la selección que se haga de los instrumentos en particular, siendo repercusiones clave para la administración pública. Se trata de recursos técnicos, pero también de tipo social, que constituyen medios o elementos que organizan y por lo tanto sostienen las relaciones sociales entre el gobierno y otros actores de acuerdo con los significados y representaciones inherentes a cada uno de ellos (Dussauge & Pardo, 2018). En otras palabras, su implementación implica no sólo el hecho de comprender las razones que llevan a seleccionar un instrumento por encima de cualquier otro, sino también el de visualizar el efecto o los efectos que pueden producir estas soluciones.

El catálogo de alternativas es diverso: legislativo y/o regulatorio, es decir representando un precedente desde el punto de vista del marco legal; económico y/o fiscal, en casos como el de los entes regulatorios; de negociación, cuando nos referimos a impactos a mecanismos de coordinación; o de acuerdos e incentivos sustentados en información y comunicación, como podría tratarse en el supuesto del nudging (Dussauge & Pardo, 2018). Cabe señalar que algunas veces los instrumentos pueden incorporar un uso combinado entre dos o más de estos, y con ello surgen efectos mixtos, como es el caso de las Asociaciones Público-Privadas, pues en estos escenarios es común observar problemas de coordinación por su propia complejidad. El análisis de la instrumentalización también añade la variable del cambio, siempre será más factible modificar la metodología para su aplicación que los objetivos deseados, haciendo uso para ello de acuerdos y negociaciones en particular, existen mayores posibilidades de ajustar los métodos más que los fines.

Si analizamos el génesis de la implementación de los instrumentos de reforma en los últimos años, conviene hacer mención de la Nueva Gestión Pública (NGP) como antecedente directo de dichas herramientas. Como tal, la NGP constituyó aquel cúmulo de instrumentos, estrategias y cambios que la mayoría de países comenzó a realizar en los años ochenta, cuyo origen se atribuye a los Estados Unidos e Inglaterra. Pero, ¿qué provocó que se volviera una tendencia mundial para las administraciones? La motivación principal puede deberse a la constante necesidad de resolver problemas preexistentes o asignaturas pendientes entre administraciones, pero también pudo deberse a presiones externas y a la solución de problemas en acuerdos comerciales o migratorios, por ejemplo.

Ahora bien, desde el punto de vista de la NGP se puede ilustrar el origen o surgimiento de las diferentes herramientas de reforma, ya que, entre sus características, la nueva gestión se distingue por retomar diferentes instrumentos reconocibles y exitosos del sector privado para el establecimiento en su administración: gestión de la calidad, planeación estratégica, manuales de

procesos, desarrollo organizacional, enfocadas todas a la autonomía, eficiencia y satisfacción del cliente. En segundo término, busca promover la especialización de quienes conforman la estructura gubernamental tanto central como periférica, por un lado, aboga por que se redistribuyan las competencias o funciones en un plano vertical (central, institucional), permitiendo una mejora al hacerla más autónoma y flexible, incluso previendo la delegación de funciones hasta el punto de privatizar empresas estatales.

Por otra parte, la especialización también busca que el desempeño gubernamental mejore a través de la atomización de funciones estratégicas específicas, delegando competencias en oficinas o agencias especializadas (periféricas), permitiendo con ello que dirijan toda la concentración y desarrollo a actividades concretas como concesiones o mecanismos de asociación público-privada. La tercera característica de la NGP, señala que se debe dar paso al gerencialismo y a una delegación efectiva de autoridad, en el entendido de que, a mayor flexibilidad y distribución de facultades, mayor eficiencia y efectividad, metas indiscutibles de toda administración (y si se permite, consideradas estas dos “E’s” por un servidor como la tierra prometida de la gestión pública) En el extremo de privatizar empresas para delegar o descentralizar funciones, también la delegación aunque sea interna, se formula esquemas y procesos que eviten su arbitrariedad, como son la evaluación al desempeño, la auditoría a presupuestos basado en resultados o la planeación operativa anual, por ejemplo.

En síntesis, la Nueva Gestión Pública busca establecer un esquema de sana competencia interna, principalmente a través de incentivos como la mayor autonomía o el aumento en la dotación de recursos según los resultados alcanzados, generando así una mejora en la eficiencia de los servicios públicos, si bien con objetivos establecidos en la cima de la pirámide, nutridos y gestionados en diferentes niveles hacia abajo. Por otro lado, si la visualizamos como estructura, esta se orientó a la prestación de servicios desde un enfoque altamente empresarial, que con un mínimo de reglas y procedimientos para una ágil operación, retoma igualmente la importancia de establecer esquemas de privatización de dichos servicios

Al final, este nuevo modelo ha arrojado sus propias estadísticas en cuanto al éxito que ha tenido su implementación en diferentes países. Si bien se reconoce cierta mejora en su eficiencia, también se ha detectado que en ocasiones se presenta una divergencia en la implementación, es decir, una desarticulación en las estructuras gubernamentales motivo de la reforma, efecto diametralmente opuesto a lo que desean establecer dichas reformas, esto es justamente lo que ha llevado a que la NGP genere sus propias herramientas, estrategias e instrumentos, tendientes a producir cambios en el comportamiento de los actores o tomadores de decisiones,

para transformar la mentalidad y cultura de sus funcionarios en cuanto a herramientas y técnicas gerenciales, por ejemplo.

Por otro lado, también se producen efectos adversos cuando las formas de control en las estructuras del gobierno (central y de sus organismos) no son estratégicas, se establecen pensando en cantidades y no en las cualidades. Lo anterior, aunado a la fragmentación del conocimiento, y con ello la ineficaz coordinación entre los componentes de la administración (en oposición a la delegación de facultades con una especialización estratégica) que acaban por truncar los propósitos de innovación, eficiencia y capacidad gubernamental. Todo esto sin entrar en materia respecto al contexto informal, pero influyente en la administración, de los factores o actores políticos, situación antagónica a los fines de la NGP pero que debe enfrentar por ser un elemento casi permanente.

Como antesala a los casos que se compartirán en los siguientes capítulos, conviene hacer mención de lo que representa el dilema de la implementación de los instrumentos a que se refiere este apartado. Por definición, el dilema es una situación difícil o comprometida en la que se puede disponer de varias acciones en las que no es sencillo elegir, ya que pueden ser tanto positivas como negativas. En la administración pública, el dilema de la implementación se traslada al campo de las decisiones burocráticas en las que el gobierno, en su naturaleza de construcción social que es, puede significar una posible fuente de sesgos e irregularidades de sus funcionarios, por los cuales los objetivos establecidos pueden verse lamentablemente afectados.

De esta forma, los protagonistas de la implementación no serán los actores públicos o privados (sociales o políticos), pues la intervención estelar la llevará el equilibrio y la objetividad al elegir tal o cual estrategia, todo dentro de una arena donde las condiciones son altamente cambiantes, así como los avances tecnológicos y la innovación en general y en la que la única constante es ni mayor ni menor que el cambio.

## CAPÍTULO II.- DILEMAS DE IMPLEMENTACIÓN EN LAS APP. LA EXPERIENCIA EN ESPAÑA.

Para el siguiente apartado, se parte de la base documentada dentro de la publicación Asociaciones Público-Privadas en América Latina. Aprendiendo de la Experiencia. Banco de Desarrollo de América Latina. Bogotá, Colombia. (Vassallo, 2015), la cual aporta mucho valor por tratarse de una obra emblemática como lo es el Intercambiador español. El reto para el establecimiento de una administración eficiente, eficaz y exitosa, no depende aisladamente de los instrumentos que utiliza, de los modelos que establece en su conjunto, o bien de la aplicación de herramientas en particular como los mecanismos de Asociación Público Privada, el uso de estos no asegura el éxito en su implementación, ejecución o explotación, menos si se realiza de forma aislada o desarticulada, sin embargo en este bloque, se analizará un proyecto en particular que se puede definir como un caso de éxito. La finalidad es presentar la estructura de este, desde su gestación, pasando por la implementación, retroalimentación y lecciones extraídas con su establecimiento.

### **2.1.- El caso del Plan de Intercambiadores de Madrid.**

España, al igual que ha ocurrido en otros países con larga tradición en la construcción de infraestructuras, ha empleado diferentes modelos de gestión y financiación de obras públicas, derivado de la necesidad de reunir recursos suficientes para llevar a cabo su desarrollo. Dentro del conjunto de esquemas comúnmente aplicados, el modelo de concesión (APP) ha sido uno de los más empleados en aquel país, y debido a ello, España puede ser considerada en la actualidad como un paradigma de este último modelo y junto a otros países del continente europeo, como un país con una amplia experiencia en cuanto a concesiones de autopistas.

Sin embargo, durante la última década se han promovido importantes licitaciones en otros ámbitos diferentes a la infraestructura carretera, esto a través de contratos de concesión, como es el caso de la infraestructura urbana en proyectos como los Tranvías del Baix Llobregat y del Besos en Barcelona, adjudicados en 2000 y 2003, o el Metro de Sevilla, adjudicado en 2004, se puede decir que Madrid, de entre el conjunto de ciudades españolas que han emprendido dichas iniciativas, ha sido la más activa en la adjudicación de proyectos de transporte urbano en concesión. El Consorcio de Transportes de La Comunidad de Madrid, ha otorgado recientemente infraestructuras vía concesión tales como los metros ligeros de Parla, Pozuelo-Boadilla y Sanchinarro-Las Tablas, o la extensión hasta la nueva Terminal 4 del aeropuerto de Barajas de la línea 8 de su sistema de Metro. (Vassallo, 2015)

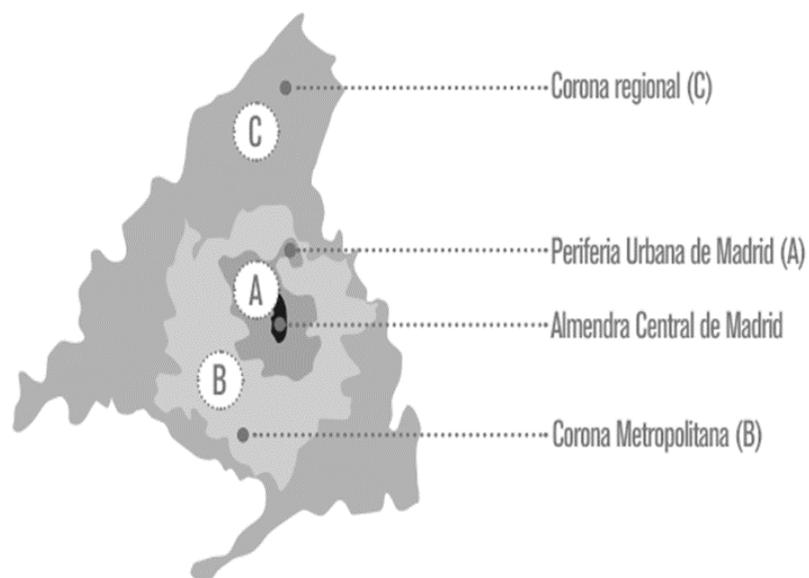
En este mismo contexto, cabe destacar que en Madrid el desarrollo de un plan de Intercambiadores de transporte público ha sido financiado igualmente bajo el modelo de concesión de obra pública. Técnicamente se le conoce como intercambiadores de transporte a las conexiones (nodos) de articulación intermodal de redes de transporte urbano e interurbano, con la complejidad que le añade una ciudad como Madrid, claro está. Estas instalaciones o posiciones facilitan la integración de diferentes modos de transporte, minimizando el impacto de los transbordos en los desplazamientos de los viajeros. Con la finalidad de hacer del viaje una experiencia más confortable y satisfactoria para los usuarios, se contemplaron en él la disposición de espacios de espera climatizados, la actividad comercial que se desarrolla en los mismos y la prestación de otros servicios accesorios. Técnicamente, los intercambiadores son edificaciones subterráneas con varios niveles y túneles de acceso, exclusivo para el tráfico rodado de autobuses que conectan directamente con las dársenas (atracaderos).

Como se aprecia, la disposición de esta infraestructura permite lograr una óptima transferencia modal, ya sea desde autobuses regionales e interregionales, hasta los servicios ferroviarios cercanos a la red de metro y de autobuses urbanos. Además, la existencia de una adecuada señalización e información relevante a los usuarios, permite que puedan guiarse los flujos de viajeros dentro de cada uno de los diferentes niveles, agilizando con ello la transferencia y eliminando de paso la sensación que se genera de ruptura de viaje propia de estos trayectos. Otra de las potenciales ventajas de este tipo de infraestructuras que queda manifiesto en el caso de Madrid en su historial reciente, es la capacidad de generar flujos de caja más estables durante su uso o explotación, lo que permite que sean los usuarios quienes financien gran parte de la inversión a largo plazo, según Vassallo (2015) este hecho ha llevado a que la Administración Pública de Madrid recurra constantemente al modelo de concesión para la construcción y gestión de estas infraestructuras, clave dentro del conjunto del sistema de transporte de la ciudad.

Con este análisis, se pretende mostrar una visión global del desarrollo de dicha infraestructura y de las respectivas sinergias generadas sobre las diferentes partes involucradas en la construcción, arranque de operación y explotación de un proyecto de infraestructura pública vía concesión, que subsiste hasta el día de hoy, todo ello aplicable a nuestro estudio por tratarse de una Asociación Público Privada en rigor.

En cuanto a la demografía, Madrid cuenta con una superficie de 8.027 kilómetros cuadrados con una población de más de seis millones de habitantes (INE, 2015). El espacio que ocupa se conforma de cuatro zonas: Almendra central, Periferia urbana, Corona metropolitana y Corona regional Externa (Imagen 1). Las dos primeras conforman el municipio de Madrid; Almendra central y Periferia urbana, mientras que, la Corona metropolitana y la Corona regional, se integra de 50 municipios ubicados alrededor de dicha municipalidad (23 y 27 respectivamente).

**Imagen 1:** Área metropolitana de Madrid.



Fuente: Vassallo, 2015.

De igual manera, en el estudio de Vassallo (2015) se refieren los datos del Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, en los que destaca que este municipio alberga el mayor número de habitantes, donde se aprecia que en la zona de Almendra Central está la más alta densidad poblacional, en cuanto a esta, la gran mayoría que se encuentra activa vive y trabaja en el municipio de Madrid, sin embargo, la mayor parte de los trabajadores que residen en la región metropolitana se desplazan a su trabajo desde este municipio y una cifra significativa tiene su empleo en su propia zona de residencia. Esta distribución de población y empleos genera un importante flujo de desplazamientos dentro del área conformada por la Almendra central y la Periferia, y en menor medida, desde el este y el sur de la región metropolitana hacia la ciudad de Madrid. Véase tabla 4

**Tabla 4.** Lugar de residencia de los habitantes de Madrid en correlación de su lugar de trabajo.

		Lugar de residencia				
		Municipio de Madrid	Norte Metropolitano	Este Metropolitano	Sur Metropolitano	Oeste Metropolitano
Lugar de trabajo	Municipio de Madrid	1.126.236	65.889	119.437	251.956	97.546
	Norte Metropolitano	72.044	63.681	12.126	18.673	8.594
	Este Metropolitano	44.821	4.321	118.986	13.773	3.295
	Sur Metropolitano	64.479	3.332	8.542	231.033	11.491
	Oeste Metropolitano	54.104	3.868	5.490	21.826	70.953
	Fuera del Área Metropolitana	11.984	2.532	8.890	12.166	4.663

Fuente: Vassallo, 2015.

Respecto al análisis de la funcionalidad del sistema de transporte en Madrid, el Área Metropolitana cuenta con 144 kilómetros de red sujeta a tarifas y 836 kilómetros libres de peaje. De acuerdo a los datos obtenidos de Vassallo (2015) del Estadístico de la Comunidad de Madrid del 2012, identifica que esta cuenta con una amplia red de autopistas las cuales conforme a sus similares europeas podrían considerarse de alta capacidad. Además de que actualmente, se encuentra un servicio de tres circunvalaciones (rodeos o libramientos) (M-30, M-40 y M-50), aunado a un bypass entre la M-40 y la M-50 denominado M-45. En cuanto a los accesos para la capital, además de la red ordinaria o convencional de carreteras (A-1, A-2, A-3, A-4, A-5, A-6, A-42 y M-607), el municipio de Madrid dispone de cuatro autopistas denominadas “radiales” o “circulares” de pago, a saber R-2, R-3, R-4 y R-5. Las últimas parten de la M-40, excepto la R-4, la cual arranca desde la M-50 (015). En su conjunto, el sistema de transporte público en el Área Metropolitana de Madrid se caracteriza por su gran amplitud y variedad (multimodalidad). Concretamente cuenta con cinco modos de transporte colectivo público, las cuales operan en el área metropolitana dentro de cuatro de las zonas diferenciadas, siendo estas las A, B1, B2 y B3.

En la imagen 2 se presenta lo siguiente: por una parte, la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT) mediante la operación de sus autobuses urbanos (con 2.104 vehículos), los cuales prestan servicio en 216 líneas diferentes dentro de la zona A; por otra parte, con 287 kilómetros y 291 estaciones, el Metro de Madrid cubre las zonas A y B1, además de las 4 líneas correspondientes al sistema de metro ligero, aunado a lo anterior, operan 1.777 autobuses interurbanos, los cuales prestan servicio en 349 líneas que se hallan distribuidas por todas las zonas señaladas en el mapa incluyendo las zonas exteriores. Finalmente, los servicios para las cercanías o alrededores, conforman un sistema de vías férreas que cubre

toda el área metropolitana, permitiendo a los viajeros acceder a 94 paradas distintas repartidas en una red que se extiende por alrededor de 400 kilómetros.

**Imagen 2:** Zonificación tarifaria en Madrid.



Fuente: Vassallo,2015.

El sistema de transporte público en el Área Metropolitana de Madrid es un conjunto de servicios que se ejerce como autoridad única del “transporte público regular colectivo de viajeros”, no sólo del área metropolitana sino también de la Comunidad de Madrid y de otros ayuntamientos que han solicitado adherirse al mismo. La competencia directa, desde su creación (1985) el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), ha contemplado la integración de los diferentes modos de transporte público como objetivo prioritario dentro de sus diferentes ámbitos de actuación o influencia, y es justamente este proyecto de intercambiadores multimodales el que constituye una de las medidas más tangibles de su implementación de una reforma innovadora en un servicio público.

Por otra parte, con relación al marco operativo del del transporte público, Vassallo (2015) comenta que, para comprender la iniciativa del Plan de Intercambiadores de Madrid, es importante identificar el marco operativo, para lo cual se muestra en la tabla 5 el esquema de empresas tanto públicas como privadas que participaron en la gestión de los distintos modos o modalidades del sistema.

**Tabla 5:** Tipos de transporte en Madrid.

	Transporte de viajeros por carretera	Empresa Municipal de Transportes de Madrid, S.A.	Empresa pública de Ayuntamiento de Madrid.
		Empresa de autobuses interurbanos	21 empresas privadas adjudicatarias de 31 contratos de gestión de servicios públicos.
		Empresas de autobuses urbanos	En 12 municipios se presta servicio urbano al amparo de concesión o mediante gestión directa.
	Transporte de viajeros por ferrocarril	Metro de Madrid, S.A.	Empresa pública de ayuntamiento de Madrid (75%) y de la Comunidad de Madrid (25%)
		Renfe-cercanías	Empresa dependiente de la Administración del Estado
		Operadores privados de metro	2 concesiones prolongación de la línea 8 (Barajas-Aeropuerto T4) y de la línea 9 (Puerta de Arganda-Arganda del Rey Operada por TMF)
		Operadores privados de metro ligero y tranvías	3 concesiones de obras públicas para líneas de Metro Ligero ML1, ML2, ML3 y Tranvía de Parla
	Operadores de Estaciones de Intercambio Modal	Concesiones de obras públicas para la constitución de los siguientes intercambiadores.	Avenida de América Plaza de castilla Plaza de Elíptica Moncloa Príncipe Pío

Fuente: Vassallo, 2015.

De acuerdo a esta tabla (5), debido a la gran extensión y a su elevada capacidad, la red del metro desempeña una función de descongestión del tráfico que se presenta en la superficie, dado que actúa como una red canalizadora de la movilidad urbana y aunque en los barrios periféricos la red del metro no alcanza a llegar la red de autobuses, no deja de representar un medio fundamental en su transportación. Por otro lado, es importante señalar que la movilidad en la metrópoli se encuentra convenientemente complementada por los servicios ferroviarios antes señalados de cercanías o alrededores, así como por las líneas de autobuses interurbanos. Dada la necesidad de integrar ambos tipos de movilidad, urbana y metropolitana, surgió el concepto del intercambiador de transporte lo que se ha convertido en un referente del crecimiento sostenible en la ciudad de Madrid, modelo de reconocimiento a nivel internacional.

Vassallo (2015) da a conocer que para 1985, se utiliza el término intercambiador dentro del llamado Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, y que los primeros trabajos en esta línea tuvieron lugar desde la fecha hasta 1993, estas acciones se hallaban encaminadas a realizar las adecuaciones al espacio en la superficie para permitir que pudieran confluir o interactuar las distintas líneas de

autobuses urbanos, reduciendo a la vez las distancias existentes para el intercambio entre diferentes modos de transporte . Tal es el caso en las estaciones de:

- Aluche,
- Plaza de Castilla,
- Oporto,
- Conde Casal y
- Moncloa.

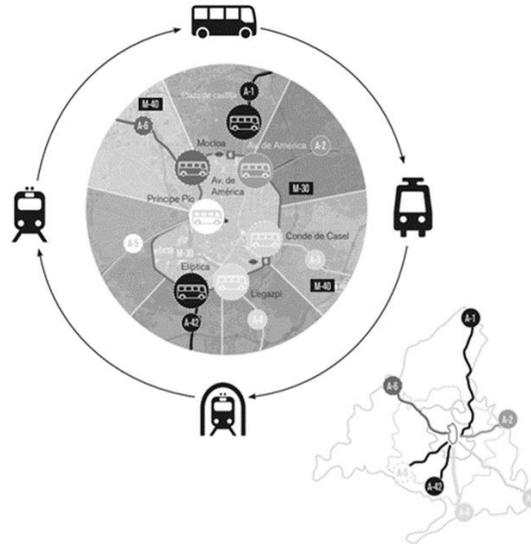
Este último era considerado como el intercambiador de transporte más representativo, además, como un factor de complejidad para el proyecto es importante señalar que, para este momento los diferentes sistemas o modos de transporte aún no contaban con un mecanismo de gestión global del mismo. De 1994 a 1997 se continúa con la segunda etapa y la apuesta por la intermodalidad se fortaleció con la necesidad de la misma, se realiza la construcción de estaciones subterráneas de autobuses, las cuales tenían como ventaja el que podían ser más grandes que las establecidas en la superficie, además de permitir agilizar el intercambio con la red de metro. Para el año 2000, se da pie a la tercera generación de intercambiadores con la inauguración de la unidad correspondiente a la Avenida de América, estación subterránea con dimensiones superiores a las estaciones de Aluche, Plaza de Castilla, Oporto, Conde Casal o Moncloa.

Además de la superioridad en las dimensiones, se integraron túneles de acceso con conexión directa a los andenes de autobuses interurbanos, con esto se reducían los tiempos de viaje al evitar contratiempos de tráfico en los accesos a la capital, finalmente de 2004 a 2007 se desarrolla la última etapa de intercambiadores en Plaza Elíptica, Plaza de Castilla, Príncipe Pío y la ampliación correspondiente a Moncloa, con un enfoque distinto en el que ya no sólo se pretende la mejora de la funcionalidad, sino brindar también un mejor diseño arquitectónico, atractivo y de tipo incluso comercial.

Para el proyecto de los intercambiadores de transporte, se optó por el financiamiento privado que ahora se analiza, esto representó un paso histórico para el desarrollo de un proyecto de semejantes dimensiones materializado a través del mecanismo de concesión por parte del Consorcio Regional de Transportes de Madrid, como parte de la obra pública para la construcción, conservación y explotación del intercambiador. Este fue adjudicado a un conglomerado conformado por operadores de servicio de autobuses interurbanos, empresas de la construcción, y con una participación menor, al banco que financió la operación, más la oficina técnica que actuó como consultora de ingeniería del proyecto. Desde la gestión en 1985, se ha concretado la culminación de un proceso largo y complejo de unificación de las diferentes cabeceras de las líneas de autobuses interurbanos en cada uno de los corredores que dan acceso a la ciudad de Madrid. Ahora bien,

a través de la conexión con la línea circular del metro, como se muestra en la imagen 3, se ha logrado optimizar la operación de dicho sistema, aunado al hecho de la efectiva integración modal del sistema de transporte colectivo de la ciudad.

**Imagen 3:** Sistema de intercambiadores de transporte por corredores de acceso a Madrid.



Fuente: Vassallo, 2015.

Por otra parte ,en la tabla 6 se visualizan las características más relevantes de los intercambiadores de transporte que se ubican respectivamente en Avenida de América, Príncipe Pío, Plaza de Castilla, Plaza Elíptica y Moncloa, donde la autoridad madrileña optó con firmeza por el establecimiento del modelo de concesión, considerando que el funcionamiento de los intercambiadores debe sostener una eficiente conexión entre los flujos de autobuses provenientes de la Corona Metropolitana y las estaciones localizadas en la confluencia de estos siete grandes corredores de autovías con la Almendra Central.

**Tabla 6:** Características más relevantes de los intercambiadores de transporte.

	Total	Avenida de América (*)	Príncipe Pio	Plaza de Castilla	Plaza Elíptica	Moncloa
Inversión (Millones de EUR) (**)	356,22	25,36	58,00	118,32	41,76	112,78
Nº de niveles	20	5	3	4	4	4
Superficie (m²)	218.000	40.000	28.300	74.000	29.700	46.000
Túneles (m)	4.800	800	400	2.000	600	1.000
Demanda (viajeros/día) (***)	782.696	139.537	155.071	204.912	70.506	212.670
Líneas urbanas EMT	62	11	2	19	10	20
Líneas interurbanas	150	14	27	40	14	55
Líneas largo recorrido	22	19	2	2	1	1
Dársenas	163	36	30	43	20	34
Plazas de aparcamiento	1.065	665	-	400	-	-
Líneas de metro	14	4	3	3	2	2
Líneas de cercanías	2	-	2	-	-	-

Fuente: Vassallo, 2015.

## 2.2.- Marco Legal e institucional del proyecto.

España ha venido utilizando distintos sistemas de financiación para infraestructuras públicas. Entre los diferentes instrumentos o esquemas aplicados, destaca el modelo de concesión por presentar un mayor nivel de desarrollo en su implementación dentro del país. Vassallo (2015) explica que este desarrollo se ha acompañado de una evolución legislativa notable en materia de concesiones, y posteriormente cómo en 1877 se reguló por primera vez este sistema para su aplicación a proyectos de carreteras. En 1953 y 1960, tras la problemática de las leyes que se hallaban desarmonizadas en los diferentes ordenamientos que se regulaban en las concesiones de autopistas, se desembocó en el establecimiento de la Ley 8/1972 de construcción, conservación y explotación de autopistas en régimen de concesión. Por otra parte, las modificaciones a la misma de 1974 y 1988, permanecieron vigentes hasta la aprobación de la Ley de 13/2003, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, esta ley reunía las reformas que se fueron introduciendo en aquel país desde 1996 ante la necesidad de atraer la iniciativa privada para fortalecer la situación financiera que atravesaba en ese momento.

El objetivo de España se enfocó en conseguir la incorporación a la Unión Económica y Monetaria como miembro en toda forma, es decir, con influencia política y legal, mientras tenían lugar estas reformas, en 1997 el Gobierno de la Comunidad de

Madrid encomendó al Consorcio Regional de Transportes la preparación de las condiciones de licitación y las cláusulas del contrato de concesión para la construcción, mantenimiento y explotación del intercambiador de transportes de Avenida de América. En ese momento, la autoridad del transporte público madrileño no contaba con experiencia en concesiones para este tipo de infraestructuras, por lo que a pesar de que el modelo concesional sí gozaba de una larga tradición en la nación española, esta petición del Gobierno de Madrid supuso un importante reto. Así, la experiencia que obtuvo para detonar este primer proyecto, fue un aprendizaje clave para poner en marcha la construcción de la más reciente generación de intercambiadores en la ciudad de Madrid (2004), para su realización, desde el enfoque o marco legal que mencionamos, esta iniciativa logró materializarse gracias al soporte o fundamento que le otorgaron los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en aquel momento en cuanto a regulación de concesiones. (Vassallo, 2015)

En el año 2003, la legislación extendió el modelo de concesión (aplicado con éxito en autopistas de peaje) a todo tipo de infraestructura pública, con el fin de aportar la estabilidad y seguridad jurídica que requerían los inversores privados para concretar su participación. La normativa referente al contrato de concesión de obra pública, establecida dentro de la Ley 13/2003, se erigió como la piedra angular para el establecimiento del modelo de concesión comentado, ya que tenía el carácter de legislación primaria o constitutiva, haciéndola de cumplimiento obligado tanto para la administración federal o central como para las administraciones que gozarán de autonomía y aquellas de carácter local, normas que adquirirían un perfil complementario, de este modo, se conseguía que la legislación concesional fuera uniforme en todo el territorio, mientras que los entes autonómicos y locales sólo podían detallar algunos aspectos normativos no esenciales.

Dicha legislación mencionaba, de manera introductoria, que la figura de la concesión se caracterizaba por cuatro conceptos esenciales a saber: el de obra pública, como base de la concesión; el riesgo concesional, el equilibrio económico de la concesión, y finalmente el de la diversificación de la financiación. Por una parte, hacía hincapié en la gran relevancia de trasladar al concesionario los riesgos inherentes a la construcción, conservación y explotación. Sin embargo, también se establecía la necesidad de moderar o nivelar adecuadamente los límites del riesgo para no transformar el contrato en un negocio que pudiera llamarse aventurado, consiguiendo de esta forma atraer la participación del sector privado en ese tipo de inversiones.(Vassallo, 2015)

De acuerdo a esa legislación, el hecho de asumir el riesgo en una llamada proporción sustancial por el concesionario, resultaba determinante para que el contrato de concesión pudiera ser considerado dentro de esta categoría. La ley plasmaba con esto los criterios, argumentación y resolución de la Comisión

Europea, contenidas en su Comunicación Interpretativa 2000/c 121/02 (Vassallo, 2015), a propósito de los temas relacionados con la asociación público-privada. Con respecto al principio que debe observarse en el equilibrio económico dentro de la concesión, se enfatizaba en el hecho de establecer un intercambio ganar-ganar (o de justa distribución), en clara y definitiva oposición a la tradicional interpretación favorable al concesionario presente y persistente en normativas anteriores. En este escenario, por ejemplo, un incremento en el impuesto a las empresas significaría la necesidad de una nivelación que pudiera modificar el plan económico y financiero en favor del agente concesionario, mientras que una reducción en dicho impuesto llevaría a la necesidad de un ajuste que balanceara las condiciones en beneficio de la administración.

En este contexto, en cuanto a la diversificación de la financiación, se buscó hacer la concesión más atractiva para el capital privado, facilitando la interacción de la sociedad concesionaria con los mercados de capitales. De esta forma, se fueron introduciendo opciones novedosas de tipo financiero como la de asignar títulos por concepto de crédito derivado de la explotación del proyecto, abriendo la posibilidad de generar financiamiento recuperable con los ingresos producidos por la propia obra. Otro elemento importante establecido en la ley para este modelo español, fue sacar provecho de actividades comerciales a través de la misma infraestructura para su financiación, pueden identificarse diferentes experiencias internacionales que demuestran que determinadas infraestructuras, especialmente aquellas de grandes proporciones cuya ubicación es estratégica, en las que los viajeros dispondrán de períodos de espera, pueden convertirse en importantes centros comerciales capaces de generar recursos para financiar la propia infraestructura.

El marco legal dejaba clara esta disruptiva e importante posibilidad, los diferentes principios rectores introducidos por esta ley, o bien premisas para detonar el modelo, constituyeron el marco normativo en el que se cimentó de manera sólida la construcción de la más reciente generación del plan de intercambiadores de transporte madrileño, complementariamente, dentro de las respectivas bases de la licitación, también se hizo mención a la importancia de proteger, conservar y enriquecer el patrimonio histórico de la región española, situación que se encontraba regulada dentro del Reglamento General de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid como en la Ley 3/2001 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid.

No obstante, aun cuando en 2007 fue aprobada la Ley 30/2007 relativa a los Contratos del Sector Público, que sigue vigente en España al día de hoy, esta normativa consideró prácticamente todas las disposiciones establecidas en la ley previamente existente en la materia. La nueva legislación sigue la tradición mencionada y ha introducido algunas figuras novedosas de contratación pública,

pero se considera que contemplan aspectos que en este caso no contribuyen al enfoque elegido para nuestro estudio.

En la actualidad, el desarrollo del proyecto de los intercambiadores de transporte de Madrid, se enmarca dentro del entorno institucional de la operación del transporte público de la Comunidad de Madrid. Con la aprobación de la Ley Orgánica 3/1983 que contiene el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, se establecieron competencias exclusivas en diferentes ámbitos del transporte, dando paso también a que en 1985 se creara el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (CRTM), autoridad establecida como aquella que asumiría gran parte de estas responsabilidades. Esta institución actúa como organismo autónomo y es de su competencia el servicio público ordinario de transporte para usuarios de Madrid y de todos los ayuntamientos de la región (adheridos a la misma de manera voluntaria por cuestión de competencia territorial). Los fondos para su financiamiento provienen de ingresos propios y aportaciones de los diferentes presupuestos generales de cada una de las administraciones que lo constituyen: la Administración del Estado, la Comunidad de Madrid, el Ayuntamiento de Madrid, así como algunos ayuntamientos regionales.

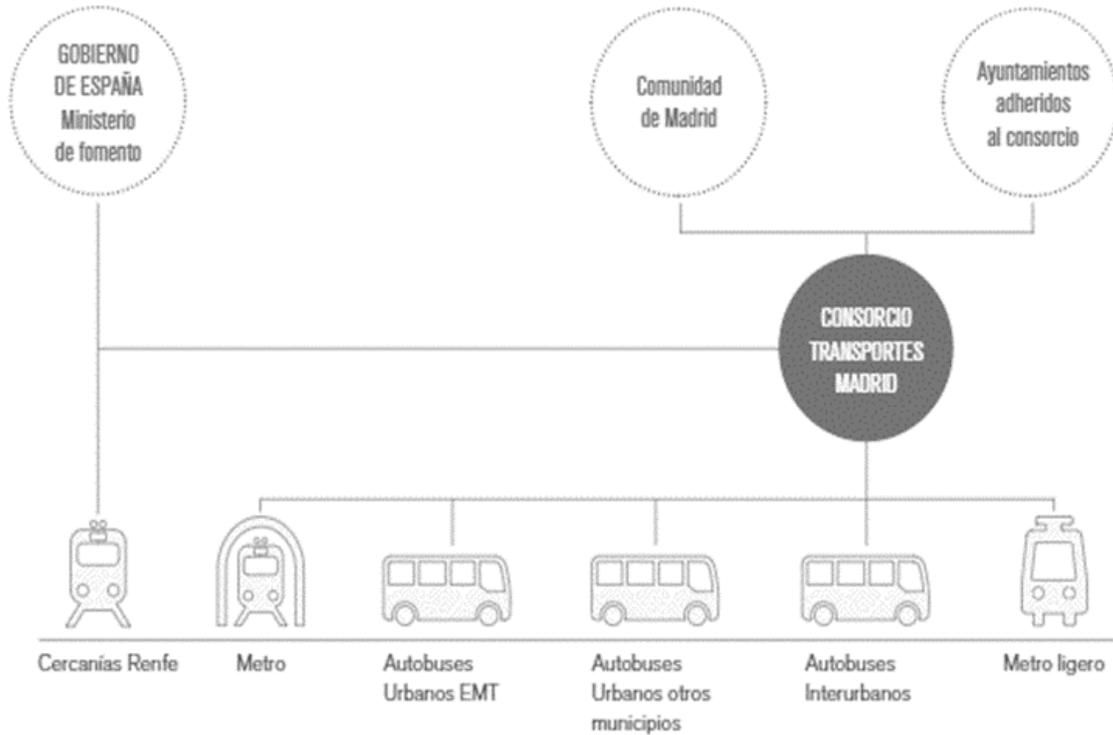
En cuanto a sus funciones, ejerce la planificación global de las infraestructuras del transporte regular de viajeros; define y coordina los programas de explotación de todos los modos de transporte público; establece el régimen tarifario integrado para el conjunto del sistema; realiza una labor tanto de control como de seguimiento de la gestión económica que desempeñan los operadores; controla un marco equilibrado y estable de financiación; y finalmente, pero no sin igual importancia, crea una imagen global del sistema (Vassallo, 2015). Es en el contexto anterior, donde se observa a las empresas tanto públicas como privadas, en su carácter de personas jurídicas independientes y por ello con autonomía en su gestión, ofrecer diversos servicios de transporte a la sociedad. Por una parte, encontramos a dos de los más grandes operadores de servicio público a nivel regional como municipal, que son el Metro de Madrid y la Empresa Municipal de Transportes de Madrid (EMT), que tiene a cargo la operación del servicio urbano de autobuses, las dos se regulan a través de contrataciones anualizadas, fijadas a partir de una tarifa promedio por usuario, supeditada previamente para que se cumplan ciertos estándares de calidad en el otorgamiento del servicio (dentro de las tareas que realiza para este fin la CRTM).

Por otro lado, la entidad pública empresarial Renfe, principal operadora ferroviaria española, depende del Ministerio de Fomento y se rige mediante un convenio directo con el Consorcio Regional de Transportes de Madrid, el cual regula la utilización de los títulos o concesiones multimodales y las compensaciones que de ello se derivan.

En el aspecto justamente de la calidad, las empresas beneficiadas con la adjudicación de esta concesión (transporte público interurbano de viajeros por carretera) están sometidas a un sistema que otorga tanto incentivos como penalizaciones dentro de la operación de cada una de las líneas que le fueron asignadas, todo esto alineado a las propias metas contenidas dentro del Plan de Calidad establecido por el Consorcio Regional de Transportes de Madrid (Vassallo, 2015). A través de este esquema de gestión público-privada, el Consorcio otorga a los operadores la diferencia resultante de la tarifa técnica previamente negociada y que realmente es abonada por los viajeros o usuarios. Por otra parte, son las propias empresas privadas ganadoras de la concesión (para construir, mantener y explotar la infraestructura de los intercambiadores), quienes tienen a su cargo el servicio de conexión entre las diferentes modalidades de transporte que se realizan.

Más adelante se determinará la forma en la que las sociedades concesionarias reciben el pago de un porcentaje o tasa por cada usuario de las líneas regulares que tienen acceso a las instalaciones del intercambiador, aunado al ingreso que reciban por conceptos comerciales o de publicidad que se generen en el uso de la infraestructura. En la imagen 4 se muestra la estructura y organización con los principales elementos que conforman el funcionamiento del servicio de transporte dentro del área metropolitana madrileña, cuya política desde un inicio fue la de integración del mismo, la finalidad fue que esta articulación se diera incluso en diferentes ámbitos además del servicio, es decir, que su funcionamiento también permitiera la cooperación e intercambio a nivel institucional (una muestra fue el establecimiento de la mencionada CRTM).

**Imagen 4:** Marco institucional y operativo del transporte público en la región de Madrid.



Fuente: Vassallo, 2015.

En otro nivel de desagregación, se ubica el esquema de tarifas por zona y la opción ofrecida a los usuarios para disponer de boletos por trayecto o bien por precargas aplicables para toda la red multimodal. Este sistema de integración de las diferentes tarifas busca precisamente la practicidad en los usuarios para acceder a la totalidad de los servicios (tanto entre líneas como en las diferentes zonas), mediante un instrumento único. En un tercer peldaño, se buscó la consolidación de la articulación física entre las diferentes redes de transporte, acabando o al menos reduciendo considerablemente el efecto de ruptura dentro del trayecto o viaje con independencia de que se realicen conexiones o transbordos. Para este fin, las conexiones del sistema se posicionan por medio de campañas de información y mercadotecnia, con miras a que sean más amigables para el usuario e incrementen el uso de las mismas.

### **2.3.- La decisión de utilizar el modelo de Asociación Público-Privada.**

En 1997, los Estados miembros de la Unión Europea suscribieron estrictas limitaciones al déficit y a la deuda pública mediante diversos criterios de convergencia y el denominado Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Aunado a lo anterior, España estaba sujeta a la exigencia de equilibrio presupuestario o superávit establecido por la Ley 18/2001 de Estabilidad Presupuestaria, como consecuencia, el Ministerio de Hacienda en aquel país no autorizaba la realización de una obra pública cuya inversión tuviera una incidencia tal en la contabilidad nacional que llevara a superar los límites permitidos en cuanto a déficit y deuda pública en sus arcas. En este escenario, y ante la necesidad que tenían de no detener la inversión, la Comunidad (entidad federativa), el Ayuntamiento y el Consorcio Regional de Transportes, concluyeron que debían asumir nuevas estrategias para superar la crisis en el modelo tradicional del presupuesto, fue así que se llegó a la decisión de promover la inversión privada en el proceso de financiamiento y respectiva gestión de los intercambiadores de transporte, basándose en los trabajos que ya habían realizado con éxito en diferentes infraestructuras (Vassallo, 2015).

Para la construcción del intercambiador de Moncloa, en 1995, se había intentado articular ya un mecanismo de financiación externo al presupuesto público, sin embargo, ante la poca experiencia en este tipo de esquemas, tanto en el plano nacional como internacional, se generó un clima de incertidumbre respecto a qué tan seguro y a la vez rentable podría ser el modelo concesional aplicado a este tipo de infraestructuras tan estratégicas, el temor al riesgo evitó la participación de los inversionistas privados en aquel momento y obligó a financiar el intercambiador a través de fondos públicos.

Posteriormente, en 1997, se licitó la concesión del intercambiador de Avenida de América, para ello, el Gobierno Regional de Madrid, asumiendo un papel de liderazgo en el proceso, se dio a la tarea de identificar en primera instancia, las partes interesadas dentro del ámbito público, de esta forma, tanto el Ayuntamiento de Madrid, como el Consorcio de Transportes y el propio gobierno regional, suscribieron un convenio en el que asignaron roles específicos y sus respectivas responsabilidades dentro del proyecto (Vassallo, 2015). En aquel momento, y entendiendo el carácter piloto del proceso, únicamente se contó con la participación de la empresa que al final resultaría adjudicataria por la misma razón. Esta primera experiencia, con la simpleza si así se quiere señalar, fue clave para abrir el camino hacia un nuevo modelo de gestión y desarrollo de intercambiadores de transporte, así como para despertar lo atractivo del sector privado para invertir en este campo.

En este contexto, la construcción del intercambiador de transportes de Avenida de América en el acceso a la capital por la A-2, (año 2000), mediante un contrato vía concesión, representó el primer referente en esta clase de iniciativas de Asociación Público-Privada. Con este ejercicio, la administración ganó experiencia y confianza para gestionar nuevos contratos vía concesión privada, y a la vez, abrió el panorama a las empresas constructoras para invertir en un nuevo y económicamente productivo sector. De ese modo, años más tarde, estos modelos de colaboración gobierno-empresa se lograron concretar dentro de otros importantes proyectos como fueron los intercambiadores de Príncipe Pío, Plaza de Castilla, Plaza Elíptica.

En el año 2005, con el modelo en plena evolución, el CRTM realizó la convocatoria a través del esquema de procedimiento abierto con la finalidad de llevar a cabo la adjudicación del intercambiador de transportes de Moncloa, contrato de concesión que establecía la construcción, el mantenimiento y la explotación del proyecto, el presupuesto se fijó en 100 millones de Euros y el plazo de construcción para un máximo de 36 meses. En febrero del año 2008 se inauguró. El mecanismo Asociación Público Privado vislumbraba tres cuestiones: en primer lugar, se lograba concretar la infraestructura necesaria para mejorar la movilidad regional y urbana con estándares de funcionalidad y calidad ampliamente superiores a los obtenidos en proyectos como los de 1995 (previo a la decisión de gestionar contratos de APP), en segundo término, se evitaba gravar los presupuestos e incrementar el déficit del gobierno, con el evidente alivio económico que esto les implica, y finalmente, se introducía la eficiencia y capacidad económica del sector privado en la gestión de la infraestructura.

## **2.4-. Aspectos claves en el proceso de Licitación.**

Con un producto entregado y puesto a punto en alrededor de dos años y medio, en febrero de 2008 se verifica la efectiva finalización de las obras y la consecuente autorización para la apertura al público. Al respecto, se resaltan a continuación los acontecimientos más significativos e importantes dentro del desarrollo de este notable caso.

### **2.4.1-. Contexto de la Licitación.**

Según Vassallo (2015) para conocer el estado que guardaba la infraestructura en el momento de la licitación, y en consecuencia las necesidades detectadas para justificar su modificación e incluso ampliación, se realizó una medición rigurosa del aforo de usuarios en la infraestructura, además de una encuesta llevada a cabo dentro de las líneas interurbanas del intercambiador madrileño de Moncloa, obteniendo con esto información crucial sobre su conveniencia, en ellos se

detallaban la demanda existente ,los diferentes picos, la oferta de servicio y los niveles de ocupación promedio, todo ello desagregado por modos o modalidades de transporte y líneas. Los resultados fueron muy claros en cuanto a la necesidad de una reestructura y ampliación de su infraestructura, permitiendo determinar no sólo las capacidades que requerían para satisfacer la demanda en aquel momento actual, sino para visualizar y alcanzar una cobertura de la demanda que el crecimiento poblacional y comercial iba a generar durante la vida útil del intercambiador madrileño.

Los resultados de mayor impacto que arrojaron los respectivos estudios sobre la demanda, señalaban que los movimientos diarios de ascenso y descenso en los autobuses interurbanos eran de 112,000; en cuanto a los autobuses urbanos de la EMT, 66,000, en lo que respecta a lo de las líneas del Metro de Madrid 167,000, esto sumaba 345,000 movimientos realizados a diario en el intercambiador de Moncloa y su entorno, con más de 200,000 personas que lo utilizaban. La concesionaria recibía entonces la proporción establecida en la propuesta de reglas de operación con base en los viajeros que hacían el respectivo uso.

En un principio, los autobuses urbanos no tenían acceso al interior del intercambiador, actualmente sólo ingresan tres de las veinte líneas existentes permaneciendo el resto en la superficie. De tal manera que, el dato sobre los 112,000 movimientos diarios registrados en las líneas interurbanas, que suponían casi 41 millones de movimientos anuales, resultaba determinante para calcular los ingresos por flujo o tráfico de usuarios, así y con información que despejaba las interrogantes sobre la demanda de la infraestructura, el consorcio ganador realizó una oferta económica en la que las proyecciones de su utilización establecían más de 48 millones de usuarios por los que registraría ingresos conforme al tabulador ofertado el año 2008.

De igual forma, se contempló que en un futuro la cifra se incrementaría alcanzando los 98 millones dentro del año de reversión de la obra a la administración gubernamental, procedimiento administrativo por el que se da por finalizada la concesión, retornando en su totalidad al gobierno para la gestión del servicio y los productos resultantes del mismo, con un estimado de crecimiento al año promedio de 2,2% ,el cual sería mayor en los primeros años, pero se iría estabilizando paulatinamente en torno al 1,5% durante los últimos años de la concesión. El resultado fue negativo, pese a la previsión de realizar los estudios que justificaron su ejecución, la estadística del crecimiento, una vez puesta en marcha, no se mantuvo debido al comienzo de la crisis económica en ese momento, aunado a que la demanda en general del transporte público en la región no modificó la tendencia de los niveles existentes de tráfico en el intercambiador de Moncloa, los cuales se situaron en 2012 en cifras de 2000, denotando un retroceso de 13,8% con relación a los máximos históricos registrados en 2007 (Vassallo, 2015), con esto, las

estimaciones que proyectó el consorcio ganador sobre demanda dentro de su plan económico y financiero, realizadas en un contexto en el que se presentaba un ciclo de cierta expansión económica, terminaron por arrojar resultados optimistas, sobre todo ajenos al escenario real, en el que debió sin duda considerarse el efecto de factores económicos regionales y globales. Un aprendizaje que afortunadamente para el proyecto no resultó enteramente gravoso, como se verá más adelante.

Por otro lado, como parte de los procedimientos previos al otorgamiento de obra o adjudicación, las empresas deben presentar un estudio de factibilidad o viabilidad, aunado al respectivo anteproyecto con el que pretenden establecer la conveniencia de su propuesta (Ley 13/2003 Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas). Por ello, previo a la decisión de construir y explotar una obra pública en régimen de concesión, la administración otorgante del contrato o concedente, debía acordar la realización de un estudio que contuviera el objeto y respectiva justificación de la obra, la definición de sus características esenciales, las expectativas de demanda e incidencia socioeconómica (aforo), así como un análisis de rentabilidad de la concesión, debía presentarse además, un estudio que reflejara el análisis de riesgos en la operación como aquellos tecnológicos, que pudieran ocurrir en la construcción y en la propia explotación (Vassallo, 2015). También debía abordarse el detalle de los montos de inversión, así como el esquema o sistema de financiación correspondiente, el documento incluiría, una referencia a la planeación territorial o urbanística, y el estudio de impacto ambiental con las respectivas medidas correctivas y/o protectoras, por último, este expediente sería sometido a la opinión pública, y perfeccionado con base en las respuestas recibidas.

De acuerdo con el procedimiento anterior, se aprobó el estudio de factibilidad, y la administración concedente aprobó la redacción del anteproyecto de construcción y explotación de la obra, en esta aprobación se contenía la relatoría de las necesidades a satisfacer, los factores sociales, técnicos, económicos, ambientales y administrativos considerados para alcanzar el objetivo materia de la concesión, así como la justificación de la solución propuesta, además se adjuntaban los cálculos básicos, los planos igualmente base para la definición de la obra, y un presupuesto para la ejecución que ascendía a 100 millones de Euros.

Dicho estudio incluía la información relativa al sistema a aplicar para la utilización y explotación de la obra, señalando tanto la forma de financiación como el régimen tarifario máximo que aplicaría a la concesión, analizando también la potencial existencia de rendimientos de la zona de explotación comercial proyectada. Tras un nuevo proceso de consulta de opinión pública, en el que se incorporaron las recomendaciones de la manifestación de impacto ambiental, el anteproyecto se aprobó y se dio el reconocimiento de utilidad pública conforme a lo establecido por la legislación de expropiación del país. Como parte de los términos y cláusulas establecidas dentro del contrato correspondiente, los licitadores tenían la

oportunidad de realizar modificaciones al mismo si estas trataban de mejoras al anteproyecto motivo de la gestión, de esta manera, el consorcio adjudicatario efectuó evaluaciones o manifestaciones de impacto ambiental, estudios de acceso y de eliminación de obstáculos arquitectónicos que resultaron muy convenientes para la administración, influyendo al final en la aceptación de dicho proyecto final de construcción.

Por lo que respecta al procedimiento de adjudicación, se encuadró dentro de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas español, por medio del cual se debe realizar un procedimiento abierto o bien restringido (existiendo concurso previo en este caso), para revestir de legalidad la adjudicación de la concesión de que se trate. Como se mencionó antes, entre las características del proceso aplicable al concurso, la ley contempla que la definición del proyecto aprobado por la administración pueda ser mejorada por soluciones técnicas complementarias o alternativas que propongan los licitadores, siendo aquellos casos en los que la autoridad contratante estime que es posible, permitiendo con su flexibilización que las propuestas se enriquezcan, criterio útil sobre todo en proyectos particularmente complejos como éste.

En cuanto a la etapa del concurso, el licitador que obtenga la adjudicación será aquel que en el análisis global presente la propuesta más conveniente o ventajosa, considerando para ello los criterios preestablecidos en las convocatorias respectivas y sin atender exclusivamente a la oferta de menor precio, dato que merece ser resaltado, de esta forma, el 2 de agosto de 2005 se convocó al concurso por la vía de procedimiento abierto, para efectos de otorgar la construcción, conservación y explotación respectiva del intercambiador de transportes de Moncloa, Madrid (Vassallo, 2015).

Para la ponderación de los criterios de adjudicación, las cláusulas administrativas establecían el desglose de los criterios que serían valorados en las propuestas presentadas. La mitad de la puntuación global estaba compuesta por la propuesta económica y el respectivo plan económico y financiero, en cuanto a la solidez de éste, para su valoración se considerarían tanto la estructura presentada respecto al capital social, la comparativa de las inversiones y su justificación, como las estimaciones realizadas respecto a todos los gastos e ingresos incluidos. Por lo que hace al apartado del empleo, (estabilidad y calidad del mismo), este representaba el 20% de la puntuación total, mientras el 16% recaía en las mejoras efectuadas al plan general de explotación y mantenimiento del servicio, a las mejoras del proyecto de construcción que decidiera proponer el licitador, se les destinaban los 14 puntos finales de la puntuación general.

Por otra parte, dentro de la etapa de valoración de ofertas, la mayor disminución en la tarifa con respecto a la base de licitación, fue de 18% por parte del grupo Itínere

Infraestructuras, y de 6,66% por el grupo Ferroviario fue de un 6,66%. La actualización de las tarifas por año se efectuaría con apego al Índice de Precios al Consumo (IPC), propuesto de tal manera durante el tiempo de vigencia de la concesión.

En cuanto al análisis de las inversiones, la Tasa de Inversión y Retorno (TIR) del proyecto (después de impuestos), según los planes financieros que los diferentes grupos propusieron, en la primera oferta fue de 5,89%, para la segunda del 5,62% y de 4,89% para la tercera. Referente a la proporción que guardarían entre los recursos propios y los externos, las distintas empresas señalaron las siguientes: 19/81, 22/78 y 15/85, llama la atención que las proporciones planteadas parecen no tener un buen equilibrio, hecho por el que incluso el Consorcio Regional de Transportes de Madrid concluyó en su evaluación que, si bien la estructura de ingresos y gastos era coherente, resultaba insuficiente para ser justificada para su aplicación, incluso dentro de los estudios de demanda correspondientes. La calificación que las tres propuestas obtuvieron al respecto fueron señaladas como “pobres”.

Finalmente, con base en lo anterior Vassallo (2015) menciona que, se realizó la adjudicación de la concesión de obra pública al consorcio integrado por Itinere Infraestructuras, Sacyr, Castromil y Transportes la Unión, que constituyeron la sociedad Intercambiador de Transportes de Moncloa, Madrid. Por su parte, en lo que respecta al contrato para su formalización, este se realizó el 1 de marzo de 2006 entre el Consorcio Regional de Transportes de Madrid y la nueva sociedad concesionaria.

#### 2.4.2.- El Diseño Contractual-Financiero y el Reparto de riesgos.

El plan económico financiero que presentó el grupo adjudicatario, buscaba justificar la oferta de la tarifa como el propio plazo de la concesión, basada en el monto de inversión calculado, la proyección de los ingresos por año, y las expectativas de los gastos que pudieran generarse de manera ordinaria y extraordinaria dentro de la vigencia de la concesión. El Presupuesto de Ejecución Material se estimó en 112 millones de euros, incluyendo el Impuesto sobre el Valor Agregado (IVA) en aquel país (16%) y el plazo de ejecución en 31 meses. Como parte de las inversiones que realizaría el concesionario estaban contempladas la obra civil y las instalaciones básicas, además de los sistemas de telecomunicación, información necesaria para el usuario, administración del tráfico y la gestión técnica central, la tarifa ofertada por viajero de las líneas regulares de autobuses dependientes del CRTM se fijó en 0,1476 euros. El ajuste dentro de la tarifa se realizaría cada año, teniendo como referencia la inflación registrada por el Instituto Nacional de Estadística. (Vassallo, 2015)

El plazo pactado para la duración de la concesión, sin considerar las prórrogas que pudieran surgir (reducciones incluso), se fijó en un lapso de 35 años, dando opción a que oscilara entre los 30 y 40 años, de acuerdo a los rendimientos que el concesionario estuviera percibiendo efectivamente durante la explotación, del análisis de los flujos de caja estimados, se extrajo una que es (TIR) del proyecto, después de impuestos, de un 5,89%, habiéndose considerado un escenario base en el que el Índice de Precios al Consumo se mantendría estable (2,95%) durante la vigencia del proyecto, conforme a la proyección sobre la cuenta de pérdidas y ganancias y el estudio de flujos de caja, según lo establecido dentro de las cláusulas administrativas en particular, la inversión se recuperaría en el plazo de concesión ofertado con un interés nominal que no superara el tipo de Euribor, el concepto extraído de European InterBank Offered Rate, es decir Tipo Europeo de Oferta Bancaria, que funge como interés donde los bancos de la zona correspondiente al euro se prestan dinero entre sí.

Por otra parte, como fuente para la generación de ingresos, los conceptos fijados dentro del plan económico y financiero, fueron el tráfico de viajeros de las líneas regulares de autobuses, alquiler de superficie destinada a usos complementarios, alquiler de oficinas, vending, telefonía, disposición de cajeros automáticos y publicidad. Llama la atención que, en el modelo financiero respectivo, no se contemplaron los ingresos por renta de espacios comerciales para la determinación de los balances entre la rentabilidad y la recuperación de la inversión, la argumentación de esta situación, fijada en las cláusulas administrativas con particularidad, lo exigía de ese modo para disponer de esta partida como amortiguador del margen de error que podía darse en los estimados de los demás conceptos, en caso de que sí se alcanzaran las expectativas de ingresos y gastos, se aprovecharía este ingreso adicional para efecto de reducir el plazo de la concesión.

Como se mencionó anteriormente, la actividad comercial tiene grandes oportunidades dentro de los intercambiadores de transporte, ya que constan de espacios para oficinas, módulos de atención al usuario y venta de boletos, variedad de máquinas expendedoras, cajeros automáticos, espacios publicitarios y otros servicios complementarios, como la cobertura de telefonía móvil. En la mayoría de los casos, y debido a la gran cantidad de viajeros que conforman el flujo dentro de estas infraestructuras, estas permiten que se obtenga un aprovechamiento económico promedio por metro cuadrado al mes, de unos 50 euros (Vassallo, 2015). En cuanto al tráfico de las líneas de autobuses, el porcentaje calculado de ingresos por este concepto se estimaba que aumentara paulatinamente conforme transcurría la vigencia de la concesión, pudiendo alcanzar el 91% para la fecha en que se cumpliera el plazo para la reversión de la infraestructura a la administración pública.

Ahora bien, con respecto a las partidas, se conforman por gastos de explotación (donde se puede incluir el capítulo de mantenimiento ordinario) y las operaciones extraordinarias de reposición (remodelación o reemplazos) de instalaciones y servicios. Como parte de los costos o gastos de operación, se contempló aquellos originados por concepto de personal de la empresa concesionaria, limpieza y vigilancia, al igual que aquellos relacionados a la conservación o mantenimiento anual, servicios de energía eléctrica y agua, aunados a las erogaciones por pago de seguros e impuestos aplicables, según Vassallo (2015) Una vez iniciado el periodo de explotación, el licitador preveía realizar cada diez años operaciones extraordinarias de reposición de instalaciones y servicios por un importe de 7,5 millones de euros, aproximadamente un 8% de la inversión inicial.

En el rubro relativo a los impuestos, cuando se realizó el proyecto, era de 35% por concepto de Impuesto de Sociedades, sin embargo, con motivo de la reforma fiscal verificada el año 2008, las ganancias y utilidades en general del concesionario se gravaron al tipo del 30%, respecto al IVA, la sociedad concesionaria actúa sólo como recaudador para la administración, habiéndose estimado en la financiación de cualquier forma para su gestión y para concluir, una vez que llegaba la finalización de la concesión, la empresa tendría que realizar un pago más bajo el concepto de Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, que consistía en el 4% del valor de los bienes motivo de la reversión a la administración (valor neto contable).

Para Vassallo (2015), la definición precisa en cuanto al esquema de reparto de riesgos no es sólo conveniente para el correcto funcionamiento de la concesión del intercambiador, sino también para proteger o en su caso amortiguar la situación financiera de las administraciones como de las empresas contratantes. La Ley 13/2003, vigente en el momento de la licitación del intercambiador de Moncloa, así como el conjunto de cláusulas administrativas del proyecto, establecían que la ejecución del contrato se realizaría con el riesgo respectivo a cargo del concesionario, excluyendo las causas de fuerza mayor (fenómenos naturales en grado de catástrofe o graves alteraciones del orden público) o aquellos motivos directamente imputables a la administración concedente. De esta forma, el riesgo político de que el contrato fuera afectado, impactando con ello el equilibrio económico de la concesión, era asumido por la administración.

Más allá de los conceptos señalados, los riesgos y las responsabilidades relacionadas con la construcción, financiamiento, administración del servicio público, mantenimiento o conservación del intercambiador, eran asumidos por el concesionario, es decir, en el contrato había un traslado de responsabilidad, toda vez que se establecía con claridad que el concesionario asumía los riesgos relacionados con la evolución de la demanda de viajeros de las líneas no dependientes del Consorcio Regional de Transportes de Madrid en el

intercambiador así como la actividad económica derivada de los alquileres de locales comerciales y los riesgos de evolución de las condiciones financieras del mercado. De igual forma se estableció en el contrato la posibilidad de prolongar el plazo de la concesión por medio de un mecanismo de mitigación del riesgo de demanda, que a la vez exigía la suscripción de distintas pólizas de seguros que cubrieran, entre otros, los riesgos de responsabilidad civil por contaminación o daños materiales en general.

Por lo que se refiere al concesionario, también se haría responsable por fallas en la disponibilidad del servicio y sus consecuencias, por lo que los pagos a cargo de la administración quedarían sujetos al cabal cumplimiento de los estándares de calidad pactados. En el Plan General de Explotación y Mantenimiento de los intercambiadores del servicio de transporte (dependientes del CRTM) se establecen una serie de parámetros enfocados a evaluar tanto capacidad como calidad en el servicio, al igual que diferentes penalizaciones aplicables al caso de incumplimiento en las mismas, para efectos de comprobar su veracidad, la evaluación la lleva a cabo el propio Consorcio de Transportes (Vassallo, 2015).

En el rubro de riesgo por demanda, este aspecto fue trasladado desde un inicio al concesionario y una vez que se aprobó modificar el proyecto y se mostró la existencia de sobrecostos en la construcción de la infraestructura, dicho riesgo regresó a cuenta de la administración pública, quien estableció un pago fijo por flujo de usuarios dentro de las líneas de autobuses a cargo del Consorcio. De esta manera, el problema de las variaciones que se pudieran presentar en la demanda, fue amortiguado por el concesionario, quien podía concentrarse en concretar la rentabilidad del servicio, en cuanto a la distribución de riesgos, de conformidad con la teoría clásica, es en los actores o agentes mejor calificados para gestionarlos sobre quienes recae esta responsabilidad, aunque, en la práctica, el separar qué riesgos son controlables por el concesionario y cuáles no, son un problema que no siempre se resuelve de la manera más conveniente.

Después de dos meses de la apertura para servicio del intercambiador, se firmó un adendum o adenda al contrato de concesión sobre la evolución del riesgo de la demanda de viajeros de las líneas dependientes del CRTM, con este instrumento se garantizaban ingresos con respecto a un flujo mínimo de usuarios, por lo que también se aseguraba la existencia de fondos o recursos fijos para los entes financieros, en caso de que este escenario de deuda se presentara. Esta situación se sumaba a la cláusula previamente comentada que incluía la licitación, en la cual se establecía una vigencia que podía variar de acuerdo a la ganancia real que el concesionario estuviera recibiendo y los esquemas de compensación económica diseñados en el contrato (Vassallo, 2015).

La aplicación de este mecanismo de plazo variable significaba que, en el caso de que el tráfico fuera más elevado del esperado, la concesión finalizaría antes de lo previsto, mientras que, si el tráfico era más bajo, la concesión se extendería a mayor plazo. De este modo, la temporalidad se volvía un factor que mitigaba el riesgo latente de demanda, por lo tanto, a pesar de que el plazo básico de concesión era uno de los conceptos ofertados en la licitación, el clausulado al final le daba carácter variable, permitiendo su ampliación o reducción por un período máximo de cinco años en ambos casos, con la única pero determinante limitación de que el plazo total no excediera los cuarenta años.

#### 2.4.3-. Estándares de servicio e incentivos a la calidad.

Un importante hito en cuanto a la introducción de incentivos a la calidad en los contratos de concesión, se presentó con la publicación de la Ley 13/2003, Reguladora del Contrato de Concesión de Obras Públicas, cobrando especial interés en los proyectos de transporte dada su magnitud y complejidad. Se consideraba que la calidad era un factor de gran relevancia dentro de la elección del modo que hacían los usuarios. Siguiendo esta línea, ya en la propia fase de licitación de los contratos asociados a la construcción y gestión de los intercambiadores de transporte, se prestó especial atención a la propuesta de mejoras de los atributos de calidad de las instalaciones y de los sistemas de explotación, evaluando las mejoras al Plan General de Explotación y Mantenimiento del Servicio e introduciendo mejoras al proyecto de ejecución específicamente.

Por otra parte, se contempló incrementar los estándares de las propias instalaciones (incluso en cuanto a los materiales que se integraban a las adecuaciones o reparaciones), modificando los planes de operación, mantenimiento, limpieza y manejo de los aspectos ambientales, aunado a lo anterior, se consideró la elaboración de encuestas y mecanismos para la generación de información para la mejora continua. (Vassallo, 2015). En los pliegos de estas concesiones se fijaron varias cláusulas que definían la instauración de un sistema de auditorías de calidad anuales, así como uno adicional de auditorías operativas cada dos ejercicios, quedando controlados de esa forma todos los elementos relacionados con la explotación considerando que, la calidad se puede observar y verificar a través de una serie de factores a incluir en los contratos de concesión, objetivos que complementados con incentivos o penalizaciones, motiven a la empresa a prestar un nivel de servicio elevado para la sociedad.

Bajo esta premisa, se decidió establecer un esquema de penalizaciones para los casos de incumplimiento en los estándares de calidad en el servicio ofertado, consignados incluso dentro de los instrumentos jurídicos que ampararon el plan de los intercambiadores de transporte (concretamente en el proyecto del intercambiador de Moncloa, Madrid).

En cuanto al balance de resultados, es importante analizar la relación que guardan las proyecciones y escenarios planteados en el plan de arranque contenidas en las ofertas entregadas en el 2005, y el estado que guarda la explotación del servicio actualmente. Para este fin, es necesario revisar los diferentes beneficios que entregó el desarrollo de esta importante infraestructura, resaltando algunas características que permitan identificar con mayor claridad las aportaciones en el plano social del intercambiador de Moncloa, Madrid, este análisis permitirá resumir una serie de directrices encaminadas a mejorar los procesos que engloban los contratos de concesión de obras tan complejos como son los intercambiadores de transporte en el mundo.

Para los beneficios económicos, sociales y ambientales, el plan de intercambiadores de transporte público de Madrid puede considerarse como una estrategia del llamado ganar-ganar propio de la visión empresarial. Todos los actores se han beneficiado de la infraestructura, haciendo que compensen ampliamente los costos generados por su construcción y durante la fase actual de explotación de la obra. Los viajeros se benefician con ahorros considerables de tiempo en trayectos, y las empresas que operan los autobuses se han visto favorecidas con un descenso en los costos operativos, aunado a la ventaja que les representa la tarifa o abono que deben realizar para tener acceso a esa nueva instalación pública. El distrito de Moncloa, mejoró notablemente la accesibilidad y con ello la calidad de vida de la ciudadanía, el gobierno de Madrid ha podido establecer una infraestructura de transporte digna y acorde a la demanda actual y futura, mientras la sociedad concesionaria obtiene su respectivo beneficio por desarrollar dicho servicio público (Vassallo, 2015).

Gran parte de los usuarios del transporte público en Madrid, realizan transbordos diariamente de las líneas de autobuses interurbanos hacia la red de metro o hacia la red de autobuses urbanos de la EMT y con la operación de las estaciones de intercambio multimodal, particularmente con el funcionamiento del intercambiador de Moncloa, los usuarios pueden reducir la duración total de sus trayectos, a razón de los siguientes motivos en particular: Para Vassallo (2015) ...

- En primer lugar, se logró evitar la congestión en el acceso a la capital, debido al funcionamiento de los carriles BUS-VAO de la A-6 y los túneles exclusivos de acceso al intercambiador, permitiendo la reducción en la duración de los viajes.
- En segundo lugar, esta disminución en los tiempos refuerza la percepción que se tiene del servicio de transporte público, fomentando nueva demanda que, como consecuencia, lleva al aumento de la frecuencia de salidas de líneas de autobuses en el corredor. Este

aumento en la frecuencia disminuye a la vez el tiempo de espera que se presentaba en las respectivas estaciones de autobús, motivando todavía más la utilización del servicio público de transporte.

Los tiempos para realizar transferencias multimodales, acordes a los estimados que se calculan en diferentes países de Europa, son notablemente inferiores a aquellos que comúnmente se requieren cuando se trata de intercambios o transiciones de autobuses realizadas en la superficie, además de que, al evitar el cruce de calles, y con una señalización detallada y clara que guía los flujos de viajeros de unos modos a otros, se reduce la percepción de ruptura de viaje. En cuanto a la experiencia de viaje, con esta nueva infraestructura se alcanzan nuevos rangos de comodidad, tomando como referencia el servicio que prestaban instalaciones previas, las cuales ahora incorporan clima en las zonas de espera, aisladores de contaminación e inclemencias al interior también destacan servicios complementarios en la estrategia de confort, es decir, del disfrute en la utilización de este servicio público, incorporando locales comerciales, cafeterías, y en general establecimientos convenientes para el usuario.

Siguiendo con la eficiencia en la duración de los trayectos, con motivo de la existencia de carriles especiales para el servicio, las economías en los traslados se estiman en unos nueve minutos por usuario y recorrido. De hecho, el CRTM realizó encuestas a los viajeros del transporte intercambiador y se observó que el costo por usuario oscila en los 10,5 euros/hora, de esta forma, si se calcula la cantidad registrada como demanda en las líneas de autobuses del sistema interurbano, que es de 27.850.343 viajeros en el año 2013, se hablaría de un ahorro anualizado que podría llegar a los 40 millones de euros, según Vassallo (2015).

Por lo que respecta a los operadores de transporte relacionados al servicio, también se han visto grandes beneficios con la construcción del intercambiador de Moncloa, dentro de este grupo, las compañías operadoras de autobuses interurbanos han sido las principales beneficiarias, pues la reducción de los tiempos de viaje, gracias a los túneles de acceso que llevan al BUS-VAO, ofrecen el mismo flujo demandado pero con un menor costo operativo, incluso se dio el caso de que el crecimiento de la demanda originado por la nueva infraestructura, benefició a la Empresa Municipal de Transportes y al Metro de Madrid, quienes si bien no redujeron sus costos operativos, sí disfrutaron de un incremento en la demanda y su consecuente derrama económica. En este contexto, cabe señalar que las nuevas infraestructuras se financian en buena parte con las cantidades que pagan los diferentes operadores, sin embargo, el establecimiento del mecanismo contractual de garantía de demanda mínima en Moncloa, fue crucial para que los inversores privados visualizaran una rentabilidad atractiva que los incentivara a participar.

Gracias al desarrollo urbano y la consecuente mejora en el servicio público del distrito de Moncloa, sus pobladores pudieron experimentar un aumento considerable en la calidad de vida de la zona, particularmente con el cambio a tipo subterráneo de la estación de autobuses en 1995, para Vassallo (2015) gracias a esta infraestructura, actualmente se tiene registro de 4,000 salidas diarias menos de autobuses interurbanos que circulaban a lo largo de las vialidades aledañas a Moncloa, mejorando dramáticamente el flujo del tráfico y la propia sensación de congestión urbana que se tenía anteriormente. Desde el punto de vista inmobiliario en la zona, y por natural relación con la generación de infraestructura, no se realizaron estudios concretos sobre la plusvalía que detonó el intercambiador de transporte de Madrid en particular, pero hay una evidente correlación favorable que se ha detectado en diferentes casos en Europa, dado el desarrollo que permiten nuevas vialidades, mejora en vías de acceso y el consecuente beneficio en materia de tráfico.

Si se realiza un análisis más amplio de beneficios en general, la sociedad se benefició con un mayor uso del transporte público en el corredor de la llamada línea A-6, la sustitución de vehículos particulares por las diferentes opciones de transporte público, generó una reducción importante en las emisiones contaminantes, impactando positivamente a toda la comunidad madrileña en materia tanto ambiental como sanitaria. Es importante señalar el beneficio logrado por parte de los dos actores clave implicados tanto contractual como administrativamente: por un lado, la sociedad concesionaria y por el otro la Comunidad de Madrid (representada a través del Consorcio Regional de Transportes), el primero obtiene una rentabilidad por los servicios que presta y por la inversión realizada, mientras que el segundo ha logrado poner al servicio de los ciudadanos una infraestructura esencial sin comprometer el presupuesto.

No se debe perder de vista la visualización global que representa el Plan de Intercambiadores de Madrid y la inversión total necesaria a cabo, el haber acudido al modelo de concesión de Asociación Público Privada fue una estrategia fundamental para poder concretarlo con éxito, según Vassallo (2015) la introducción del sector privado en la gestión de estas infraestructuras, ha permitido dotar de una eficiencia al sector público, difícilmente alcanzable de otro modo, a la vez, el gobierno recibe inversiones iniciales que se agravaron con el impuesto de valor agregado. Actualmente, el impuesto de sociedades se aplica a los beneficios de la sociedad concesionaria y al resto de actividades comerciales que se desarrollan en el intercambiador, todo esto en torno a la infraestructura y los retornos fiscales generados.

Finalmente, como apunta Vassallo (2015) es relevante que los ahorros de tiempo mencionados también se le atribuyen al conjunto de diferentes acciones realizadas en el corredor del proyecto en cuestión: por una parte, la construcción de carriles

reversibles innovadores BUS-VAO; la infraestructura correspondiente a la primera fase del intercambiador de Moncloa, la cual se cubrió en este caso con recursos públicos; y la etapa de trabajos posteriores, que renovó por completo la infraestructura. Por lo que respecta a los trabajos para la construcción de carriles divisorios para vehículos de alta ocupación, así como en el desarrollo de la primera fase del intercambiador de Moncloa, se invirtieron aproximadamente 4.700 millones de pesetas en el año 1994). Es decir, unos 50 millones de euros si hacemos la conversión conforme a la cifra de inflación registrada en aquel momento.

Cuando se abrió al público el nuevo intercambiador, en 2008, la inversión fue de 132 millones de euros, que actualizados con la inflación se situarían en 147 millones, podemos estimar que la inversión conjunta en Euros corrientes de 2013 ha sido de aproximadamente 200 millones, comparando esta cifra con los 40 millones de euros que ahorraron los usuarios ese mismo año por la disminución de los tiempos de viaje. Los ingresos recibidos por concepto del uso del intercambiador, como ya se mencionó antes, se destinan a cubrir gastos por la explotación y el mantenimiento de dicha infraestructura, por supuesto, aunados a las ganancias que evidentemente van directo a las arcas de los accionistas que conforman la sociedad concesionaria.

Si bien no se han calculado específicamente los costos de mantenimiento y explotación de los carriles BUS-VAO desde 1994, ni estos costos en el intercambiador hasta que se inició la explotación concesional, tampoco se han cuantificado otros beneficios más difíciles de monetizar como la disminución de las emisiones contaminantes derivadas del mayor uso del transporte colectivo, el incremento en el valor de los bienes inmuebles del distrito con la construcción de la nueva infraestructura, la mayor comodidad en los viajes para todos los usuarios que a diario utilizan el intercambiador; el excedente de los operadores de autobuses interurbanos, una vez descontada la tarifa que abonan por el uso de la infraestructura, o el beneficio del resto de operadores de transporte.

Este hecho permite pensar que los datos con los que se ha trabajado ofrecen una valoración prudente a la hora de afirmar que el período de recuperación de la inversión es breve en términos sociales, y que la relación costo-beneficio es claramente positiva. (Vassallo, 2015).

### CAPÍTULO III. DILEMAS DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LAS APP. LA EXPERIENCIA MEXICANA.

En el siguiente capítulo, se toma como base la recopilación que realizó Vasallo en un minucioso estudio contenido en la obra Asociaciones Público-Privadas en América Latina. Aprendiendo de la Experiencia. Banco de Desarrollo de América Latina. (2015) Dicho estudio aporta los elementos cruciales para este tipo de proyectos, los cuales, cabe mencionar, no se encuentran en otras publicaciones a propósito del tema, dejando de manifiesto una escasez de análisis sobre estos mecanismos en México, de esta forma, a partir de este enfoque se presentará en este capítulo el tema de la experiencia mexicana en la aplicación de dichas asociaciones.

El modelo de colaboración entre el sector público y las empresas del sector privado, a través del esquema señalado de concesión, tiene un recorrido que puede ser calificado como destacado en México, considerando los diferentes resultados mediante este tipo de contratación, la cual actualmente se regula principalmente a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. La autopista de cuota México-Cuernavaca, en el año 1952, fue la primera infraestructura del tipo construida bajo este esquema, fue entonces cuando se constituyó Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), entidad estatal que se encargaría de la gestión de las autopistas de cuota. Tras años de interrupción en la aplicación del modelo de concesión, la profunda crisis económica de los años ochenta hizo que se retomara la idea de involucrar al sector privado en la realización de infraestructuras, debido consecuentemente a las importantes restricciones presupuestales.

Vassallo (2015) hace referencia a la estrategia implementada para impulsar la estancada economía del momento, aunada a la imperiosa necesidad de contar con este tipo de infraestructuras, fue entonces que el gobierno decidió establecer nuevas dinámicas y encargar al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) retomar el modelo de Asociación Público Privada, instruyéndole a realizar los estudios de factibilidad correspondientes. Como consecuencia de ello, en 1989 se aprobó el Programa Nacional de Concesiones de Autopistas, que propició que entre 1987 y 1994 se licitarán 5.500 kilómetros proyectados para su realización mediante 52 concesiones. Este proyecto prometía ser uno de los más grandes y ambiciosos registrados en ese momento en todo el mundo. Para su ejecución, se contemplaba que el financiamiento provendría por completo de la iniciativa privada, tanto en forma de inversión de capital por diferentes empresas, como por la utilización de préstamos bancarios. El gobierno contempló la opción del subsidio público sólo en casos concretos, mientras no se alcanzara una rentabilidad suficiente, más allá de este escenario, y de forma muy temprana, surgieron

problemas delicados relacionados con el exageradamente elevado costo de las cuotas por haberse otorgado las concesiones a las propuestas con menores periodos de contratación (12 años como periodo máximo). En otras palabras, las cuotas fijadas en las propuestas quedaron por debajo de las expectativas, que además no contaban con suficiente plazo para estabilizarse y generar un escenario de mayor rentabilidad.

Esta situación agudizada por la crisis en diciembre de 1994, que a la vez trajo consigo una importante devaluación del peso mexicano y aumento de diferentes tasas de interés, llevó a que muchas de estas autopistas empezaran a experimentar serias complicaciones, como resultado de ello, en 1997 se habían rescatado 23 de las 52 autopistas con un costo para los contribuyentes mexicanos de alrededor de 6.000 millones de dólares, de esta manera, ante el desmoronamiento en la práctica de los esquemas de colaboración con el sector privado, evidenciados mediante la ejecución del Programa Nacional de Concesiones de Autopistas, fue que el gobierno mexicano se vio en la necesidad de reformular por completo los diferentes mecanismos de Asociación Público-Privada, estableciendo variantes específicas que incluían las concesiones tradicionales, los PPS o proyectos de prestación de servicios y los esquemas de aprovechamiento de activos. .

Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), son un instrumento para conseguir un uso más eficiente del gasto público en infraestructuras sociales y en provisión o suministro de servicios públicos en general. Con esto se busca evitar la financiación presupuestal, además el ente público contratante logra reducir costos en el proyecto, al descargar parte de sus riesgos intrínsecos sobre actores o agentes mejor capacitados y perfilados para su manejo, a los que también se les pueden exigir determinados niveles de calidad durante la vigencia del contrato. Ante dichas ventajas para el sector público, el socio privado consigue invertir en un proyecto a largo plazo con un nivel de riesgo limitado o moderado. (Vassallo, 2015).

### **3.1.- El caso del Complejo Administrativo Municipal de Tlajomulco de Zúñiga Jalisco.**

El caso presentado para este capítulo muestra el ejercicio llevado a cabo por la administración pública de México para incorporar esquemas novedosos como el de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) a cualquier tipo de infraestructura, equipamiento o servicio público. En particular, se trata del centro administrativo municipal de la ciudad de Tlajomulco de Zúñiga, situada en el área metropolitana de Guadalajara, en el Estado de Jalisco. Su objetivo era, de acuerdo con el plan de desarrollo de la municipalidad para el trienio 2010-12, mejorar sustancialmente las grandes áreas de oportunidad que presentaba el servicio brindado hasta el momento.

Por este motivo, la administración optó por establecer un plan de mejora, el cual abordaba temas cruciales como la reestructura y reorganización en sus diferentes áreas, el abasto necesario en el equipo con el cual se prestaba el servicio público y la respectiva previsión de mantenimiento y suministros, además de la asignación de los espacios suficientes para un adecuado desempeño. La finalidad de contar con este complejo administrativo, amén de la urgencia por instalaciones renovadas, era ofrecer servicios acordes a las necesidades de la población mediante una gestión eficiente que contemplara el esquema de economías a escala, permitiendo que los diferentes servicios públicos se encontraran concentrados en una sola infraestructura (con mayor capacidad para su atención). Además, en forma paralela, el proyecto extendió su panorama e incluyó la construcción y mantenimiento de instalaciones y equipamientos deportivos municipales para el beneficio de los ciudadanos de Tlajomulco en general (Vassallo, 2015).

En la materialización del proyecto que analizamos en este capítulo, dos motivos impulsaron la elección del modelo de APP. En primer lugar, el crecimiento poblacional que el municipio estaba registrando, ya que Tlajomulco debía contar con la capacidad para hacer frente a la demanda de los diversos servicios públicos a su cargo, en segundo lugar, las necesidades administrativas existentes, ya que los diferentes servicios públicos que ofrecía a la población no se encontraban concentrados en un espacio en particular, sino que contaba con una marcada dispersión para proveerlos de forma eficiente. Principalmente por estos factores fue que se determinó la urgencia de realizar una concentración o centralización de las diversas actividades de la gestión municipal, agregando de paso que el proyecto incluye la renovación de equipo y mobiliario para efectos de no tener impedimentos técnicos para operar dentro de un mismo espacio o instalación. Aunado a lo anterior, la situación de las finanzas públicas del municipio, es decir las restricciones presupuestales del momento, serían un factor relevante para decidirse por un modelo de financiamiento o asociación con el sector privado (Vassallo, 2015).

En cuanto al entorno social y económico de la administración del municipio de Tlajomulco de Zúñiga, este se encuentra ubicado en la zona centro del Estado de Jalisco, a 20 minutos del área metropolitana de Guadalajara capital, representando la ciudad con mayor población en el estado. De igual forma, en cuanto al porcentaje que el Estado aporta al Producto Interno Bruto (PIB) del país, Jalisco ocupa el cuarto lugar (6,3%), de conformidad con el registro del INEGI en 2009, por lo tanto, es uno de los municipios con mayor población económicamente activa. Tlajomulco se ubica en la quinta posición en este rubro, según reporte del Consejo Estatal de Población (COESPO) y es uno de los cinco municipios del país con mayor crecimiento dentro de la última década. La gran extensión territorial que posee, aunada a la estrategia para la autorización constante de nuevos fraccionamientos o desarrollos urbanísticos en general, permiten pronosticar que la situación se mantendrá así en los próximos años, sin dejar de lado el hecho de que se considera un municipio que

alberga población que trabaja en Guadalajara, situación que le beneficia en cuanto a proyectos que atraen inversión por dicho crecimiento.

Entre las principales actividades económicas de la región, destaca una importante actividad agrícola y ganadera, el aprovechamiento forestal, así como una reciente pero sólida industria manufacturera y electrónica, por su parte, la infraestructura y la mano de obra calificada han favorecido el establecimiento de nuevas actividades en el municipio. En cuanto a la actividad industrial en la región, se ha apoyado en sólidas vías de comunicación tanto aéreas (Tlajomulco se ubica a menos de 20 kilómetros del Aeropuerto Internacional de Guadalajara), como terrestres.

De acuerdo a lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012, emitido por la municipalidad de Tlajomulco de Zúñiga, la población registrada en esta circunscripción era de 50,697 habitantes en el año 1980, para el año 1990 había aumentado a 68,428 y a 123,619 en el año 2000, para 2010 ya había ascendido a 308,157 habitantes. En otras palabras, había reflejado un crecimiento exponencial del 607% en la población en un periodo de 30 años, por increíble que parezca, mientras se realizaba el bosquejo del proyecto, se disponía de la misma infraestructura con la que operaban desde los años ochenta (Vassallo, 2015).

El Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Tlajomulco de Zúñiga destacaba una creciente demanda de servicios públicos e infraestructura social de calidad, contrastando con la escasa atención de las autoridades para solucionar estos problemas, tornándose insostenible la disparidad en el balance entre las capacidades de la administración pública municipal y el crecimiento desmesurado de su población, como se muestra en la Tabla 7:

**Tabla 7:** Crecimiento de la población de empleados del municipio de 1995 a 2015.

<b>Año</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<b>Población</b>	100,797	123,619	220,630	308,157	750,000
<b>Empleados del municipio</b>	398	1000	1640	2600	3800

Fuente: Vassallo, 2015.

Dentro de la visión a futuro que debe considerar todo proyecto, es importante remarcar que además de los factores antes señalados, el crecimiento significativo en la demanda de los diferentes servicios públicos sugiere un repunte aún más alto debido a la tendencia del desarrollo en la zona metropolitana de Guadalajara que se desplaza hacia el sur, es decir hacia Tlajomulco de Zúñiga.

Por otra parte, las instalaciones de las distintas dependencias se encontraban distribuidas a lo largo del municipio y tenían además importantes problemas de capacidad, motivo de una marcada ineficiencia en las mismas, por lo tanto, los ciudadanos demandaban la centralización de los servicios administrativos en una única dependencia o en un sólo lugar para el acceso y gestión de todos los trámites, esto aunado a las quejas en cuanto a problemas por falta de estacionamientos y las incomodidades propias de una instalación pública que ha sido rebasada. Los empleados a su vez reclamaban el acondicionamiento de espacios para almacenar documentación y archivos en general y poder contar con instalaciones adecuadas para la prestación eficaz de los servicios y con una amplitud acorde a las necesidades de la población actual.

Todo esto motivó el proyecto de construcción y operación de un extenso conjunto administrativo municipal, así como de la infraestructura vial necesaria para comunicarlo con el primer cuadro del municipio. Además de la insatisfacción ciudadana y de los mismos empleados con las instalaciones, también el gasto erogado por la renta de las mismas se mantenía al alza, tanto el costo de mantenimiento como la reposición de mobiliario y equipos se habían disparado con rentas que se elevaron un 88% en el periodo 2007-2010 y los gastos por servicios básicos un 13,5% en el mismo lapso de tiempo. Para eliminar la mencionada dispersión de los servicios administrativos en las diferentes instancias, se consideró que la mejor opción era la unificación de todas estas oficinas en un centro administrativo único. Por ello, debido a la importante inversión requerida, aunada a las fuertes restricciones presupuestales del municipio, las cuales se comentarán a continuación, el esquema de Asociación Público-Privada se consideró la mejor alternativa.

Respecto al estado de las finanzas públicas municipales, como se aprecia en la tabla 8, fue un factor determinante para consumir la selección del nuevo modelo de construcción de infraestructura pública. Cuando se concibió el proyecto (2011), el presupuesto de ingresos y egresos anuales del municipio era de 1,126.5 MDP (contra la misma cantidad de dichos egresos).

**Tabla 8:** Presupuesto de ingresos y egresos de Tlajomulco de Zúñiga 2011.

	Ingresos			Egresos	
	Concepto	Millones de pesos		Concepto	Millones de pesos
	Existencias financieras	107,6		Servicios profesionales	458,1
	Impuestos	303,2		Materiales personales	48,3
	Contribuciones especiales	0,0		Servicios generales	166,0
	Derechos	143,2		Subsidios y suministros	101,4
	Productos	19,6		Bienes muebles e inmuebles	20,3
	Aprovechamiento	241,4		Obras Públicas	235,7
	Participaciones	201,8		Erogaciones diversas	11,1
	Aportaciones Federales	110,4		Deuda Publica	85,2
	<b>Total</b>	<b>1,126,5</b>		<b>Total</b>	<b>1,126,5</b>

Fuente: Vassallo, 2015.

En el año 2005, el municipio registraba en su capítulo de deuda sólo el 0,85% en relación con el total de los ingresos percibidos, pero con motivo de la ejecución del Programa de Infraestructura 2008-2010, enfrentó un crecimiento considerable de hasta 5,08% para la anualidad 2010 (Vassallo, 2015). En los años 2009 y 2010, debido a una fuerte inversión del municipio para la ejecución de proyectos de obra pública, hubo un considerable aumento en este sector, por lo que la SHCP registró que el municipio había contraído una deuda cuyo saldo alcanzaba los 16 millones de pesos (obligaciones fiscales con diversos bancos), además de un monto igualmente en deuda por 337.6 millones de pesos (obligaciones contraídos con banca de desarrollo). Los créditos anteriores se encuentran garantizados por conducto de las Participaciones Federales correspondientes (PF).

Con motivo de esta apremiante situación financiera, el municipio desplegó entre 2005 y 2011 una estrategia para elevar la recaudación, derechos y aprovechamientos de recursos con la finalidad de modificar la tendencia del momento. Como parte del análisis económico, se estudiaron las calificaciones (a escalas nacionales) obtenidas por el municipio de Tlajomulco de Zúñiga. Como parte de la integración del proyecto, se contó con el resultado obtenido de Fitch Ratings y Standard & Poor's en cuanto a capacidad real de pago. Al momento de generarse el proyecto, Fitch Ratings calificó al municipio en la categoría A+(mex). Standard & Poor's, por su parte, le otorgó la calificación mxA+ con característica de estabilidad en su perspectiva. (Vassallo, 2015)

Al respecto, las opiniones dentro de las escalas anteriores (nacionales), reflejan la solvencia crediticia presentada en un país con relación al conjunto de emisores y emisiones que se ubican dentro del mismo. El riesgo de crédito se mide tanto en la dimensión nacional como global, y en general ambas consideran los mismos componentes esenciales para la calificación, sin embargo, en junio de 2011,

Standard & Poor's emitió un nuevo reporte en el que redujo la calificación del municipio de Tlajomulco a mxA, en relación al indicador de riesgo crediticio de largo plazo (igualmente con la característica de perspectiva estable), manifestó que la decisión se basó en la detección de un aumento acelerado en cuanto a la estructura de sus egresos (sistema del gasto municipal en su conjunto).

Por otra parte, Fitch Ratings hizo lo propio en un reporte donde también degradaba la calificación de Tlajomulco a A(mex), con una perspectiva negativa, justificada entonces por el crecimiento en el monto de su deuda y un indicador a la baja en cuanto al ahorro, el escenario en su conjunto rechazaba completamente que el municipio contrajera todavía más deuda. Mientras se diseñaba el proyecto, era crucial asegurar la solvencia requerida por el municipio al efectuar sus pagos, de modo que, los inversores se encontraran seguros y cuidar el no comprometer la calificación del municipio permitiendo que pudiera continuar con su actividad e incurrir en nuevos compromisos financieros, si así fuera preciso. Según Vassallo (2015) Con esta visión de cautela financiera, sobre todo por la imposibilidad de seguir asumiendo grandes compromisos financieros, el modelo de Proyectos de Prestación de Servicios fue considerado como la mejor alternativa por tratarse de un esquema en el que el financiamiento y la deuda podían compartirse con el sector privado.

En cuanto al registro en los diferentes esquemas de contabilidad respecto a las inversiones que se contratan vía instrumento de Asociación Público-Privada, en México tienen la característica de no ser consideradas como deuda pública en ninguno de los momentos de su ejecución, con la justificación de tratarse de obligaciones de pago no necesariamente de carácter incondicional, refiriéndonos con esto a que dicho pago dependerá del cumplimiento por parte de la empresa en el otorgamiento de diferentes acciones o en su caso servicios. Desde luego, aún con la diferencia entre una u otra conceptualización contable, el gobierno está obligado a evaluar la viabilidad de asumir tal o cual compromiso o contratación relevante, previniendo que esto no constituya una responsabilidad agobiante para la presente o futura administración pública.

En particular, el pago de la contraprestación que corresponde al gobierno, se registra como gasto corriente para la entidad pública, con la obligación de realizar una proyección y programación precisa del presupuesto necesario para arrancar y así cubrir la totalidad de sus obligaciones contractuales, acreditando dicha certeza presupuestal para llevar a término el contrato en cuestión.

En este contexto, y dadas las características que conllevan los esquemas mencionados de PPS, para la realización del proyecto del Complejo Administrativo de Tlajomulco de Zúñiga se requería establecer un compromiso de tracto sucesivo, dicho legalmente, que no podía concretarse si no aseguraba el respaldo o soporte presupuestal para la culminación. Con la recepción de los primeros servicios, y vías

debidamente rehabilitadas, en el 2011 el pago correspondiente ascendía a 6,2 millones de pesos, en tanto que sería hasta finales de ese año que se haría lo propio con el Conjunto Administrativo en particular. Por ello, en 2012 la programación estableció un pago de 46 millones de pesos, en tanto que para el 2013 el pago se afectaría por un 5%, considerando los aspectos inflacionarios propios del cierre y comienzo de año.

Por otra parte, alrededor del año 2012, el gobierno tenía registro de un próximo aumento (15%) tanto en las participaciones federales como locales, principalmente por el crecimiento poblacional en el municipio y por la creciente recaudación en la modalidad en línea. Con este incremento el municipio encontraba una posibilidad para afrontar con mayor holgura el pago por cada entregable que estaría recibiendo. Otra gran ventaja dentro de la construcción del proyecto del Conjunto Administrativo, es que con su realización y la consecuente eliminación del gasto que representaba la renta de diferentes espacios o locales que rentaba el municipio para operar, se generaría una economía de aproximadamente 9 millones de pesos, lo cual generaba más recursos con los cuales asumir sus obligaciones de pago en mejor situación.

Normativamente en lo que respecta al porcentaje en el que el municipio podía contraer un gasto corriente por concepto de Proyectos de Prestación de Servicio (aplicable también a sus proyectos de inversión), este no podía superar el 9% de dicho gasto, por lo que no generaba contravención legal para su establecimiento, y a nivel federal se ajustaba igualmente al marco legal pues, por su parte, establecía que debía encontrarse en un porcentaje inferior al 30% (Criterios de la SHCP). Por ello, el municipio estableció como límite presupuestal la cantidad de 280 millones para la ejecución del Conjunto, y formalizó la cantidad a pagar para cada anualidad (fiscal). De tal manera que, una vez determinada la solvencia para afrontar los pagos, el sustento cualitativo del proyecto (justificación de su importancia) y la calificación de las diferentes autoridades del municipio, el proyecto del CAT fue aceptado, encontrando, dicho sea de paso, rápido financiamiento derivado de todo el contexto en el que se fue desarrollando (Vassallo, 2015).

### **3.2.- Marco Legal e institucional del proyecto.**

La legislación aplicable en materia de Asociaciones Público Privadas se ha venido actualizando para darle formalidad, pero también la flexibilidad necesaria para atender las necesidades sociales de infraestructura, apoyando igualmente una ejecución que permita condiciones económicas favorables para contratar dichos servicios privados. Los cambios más recientes en el marco legal, han buscado la

mejora regulatoria de los procesos, pero también el resolver las problemáticas que la aplicación práctica pudo haber puesto de manifiesto. Precisamente uno de estos ajustes normativos se registró en el año 2011, cuando se emitió la Ley de Asociaciones Público Privadas, en esta ley se marcan nuevos hitos, como lo fue la necesidad de transferir los riesgos que conllevan los proyectos hacia el sector privado, basándose en la experiencia con la que cuenta para gestionarlos pero también se integró otro factor clave, consistente en permitir que los montos de inversión pudieran darse en igual proporción aun tratándose de temas de infraestructura, logrando con ello que la administración pudiera ejecutar proyectos con una carga menor para su presupuesto.

Los proyectos de Prestación de Servicios o APP no son un modelo nuevo, sino una herramienta poco difundida de proyectos en México. A lo largo de varias décadas se han visto diferentes proyectos cuya materialización tenemos a la vista principalmente en infraestructura carretera. Otro tipo de infraestructura probada con estos modelos es la desarrollada en materia energética o bien las relacionadas con desarrollos acuíferos. En estos esquemas también se encuentran herramientas que promueven su realización, como lo son fondos de inversión mixtos (es decir con participación privada en los mismos), y ejemplos concretos como el del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), el Fondo Nacional de Infraestructura para el desarrollo (FONADIN) o el Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR).

En este contexto, y con el fin de armonizar la legislación aplicable a estos proyectos, tanto las disposiciones federales como las de las entidades federativas, se han dado a la tarea de actualizar el fundamento normativo aplicable a los proyectos de prestación de servicios y sus esquemas de coinversión. De esta forma fue como se llegó a la emisión de las Reglas para la realización de Proyectos de Prestación de Servicios actual, publicada mediante acuerdo secretarial de la dependencia hacendaria mexicana, el 9 de abril de 2004. A partir de este hito, las entidades federativas comenzaron a desarrollarse y crear en algunos casos, el marco legal necesario para poder ejecutar estos mecanismos de Asociación Público Privada, como se muestra en la siguiente imagen 5:

**Imagen 5:** Estados de la República que han creado y reformado su legislación en materia de Proyectos de Inversión y Prestación de servicios.



Fuente: Vassallo, 2015.

Para abordar con mayor precisión el concepto de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), conviene retomar la definición realizada por la Unidad de Inversiones de la SHCP a través del acuerdo señalado con anterioridad, quien los define como aquellos esquemas en los que un inversionista privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades gubernamentales (Vassallo, 2015). Una vez otorgada la totalidad de los entregables por parte del contratista, el bien o servicio es transferido plenamente a la administración pública, sin que medie pago adicional a la finalización del contrato de origen.

Como se puede observar, a través de este modelo de colaboración, el sector público dispone de una herramienta para optimizar sus recursos, realizar un manejo más eficiente en los tiempos de implementación de la infraestructura, haciéndolo además con mayor calidad, dada la experiencia que distingue a las empresas privadas en construcción y prestación de servicios. Los pagos que corresponda realizar a la administración pública, se determinarán con relación a las entregas de los servicios contratados, conectados además al resultado que se obtenga en el desempeño de los mismos, por este motivo se establece un procedimiento de supervisión y

evaluación para determinar indicadores que permitan otorgar un resultado mínimo de satisfacción, bajo este esquema, el gobierno realiza la adjudicación de una obra pública por un periodo que oscila entre los quince o treinta años.

Con las bondades que el modelo representa para los gobiernos, este esquema de PPS ha tenido una excelente recepción en las administraciones mexicanas. En el año 2005, se tuvo registro de la primera infraestructura que hizo uso de los proyectos de prestación de servicios, consistente en la obra para modernizar la carretera Irapuato-La Piedad (camino a cargo de la Federación). Este modelo de trabajo se ha aplicado también en obras sociales como educación y salud, teniendo eco recientemente en una infraestructura que se verá más adelante. En contraparte, la empresa tiene a su cargo las responsabilidades de diseñar, construir la infraestructura de que se trate, pero sobre todo el financiamiento, la construcción y operación de la misma.

En cada etapa de entregables corresponderá un pago por parte del gobierno, pudiendo afectar el mismo a la alza o baja según el flujo y calidad del servicio, para que la autoridad competente (SCT y SHCP) otorgue la procedencia en la ejecución del mismo, requiere a los solicitantes acreditar y justificar que la obra tendrá un efecto profundo tanto social como económicamente para la región en cuestión, además de mostrar que se pagará a precios justos y de mercado, fondeados por el estado y por una empresa interesada en ello. Finalmente, los gestores también deben demostrar que los recursos que se utilizarán para concretar un proyecto de prestación de servicios, son la mejor forma de inversión en dicha infraestructura, reflejando que el impacto social y económico es igual o mayor al que sería si se utilizara un esquema tradicional, es decir, algún modelo de licitación distinto al de la Asociación Público Privada.

Como presupuesto y requisitos previos para detonar el proceso de contratación de un Proyecto de Prestación de Servicios, existe una etapa correspondiente a verificar que quienes aspiran a dicha contratación cubran el perfil tanto técnico como de suficiencia de recursos necesarios para llevar a cabo el mismo. Algunas veces se piden manifestaciones de impacto múltiple, tales como ambientales, viales y socioeconómicas, que, a diferencia de los modelos tradicionales, sólo se entrega un proyecto con carácter preliminar que sirve como referencia inicial del proyecto pero que se puede modificar tanto como sea necesario según el requerimiento de infraestructura que se busca contratar. En cuanto a la finalización del proyecto, en la etapa en la que se entrega al gobierno la infraestructura contratada, se fija una retención de cierto número de pagos para liquidar, los cuales tienen como finalidad el garantizar que la obra cumple a cabalidad con la calidad y los parámetros previamente pactados.

En nuestro País, el marco legal aplicable a los Proyectos de Prestación de Servicios se encuentra regulado a través de la normativa estatal como en los reglamentos municipales. En el orden federal se cuenta con una ley específica en la materia, la cual dada su insuficiencia ha sido complementada en dichos Estados. Si bien esta situación no es una manera tradicional de regular proyectos administrativos a nivel nacional, así se han ajustado conforme a los diferentes estados de avance en la materia por parte de las entidades federativas. Para el Complejo Administrativo de Tlajomulco de Zúñiga, (CAT) normativamente fueron aplicados los lineamientos para la realización de proyectos de inversión destinados a la ejecución de infraestructura o prestación de servicios públicos mediante la figura de Asociación Público Privada (Vassallo, 2015).

A nivel estatal, el marco legal se basó en lo establecido en la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios, publicada el 1 de mayo del 2008. Esta ley tiene la característica de ser una de las primeras en establecer, de forma clara y sistemática, la colaboración entre empresas y gobierno para llevar a cabo infraestructura y prestación de servicios dentro del esquema de Asociación Público Privado, término inicialmente extraído del modelo británico que generó esta sinergia entre el sector público y gobierno en el continente europeo, para más tarde ser retomado por países de Latinoamérica. Para efectos de armonización, la ley local también se relacionaba con la reforma a la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, la cual establecía que los municipios gozaban de plena facultad para convenir con entidades públicas y privadas con el fin de crear una infraestructura, hablando concretamente de los modelos de Asociación Público- Privada para alcanzar este fin, sentando con ello un importante precedente para la realización de este tipo de colaboración.

En este contexto legal, si bien la legislación federal es aplicable a las diferentes entidades en el País, no establece obligaciones para observar las disposiciones existentes al respecto en cuanto a Proyectos de Prestación de Servicios, esto atendiendo al principio del respeto al carácter autónomo que cada Estado tiene, sin embargo, sí establece una instrucción para que antes de la contratación de modelos de esta índole, exista un marco normativo local y municipal para darles el fundamento y estructura legal necesarios. Por ello, conscientes de la necesidad de regular sus propios proyectos de inversión, el municipio de Tlajomulco de Zúñiga emitió el Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga. Una vez en vigor (2010), el Municipio procedió a establecer el equipo responsable de la administración del proyecto, el cual se hallaba previsto dentro de la mencionada normativa, y era el responsable de encabezar la gestión del mismo, incluyendo por ende las etapas del diseño final, estudios socioeconómicos, presupuestales, de impacto, al igual que la definición de

las reglas de operación para la licitación, establecimiento del instrumento jurídico base y el respectivo proceso de adjudicación.

La conformación del equipo responsable de la administración, fue formalizado a través de un acta de instalación para tal fin, con la intención de establecer claramente sus responsabilidades. Se realizó integrando al coordinador de proyectos estratégicos del municipio, quien fungió como presidente del grupo; la Dirección de Obras Públicas de la alcaldía; presidente y síndico municipal, un miembro en representación de la Tesorería; y dos más en representación del Coordinador General Administrativo y la Coordinación de Administración. De esta forma, establecido el grupo y el objetivo de su formalización, acordaron durante su primera sesión llevar a cabo la contratación de servicios de despachos privados para comenzar los trabajos de definición del proyecto en su conjunto; también aprobaron darle el carácter de proyecto estratégico y prioritario para la administración municipal, a la vez, encomendaron a la Coordinación General Administrativa comenzar las gestiones para emitir la validación técnica del proyecto en cuestión.

En la estructura normativa que dio soporte a la realización del proyecto, se contempló lo dispuesto por el Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, al respecto es importante destacar el papel que jugó la armonización jurídica de las disposiciones de este reglamento con la normativa estatal, ya que esta última establece que los municipios deberán contar con esquemas claros de responsabilidades a cargo tanto del presidente y el síndico respectivamente, como por parte de las autoridades competentes de acuerdo al proyecto de infraestructura del que se trate. En particular, a través de este ordenamiento legal se asentaron aspectos operativos muy importantes para dar legalidad, pero también operatividad a dichos proyectos de inversión público privada, los cuales se refieren principalmente a lo siguiente (Vassallo, 2015):

- a) Realizar estudios socioeconómicos que permitan establecer con certeza el entorno en el que se realizaría el proyecto;
- b) La obligación por parte de las direcciones y en su caso comisiones involucradas, de presentar un dictamen técnico en relación al proyecto; y
- c) La responsabilidad a cargo del municipio de integrar dentro del presupuesto de egresos respectivo, las nuevas obligaciones por pagar con motivo del proyecto.

Otro aspecto fundamental que fue previsto en el Reglamento, es el hecho de que sólo se autoriza al municipio a afectar un máximo del 20%, con relación a su presupuesto anualizado, recordando que el asiento contable de este tipo de pagos corresponderá al gasto corriente en la alcaldía.

En lo que respecta al aspecto técnico del proyecto, representó una inversión de 285 millones de pesos en su concepción. Para el Complejo se integró tanto el diseño como la construcción de la infraestructura respectiva, además de la incorporación del mobiliario y equipo requerido, finalizando con una proyección de la operación (incluido su mantenimiento), por un periodo de treinta años. Por su parte, y ya que se trataba de una obra complementaria al proyecto, se agregó al complejo la rehabilitación de los accesos o vialidades municipales que conectaban con el mismo.

En cuanto a la superficie del Complejo Administrativo, ahora sede del gobierno municipal de Tlajomulco, la infraestructura se sitúa en un terreno de tres hectáreas, cuya superficie de construcción es de aproximadamente 6,200 m<sup>2</sup>, no sólo se compone de la construcción del espacio administrativo, ya que fue integrado al mismo un centro deportivo multidisciplinario con alrededor de 2,000 m<sup>2</sup>, más 6 kilómetros estimados de accesos que incluyen modos peatonales y de ciclovías, así como los espacios necesarios de los sistemas de agua, drenaje y alumbrado público. En lo que respecta a los espacios de estacionamiento igualmente necesarios para facilitar el ingreso al centro, contó con 390 cajones, los cuales fueron rodeados por conjuntos de áreas verdes, canchas y locales comerciales.

Para la ejecución del proyecto, los tiempos registrados fueron relativamente rápidos, ya que la formalización del contrato de asociación respectivo se firmó el 24 de febrero del año 2011 y comenzó a operar casi un año después, es decir el 16 de enero del año siguiente. Una vez firmado el instrumento legal, se dio paso a la realización del proyecto ejecutivo respectivo, arrancando después y en forma inmediata con la construcción de la infraestructura, la cual finaliza con la rehabilitación de los accesos municipales antes mencionados. Hoy en día, el centro opera y tal y como se fijó en el contrato de origen, la contratista tiene la obligación de realizar el mantenimiento del Complejo, los servicios de limpieza, conservación y vigilancia del mismo, también tiene a su cargo un tema clave que implica un ahorro significativo para el municipio, como lo es la actualización de los sistemas de tecnología de la infraestructura.

Finalmente, y también tratándose de un tema establecido contractualmente, la empresa deberá revertir en favor del municipio de Tlajomulco el Complejo Administrativo, cuidando que dicha entrega se realice a satisfacción de esta alcaldía. Como fecha de arranque de operaciones de la nueva infraestructura municipal, se fijó el mes de octubre de 2011, fecha que se extendió un par de meses más en realidad, si se analiza desde la óptica de los tiempos gubernamentales para este tipo de obras, podemos referir que se trató de una velocidad de cumplimiento muy aceptable, aunado a que el desfase no provocó sobre costos de algún tipo. De esta forma, el cumplimiento en las entregas correspondientes tiene un beneficio

contractual al no generar modificaciones que pudieran complicar el citado cumplimiento en la entrega final. Por otra parte, en lo que se refiere al marco institucional aplicable al proyecto, Tlajomulco de Zúñiga se ubica en la zona metropolitana de Guadalajara, la cual corresponde a la segunda ciudad más grande de México, quien evidentemente es superada en extensión por la CDMX. Además de los diferentes récords logrados como la velocidad en la ejecución y la sustentabilidad de la misma, esta infraestructura marcó otra referencia importante en el País por tratarse del primer municipio en concretar este modelo de prestación de servicios.

### **3.3.- Factores que motivaron la elección del modelo de Asociación Público-Privada.**

El estado de las finanzas públicas municipales, aunada a la necesidad imperiosa por llevar a cabo el proyecto de infraestructura, fue justificación suficiente para que la alcaldía se decantara para hacer uso del mecanismo de prestación de servicios profesionales, sin embargo, para darle solidez a la propuesta de la administración, se llevó a cabo el análisis necesario para acreditar que los recursos que se planeaban invertir fueran debidamente proporcionales al resultado con dicha inversión, tanto en el aspecto financiero como en su impacto social por el tipo de servicio público del que se trataba.

En lo que se refiere al modo de contratación, Tlajomulco de Zúñiga no contaba con registro alguno de este tipo de contratación o mecanismo de Asociación Público Privada y tal era el contexto que quien fungía en aquel momento como presidente municipal, enfrentó el escepticismo de propios y extraños, y al final debido al éxito del proyecto, fue considerado como una autoridad con mentalidad moderna, rodeada de un equipo de gobierno joven con excelente preparación en la materia, y que sin duda debió sumar para que el proyecto se materializara con mayor facilidad.

Es importante resaltar que el análisis de verdadero valor de inversión a realizar, empleado aquí como en todos aquellos proyectos similares, constituye una herramienta esencial en la toma de decisiones a la hora de decidir aplicar un esquema de Asociación Público-Privada (APP), o bien decidirse por un modelo convencional de construcción de infraestructuras. Con este estudio es posible visualizar el beneficio social que se alcanzará, comparado con el de un esquema tradicional de contratación, basándose en el nivel de eficiencia de los recursos. En México se ha establecido la obligatoriedad de su realización como requisito o paso

previo a la ejecución de un proyecto en el que se comprometían recursos públicos (Vassallo, 2015).

Las directrices para la elaboración de este análisis y el desarrollo de su contenido, en el caso de proyectos de prestación de servicios (PPS), quedaron establecidas el 4 de agosto de 2009 en el Diario Oficial de la Federación. La Unidad de Inversiones de la SHCP publicó los Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal. Estos criterios tienen por objeto establecer los requisitos a los que deben sujetarse estas entidades o dependencias públicas en la elaboración del análisis value for money de los PPS, a efecto de demostrar que el proyecto bajo este esquema genera beneficios netos para la sociedad y ventajas sobre el Proyecto de Referencia.

Con el fin de evaluar la viabilidad del CAT, así como la capacidad del municipio para afrontar su financiación, se contrató a la empresa Latam Capital Advisors. De la misma manera, se acordó solicitar a Gantt Corona una opinión sobre la viabilidad legal, así como en el diseño y estructura contractual respectiva. En cuanto al análisis de value for money, considera la oferta y demanda del servicio que se evalúa y las proyecciones socioeconómicas y demográficas que deberá considerar el proyecto, además, dicho análisis toma en cuenta cómo el PPS presta dicho servicio y valora los riesgos que pudieran asociarse a su ejecución, comparando cuantitativamente el escenario de no realización del PPS con la opción del PDR.

De acuerdo a Vassallo, (2015), en los anexos de los Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios, se establecen las fórmulas de cálculo cuya finalidad es evitar subjetividad o análisis sesgados, dotando de uniformidad o estándar los estudios para distintas infraestructuras. De esta forma, los montos estimados de pago por un PPS, según el modelo básico previsto por la ley, incluyen el costo de diseño, financiación, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento, el costo de riesgos transferibles y la utilidad esperada por el grupo inversor.

Para que el PPS sea una alternativa, el análisis debe mostrar que genera beneficios tangibles, iguales o superiores a los que pudieran alcanzarse mediante esquemas tradicionales como la licitación, por ejemplo. El value for money es la diferencia entre los valores actuales específicos o netos de ambas propuestas. La aplicación de esta metodología se realizó para el CAT, proyecto en modalidad Proyecto de Prestación de Servicios y generaría un ahorro en términos de valor presente neto de aproximadamente 26 millones de pesos mexicanos con respecto al Proyecto de Referencia (PDR) u ordinario, equivalente a aproximadamente un 10% de la inversión.

### **3.4.- Claves del proceso de licitación respectivo.**

#### 3.4.1-Contexto de la licitación.

Antes de comenzar el proceso de licitación, se adoptaron las medidas requeridas para fundamentar el marco legal de este tipo de proyectos en Tlajomulco. A finales del año 2010, se expidió el Reglamento de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios del Municipio de Tlajomulco, y se constituyó el Grupo Administrador, encargado de la definición del proyecto, la evaluación socioeconómica, el análisis costo-beneficio, la preparación de las bases de licitación, la estructuración del modelo de contrato y la definición del proceso de adjudicación. El 17 de noviembre de 2010 se autorizó la ejecución del proyecto, bajo el esquema de Asociación Público-Privada, fijando un techo financiero o presupuesto máximo de 290 millones de pesos (Vassallo, 2015).

Por su parte, el 23 de noviembre de 2010 se publicó la convocatoria de licitación pública nacional correspondiente. Las principales razones, detrás de la decisión de excluir empresas extranjeras, fueron el tamaño del proyecto y los tiempos contemplados para el mismo, debido a que dichos tiempos de licitación estaban ajustados y a que el proyecto no era tan grande relativamente en cuanto a montos de inversión, se pensó que al hacer la licitación pública internacional sólo haría más complicado el proceso, sin atraer ofertas adicionales de consorcios extranjero. Las filiales mexicanas de empresas extranjeras sí podían participar, lo que mantenía la posibilidad de propuestas de nivel internacional si fuera el caso.

En la etapa de presentación y apertura de propuestas técnicas y económicas se habían registrado cuatro corporativos, aunque finalmente solo presentó propuesta Operadora Audaz, de esta forma, la propuesta técnica de ese consorcio fue la única evaluada. La inversión inicialmente prevista en la oferta de este grupo fue de 249.369.098 pesos, y la contraprestación mensual de 4,384,249.87 pesos (Vassallo, 2015).

En cuanto a la evaluación de la solvencia de la propuesta, esta se llevó a cabo de acuerdo con el Reglamento de Proyectos de Inversión del Municipio y no se incluyó un proceso de precalificación, aunque sí se requería una experiencia mínima a los licitantes. El procedimiento de evaluación comprendía, por un lado, la verificación del cumplimiento de la entrega de la documentación necesaria y por el otro, la revisión de la capacidad financiera y experiencia de cada licitante y sus subcontratistas, calificando en absolutos si cumplía o no cumplía. Posteriormente, se realizaba la evaluación de las propuestas técnica y económica, mediante un criterio de puntos. En cuanto a las bases, se fijaban las puntuaciones mínimas que

debía alcanzar una propuesta para no ser rechazada por insolvencia técnica, debía cubrir un setenta por ciento en los rubros de acciones preliminares y de operación. En la propuesta se entregaba el anteproyecto conforme a las especificaciones emitidas por el municipio, con una ficha o memoria descriptiva con los detalles de funcionamiento integral del CAT, así como de los equipos y el mobiliario propuestos. La propuesta económica debía aportar una estimación del costo total de la infraestructura, costos operativos y de mantenimiento, las estimaciones de reposición de activos, la proyección económico financiera y, con base en esta, el monto de la contraprestación mensual en congruencia con la solución técnica presentada. Uno de los aspectos clave en la valoración, era desde luego la contraprestación presentada a la autoridad. El menor valor actual del pago total por los servicios obtendría la máxima puntuación de esta subcategoría, ponderada con el 40% de los puntos totales (Vassallo, 2015).

El reparto de puntos otorgaba 25 a los aspectos generales de la solución o propuesta técnica, dando un peso especial a la calidad del diseño o elemento conceptual para cumplir con los estándares de servicio, así como a la propuesta de equipamientos y 25 puntos se otorgaban al aspecto técnico operativo. Como se mencionó, el monto de la contraprestación suponía 40 puntos, mientras la coherencia entre la propuesta técnica y económica recibía 10 puntos. Las características de las empresas no daban mayor puntaje, aun cuando, como se refirió previamente, los licitantes debían cumplir determinados criterios mínimos de experiencia y de solvencia financiera para participar como bien apunta Vassallo (2015).

En cuanto a la solución económica, Operadora Andaluz recibió 48 de 50 puntos, así como 46 de 50 en relación a valoración técnica. La calificación conjunta o global fue de 94 puntos sobre los 100 posibles, acreditando con ello una adecuada propuesta. Teniendo en cuenta dentro de la misma el cumplimiento de las especificaciones requeridas en las bases y términos de referencia y sin más propuestas por analizar, se procedió a la adjudicación del contrato a dicho consorcio, sin embargo, en la revisión técnica, se detectaron algunas partidas que se suprimieron por distintos motivos: la propuesta presentada incluía una planta de tratamiento, un helipuerto y una planta de emergencia del salón de usos múltiples que se consideraron innecesarias y que no afectaban a la correcta operación del edificio administrativo, razón por la cual se propuso su cancelación, lo que permitió una reducción de la inversión, y con ello, de los costos operativos y de mantenimiento, así como de la cuota o tarifa a pagar por la administración al consorcio. También redujo la tarifa señalada el hecho de que el mantenimiento de las vías que se rehabilitarían dentro del proyecto pasaría a ser responsabilidad directa del municipio y no de los concesionarios. Luego de estas modificaciones, el costo total de la infraestructura se estableció en 245,748,098 pesos (Vassallo, 2015).

Al evaluar la oferta, se concluyó que se ajustaba a los criterios establecidos en las bases de licitación, en el Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, así como en la Ley de Obra pública del Estado de Jalisco (Vassallo, 2015). Con ello, el licitante había garantizado su solvencia financiera y técnica para la ejecución y operación del complejo. Además, la calidad y seguridad presentadas con el anteproyecto eran superiores a los estándares preestablecidos, por todo lo anterior, la Coordinación de Proyectos Estratégicos de la Dirección General de Obras Públicas adjudicó definitivamente el contrato el 25 de enero de 2011. Así, los trabajos comenzaron en abril de 2011 y concluyeron en diciembre de ese mismo año. Vassallo (2015) resalta el hecho de que se registró una rapidez notable para la ejecución del proyecto, esto se atribuye tanto a la premura del sector privado por comenzar a recibir la retribución por el uso de la obra cuanto antes, como a la colaboración del sector público para hacer todo lo que estuviera en su mano para que así fuera. Factor “cambia-partidos” o “game-changer” dentro de cualquier administración pública.

#### 3.4.2.-El Diseño Contractual-Financiero y el Reparto de Riesgos.

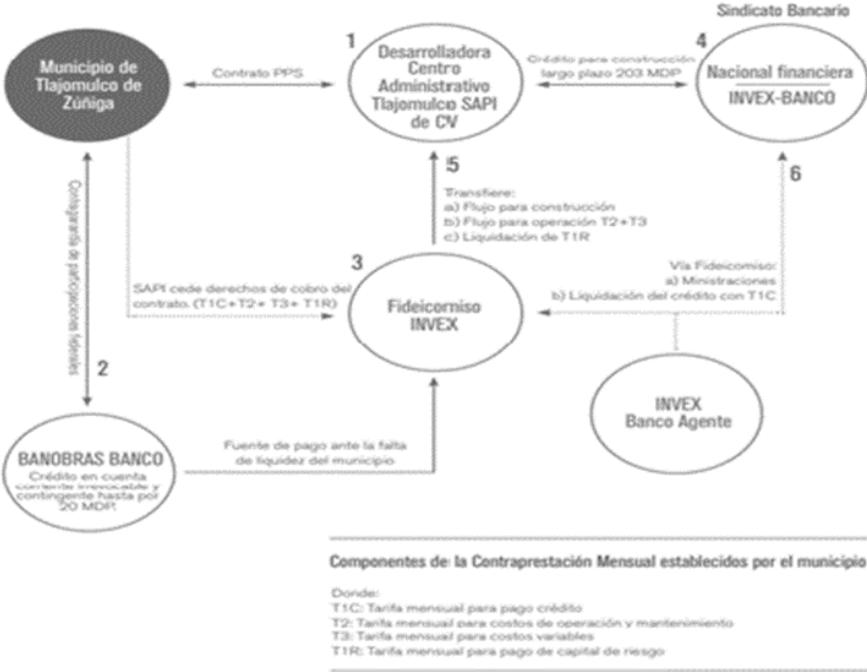
Luego de la licitación y respectiva adjudicación del proyecto, el consorcio ganador procedió a constituir una “Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable” (SAPI). Este tipo de sociedad, contenida dentro de la Ley del Mercado de Valores mexicana del 2006, permite realizar acciones como la gestión del gobierno de la empresa y la flexibilidad para recibir y retirar capital de los inversionistas. Después de la firma del contrato de prestación de servicios, se constituyó también un fideicomiso de administración y pago, al que le fueron cedidos los derechos de cobro derivados del proyecto (Vassallo, 2015).

Una vez construido el complejo, la SAPI de Tlajomulco firmó un contrato de crédito por un monto de 203 millones de pesos con un conglomerado bancario para financiar la parte del proyecto que no alcanzara a cubrir los recursos propios. El pago de dicho crédito tiene prevista una fuente de ingresos a través una tarifa identificada como T1c, la cual consiste en una fracción del pago del municipio a la SAPI mensual. En caso de que, por cualquier motivo el municipio no cumpliera con sus compromisos, se activaría una línea de crédito contingente que había sido proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Estado de Jalisco para tal efecto. Los derechos de la línea de crédito se cedieron al fideicomiso para aumentar con ello la seguridad de los montos ante los inversores.

El contrato garantiza que en caso de que se produzca la terminación anticipada de la concesión por causa imputable a cualquiera de las partes, los prestamistas acreedores tendrían asegurado el pago total del componente de la tarifa T1c por

parte del municipio, correspondiente a la inversión financiada con recursos externos o adicionales. Lo anterior, puede observarse en la siguiente imagen 6:

**Imagen 6:** Estructura jurídico-financiera del proyecto.



Fuente: Vassallo, 2015.

En cuanto a la contraprestación o tarifa respectiva, la Sociedad Anónima Promotora de Inversión de Capital Variable (SAPI), encargada de desarrollar el Complejo Administrativo de Tlajomulco, tuvo derecho a recibir una contraprestación mensual por parte del Municipio de Tlajomulco por los servicios prestados. Una parte de esta es fija y la otra es variable, en función del desempeño por parte del operador del CAT en cuanto a sus compromisos contractuales. Con la autorización del municipio, se incluyeron en los presupuestos de cada año los gastos multianuales para satisfacer las obligaciones derivadas del proyecto, la de operación en concreto comenzó a principios del año 2012.

En la tabla 9, se muestran las tarifas de arranque por mes en lo que respecta a la T1c, esta se cubriría a lo largo de trescientos cuarenta y nueve mensualidades municipales al SAPI, partiendo de la fecha en que se firmara el acto de comienzo de operaciones del CAT. La tarifa T1r sería pagada mensualmente hasta el mes

número 360, contado a partir de la emisión del Acta de entrada en vigor del contrato de prestación de servicios, y se comenzaría a pagar a partir de la emisión del Acta de arranque de operación del conjunto administrativo.

**Tabla 9:** Tarifas abonadas en enero de 2011.

<b>Componente de la tarifa mensual (sin IVA)</b>	<b>Pesos</b>
T1c: Cubre la amortización de la inversión realizada con crédito	2,344,000
T1r: Cubre la amortización de la inversión realizada con recursos propios	781,000
T2: Cubre los costos de conservación, operación y mantenimiento	757,000
T3: Cubrir los costos variables de operación	23,000
<b>Contraprestación mensual total</b>	<b>3,905,000</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las cantidades no incluyen IVA y están denominadas a precios de enero de 2011.</li> <li>• El monto de T3 de la tabla es indicativo, debido a que la tarifa mensual para pago de costos variables de operación se calcula mes a mes.</li> <li>• Las cifras se actualizan mensualmente conforme a variaciones en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), salvo la componente T3.</li> </ul>	

Fuente. Vassallo, 2015.

La finalidad de la tarifa T1c era garantizar a los financiadores externos la devolución de sus préstamos, por lo que se pagaría en cualquier caso o escenario aun cuando el proyecto se diera por terminado. La tarifa T1r garantiza cierta rentabilidad a los accionistas, aunque con un mayor riesgo que la T1c, en caso de terminación anticipada del contrato de prestación de servicios por causas imputables al operador privado o contratista, el municipio se obligaba a continuar pagando la tarifa T1c en su totalidad, incluso con las actualizaciones que sufriera, así como la tarifa T1r con sus igualmente respectivas actualizaciones, ajustada por un factor de posible reducción que dependía del año en que se produjera el vencimiento, si este se producía en los primeros cinco años, se aplicaría un coeficiente (número de veces que el monto debía multiplicarse) de 0,3, que iría aumentando hasta el 0,8, si el contrato finaliza en los últimos cinco años. Por su parte, las tarifas T2 y T3, sin embargo, estaban más asociadas a la gestión privada del CAT, por lo que podrían sufrir deducciones acordes con lo establecido en el contrato de prestación de servicios, hasta el punto de que la SAPI podría no percibir recurso alguno por ellas si la conservación y operación no se prestara de manera adecuada.

En cuanto a la definición y sobre todo distribución de posibles riesgos, el equipo de consultores externos llevó a cabo una identificación de los principales riesgos asociados al proyecto en el análisis inicial del antes referido análisis de justificación del valor de la inversión, donde se determinó la distribución y asignación de los mismos para conseguir la estructura financiera más eficiente. La transferencia de riesgos es uno de los factores más relevantes para reducir el costo de un PPS respecto a los sistemas ordinarios de adjudicación en los que el municipio mantiene

dichos riesgos. La tabla 10 siguiente identifica los principales riesgos del proyecto, su clasificación establece que pueden ser retenibles, aquellos que quedan en manos del municipio, compartidos los que por su naturaleza se comparten entre el municipio y el socio privado o contratista, o transferibles los que se asignan al socio privado bajo la modalidad de contrato de PPS).

**Tabla 10:** Matriz de asignación de riesgos.

	Proyecto de referencia			PPS		
	Municipio/ Retenible	Compartido	Proveedor/ Transferible	Municipio/ Retenible	Compartido	Proveedor/ Transferible
<b>Construcción</b>						
Permisos y autorizaciones	✓			✓		
Deslinde del terreno / uso del suelo	✓			✓		
Diseño detallado	✓					✓
Sobrecostos en la construcción	✓					✓
Retrasos en la construcción	✓					✓
Hallazgos arqueológicos	✓			✓		
<b>Operación y mantenimiento</b>						
Demanda/utilización del inmueble	✓			✓		
Sobrecostos en la operación y mantenimiento	✓					✓
Costos de reemplazo de equipo y mobiliario 1/	✓			✓		
Defectos ocultos	✓					✓
Fuerza mayor	✓				✓	
Cambio de ley	✓				✓	
Protestas	✓				✓	
Inflación (pago anual)				✓		
<b>Financiación</b>						
Tasa de interés del financiamiento	✓					✓
Riesgo de refinanciamiento	✓					✓

Fuente: Vassallo, 2015.

El uso otorgado al CAT fue asumido por el municipio, sin embargo, el riesgo de construcción, de incurrir en sobrecostos y retrasos injustificados según contrato, así como aquellos derivados de su operación, eran responsabilidad de la SAPI Tlajomulco. Este hace referencia al incumplimiento de los parámetros de

desempeño contemplados en el contrato, a los sobrecostos de operación y mantenimiento o a la interrupción de la operación por acto y omisión atribuible al socio privado y en general por causas no consideradas como excusables o justificadas contractualmente. Los riesgos financieros de tipo de cambio, fluctuación de tasas de interés y de refinanciación, quedaron a cargo del sector privado. Respecto a los eventos fuera del control de las partes, ocasionados por desastres naturales, pero con ciertas características que los hacían asegurables según lo contemplado en el contrato, quedaron igualmente asignados al sector privado, el resto de eventos de fuerza mayor ocasionados por desastres naturales, guerra, conflicto armado o contaminación nuclear, se compartieron entre ambos sectores (Vassallo, 2015).

En el contexto de los riesgos, cabe señalar la estrategia que se siguió para garantizar el cumplimiento del proyecto. Entre los principales riesgos percibidos por los actores financieros para el proyecto, se encontraba el factor de la política del momento, que pudiera influir en el compromiso de pagos debidamente establecidos. Uno de los riesgos más complejos en gestión era precisamente ese, ya que en aquel momento el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional (oposición cuando se construyó el Complejo Administrativo de Tlajomulco), coincidieron en que no continuarían pagando el arrendamiento por 30 años del CAT en caso de que ser electos, agregando que considerarían destinarlo a uso por la Universidad de Guadalajara incluso. Ante ello, como medida para generar confianza en los inversionistas de que evitarían tal situación, el Municipio contrató un crédito con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos de México para garantizar la continuidad de los pagos, dicha línea de crédito se estableció a manera de que quedará respaldada por las participaciones federales, presentes y futuras a las que tiene derecho el municipio como administración pública.

Vassallo (2015) aclara que, en consecuencia, si el municipio incumpliera con su obligación de pago, perdería sus derechos a las participaciones federales, por hallarse afectadas a su vez por el pago del crédito de BANOBRAS. Como es conocido, en el sistema de ingresos municipales de nuestro país, los municipios reciben aportaciones mensualmente en las denominadas participaciones federales, por lo tanto, la línea contingente, como se aprecia en la Imagen 7 siguiente, al tener un monto máximo de veinte millones de pesos, ajustables por cuestión de la inflación, cubriría más de cinco mensualidades de la contraprestación acordada. La renovación automática de la línea de crédito, con la aportación de dichas participaciones federales, aseguraba que la línea contingente siempre tuviera recursos para cubrir la contraprestación del proyecto en caso del multicitado incumplimiento en el pago por parte del municipio.

**Imagen 7:** Esquema de la garantía de liquidez de BANOBRAS



Fuente: Vassallo, 2015.

Este hecho fue relevante a la hora de facilitar el cierre de las negociaciones para la financiación, ya que, en el peor de los escenarios, el inversionista privado, y en su caso el acreedor de una refinanciación o una colocación bursátil, continuaría recibiendo durante toda la vigencia del contrato, la tarifa T1c completa y, al menos, el 30% de la T1r. De tal manera que, para los acreedores el riesgo de impago era en la práctica un riesgo atribuible al gobierno. La afectación de participaciones federales a la línea de crédito contingente de BANOBRAS, cuyo carácter se asentó como irrevocable, permitió que el costo de la financiación fuera menor al que si se hubiera estructurado de otro modo, disponiendo de más recursos municipales para establecer algún otro esquema de garantía o seguro de pagos.

De esta forma, lo que hizo esta garantía fue utilizar las participaciones federales a las que Tlajomulco de Zúñiga era acreedor como medio para asegurar la solvencia a los inversionistas (garantía que ascendió a 20 millones de pesos). En caso de que el municipio no presupuestario los pagos, se activaría la línea contingente de BANOBRAS que, al estar garantizada por participaciones federales, en forma irrevocable, convierte el riesgo del peor escenario de pago en un riesgo prácticamente federal, pero al final asegurado por estar debidamente fondeado (Vassallo, 2015).

Por otra parte, en lo referente a la calidad y los estándares de servicio, como parte de los motivos que influyeron en la decisión de establecer el modelo de Asociación Público Privada para la construcción del CAT, se encontraba la de mejorar sustancialmente los estándares de calidad de servicio que se ofrecían tanto a los ciudadanos como a los trabajadores que utilizaban las instalaciones. Al final, el resultado fue tan diferente a los obtenidos comúnmente en los esquemas tradicionales de provisión de obra pública, que el cambio de imagen llevó a que los ciudadanos contaran con salas debidamente acondicionadas para la atención, redujeron los tiempos de espera, y además ahorran tiempo al haberse concentrado todas las gestiones en un mismo edificio, mejorando incluso el nivel de positividad en la percepción del ciudadano con respecto a la figura del funcionario público.

Con todo lo anterior, se logró el objetivo de alcanzar un notable estándar de calidad en el servicio, pues como se comentó antes, el contrato incluyó que parte de la remuneración al contratista se fijará en función del cumplimiento de un conjunto de estándares de servicio. Cabe aclarar, que dichos estándares contractuales no se refieren a la asistencia que los trabajadores del centro administrativo prestan a los ciudadanos, cuestión por naturaleza dependiente del Municipio, sino al cumplimiento de un conjunto de estándares de mantenimiento. Como obligación del contratista se estableció cumplir con un plan de mantenimiento anual, en el que se definieron las actividades que debía realizar, así como la periodicidad. Este plan comprendió los sistemas de refrigeración y aire acondicionado, de agua y sanitarios, de prevención y atención contra incendios, los sistemas eléctricos y los sistemas de comunicación. Al trimestre, un ingeniero independiente se encarga de certificar el cumplimiento de los estándares fijados en los manuales, pues en función del desempeño dentro de los mismos es que se establece el nivel de la tarifa T2 a cobrar por el desarrollador del proyecto. (Vassallo, 2015).

El procedimiento de financiación del proyecto se realizó en dos etapas, la primera antes de la entrada en operación del CAT y la segunda una vez finalizado. De esta forma, en el primer bloque las obras se realizaron con cargo a aportaciones iniciales de los accionistas, las cuales ascendieron a más de 26 millones de pesos, aunado a una serie de créditos otorgados por los accionistas de la SAPI. Invex infraestructura aportó 22 millones, Facosa aportó 27 millones, Operadora Audaz 6 millones y Promotora Vale alrededor de medio millón de pesos, el 29 de marzo de 2011, Banco Invex autorizó al CAT un crédito puente de hasta 85 millones de pesos para solventar los gastos iniciales de las obras, incluyendo anticipos y requerimiento de obra. Invex otorgó también un crédito por 34 millones de pesos para financiar el pago relativo al IVA, entonces del 16% para este concepto (Vassallo, 2015). Al finalizar la construcción, y hablando de la segunda etapa, se obtuvieron recursos de un crédito mixto concedido por Banco Invex y por Nafin Banca de Desarrollo, el monto del crédito era de 203 millones de pesos, El 50% de la deuda fue

proporcionada por Invex Banco y el 50% restante por Nafin, el plazo fijado para la amortización del crédito fue de 15 años. Como ente responsable de la administración y pago, se constituyó un fideicomiso irrevocable de administración, fuente de pago y garantía, figura que se explicará más adelante con mayor detalle.

#### 3.4.3-Constitución y estructura del fideicomiso administrador de los ingresos del proyecto.

La finalidad de constituir un fideicomiso, como un requisito para el contratista, fue la de contar con responsable directo para la administración de los ingresos del proyecto, programado específicamente para realizar diferentes pagos conforme a la prioridad establecida para tal efecto. La constitución de un fideicomiso se establece mediante un contrato a través del cual el fiduciante transfiere al fiduciario bienes o derechos, presentes o futuros, para que los administre en su propio beneficio o bien en beneficio de un tercero. Al término de un plazo, el fiduciario transmite los bienes y derechos depositados en el fideicomiso al fiduciante, al beneficiario o al fideicomisario. Los fideicomisos de administración, como el que se constituyó para la gestión de este proyecto, tienen la ventaja de que los bienes afectados para formar parte del patrimonio fiduciario, no pueden ser perseguidos por los acreedores ni del fiduciante ni del fiduciario, ni afectados por la quiebra de cualquiera de ellos.

Vassallo (2015) dice que esta figura jurídica se encuentra prevista dentro de la Ley del Mercado de Valores, en la Ley de Instituciones de Crédito y en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito. Los derechos del cobro señalado en el contrato, es decir la contraprestación mensual por los servicios a los que tiene derecho la SAPI de Tlajomulco, son cedidos a un fideicomiso que servirá como garantía para el pago del crédito mixto respectivo. De acuerdo a lo que establece el contrato (PPS), el desarrollador puede transferir y disponer de cualquier manera de sus derechos contractuales, en el entendido de que el municipio no podrá negar su consentimiento tratándose de la cesión o aportación que se realice al fideicomiso de administración de los flujos del proyecto. De esta forma, la estructura del Fideicomiso Irrevocable de Administración, Fuente de Pago y Garantía considera que tanto NAFIN como Banco Invex son fideicomisarios en primer lugar, por lo que ocupan una primera prelación sobre el patrimonio del fideicomiso hasta que sus deudas sean cubiertas.

El objetivo del fideicomiso es garantizar que los ingresos del proyecto se dediquen primordialmente al cumplimiento de las obligaciones de pago del crédito, en caso de que el desarrollador del proyecto no realice el pago de la contraprestación al fideicomiso, la propia fiduciaria puede solicitar recursos de la línea contingente que previamente el Municipio cedió al fideicomiso y hacer el pago de la amortización del crédito con dichos recursos.

Dicha cesión se pudo formalizar en virtud de que la línea contingente otorgada por Banobras al municipio, condiciona los derechos de disposición del crédito y los recursos provenientes del ejercicio de los mismos, quedando sujetos a un fideicomiso de administración que se constituye para la gestión de la totalidad de los recursos relacionados con el financiamiento del proyecto. Particularmente, el contrato de la línea contingente respectiva estableció que el destino de esos recursos sería cubrir cualquier falta de liquidez de las obligaciones de pago del municipio al desarrollador del proyecto derivadas de la contraprestación señalada en el contrato de PPS.

## CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES: HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES.

### **1.-Sobre el Intercambiador de Madrid.**

La implementación del sistema de concesión o Asociación Público- Privada en la realización de los intercambiadores de transporte, marcó un logro histórico en el ámbito del transporte urbano de la ciudad de Madrid. La ampliación y posterior explotación de este tipo de infraestructuras se está desarrollando con éxito, constituyendo una pieza clave para la movilidad de la ciudad, permitiendo la distribución eficiente de los modos o modal fomentando el uso del transporte público cada vez con mayor impacto. La experiencia del intercambiador de Moncloa muestra dos retos importantes a futuro: la precisión de las proyecciones de demanda y los sobre costos de obra. Las significativas caídas de la demanda y las condiciones en que se consiguió cerrar la financiación en un marco coyuntural desfavorable, junto a otros factores no atribuibles al escenario macroeconómico, generaron progresivamente el desajuste entre las estimaciones iniciales y los resultados alcanzados.

A pesar de que la capacidad estimada del intercambiador de Moncloa permitiría realizar más de 6.000 salidas o “departures” diarias, la cifra actual apenas supera las 4.000. Este exceso en la estimación de capacidad (de aproximadamente 30%) hace evidente la imprecisión de las proyecciones de demanda, y aunque permite el crecimiento a futuro del número de operaciones sin necesidad de nuevas obras, lleva a plantear el hecho de que una infraestructura de menor capacidad, que hubiera incurrido por tanto en menores costos de construcción, operación y mantenimiento, pudiera haber prestado el mismo nivel de servicio. En tal supuesto, podría cobrarse a los operadores de transporte unas tarifas más reducidas, maximizando su excedente. Tras la crítica generalizada a la escasa solidez de los estudios de demanda presentados por todas las ofertas en el proceso de licitación, habría convenido explorar con mayor detalle la estandarización de este aspecto, dada su gran relevancia para garantizar el éxito pleno del proyecto, minimizando el riesgo de una mala proyección en la demanda y sacando todo el provecho a las ventajas que puede dejar la buena planificación de un proyecto de alto calado.

El intercambiador de Moncloa contaba con registros que lo consolidaron en cuanto a demanda y explotación, correspondientes al periodo 1995 y 2005, lo que debería haberse utilizado mejor para acotar con mayor precisión la situación real en la que se situaría el número de usuarios de la infraestructura. Por otro lado, como ocurre en muchas APP o modelos de concesión, en el caso del intercambiador de Moncloa se presentó una modificación en el diseño del proyecto, basada en la necesidad de dar cumplimiento a la normativa medioambiental del Ayuntamiento de Madrid y al listado de observaciones técnicas respectivas, en materia de calidad del aire y de

medios de protección contra incendios. Esta falta de previsión en los contratos respecto a cambios en las condiciones futuras, puede llegar a traducirse en negociaciones que, por tratarse del mismo concesionario, no garantizan que el valor de las obras adicionales será realmente competitivo. Los sobre costos por estas modificaciones concluyeron en una nueva negociación de tarifas y garantías de demanda mínima que, en cierta medida, acaban repercutiendo en los contribuyentes, con la consecuente afectación, en algún grado, al principio de subsidio o servicio público asequible que el gobierno debe observar.

Este hecho llama la atención y permite intuir un problema de fondo que va más allá del proyecto particular del intercambiador de Moncloa: este tipo de problemas podrían ser evitados con una mejor planificación de las obras y sus necesidades, así como con diseños más funcionales y realistas. De igual forma, el hecho de que la demanda efectiva registrada en el intercambiador no alcance ni siquiera el 50% de la demanda garantizada, demuestra la dificultad de prever dicha demanda, motivo por el cual es imprescindible abordar a fondo esta área de oportunidad. Para solucionar este problema podría haberse planteado un modelo de reparto de riesgos que hubiera sido asumido por ambas partes, rompiendo con esto un paradigma que persiste y se refiere concretamente a la percepción social del paternalismo o proteccionismo del sector público a las empresas.

Con relación a la intervención de los operadores de autobuses interurbanos en las sociedades concesionarias y los motivos que llevaron a agregar esta cláusula en los contratos, tuvo coherencia en cuanto a que se trataba de sortear problemas ante un proyecto de nuevas infraestructuras sin experiencias previas similares. Actualmente, considerando el éxito del Plan de Intercambiadores de Madrid, no parece necesario que esta condición contractual se siga manteniendo en el futuro, puesto que ha quedado demostrado el buen funcionamiento del modelo sin que los operadores de autobuses participen en el capital de la sociedad concesionaria.

Finalmente, cabe destacar que a través de este proyecto se materializó una infraestructura vital para el desarrollo de Madrid y para la calidad de vida de sus ciudadanos, Con ello, se logró construir una infraestructura de altísima complejidad e impacto, en un plazo récord y con excelentes estándares de calidad y servicio, a pesar del enorme reto en cuestión técnica que implicaba el establecimiento de un desarrollo urbano completamente consolidado: el Distrito de Moncloa, Madrid.

## **2.-Sobre el Complejo Administrativo Municipal de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco.**

El Proyecto para Prestación de Servicios del Complejo Administrativo de Tlajomulco representó una de las primeras experiencias en América Latina en la utilización de las Asociaciones Público-Privadas, como un mecanismo para construir obras o equipamientos municipales. La experiencia, todavía reciente, puede valorarse como un proyecto con resultado exitoso, ya que, en los hechos, el uso correcto de este modelo de contratación significó el cuidado y optimización de las finanzas públicas, respetando el derecho de los ciudadanos a una mejor y más eficiente distribución de los recursos del gobierno, evitando problemas presupuestarios a los que suelen estar sometidas muchas administraciones de los diferentes órdenes de gobierno. Todo lo anterior, armonizado con políticas públicas transversales con el mismo enfoque que pueden desembocar en beneficios tangibles y de calidad de vida para los ciudadanos de Tlajomulco de Zúñiga, tanto en lo relativo a la calidad en los servicios como en el costo de las mismas.

Cabe resaltar que los beneficios con mayor eficiencia administrativa, en este caso derivadas del hecho de que todas las oficinas pertenecientes al Ayuntamiento de Tlajomulco de Zúñiga se encuentren concentradas en un sólo lugar, proporcionan un mayor control interno de las dependencias y entidades, y a la vez agiliza justamente la tramitología interna. Por otra parte, desde la perspectiva urbanística y estética, también se aprecian beneficios en cuanto a la mejora del aspecto urbano del municipio, pues ofrece alternativas de desarrollo cultural, deportivas y recreativas para todos los habitantes del lugar. El reconocimiento al proyecto fue incluso manifestado por el Banco de Desarrollo de América Latina, quien señaló que casos como este han logrado una mejor implementación de los mecanismos de asociación público privada, situándose de hecho como parte de los ejemplos que mantienen a América Latina como las regiones que mayor aplicación de dichas asociaciones realiza en el mundo.

Se puede corroborar que un municipio con escasa experiencia en APP puede ser capaz de promover sistemas de gestión complejos de manera profesional y eficiente, aun cuando la colaboración para ello no sea con el gobierno mismo sino con el sector privado. Este caso nos demuestra que la utilización exitosa del modelo de APP no es algo inalcanzable para municipios de desarrollo medio y deja en claro que para ello es necesario contar con un gobierno innovador, creativo y bien preparado, así como con una legislación moderna y suficiente que soporte el modelo. Con este proyecto queda en claro que las estructuras de financiamiento complejas de las Asociaciones Público Privadas no quedan reservadas exclusivamente a megaproyectos de inversión, sino que tienen también cabida en iniciativas municipales de menor calado.

De igual forma, se demuestra que el trabajo conjunto del gobierno y los financiadores pueden hacer realidad este tipo de estructuras novedosas y que entidades como el Municipio de Tlajomulco, Jalisco una empresa local de desarrollos inmobiliarios (Dinámica), una empresa financiera (Invex) y un banco de desarrollo nacional (Nafin), pueden generar importantes sinergias para hacer que un proyecto como este se haga realidad. Con todo esto, a pesar del éxito reconocido que obtuvo este modelo de inversión, hay algunos aspectos que podrían ser considerados para mejoras en futuros ejercicios: un primer punto es la competencia en el proceso de licitación, para el Proyecto de Prestación de Servicios del Complejo Administrativo de Tlajomulco se presentó un único consorcio, lo que hace pensar que hubiera sido posible obtener mayor eficiencia con más competencia, para esto es importante dar a conocer el proyecto con suficiente antelación a los inversores, así como en diferentes tribunas y plataformas tanto nacionales como extranjeras que demuestren el suficiente interés por participar en proyectos como este.

Otro aspecto que conviene analizar con respecto al PPS del complejo administrativo CAT, es la escasa transferencia del riesgo de gestión del proyecto al desarrollador, debido a que únicamente las tarifas T2 y T3, que son las que menos peso tienen, dependen del desempeño del operador privado del proyecto. Con esto se pensaría que el diseño de esta iniciativa ha estado más orientado a buscar mejorar la percepción de los financiadores que quieren el menor riesgo posible, que a inducir mejoras en la gestión clave de los proyectos. Para escenarios futuros sería recomendable que la transferencia de riesgos tuviera en cuenta tanto los aspectos financieros como los incentivos específicos en la gestión del proyecto, también es un aspecto a considerar el establecimiento de estándares de desempeño muy concretos. En el contrato actual, los estándares están fijados de un modo excesivamente básico, por lo que el operador o proveedor privado se mueve en un contexto de poca exigencia para la innovación en la gestión de procesos a la hora de prestar determinados servicios.

Hablando de proyectos venideros, resulta conveniente diseñar estándares de calidad más cercanos a la esperada por el usuario final en general, que permitan al sector privado aplicar radicalmente esa capacidad de innovación que le distingue para reducir costos y generar calidad a la hora de ofrecer servicios. Finalmente, encontramos rasgos determinantes en ambas gestiones Público-Privadas analizadas en este trabajo, y nos referimos al valor agregado de la oportunidad temporal de las reformas, es decir, su timing. Los calendarios políticos afectan gravemente las oportunidades de éxito de una reforma administrativa, y los gobiernos con fuertes bases de apoyo político y altos índices de aceptación en la opinión pública (cualidades naturalmente siempre susceptibles de cambio), se muestran más sólidos en cuanto a recursos en su conjunto para enfrentar las resistencias que provocan dichas reformas.

Importa también el manejo o estrategia de la formulación de la reforma, es decir, la manera en que se vende a los actores interesados, cómo se les involucra o se les mantiene excluidos del proceso, y considerar el número de interesados en el proceso ya que, a mayor número de ellos, más complicado el proceso de *cabildeo* o gestión para sacar adelante una reforma. De igual forma, será compleja una reforma si aun siendo un grupo reducido, no se ha negociado con los grupos afectados. Un tercer elemento clave concierne al contenido de la reforma y se refiere a la sustancia que puede generar algún tipo de controversia, se puede asumir, sin temor a equivocarse, que el grado de consenso o desacuerdo, tendrá influencia determinante en sus posibilidades de adopción, ya que las reformas con alto grado de precisión requieren mayor esfuerzo y tiempo para su negociación.

### **3.-Comentarios finales.**

De acuerdo al análisis realizado en este trabajo, se reconoce que el modelo utilizado por ambos gobiernos, es el de la denominada Nueva Gestión Pública, la cual considera elementos cruciales como el enfoque y orientación al cliente, al destinatario del servicio, o bien la perspectiva de transparencia y rendición de cuentas dentro de su instrumentación. Del mismo modo, se identifican similitudes y diferencias en la implementación de los modelos tanto mexicano como español. Como similitudes, en la utilización de herramientas propias de la NGP, se encontró que ambas integran en su desarrollo factores como la planeación estratégica, la descentralización de procesos e incluso funciones, así como la flexibilidad en las modalidades de contratación. Se identifica una consideración a detalle del diseño del proyecto (acorde a la planeación moderna de diferentes servicios público actualmente) y en relación a la ejecución de los proyectos, el elemento fundamental de coincidencia es la utilización en ambos casos de una abierta participación del mercado (sector privado concretamente), para efecto de la prestación de servicios públicos perfilados para asegurar un nivel de calidad y experiencia.

Como parte de las diferencias, es la magnitud del proyecto desarrollado, sin restar la complejidad mismo, pero que, definitivamente contrasta con el gran calado de una obra y servicio como el del intercambiador de Madrid. Tanto en la complejidad para su ejecución como en la administración de los diferentes recursos e incluso a través de diferentes actores como bancos y entidades financieras, el proyecto europeo fue, un tanto más ambicioso en cuanto a la incorporación de la iniciativa privada para el otorgamiento de un servicio público indispensable y no sólo para una ciudad, sino una región amplia de la capital de aquel país.

En cuanto a la innovación desplegada, en ambos modelos se visualiza un avance administrativo aplicado en la utilización de mecanismos de Asociación Público Privada modernos, entendiendo que, además del modelo tradicional que incorpora a las empresas a la oferta de servicios públicos, en ambos casos se consideró a este sector privado como parte del génesis o diseño del proyecto a desarrollar. En

el caso del intercambiador madrileño se identifican mayores elementos creativos como la aplicación de tendencias tecnológicas para la provisión del servicio, el cual se refleja en la modernidad de las estaciones y la tecnología utilizada para la gestión de los servicios de transporte como en la incorporación multimodal que conlleva.

En general, las enseñanzas que arrojan tanto el caso mexicano como el español, son que la colaboración entre el Sector Público y Privado permite el desarrollo, la implementación y conclusión de proyectos de gran magnitud, independientemente de la temporalidad de administraciones, ya que en el sector privado los proyectos deben concluir como se establece en las cláusulas de los convenios generados. Otra experiencia es que cada uno de los instrumentos que se implementaron en la colaboración del Sector Público y Privado fueron diseñados según las necesidades contextuales de cada región, sin embargo, no por atender necesidades locales dejaron de contemplar las políticas y normativas exigidas por la Unión Europea como es el caso de España, que en comparación con México, estar en un punto geográfico distinto donde la influencia de los países de norte américa, puede o no propiciar el que se implementen uno u otro tipo de instrumentos, en lo particular se identifica que para México o cualquier país dependerá de las situaciones contextuales, sociales, políticas, económicas internas y externas.

Cabe mencionar que es crucial realizar un análisis profundo de la implementación en cuanto a su contexto multianual. Es decir, es importante realizar la proyección de diversos escenarios ante los factores que la movilidad social ocasiona (permitiendo realizar ajustes relevantes y modificaciones en diferentes periodos de tiempo). Lo anterior, favorece la vitalidad de los proyectos a gran escala, permitiendo que continúen siendo viables y rentables a largo plazo.

## Referencias

- Blutman, G. (2005). Impacto de la Reforma del Estado y las Reformas Administrativas en Argentina. Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas. <https://1library.co/document/yje9pd2q-impacto-reforma-reformas-administrativas-argentina.html>
- Blutman, G & Méndez, S. (2003). Reformas Administrativas del Estado y Cultura Organizacional. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. <http://www.asociacionag.org.ar/pdfcap/2/Blutman.pdf>
- Blutman, G & Doberti, J. (2004). La Administración pública en Argentina y Japón: una comparación de los procesos de reformas y el rol de los recursos humanos. Ciclos, Año XIV, Vol. XIV, N°27. [http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos\\_v14\\_n27\\_11.pdf](http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/ciclos/ciclos_v14_n27_11.pdf)
- Conicet, (2021). ¿Nunca fuimos modernos? Planes de modernización del Estado en la Argentina. 2000-2019. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/156099>
- Dessauge, M & Pardo M. (2018). De los Modelos a los Instrumentos de la Reforma Administrativa. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. México <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5727/16.pdf>
- Fornies, D. (2018). Percepciones de los funcionarios en torno a la implementación del nuevo sistema de planificación en la Provincia del Chaco: El caso del Ministerio de Gobierno durante los años 2009-2010. Escuela de Gobierno de la Provincia del Chaco. <http://escueladegobierno.chaco.gov.ar/files/tesis/tesis-daniel-fornies.pdf>
- Gil-García, Carlos. (2008). Reseña de Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México de David Arellano Gault. *Economía, Sociedad y Territorio*, volumen VIII (no. 28). <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11102810>
- G.M, Abel. (2020). La era Meiji, el nacimiento del Japón moderno. [https://historia.nationalgeographic.com.es/a/era-meiji-nacimiento-japon-moderno\\_15772](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/era-meiji-nacimiento-japon-moderno_15772)
- H. Ayuntamiento del Estado. (2011). Reglamento de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Municipio de Guadalajara. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Jalisco/Todos%20los%20Municipios/wo74649.pdf>

- Heredia, J. (2018). Innovación en el Sector público. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. <https://1library.co/document/z1q1wk8z-innovacion-en-el-sector-publico.html>  
[http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/OECD\\_Open\\_Gov\\_Civil\\_Society.pdf](http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/OECD_Open_Gov_Civil_Society.pdf)
- Lonny, E. (1998). Reforma administrativa y desregulación económica en Japón. Economista. <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/343/1/RCE1.pdf>
- OCDE, (2003). Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society. Francia. [http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/OECD\\_Open\\_Gov\\_Civil\\_Society.pdf](http://www.urbancentre.utoronto.ca/pdfs/elibrary/OECD_Open_Gov_Civil_Society.pdf)
- OCDE, (2010). Estrategia de innovación de la OCDE: llevarle ventaja al mañana. Resumen en español. <https://www.oecd.org/sti/45302715.pdf>
- OCDE, (2016). El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción. Texto original *the Innovation Imperative in the Public Sector: Sitting an Agenda for Action* (2015). <https://es.scribd.com/document/355101860/OCDE-El-Imperativo-de-La-Innovacion-en-El-Sector-Publico-Estableciendo-Una-Agenda-Para-La-Accion>
- Polack, A, Martínez S. & Ramírez C. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión. Revista Reflexión Política, vol. 21. Pontificia Universidad Javeriana, Colombia. <https://www.redalyc.org/journal/110/11063245009/html/>
- Roque, C. (2013). Estudio de caso sobre la Asociación Público-Privada para el Centro Administrativo Tlajomulco (CAT), en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, México. [http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos\\_de\\_apoyo/informaciontematica/capp/Caso\\_APP\\_Tlajomulco.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/informaciontematica/capp/Caso_APP_Tlajomulco.pdf)
- Suárez, A. et al. (2019). Casos de estudio en Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe. Centro Administrativo Tlajomulco (México). Banco Internacional de Desarrollo (BID). [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Casos\\_de\\_estudio\\_en\\_asociaciones\\_p%C3%ABlico-](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Casos_de_estudio_en_asociaciones_p%C3%ABlico-)

[privadas en Am%C3%A9rica Latina y el Caribe Centro Administrativo Tlajomulco M%C3%A9xico es es.pdf](#)

- Vassallo, J. (2015). Asociaciones Público-Privadas en América Latina. Aprendiendo de la Experiencia. Banco de Desarrollo de América Latina. Bogotá, Colombia. <https://docplayer.es/92995706-App-asociacion-publico-privada-en-america-latina-aprendiendo-de-la-experiencia.html>
- Watari, T. (2019). El Derecho Administrativo de Japón. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/12/5850/9.pdf>