

# Corrupción y desafíos organizacionales en un mundo de asociaciones público-privadas

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros\*

Este artículo desarrolla una teoría para explicar la forma en que el grado de corrupción que prevalece en las nuevas y viejas democracias responde a cambios organizacionales en la estructura para la provisión de importantes servicios públicos. Aquí se ofrece una herramienta heurística: el enfoque de la corrupción estructural (ECE) que busca complejizar la comprensión de la corrupción con objeto de superar explicaciones instrumentalistas, culturalistas y mecanicistas. Los mercados son hoy nodos de poder y más allá de su “eficiencia”, son también más opacos y presentan mayores riesgos de abuso para los ciudadanos. La proliferación de asociaciones público privadas (APP) ha comenzado a romper las divisiones empíricas existentes entre lo público y lo privado, aquí se sostendrá que en lugar de atarnos a viejas categorías para explicar nuevos fenómenos es tiempo de construir marcos conceptuales nuevos que permitan avanzar en las gestas por mayor rendición de cuentas y participación ciudadana.

*Palabras clave:* rendición de cuentas, transparencia, democracia, corrupción estructural, impunidad, asociaciones público-privadas.

## *Corruption and Organizational Challenges in a World of Public-Private Partnerships*

This article offers a theory of how the degree of corruption that prevails in old and new democracies responds to organizational changes in the ownership structure of major public services providers. It will offer a heuristic tool: the structural corruption approach (ECE) that looks for a deeper and more complex understanding of corruption in order to overcome instrumentalist, essentialist and mechanists frameworks. Markets are today

---

\*Irma Eréndira Sandoval Ballesteros es profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM. Circuito Mario de la Cueva s/n, 2º. piso, Ala “G” oficina 13, Ciudad Universitaria, 04510, Ciudad de México. Tel: (52) 56 22 75 54; (52) 56 22 74 00 ext. 326. Correo-e: irma.sandoval@unam.mx

Artículo recibido el 22 de noviembre de 2013 y aceptado para su publicación el 29 de octubre de 2015.

the locus of power, and beyond their “efficiency”, they are also more opaque and present greater risks of abuse for citizens. The proliferation of public-private partnerships (APP) has already started to break down the empirically existing divisions between the public and the private sector, therefore this article will maintain that instead of holding onto old categories to explain new phenomenon, it is time to develop renewed conceptual frameworks in order to continue the with the struggles for greater public accountability and citizen participation.

*Keywords:* accountability, transparency, democracy, structural corruption, impunity, public-private partnerships.

## INTRODUCCIÓN

En todo el mundo funciones y responsabilidades “públicas” de la máxima importancia, vinculadas a importantes áreas como educación, salud, seguridad pública, seguridad social y una gran variedad de infraestructura urbanística y para el desarrollo económico han sido transferidas a corporaciones privadas, contratistas independientes y entidades cuasigubernamentales (Schaaf, 2015) que con gran velocidad han sustituido al Estado en los últimos años. Los desafíos que esta transformación organizacional presenta para la rendición de cuentas son enormes. Prácticamente ninguna de las leyes o códigos de acceso a la información prevén mecanismos de transparencia aplicables a los servicios públicos a cargo de entidades privadas. Esta situación, por lo tanto, representa el talón de Aquiles de las actuales estrategias y reformas para la rendición de cuentas (Shaoul, Stafford y Stapleton, 2012).

En el ámbito privado, cualquier interés a favor de la rendición de cuentas queda subordinado a la necesidad de obtener beneficios y asegurar la competitividad de las empresas (Bloomfield y O’Hara, 1999). La secrecía, no la transparencia, es el sello principal de la normatividad y los diseños normativos del derecho privado: el secreto fiscal, el secreto corporativo, los secretos tecnológicos, bancarios, etc., sirven hoy como escudos para mantener al sector privado a salvo de cualquier ejercicio de fiscalización o vigilancia ciudadana.

Este artículo desarrolla una teoría para explicar la forma en que el grado de corrupción que prevalece en las nuevas y viejas democracias responde a cambios organizacionales en la estructura para la provisión de importantes

servicios públicos. Aquí se ofrece un debate conducido desde la literatura de la ciencia política, la administración pública y la política pública que desemboca en una herramienta heurística concreta: el enfoque de la corrupción estructural (ECE) (Sandoval, 2015). Nuestro enfoque busca elevar la comprensión de la corrupción a una escala de mayor complejidad con objeto de superar explicaciones instrumentalistas, culturalistas y mecanicistas que por lo general omiten la importancia del contexto estructural sin visualizar la corrupción como un fenómeno complejo que envuelve simultáneamente a las asociaciones, organizaciones e instituciones públicas y privadas.

El ángulo heurístico del ECE que aquí presentamos no es unidimensional, sino de perfil estructural y busca rebasar las limitaciones y yerros de las estrategias de rendición de cuentas tradicionales en el ámbito de la administración pública. Por fortuna, en la administración pública ya surge una nueva corriente que revisa con mayor sistematización las estrategias, dilemas y oportunidades de las nuevas gobernanzas y diseños organizacionales (Ramírez y Arellano, 2014; Vigoda-Gadot, Shoham y Vashdi, 2010). Sin embargo, todavía persisten grandes lagunas teóricas y analíticas respecto de los nuevos requerimientos que desde el punto de vista de la rendición de cuentas y el control ciudadano se deberían exigir a las nuevas gobernanzas que han emergido.

En particular los patentes fracasos de las políticas de transparencia, entre los que sobresalen las políticas públicas agrupadas bajo el esquema de los “gobiernos abiertos” (Ramírez-Alujas, 2010) o de la llamada “transparencia focalizada” (Cejudo, López Ayllón y Ríos, 2014), se explican precisamente porque estos análisis no han tomado en cuenta las nuevas y complejas estructuras de la autoridad pública. Simultáneamente estos marcos teóricos se han concentrado por completo en la acción del Estado y en la esfera del sector público. Para subsanar estas limitaciones teóricas y prácticas, en este artículo proponemos el ECE, que aboga por extender los controles de transparencia y combate a la corrupción, normalmente reservados para fiscalizar el gobierno y el sector público, hacia el ámbito de las corporaciones y el sector privado; lo cual resulta impostergable en particular a la luz de la generalización a escala acelerada de las diversas asociaciones público-privadas (APP).

La estructura del artículo es la siguiente. La primera sección revisa los prejuicios antiestatales contra lo público insertos en la mayor parte de la literatura sobre corrupción, destacadamente la teoría micro-organizacional de Klitgaard, y en su lugar ofrece los postulados teóricos centrales de nuestro ECE; a partir de una formulación alternativa explicamos que la corrupción se genera y se reproduce a través de procesos de dominación y no necesariamente a través de los procesos de monopolización. La segunda parte revisa el discurso que subyace a la generalización de las APP en los proyectos de desarrollo contemporáneo y documenta el vínculo que estas nuevas formas de gobernanza han presentado con la opacidad imperante en el ámbito público. La tercera parte ofrece elementos para probar la validez empírica de nuestro constructo heurístico. A través de tres apartados, documentamos con abundante información los episodios de dispendio, colusión y opacidad que se han presentado en la implementación de algunas de las APP más controvertidas. Finalmente, en la conclusión analizamos los desafíos prácticos y políticos para la rendición de cuentas y el combate a la corrupción que la nueva gobernanza de las APP representa.

#### CONFRONTAR LOS PREJUICIOS CONTRA LO PÚBLICO

Aquella idea de que la celebración de elecciones para elegir gobiernos garantiza de forma automática el establecimiento de un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo ha resultado ser tan debatible como aquella otra que sostiene que la corrupción es esencialmente un fenómeno cultural (Basave, 2011; Huber 2008; Lomnitz, 2000). Más aún, los gobernantes que insisten en señalar las supuestas raíces “culturales” de la corrupción y que aseveran la inmoralidad intrínseca de lo humano, no hacen sino justificar las conductas deshonestas, empezando quizá de forma interesada por las propias, con objeto de evadir la confrontación política de un problema no metafísico, sino social.

Ni los abordajes de la teoría de la modernización que enfocan la corrupción como un mero asunto de retraso o subdesarrollo económico (Leys, 1993; Morán, 2011), ni las concepciones legalistas que mistifican la norma

como solución automática, o los enfoques burocráticos y tecnócratas que hablan de fallas de Estado factibles de ser solucionadas con ajustes de “fontanería para la transparencia” (Merino, 2007) o que enfocan el tema como un mero desencuentro entre principal y agente han resultado ser muy útiles. No siempre la corrupción tiene que ver necesariamente con la predisposición personal, los incentivos burocráticos o la volición de los actores o los agentes sociales, sino cada vez más claramente con inercias sociales e institucionales que permiten su reproducción continua.

A nivel internacional el deterioro político y la corrupción abarcan hoy a la mayor parte de los gobiernos democráticamente electos sin distinción del partido político o la ideología que los hubiera llevado al poder. Desde Turquía a Egipto, de Bulgaria a Ucrania, de Brasil a la India, pasando por Ferguson en Estados Unidos, Ayotzinapa en México, Chile, Guatemala, España, Grecia y Venezuela, en los últimos años hemos sido testigos de una gran ola de movimientos sociales que ha surgido reivindicando banderas de democracia, justicia y fin a la depredadora naturaleza de la corrupción estructural. La corrupción se convierte así en el problema social más grave y agobiante de las nuevas y viejas democracias, y el fracaso para combatirla no expresaría sino la palmaria incapacidad de los gobiernos y los actores de poder para transformar de fondo las relaciones que ellos han establecido con sus representados.

La consecuencia directa más inmediata de esta situación ha sido la generalización de un desafortunado y legítimo sentimiento de desaliento democrático (Ackerman, 2015; Meyer, 2013). Si las incipientes democracias resultan ser igualmente inefectivas en su capacidad para rendir cuentas que los sistemas autoritarios que las precedieron, la propia sobrevivencia del ideal democrático se pone en riesgo extremo. Un rápido vistazo a los más recientes reportes internacionales desmoraliza hasta al demócrata más optimista.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Para un interesante análisis de la democracia en México véase el Latinobarómetro de 2013, que revela que más de tres cuartas partes de la población mexicana se encuentra “insatisfecha” con la democracia, lo cual constituye la más alta tasa desaprobatoria en toda América Latina. Solamente 21 por ciento de los mexicanos valora positivamente el funcionamiento político del país. De acuerdo con el mismo reporte, a 37 por ciento de los encuestados, lo que equivale a más de 43 millones de personas, le es “indiferente” vivir bajo un régimen democrático o un régimen no democrático. Para abundar en estas estadísticas véanse Freedom House (2014), y Hiskey, Malone y Orcés (2014).

Tal desencanto con las democracias realmente existentes se explica desde luego por la incapacidad de los gobiernos elegidos por las vías democráticas para atender y resolver los graves problemas de pobreza, desigualdad e inseguridad imperantes. Pero en países como México y algunos otros que comparten con el nuestro la agudeza de la desigualdad económica y el imperio de poderosas élites, los problemas estructurales se acentúan con la arraigada corrupción que ha caracterizado su vida política y social durante décadas. Así, el círculo vicioso de la corrupción estructural se cierra y retroalimenta.<sup>2</sup>

En este artículo utilizaremos la definición de corrupción estructural que ya hemos construido con anterioridad (Sandoval, 2015) y que la define como una forma específica de dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos necesarios para el bienestar social y el desarrollo de los derechos fundamentales. Las prácticas concretas de la corrupción estructural adquieren una gran variedad de modalidades, algunas incluyen conductas ilícitas y delincuenciales mientras que otras pueden ser de perfecta legalidad pero de cuestionable moralidad. La mayor parte de las prácticas de la corrupción estructural emergen con más claridad en aquellos periodos en los cuales las relaciones sociales operan deficientemente y en contra de los más elementales principios de justicia y legitimidad que tendrían que caracterizar la interacción Estado-sociedad (Sandoval, 2013).

Por otro lado, siempre hemos insistido en que aquellas perspectivas que centran su análisis en los fenómenos vinculados a la pequeña corrupción (Lagunes, 2012) no son de gran utilidad para el análisis de los desafíos actuales en cuanto a la rendición de cuentas. Ya algunos autores han señalado con claridad que los sobornos oportunistas de bajo nivel presentan menores riesgos para el desarrollo que la corrupción sistémica y generalizada entre las altas jerarquías burocráticas (Rose-Ackerman, 2010). La corrupción

<sup>2</sup> El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional otorgó a México el lugar 103 de 175 países evaluados con una lamentable puntuación de 35 sobre 100 en 2014. El panorama se torna más sombrío cuando ubicamos a México en relación con los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en cuyo instrumento de medición de la corrupción México ocupa el último lugar entre los países miembros (OCDE, 2014).

es un problema social, estructural, institucional y político, y por ello exige soluciones igualmente estructurales.

Para explicar nuestro constructo conceptual del ECE hemos utilizado la famosa ecuación de Klitgaard (1988), quien representa la corrupción como el monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad menos rendición de cuentas ( $C = MDP + D - RDC$ ). Sin embargo, si tal esquematización se analiza con detalle, podemos ver que presenta varios prejuicios contra lo público que es necesario desmontar. En primer lugar, la teoría plantea un ideal de mercados irrestrictos con todo su potencial autorregulador que convierten la corrupción en una especie de vicio emergente sólo desde el Estado. Aquí, el llamado libre mercado ofrecería los instrumentos conceptuales necesarios a través de los cuales el combate a la corrupción puede ser evaluado y conducido. En esta conceptualización todos los elementos políticos y económicos inherentes a la regulación se levantan como poderosos obstáculos en contra de la mítica libre operación de las fuerzas del mercado. En segundo lugar, la rendición de cuentas en el constructo teórico y discursivo de Klitgaard aboga por la existencia de un Estado confiable y minimalista que cumpla con las demandas específicas de la economía de libre mercado y que garantice y aleje cualquier exceso regulador. Finalmente, existe una controvertida posición normativa que juzga que el manejo de los asuntos públicos por parte del Estado es siempre de naturaleza opaca, oscura y clandestina, lo que anula por definición la posibilidad de cualquier ética pública.

A diferencia de esos postulados, aquí sostendremos que no existe una correlación natural o unívoca entre corrupción y monopolios. No habría fundamento para sostener que los monopolios sean en sí mismos negativos para el desarrollo económico y social, tal como lo plantea la fórmula microorganizacional. De hecho está demostrado que en algunas áreas clave, como los sectores energéticos, hídricos, los vinculados a las industrias petroleras o de generación de electricidad (los llamados monopolios naturales), la coordinación centralizada y la planeación pueden presentar ventajas comparativas evidentes sobre otras formas de organización sustentadas en la supuesta competencia de mercado (Cumbers, 2012; Emerson, 2006).

En cualquier caso, el factor clave respecto al tema de la corrupción no tendría que ser la falta de competencia sino en todo caso la falta de regulación. Esto es lo que verdaderamente permite el surgimiento del abuso de poder. La razón por la cual los monopolios dañan la rendición de cuentas no es la falta de competencia sino la falta de fiscalización y regulación. Si bien la competencia y la mercantilización asociada a ella puede, bajo ciertas circunstancias, permitir mayores niveles de transparencia, los procesos de privatización muchas veces generan mayores niveles de corrupción tal como ha sido el caso en las experiencias ampliamente documentadas de varios países latinoamericanos y ex socialistas (Kagarlitsky, 2002; Manzetti, 2011). La discrecionalidad, otro de los factores centrales de la ecuación micro-organizacional, es también un elemento problemático. Ésta no es en sí misma una variable explicativa de la corrupción, sino en todo caso un mero elemento descriptivo de la opacidad y falta de probidad que caracterizan las negociaciones y acuerdos corruptos. La discrecionalidad burocrática no es una causa sino una consecuencia de la corrupción y sólo se hace evidente una vez que la corrupción se ha consumado.

Para nuestra construcción del enfoque de la corrupción estructural (ECE) aquí proponemos sustituir la clásica ecuación de Klitgaard con una formulación alternativa que señala que la corrupción puede ser representada como abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana (C=AP+I-PC).

<i>Enfoque micro-organizacional de la corrupción (Klitgaard)</i>	<i>Enfoque de la corrupción estructural (Sandoval-Ballesteros)</i>
Corrupción = Monopolio de la decisión pública + Discrecionalidad – Rendición de cuentas	Corrupción = Abuso de poder + Impunidad – Participación ciudadana
$(C) = (MDP) + (D) - (RDC)$	$(C) = (AP) + (I) - (PC)$

Dentro del ECE los elementos centrales son el abuso de poder y los procesos de dominación subyacentes, no los monopolios *per se*. De esta forma, aunque los servidores públicos, políticos y empleados gubernamentales participan frecuentemente como los actores centrales de los actos de co-



rrupción, este fenómeno no excluye de ninguna manera a los actores vinculados a los ámbitos privados donde, definitivamente y de forma cada vez más creciente, se centraliza y ejerce el poder público en nuestros días. La corrupción no sólo implica el enriquecimiento ilícito y aislado de ciertos servidores o funcionarios públicos, sino que emerge y afecta las relaciones Estado-sociedad.

La corrupción constituye una forma específica de dominación social que puede surgir desde las burocracias públicas pero también de las burocracias vinculadas a las organizaciones semipúblicas, de mercado y a las organizaciones privadas. Por otro lado, la corrupción estructural, ya sea en sus versiones pública o privada, opera como un sistema altamente sofisticado, que en su seno integra de forma orgánica a los subsistemas económico, legal, social, administrativo y político. Las extorsiones y sobornos menores se engarzan en complejas estructuras piramidales que nutren esquemas de patronazgo e impunidad (Sandoval, 2014). La corrupción, además de enriquecer a los burócratas en lo individual, tiene un efecto social perverso sobre el funcionamiento general de los mercados y la competitividad. El clientelismo, además de canalizar de forma desleal recursos públicos hacia grupos de interés específicos, altera las dinámicas sociales y afecta negativamente la competencia política. Y finalmente, el rentismo y la captura del Estado, además de generar rentas, ventajas y prebendas a poderosos actores económicos, incide en una provisión ineficaz e insuficiente de los bienes públicos a la sociedad, lo cual a su vez hunde a las sociedades en inercias le-tárgicas económicas, sociales y culturales.

Es precisamente esta corrupción estructural de abuso de poder más impunidad menos participación ciudadana ( $C = AP + I - PC$ ), con su red de complicidades y colusiones, la que hoy desvirtúa integralmente al Estado, el mercado y la sociedad. Nuestra herramienta heurística del ECE subraya esos tres elementos fundamentales de las gobernanzas disfuncionales: *a*) la dominación social sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan el abuso de poder, sin distinción de si proviene del ámbito público o privado; *b*) la impunidad de las más altas esferas del poder, particularmente la que corresponde al sector privado cuando actores no estatales

se hacen cargo de áreas o funciones asignadas al sector público, y *c*) la exclusión social o la expropiación de la voz ciudadana que genera un profundo distanciamiento entre la sociedad y sus representantes. Estos tres elementos se reflejan a su vez en una cancelación *de facto* del acceso al poder, el acceso a la justicia y el acceso a la representación, lo cual mina directamente la democracia.

#### ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA Y OPACIDAD

Si sostenemos que la corrupción es un problema social, estructural e institucional que exige soluciones estructurales es necesario entonces analizar las nuevas estructuras de propiedad y, por lo tanto, de autoridad, que han emergido en los últimos años. Los desafíos más acuciantes de la corrupción se encuentran por un lado en la captura del Estado por poderosos intereses económicos y rentistas que lo han ido colonizando en las últimas décadas, y por otro lado, en la estructura organizacional que permite que burócratas de menor jerarquía sean forzados a extorsionar ciudadanos por órdenes de burócratas de mayor rango que los cobijan con impunidad.

En otras palabras, nuestro concepto de corrupción estructural presume que el verdadero problema de la corrupción se encuentra arriba no abajo de la pirámide social o bien en aquellos sectores con poder que abusan del mismo pero no en quienes carecen de este ejercicio. Simultáneamente, a medida que la globalización económica avanza y la concentración de la riqueza aumenta, el equilibrio de poder entre los sectores público y privado se ha apartado cada vez más del primero para desplazarse a favor del segundo. El dinero siempre ha significado poder, pero hoy como en ningún otro momento de la historia, la riqueza se traduce directamente en poder público. Por lo tanto, aquellos que hoy acrecientan su poder se encuentran cada vez más en los márgenes del Estado.

Ya señalábamos arriba que a nivel internacional, funciones y responsabilidades públicas de la máxima importancia han sido transferidas a corporaciones privadas, contratistas independientes y entidades no gubernamentales. Esta transformación de la nueva realidad social presenta desafíos

enormes para la rendición de cuentas, dado que abre un amplio abanico de salidas de emergencia para los actores que no estén dispuestos a sujetarse a las nuevas gobernanzas en favor de la rendición de cuentas que se han sucedido en los últimos años.

La regla en el sector privado, hoy a cargo de las otrora tareas y responsabilidades del sector público, no es la transparencia sino la opacidad. La legislación privada está colmada de figuras jurídicas que garantizan los secretos bancario, fiscal, hacendario, corporativo y varios más, que supuestamente protegen la competencia y la privacidad de los controladores de los activos privados. Las corporaciones privadas hoy en control de servicios y responsabilidades otrora públicas frecuentemente contestan que les es imposible transparentar sus negociaciones, revelar detalles de sus operaciones o incluso dar a conocer los contratos sobre los cuales se desarrollan dichas tareas públicas, bajo el argumento de que éstos contienen información comercialmente sensible (Willke, 2010). Revelar esta información, insisten, proveería demasiados elementos a sus competidores y haría los procesos de licitación menos competitivos dado que ofrecería una ventaja indebida a otros competidores menos experimentados (Dubink, Graafland y Liederkerke, 2008).

El problema es que esta férrea división conceptual entre lo supuestamente público y lo falsamente privado ha creado un nicho de impunidad y opacidad en beneficio de los actores privados. Esta abrupta división entre lo público y lo privado ha funcionado como armadura protectora del mercado y como punta de lanza contra el Estado. Esto es particularmente preocupante de cara a la actual crisis económica que en años recientes ha evidenciado la directa responsabilidad corporativa y privada en los desastres económicos. Al respecto de la impunidad financiera, ya desde diciembre de 2012 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos otorgó un histórico perdón al banco HSBC por su participación en el vasto proceso de lavado de dinero proveniente de los cárteles de la droga en México y de grupos terroristas de Medio Oriente (Greenwald, 2012).

Con una clara intencionalidad política se promueve la idea de que demasiada transparencia en el ámbito privado podría llevar a una dismi-

nución en la innovación, así como al robo indebido de información entre rivales económicos que interactúan en el mercado. Esto ha generado acaloradas discusiones sobre cuáles tendrían que ser los límites de la transparencia y a debates sobre los contornos que estos nuevos arreglos organizacionales artificialmente establecen entre lo público y lo privado para la provisión de los servicios a la sociedad (Cukierman, 2009). Pero este tipo de justificaciones no son sostenibles de cara al surgimiento de un nuevo contexto en el que las asociaciones público-privadas se encuentran en creciente expansión.

Una gran parte de la literatura de la administración pública ha buscado presentar las APP como novedosas herramientas de gobernanza con ventajas gerenciales o financieras (Forrer *et al.*, 2010). Tales lecturas apoloéticas las retratan como acuerdos sinérgicos en donde todos los jugadores ganan o como novedosos ejemplos de intersectorialidad y fluidez de las nuevas políticas sociales (Cunill, 2014; Schaaf, 2015). Las APP serían acuerdos que se establecen entre los Estados y las corporaciones privadas, teniendo como base los conceptos de flexibilidad, eficiencia, eficacia y autonomía para el sector privado, al tiempo que se preservan los valores y virtudes del sector público. Se encomia el involucramiento del sector privado en grandes proyectos de infraestructura y se aplauden las supuestamente nuevas y más complejas redes de trabajo (Vining y Boardman, 2008). De igual forma, se tiende a percibir a las APP como una “relación donde el sector público y el privado comparten riesgos con base en la aspiración común de lograr ciertos beneficios de política pública” (Flinders, 2005, 216).

Es impostergable complementar estos entusiastas análisis con un enfoque de mayor complejidad que tome en cuenta las tensiones políticas que sus defensores tradicionales siguen pasado por alto (Rogerson, 2010). En particular valdría la pena preguntarnos sobre los propósitos últimos de la estrategia de gobernanza inserta en las APP. ¿Estos nuevos arreglos realmente buscan promover mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos centrales en la sociedad, o únicamente se trata de una nueva fachada para otorgar vida artificial a la agenda privatizadora de los activos públicos hoy en total descrédito a nivel internacional? Nuestra hipótesis

apunta precisamente en ese sentido y sostiene que bajo condiciones de corrupción estructural, las APP no representan una nueva y más sofisticada reestructuración social de lo público, sino una estrategia menos problemática de privatización de los servicios públicos y de mayor exclusión de los ciudadanos en la toma de las decisiones (Sandoval, 2014).

La idea de la asociación entre los sectores público y privado tiene sus raíces conceptuales en la teoría política y sociológica de la tercera vía, aplicada en el ámbito político británico de los noventa (Giddens, 1998). Ésta rechazó tanto la confianza neoliberal en los mercados, como la planeación y distribución centralizada del socialismo. Su atractivo inicial consistió principalmente en proponer un nuevo enfoque basado en la noción de asociación que supuestamente habría caracterizado las propuestas políticas de la socialdemocracia (Broadbent, Gray y Jackson, 2003; Delmon, 2009).

Del mismo modo, los argumentos típicos a favor de las APP subrayaban la eficiencia, ahorro y mejora en la calidad de los servicios que ofrecían (Reed y Reed, 2009). Se argumentaba que las APP transferirían parte del riesgo económico del sector público al sector privado y que el *expertise* profesional y tecnocrático que caracterizan al sector privado podrían aplicarse directamente en las obras públicas mediante la implementación de estas iniciativas (Vining y Boardman, 2008).

Como veremos más adelante, la evidencia empírica muestra que en países con alta corrupción estructural, como es el caso de México, y en donde el sector privado yace en manos de un reducido grupo de corporaciones oligopólicas, las APP lejos de transferir el riesgo económico del sector público al privado, transfieren riesgos, costos y pérdidas al gobierno, a la fuerza de trabajo y al público usuario y contribuyente. Como documentaremos aquí, el concepto de la transferencia de riesgo dentro de la prestación de los servicios públicos a través de las APP es fundamentalmente hueco (Schaaf, 2015; Shaoul, 2003).

Por otro lado, la teoría y práctica del “demasiado grande para fallar” que hemos visto desplegada en los casos del HSBC y en repetidas ocasiones en otras corporaciones irresponsables, contaminadas por manejos opacos y corruptos (Correa, 2015; Ibarra Palafox, 2015; Marshall, 2015) ha hecho

evidente que las empresas y corporaciones con desempeños pobres y hasta deshonestos pueden incluso recibir más dinero y apoyo para afrontar sus deficiencias y dificultades. Con la expansión del modelo representado por las APP la tendencia a la intervención y el empleo de rescates estatales se profundiza e institucionaliza en la vida social. Con las APP los procesos de intervención o expropiación han sido sustituidos por procesos estatales de alivio eufemísticamente llamados de coparticipación.

#### APP Y CAPTURA DEL ESTADO

En México la agenda política de privatización y endeudamiento público a través de la modalidad de las APP se institucionalizó durante el periodo de Felipe Calderón con la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). Esta ley no sólo permite la absorción privada y el control total de una gran variedad de servicios públicos ya existentes sino que además incentiva que las corporaciones propongan al gobierno nuevos proyectos de infraestructura para ser financiados con dinero público. Se argumenta que el objetivo primordial de estos proyectos es compensar la limitada inversión realizada en sectores cruciales para el desarrollo a causa de la crisis fiscal del Estado. Sin embargo, la solución ofrecida para confrontar esta situación que se aduce para implantar las APP, paradójicamente recompensa a los mismos actores responsables del problema en su origen. Los ingresos fiscales que el gobierno percibe son bajos precisamente porque las poderosas élites económicas que controlan la economía y que serán las principales beneficiadas por la LAPP, se rehúsan a pagar impuestos (Gómez-Sabatini y Jiménez, 2011) y esconden sus ganancias en bancos extranjeros,<sup>3</sup> u optan simplemente por intimidar a las autoridades tributarias. Esta situación es la

<sup>3</sup> Como por ejemplo HSBC, que se ha visto involucrado en otro caso de ominosa espectacularidad: la abierta participación en la mayor cadena de lavado de dinero y evasión fiscal en la historia contemporánea. El llamado *Swiss Leaks* ha documentado el desarrollo de casos de evasión fiscal, blanqueo y otros crímenes financieros por más de 670 mil millones de dólares por parte de personajes corruptos, muchos de ellos perseguidos en sus países de origen por sus vínculos con el crimen organizado y la corrupción política y empresarial en más de cincuenta países alrededor del mundo. Véase Leigh *et al.* (2015, 2015a).

fuente real de la crisis fiscal del Estado de la que se duele el gobierno, que es quien debería combatirla de forma decidida.<sup>4</sup>

Por otro lado, los proyectos desarrollados bajo el amparo de la LAPP no están obligados a sujetarse a los mismos controles de rendición de cuentas que existen sobre los proyectos presentados por el gobierno. De esta forma, el escenario dentro de la administración pública federal es que México reviva nuevamente la fallida experiencia privatizadora de los noventa, que únicamente codujo a la transferencia de los recursos públicos a manos privadas dejando tras de sí un gran sino de corrupción (Sandoval, 2010).

La LAPP permite la creación de contratos de largo plazo (hasta por 40 o 50 años) con compañías privadas nacionales o extranjeras que reemplazarán las tradicionales concesiones con *joint-ventures*, lo cual implica todavía menos obligaciones y compromisos que garanticen el interés público. La ley incluso establece que los proyectos públicos establecidos bajo sus disposiciones no se sujetarán a la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, la Ley de Obras Públicas, ni otras leyes diseñadas para garantizar un nivel mínimo de transparencia y que prevenga los conflictos de interés.<sup>5</sup> Cualquier entidad, organismo o fideicomiso del gobierno federal, tendrá amplio margen y autoridad para establecer asociaciones público-privadas. A través de esta ley las grandes corporaciones internacionales se preparan ya para entrar a sectores esenciales del desarrollo, como telecomunicaciones, energía, infraestructura aérea, puertos marítimos, autopistas y una larga lista de bienes y servicios públicos.

<sup>4</sup> Para investigar la lista de los mexicanos que aparecen en esta nueva filtración véase The International Consortium of Investigative Journalists (2015), donde se encuentran políticos y empresarios mexicanos del más alto nivel que han guardado y extraído recursos millonarios desde 2005 hasta la fecha. Entre otros aparecen políticos como Carlos Hank Rhon, Luis Téllez Kuenzler, Alfredo Elías Ayub, Armando Madrazo Pintado y millonarios como Jaime Camil Garza y otros conspicuos empresarios coludidos con el régimen, quienes en conjunto acumulan 2 200 millones de dólares alojados en HSBC. Otra investigación periodística que rastrea el refugio en HSBC de estas fortunas mexicanas es Reyes (2015).

<sup>5</sup> Se ha argumentado ya incluso que las APP violan directamente el artículo 27 constitucional al promover las expropiaciones sin intervenciones judiciales; el artículo 28 constitucional, al suprimir las concesiones de los bienes de dominio de la federación como medio fundamental para la participación privada y por último, el artículo 134 constitucional, al hacer nugatorias las licitaciones públicas. *Cf*: Ampudia (2015).

En el pasado, el sector público era el responsable de ubicar la necesidad y urgencia para llevar a cabo proyectos de inversión. A partir de ahora, es el sector privado quien lleva la batuta en la administración pública y quien está facultado para detectar dichas necesidades para presentar *motu proprio* propuestas para resolverlas. Tal como establece el Reglamento de la LAPP, las empresas privadas podrán presentar propuestas no solicitadas (PNS) para el desarrollo de proyectos de asociación público-privada, y si las entidades gubernamentales consideran viables tales propuestas pueden, según la LAPP, presentar a concurso el desarrollo de dicho proyecto. El cuadro 1 ofrece algunas de las PNS que al considerarse viables han justificado la apertura de concursos públicos para realizar estos proyectos de APP. Así, los nuevos proyectos que ya se ponen en marcha están siendo motivados por el ánimo de ganancia, sin empacho de estar siendo financiados con recursos públicos. Estos contratos de riesgo compartido además pueden transferirse (total o parcialmente) o garantizarse a favor de terceros. Es decir, las áreas cruciales para el desarrollo nacional cesarán de ser determinadas por las prioridades colectivas impulsadas por funcionarios electos y serán literalmente apostadas dentro de las aventuras financieras y especulativas de los inversionistas privados.

Contrario a lo que se podría pensar, las asociaciones público-privadas no necesariamente implican un incremento de la inversión privada en los servicios públicos. Bajo este nuevo esquema, el Estado podría financiar hasta el 100 por ciento de las inversiones y expedir decretos expropiatorios para luego entregarlos a empresas privadas nacionales e internacionales, lo cual eventualmente implicará reformas regresivas a la Ley de Expropiación, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Civil Federal, sólo por mencionar algunas. En general, el artículo 21 de la LAPP establece que, “al planear su presupuesto, las dependencias y entidades contratantes darán prioridad a las obligaciones establecidas con motivo de un contrato de asociación público-privada”. Esta priorización implica también una carga para los presupuestos de las dependencias federales y locales. Por ejemplo, el pago de la deuda pública adquirida con motivo de estos proyectos ya es priorizado obligatoriamente cada año, violando con ello la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para determinar y reorientar los re-



CUADRO 1. Proyectos de APP con base en propuestas no solicitadas (PNS)

<i>Proyecto</i>	<i>Unidad compradora</i>	<i>Procedimiento</i>	<i>Empresa promotora</i>
Hospital General Regional con 260 camas en Tepetzotlán, Estado de México	IMSS-División de Concursos y Contratos	Concurso APP*	Acciona Infraestructuras México SA de CV
Hospital General Regional con 260 camas en el Municipio de García, Nuevo León	IMSS-División de Concursos y Contratos	Concurso APP*	Asignia Infraestructuras de México SA de CV y Assignia Infraestructuras SA
Hospital General de Zona con 144 camas en Bahía de Banderas, Nayarit	IMSS-División de Concursos y Contratos	Concurso APP*	Sacyr Concesiones México SA de CV
Construcción del Hospital General en Tapachula, Chiapas	IMSS-División de Concursos y Contratos	Concurso APP*	Concesionaria de Proyectos de Infraestructura SA de CV
Proyecto carretero Las Varas-Puerto Vallarta, Jalisco-Nayarit	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	En proceso de licitación	Promotora del Desarrollo de América Latina SA de CV

*Fuente:* Elaboración propia con datos tomados de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2015).

\* Proyectos registrados en Compranet sin respaldo documental.

curso público a aquellas áreas de interés público donde la necesidad sea más apremiante.

Otra preocupante innovación procedimental establecida en la ley se refiere al procedimiento de valuación. Antes, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales era la única institución facultada para autorizar valuaciones. Pero ahora, con la LAPP, la banca privada —controlada casi por completo por los gigantes financieros del extranjero— estará facultada para emitir sus propias valuaciones, las cuales, sin duda, favorecerán los intereses privados a expensas de sangrar aún más el presupuesto público. En resumen, bajo la égida del supuesto equilibrio en los riesgos entre el Estado y el sector privado, el gobierno ha triunfado nuevamente en su labor de fortalecimiento al proyecto neoliberal, estructurado siempre en torno a la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas.

La LAPP también presenta un efecto desastroso en materia de derecho a la información. De acuerdo con la Ley de Transparencia y Acceso a la Infor-

mación Pública, sólo las entidades y autoridades públicas son responsables de entregar información a los ciudadanos, pero una vez que los recursos públicos están en manos de una persona o entidad privada, esta obligación se desvanece. Así, por ejemplo, los ciudadanos no podrán acceder a información pública que les permita evaluar el manejo y funcionamiento diario de instituciones públicas como hospitales, escuelas, prisiones o autopistas.

En general, la experiencia de México con respecto a las privatizaciones, muestra que delegar demasiadas responsabilidades al sector privado con frecuencia resulta en una pérdida significativa de eficiencia. Se ha documentado, por ejemplo, que la privatización generalizada de las autopistas llevada a cabo por Carlos Salinas (CEFP, 2014) tuvo resultados desastrosos para el crecimiento. Sólo algunos años después, en 1997, el gobierno se vio obligado a realizar un rescate carretero con valor de 58.1 mil millones de pesos, que posteriormente alcanzaría 98.7 mil millones debido a los intereses generados (Pérez, 2011). En el siguiente apartado explicaremos la génesis de ese desastre.

#### INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO

Durante los años recientes, el desarrollo de la infraestructura carretera en México se ha manejado a través de tres modelos de participación público-privada: concesiones, proyectos de prestación de servicios (PPS) y el modelo de aprovechamiento de activos. El modelo de concesiones es altamente lesivo ya que obliga al gobierno, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a otorgar a los empresarios: 1) el proyecto ejecutivo y el derecho de vía liberado, 2) un estudio de aforo, 3) una aportación inicial para el proyecto a través del Fondo Nacional de Infraestructura (FNI), 4) si se requiere una subvención con recursos públicos, también a través del FNI, 5) una distribución de riesgos en temas de caso fortuito, 6) garantías de un seguro financiero para cuestiones de fuerza mayor a cargo del gobierno a través de un fondo contingente establecido en el FNI y, finalmente, 7) la posibilidad de resarcir al concesionario el capital invertido en caso de terminación anticipada de la concesión por causas imputables al propio conce-

CUADRO 2. Proyecto carreteros asignado a través de concesiones

<i>Proyecto</i>	<i>Longitud (km)</i>	<i>Monto <math>\Sigma</math></i>
Libramiento de Matehuala	14.2	428.4
Amozoc-Perote	122.5	2357.0
Libramiento de Mexicali	41.0	793.1
Tepic-Villa Unión	237.8	3042.0
Morelia-Salamanca	83.0	1752.0
Libramiento Norte de la Ciudad de México	223.0	7015.0
Libramiento de Tecpan	4.3	196.0
Monterrey-Salttillo y Libramiento Poniente de Saltillo	95.1	3391.5
Total	820.9	18974.5

*Fuente:* Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2011).

sionario. La implementación de las APP en el desarrollo carretero comenzó en la administración de Vicente Fox cuando se otorgaron ocho concesiones que representaron una inversión de 18 974 millones de pesos.

El modelo de proyectos de prestación de servicios (PPS) implica una concesión otorgada mediante licitación pública que asegura al concesionario el derecho a mantener la contratación del servicio público de forma fija durante un lapso de entre 15 y 30 años. El contrato establece una asociación entre la SCT y una empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera. La prestación del servicio es realizada por la empresa privada a cambio de pagos periódicos trimestrales. Con Vicente Fox, en el modelo de prestación de servicios, se otorgaron tres contratos, que tuvieron una inversión de 7 255 millones de pesos.

Finalmente a través del modelo de aprovechamiento de activos la SCT y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) desincorporan activos carreteros del FNI a cambio de una indemnización para el gobierno; posteriormente, la SCT fusiona paquetes conformados por autopistas de la red FNI y por nuevas autopistas de cuota, y luego los concede al sector privado mediante licitaciones públicas. En teoría el concesionario se hace res-

ponsable de operar, conservar y explotar los activos en cuestión, así como de construir y posteriormente explotar las nuevas autopistas que formen parte del paquete, en la práctica, como veremos, eso no ha ocurrido así.

Durante el sexenio de Calderón se hizo una inversión inicial de 207 514 millones de pesos (a precios constantes de 2010) mayoritariamente con recursos públicos. De 2007 a 2012 se otorgaron en total 17 concesiones adicionales bajo los tres esquemas antes mencionados. Bajo el modelo de concesiones se han otorgado diez que representan una inversión de 20 168 millones de pesos.

El modelo de PPS, predecesor de los actuales esquemas de APP, desde sus inicios fue implementado no sólo para permitir la construcción y explotación de infraestructura carretera por parte del sector privado, sino también para construir y explotar el desarrollo de infraestructura en otros sectores, como, el sector salud, penitenciario y educativo, entre otros. En el cuadro 3 se resumen algunos de los PPS más importantes que se encuentran vigentes en el territorio nacional y que benefician por igual al capital privado nacional y extranjero.

Las empresas constructoras y sus filiales, a las que se les han otorgado los millonarios contratos bajo el esquema APP, han estado en su gran mayoría contaminadas por escándalos de corrupción. Por ejemplo, Grupo Hermes hasta el momento y de forma abierta ha obtenido un monto total en contratos que asciende a más de 15 mil millones de pesos. El controlador principal de ese conglomerado es la familia Hank Rhon, muy cercana al Grupo Atlacomulco (Patenostro, 1995; Sabet, 2010). En noviembre de 2014, La Peninsular (filial de Grupo HIGA) y la española OHL obtuvieron el fallo para la construcción del tren interurbano que conectará a la Ciudad de México con Toluca y cuyo monto se estima en 38 mil millones de pesos. Cuando Peña Nieto ocupó el cargo de gobernador del Estado de México, dicha empresa ya tenía monopolizado el sector de la construcción en dicha entidad. Al llegar Peña Nieto a la presidencia, este esquema de colusión y conflictos de interés se implantó a escala nacional. Aunado a ello, la mayor parte de los contratos obtenidos por Grupo Hermes y sus filiales se realizan por adjudicación directa, sin que se justifiquen los motivos para utilizar dicho procedimiento. La corrupción y opacidad con la que se ha manejado

CUADRO 3. Proyectos de prestación de servicios vigentes en el territorio nacional

<i>Año</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Unidad compradora</i>	<i>Consorcio desarrollador</i>	<i>Duración</i>
2005	Operación, conservación y mantenimiento del tramo libre de peaje Querétaro-Irapuato con la carretera Irapuato-La Piedad y terminación con el futuro Libramiento de la Piedad de Cabadas, en Guanajuato, Querétaro y Guanajuato	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Ingenieros Civiles Asociados (ICA)	20 años
2006	Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, Guanajuato	Secretaría de Salud (SSA)	Acciona	25 años
2007	Autopista Nuevo Necaxa-Tehuacán, Puebla-Veracruz	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	ICA y su socio español Fomento de Construcciones y Contratos	30 años
2007	Modernización y ampliación del tramo carretero Nueva Italia-Apatzingán, Michoacán	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Supra Construcciones; Impulsora de Desarrollo Integral; Corporación Constructora de Vías Terrestres y CAMI Ingeniería e Instalaciones	20 años
2007	Operación, modernización y mantenimiento de la carretera Tapachula-Talismán con Ramal a Ciudad Hidalgo, Chiapas	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Empresa española Grupo Azvi y la mexicana Construcciones Intercontinentales	20 años
2007	Hospital de Ciudad Victoria, Tamaulipas	Secretaría de Salud (SSA)	Mathmos-IGSA	25 años
2007	Construcción, equipamiento, financiamiento y gestión de los servicios de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Acciona	20 años
2008	Planta de tratamiento de efluentes, Hidalgo	Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo	—	18 años

CUADRO 3. Proyectos de prestación de servicios vigentes en el territorio nacional (continuación)

<i>Año</i>	<i>Proyecto</i>	<i>Unidad compradora</i>	<i>Consortio desarrollador</i>	<i>Duración</i>
2008	Ampliación de la avenida Lincoln en el Municipio de Garza García, NL.	—	—	—
2008	Arco Vial Sureste (en proyecto) SLP	Gobierno del Estado de Nuevo León	—	—
2008	Autopista Rioverde-Ciudad Valles, SLP	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	ICA	20 años
2009	Prolongación de la avenida Solidaridad-Las Torres en los extremos Oriente y Poniente, así como la modernización de la vialidad existente, Edo. Mex.	—	Promotora y Desarrolladora Mexicana SA de CV	25 años
2009	Puente vehicular de las avenidas Prolongación Madero y James Watt, ubicada en Cuautitlán, Edo. Mex.	—	—	25 años
2009	Construcción de 10 tramos carreteros, Durango	Gobierno del Estado de Durango	—	20 años
2009	Pavimento hidráulico en el Circuito Interior, DF	Gobierno del Distrito Federal (GDF)	Cementos Mexicanos, SAB de CV	5 años
2009	Centro Cultural Mexiquense, Edo. Mex.	Instituto Mexiquense de Cultura	Abengoa	21 años
2009	Construcción y equipamiento del Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca, Edo. Mex.	Secretaría de Salud (SSA)	Grupo Hermes	25 años
2009	Hospital de Alta Especialidad en el municipio de Zumpango, Edo. Mex.	—	IGSA Solutions	25 años

2010	Carretera Mitla-Entronque Tehuantepec, Oaxaca	Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	ICA	20 años
2010	Hospital Regional de Toluca, Edo. Mex.	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	Prodemex	25 años
2010	Hospital Regional de Tlalnepantla, Edo. Mex.	Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios (ISSEMYM)	Grupo Mamhos	25 años
2010	Colocar 36 922 luminarias en vías primarias, DF	Gobierno del Distrito Federal (GDF)	Citelum	10 años
2010	Arrendamiento de 30 trenes que habrán de circular en la línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro, DF	Sistema de Transporte Colectivo Metro	Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles (CAF) SA	15 años
2010	Operación de la línea 3 del Metrobús, DF	Gobierno del Distrito Federal (GDF)	Movilidad Integral de Vanguardía, conformada por la empresa ADO y concesionarios de rutas	10 años
2011	Construcción y mantenimiento de dos penales	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	Homex	20 años
2011	Penal, SLP	Secretaría de Seguridad Pública (SSP)	Constructoras ICA, La Nacional, La Peninsular y Banco Interacciones	20 años

*Fuente:* Datos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (2011).

esta obra en específico es pasmosa. Y es que antes de que se hubiera elegido la compañía que aportaría los trenes y antes de contar con las especificaciones técnicas básicas para iniciarla, Eduardo Ruiz Esparza (actual secretario de Comunicaciones y Transportes a nivel federal, y en ese entonces del Estado de México) ya había dado el banderazo de salida para la construcción de la obra. Resulta muy revelador también que la construcción de la obra se hubiera iniciado precisamente en el municipio de Zinacantepec. Cuando Arturo Montiel fungía como gobernador del Estado de México, él intentó construir en el Nevado de Toluca un centro internacional de esquí, un campo de golf y una lujosa zona residencial. Los ejidatarios de la región se opusieron a que sus parcelas agrícolas fueran expropiadas y destruidas por la urbanización.

El gobernador Montiel no logró llevar a cabo su propósito debido a que en 1936, Lázaro Cárdenas había declarado el Nevado de Toluca como zona protegida bajo la categoría de ser Parque Nacional, lo cual prohibía toda actividad ajena a su conservación. Precisamente por eso una de las primeras acciones de Peña Nieto como gobernador del Estado de México fue quitarle al volcán el rango de Parque Nacional, privatizarlo, y dejar las puertas abiertas a las millonarias inversiones del Grupo Atlacomulco para manejar las 53 mil hectáreas de la zona (Vera, 2014). Hoy la historia se repite y en la actualidad la empresa Desarrolladora Hacienda Las Huertas ya se encuentra construyendo más de mil casas en el municipio de Zinacantepec. No es la primera vez que los intereses de esta élite, inserta en la corrupción estructural, se anteponen al interés público. Por ejemplo, durante la gubernatura de Peña, OHL despojó a innumerables ejidatarios de sus tierras para la construcción del Circuito Exterior Mexiquense y el Viaducto Bicentenario.

No pocas veces se ha vinculado al Grupo HIGA con la opacidad y los conflictos de interés relacionados con sus proyectos. El ejemplo más reciente fue el episodio internacionalmente conocido como la Casa Blanca de Peña Nieto, que a tan sólo dos años y medio de haber iniciado la presente administración federal ha puesto al descubierto que el grupo HIGA se ha beneficiado con contratos que nunca fueron debidamente regulados y que ascienden a 22 mil millones de pesos (Rodríguez, 2014). La construcción



de la famosa Casa Blanca estuvo a cargo de una filial del Grupo HIGA, la empresa Ingeniería Inmobiliaria del Centro.

A pesar de que la LAPP establece en el artículo 42 que no podrán participar en el desarrollo de proyectos de APP aquellas personas o un “servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación y que tenga interés personal, familiar o de negocios” los contratos celebrados por HIGA reiteradamente han estado inmersos en evidentes conflictos de interés. También a otra filial de Grupo Higa, Concretos y Obra Civil del Pacífico, le fue adjudicada la remodelación del Hangar Presidencial en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, acerca del cual la SCT afirma que el monto del contrato asciende a 794 millones de pesos (*Aristegui Noticias*, 2015).

## COLUSIÓN Y CONFLICTOS DE INTERÉS

La captura del Estado y la cercanía con el poder es una de las principales fuentes de riqueza de los hombres de negocios contemporáneos. En lo que va de la actual administración, las grandes empresas vinculadas al Grupo Atlacomulco han sido favorecidas con contratos millonarios por parte de las entidades gubernamentales (véase cuadro 4) y las empresas de Hinojosa Cantú y Carlos Hank Rhon han ganado tres proyectos de APP, de un total de cuatro proyectos que han sido concluidos y registrados en Compranet<sup>6</sup>

<sup>6</sup> En la sección segunda del reglamento de la LAPP, específicamente en el artículo 12 se establece que: “La Función Pública incluirá en CompraNet, por secciones debidamente separadas, la información relativa a: I. Los proyectos de asociación público-privada en que participen dependencias y entidades federales, II. Las propuestas no solicitadas que se presenten a las dependencias y entidades federales [...] III. El registro único de desarrolladores, con indicación de socios que controlan la sociedad y sus administradores” y luego en el artículo 15 establece que “Las dependencias y entidades federales que participen en cualquier actividad que genere información a que aluden los artículos de la presente sección, deberán ingresarla a CompraNet dentro de los diez días naturales inmediatos siguientes a la fecha en que haya sido generada”. Sin embargo, la Secretaría de la Función Pública sólo habilitó en Compranet una categoría dentro del campo “tipo de expediente” en cuyo numeral 33 se clasifican los proyectos de APP. No hay ni siquiera registros de los desarrolladores de los proyectos donde se describan las empresas que participan y ganan estos concursos y los socios de las mismas, como establece el reglamento de la LAPP.

## CUADRO 4. Empresas vinculadas al Grupo Atlacomulco

<i>Razón social</i>	<i>Invitación a cuando menos tres (Montos en millones de pesos)</i>	<i>Adjudicación directa (Montos en millones de pesos)</i>	<i>Licitación pública (Montos en millones de pesos)</i>	<i>Total (Montos en millones de pesos)</i>
<i>Grupo Hermes: Carlos Hank Rhon</i>				
La Nacional Compañía Constructora SA de CV	0.00	58 049 674.93	0.00	58 049 674.93
La Peninsular Compañía Constructora SA de CV	0.00	176 811 450.93	14 714 964 682.99	14 891 776 133.92
Consorcio de Obras y Dragados Marítimos	0.00	45 826 294.27	0.00	45 826 294.27
Banco Interacciones SA	0.00	687 494.50	0.00	687 494.50
Cerrey SA de CV	2 496 843.94	356 190 939.52	75 386 359.61	434 074 143.07
Hermes Infraestructura SA de CV	0.00	0.00	0.00	0.00
Total				15 430 413 740.69
<i>Grupo Higa: Juan Armando Hinojosa Cantú</i>				
Igsa SA de CV	24 832 867.69	33 158 107.77	65 284 246.44	123 275 221.90
Concretos y Obra Civil del Pacífico SA de CV	66 231 276.06	0.00	0.00	66 231 276.06
Constructora Teya SA de CV	62 627 873.18	0.00	0.00	62 627 873.18
Eolo Plus SA de CV	0.00	56 569 461.89	3 200 000.00	59 769 461.89
Controladora de Operaciones de Infraestructura	0.00	0.00	0.00	0.00
Mezcla Asfáltica de Alta Calidad	ND	ND	ND	
Publicidad y Artículos Creativos SA de CV		189 612.00		189 612.00
Autopistas de Vanguardia	ND	ND	ND	
Total				312 093 445.00
<i>Grupo Cuisa: Roberto San Román Widerkehr</i>				
Constructora Urbanizadora Ixtapan SA de CV	36 802 047.14	0.00	195 228 675.97	232 030 723.11
<i>Grupo Ingenieros Civiles Asociados (ICA)</i>				
Ingenieros Civiles Asociados (ICA) SA de CV	3 701 468.31	31 105 262.52	7 935 168 511.23	7 969 975 242.06

CUADRO 4. Empresas vinculadas al Grupo Atlacomulco (continuación)

<i>Razón social</i>	<i>Invitación a cuando menos tres (Montos en millones de pesos)</i>	<i>Adjudicación directa (Montos en millones de pesos)</i>	<i>Licitación pública (Montos en millones de pesos)</i>	<i>Total (Montos en millones de pesos)</i>
Constructora de Estructuras y Cimentaciones SA de CV (ECSA)	3 964 227.52	0.00	0.00	3 964 227.52
Conducciones y Pavimentos SA de CV (CVP)	ND	ND	ND	
ICA Flúor Daniel S de RL de CV	0.00	225 681 315.92	0.00	225 681 315.92
Actica Sistemas S de RL de CV	6 532 461.35	0.00	0.00	6 532 461.35
Viveica SA de CV	ND	ND	ND	
Grupo Aeroportuario Centro Norte	ND	ND	ND	
Proactiva Medio Ambiente Proyectos y Servicios Especializados SA de CV	0.00	4 304 431 75	37 656 247.69	41 960 679.44
Solum SA de CV	ND	ND	ND	
Facchina	ND	ND	ND	
Equipos Nacionales				
Presforzados Mexicanos				
Administración de Inmuebles				
Total				8 248 113 926.29

*Fuente:* Elaboración propia con datos tomados de CompraNet (<https://www.compranet.funcionpublica.gob.mx>). ND = No hay datos.

a la fecha (véase cuadro 5). El empoderamiento de esta élite empresarial y política del Estado de México se remonta a los cuarenta, cuando el grupo Atlacomulco empezó a forjar su poderío económico a través de alianzas con el gobierno del Estado de México (Patenostro, 1995; Sabet, 2010).

Otro ejemplo destacado de la captura del Estado se refleja en el caso de los cuñados del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, quienes durante los dos primeros años del sexenio de Enrique Peña Nieto alcanzaron niveles extremos de enriquecimiento. Hipólito Gerard Rivero, con su empresa Constructora y Edificadora GIA+A, tiene asignados millonarios contratos

CUADRO 5. Montos y proyectos de APP registrados

<i>Proyecto</i>	<i>Unidad compradora</i>	<i>Empresa constructora</i>	<i>Periodo</i>	<i>Monto (pesos, sin IVA)</i>
Proyecto APP para la demolición, diseño, construcción, equipamiento y mantenimiento complementarios a los servicios de atención médica del ISSSTE (nuevo Hospital Dr. Gonzalo Castañeda, en Tlatelolco)	ISSSTE-Departamento de Control de Servicios Operativos, DF	Consortio Tradeco IGSA (Tradeco Infraestructura y Grupo Industrial IGSA)	25 años	8 068 663 811.64
Construcción, equipamiento museográfico, operación y mantenimiento del Museo Internacional del Barroco	PUE-Secretaría de Finanzas y Administración-Dirección de Adjudicaciones de Obra Pública	La Peninsular Compañía Constructora, en consorcio con Concretos y Obra Civil del Pacífico y otras	23 años 4 meses	6 276 666 664.80
Prestación de servicios y ejecución de las obras necesarias para la captación, conducción y bombeo para la entrega de agua en bloque del Acueducto Monterrey VI	PUE-Secretaría de Finanzas y Administración-Dirección de Adjudicaciones de Obra Pública, NL	Concretos y Obra Civil del Pacífico	30 años	44 999 700 120.00*
Construir en su totalidad el paso vehicular inferior en Av. Paseo de los Leones y calle Sevilla, Las Cumbres, Monterrey	Secretaría de Obras Públicas de Nuevo León	Desarrollo y Construcciones Urbanas	10 años	98 419 451.72 (con IVA)
Diseñar, construir, operar, explotar, conservar y mantener por 30 años el Viaducto La Raza-Indios Verdes-Santa Clara	SCT-Dirección General de Desarrollo Carretero	—	30 años	—

*Fuente:* Elaboración propia con información del portal de CompraNet. \*Se calculó el monto total con base en el monto mensual del proyecto, que según la documentación revisada en Compranet es de 124 999 167.00 pesos.

de obra pública, concesiones carreteras y hospitalarias, entre las que destacan el Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca en el Estado de México, el Hospital Regional de Alta Especialidad de Zumpango y la autopista Toluca-Naucalpan.<sup>7</sup> Estos dos últimos megaproyectos en sociedad con la empresa Constructora Teya, propiedad del polémico empresario Juan Armando Hinojosa Cantú mencionado líneas arriba —quien sólo en los dos primeros años de este sexenio suma ya alrededor de 60 mil millones de pesos en contratos de obra pública (véase cuadro 12) y ha ganado dos proyectos de APP en consorcio con otras empresas, uno por un periodo de 25 años, con un monto total de 8 068 millones de pesos (322 millones de pesos anuales) para la demolición, construcción, equipamiento y mantenimiento del Hospital Dr. Gonzalo Castañeda, y el otro por un periodo de 30 años para la prestación de servicios y construcción de obras para el Acueducto Monterrey VI, con un costo mensual estimado de 125 millones de pesos, es decir, cerca de 1 500 millones anuales. Además de que en conjunto con La Peninsular Compañía Constructora, subsidiaria de Grupo Hermes que preside Carlos Hank Rhon, obtuvo el proyecto de APP para la construcción, equipamiento museográfico, operación y mantenimiento del Museo Internacional del Barroco en Puebla que por un periodo de 23 años, 4 meses tendrá un costo de 6 276 millones de pesos (véase cuadro 5). Ambas empresas y empresarios participaban también en la cancelada licitación para la construcción del tren México-Querétaro, y a pesar del escándalo de la Casa Blanca sus empresas participarán en la próxima etapa de licitaciones para la construcción del nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM).<sup>8</sup> Muy probablemente ese

<sup>7</sup> De forma adicional el grupo GIA+A tiene también asignada la concesión del Hospital Regional de Mazatlán, así como la remodelación de un parque temático en Culiacán, que le asignó el gobierno de Sinaloa (*Proceso*, 2014).

<sup>8</sup> Se han desembolsado 5 362 millones de pesos en contratos para el desarrollo del NAICM, de un presupuesto total de 6 663 millones de pesos disponibles para todo 2015. De lo gastado, 99.1 por ciento corresponde a gastos relacionados con la obra y sólo 0.9 por ciento con la construcción de la misma. Del total de contratos, 79 por ciento fue asignado por adjudicación directa, 20 por ciento por invitación a cuando menos tres y uno por ciento por licitación pública. Para mayor información véanse Miranda (2015) y Campos y De Buen (2015).

consorcio se volverá a ver beneficiado por los favores del poder al volver a estar incluido en la asignación de las ganancias seguras y sin riesgo que caracterizan a las APP.

Por su parte, el segundo cuñado de Salinas de Gortari, Jerónimo Gerard Rivero es dueño de la empresa Infraestructura Institucional (I2) que funciona como una administradora de fideicomisos y que fondea con dinero público, extraído de los fondos de ahorro para el retiro (Afores) de millones de trabajadores mexicanos, a polémicos inversionistas como su propio hermano y su amigo Hinojosa Cantú (Rodríguez, 2015). Es difícil encontrar un ejemplo más prístino de un conflicto de interés, complicidad y por lo tanto de corrupción estructural que este tipo de sociedades.

En general los proyectos de prestación de servicios y las APP han sido implementados en el sector salud y en la educación con muy malos resultados. Por ejemplo, la Secretaría de Salud en asociación con el sector privado se encargó de la construcción y suministro de por lo menos siete hospitales (Laurell y Herrera, 2015). La Secretaría de Educación recientemente firmó un contrato para la construcción, equipamiento, financiamiento y administración de una universidad en San Luis Potosí, cuya vigencia será de 20 años. Por su parte, el gobierno de la Ciudad de México adjudicó la construcción de la controvertida línea 12 del Metro a una empresa privada, la cual se caracterizó desde el principio por retrasos en los tiempos de entrega y el desorbitante aumento en los costos, y hoy se encuentra inmersa en un gran escándalo de corrupción que involucra de forma directa al ex jefe de gobierno de la Ciudad de México: Marcelo Ebrard (Pazos, 2015; Mendoza, 2012).

Ricardo San Román Dunne, por ejemplo, encabeza uno de los grupos empresariales más grandes de esa región y su empresa Constructora Urbanizadora Ixtapan S.A. (CUISA) generalmente se beneficia con contratos, concesiones y APP. Recientemente, ha sido documentado por *The Wall Street Journal* (Montes, 2015), que a tan sólo unas semanas de que Peña Nieto asumiera el poder como gobernador del Estado de México, el presidente de México recibió una casa cuyo valor asciende a 372 mil dólares en Ixtapan de la Sal de parte de CUISA. De acuerdo con la investigación periodística,

## CUADRO 6. Contratos de Constructora Urbanizadora Ixtapan SA de CV (CUISA)

<i>Proyecto</i>	<i>Monto</i>	<i>Periodo</i>
Ampliación del paseo de la República hasta la desviación a San Miguel de Allende, mediante trabajos de terracerías, obras de drenaje, estructuras, pavimento de concreto asfáltico, estructura, obras complementarias y señalamiento, en Querétaro.	195 228 675.97	24/02/2014-10/12/2014.
Ampliación y modernización de la carretera estatal a la Sierra Gorda, tramo Bernal-Higuerillas, mediante trabajos de terracerías, Querétaro.	114 258 422.16	07/06/2013-23/12/2013
Trabajos de mejoramiento del entronque del tramo Tenango-límites del Estado de México/Gro., de la carretera Toluca-Taxco, en el Estado de México.	2 241 983.84	15/05/2013-12/08/2013
Trabajos faltantes para la construcción del paso a desnivel La Pila, en el Estado de México.	90 820 856.58	01/07/2013-31/12/2013
Trabajos faltantes para la construcción del paso a desnivel La Pila, ubicada en el tramo Lerma Cuajimalpa, Carretera México-Toluca.	29 174 041.82	01/07/2013-31/12/2013
Trabajos de mejoramiento del entronque ubicado Tenango-Lím. Edos. Méx./Gro., de la carretera Toluca-Taxco, Estado de México.	2 241 983.84	15/05/2013-12/08/2013
Trabajos de mejoramiento del entronque del tramo Tenango-Lím. Edos. Méx./Gro., de la carretera Toluca-Taxco, Estado de México	560 036.40	24/09/2013-15/10/2013
Total	689 314 332.81	

*Fuente:* Elaboración propia con datos tomados del Portal de Obligaciones de Transparencia.

la compra formal de esa mansión ocurrió el 27 de diciembre de 2005<sup>9</sup> y a partir de ese momento y hasta 2011, dicha empresa recibió jugosos contratos que ascienden a 100 millones de dólares durante la gubernatura de Peña. Más tarde, con la llegada de Peña Nieto a la presidencia de la República, a esta empresa le han sido asignado al menos once contratos federales por 587 221 mil pesos. En el cuadro 6 el lector podrá apreciar los contratos que han beneficiado a CUISA, de acuerdo con los datos que la SCT ha presentado en el Portal

<sup>9</sup> Asimismo, la relación con la familia San Román y Peña se remonta a cuando ambos estaban en la Universidad Panamericana, pues ahí fue donde se conocieron y cada uno apadrinó a la hija del otro. Véase Forbes (2015).

de Obligaciones de Transparencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

#### DEUDA PÚBLICA E INEFICACIA DE LAS POLÍTICAS

En 1996, bajo el gobierno de Ernesto Zedillo, se implementan los llamados Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto (Pidiregas) que constituyen los antecedentes directos de las APP. El esquema de los Pidiregas en teoría buscaba atraer inversión privada para la construcción de infraestructura en el sector energético, pero en la práctica ellos generaron ineficiencia, corrupción e ilegalidad y condujeron a la explosión de la deuda pública. En teoría los financiamientos se orientaban a permitir que el sector público obtuviera recursos privados para contratar empresas constructoras para la ejecución de proyectos de infraestructura, entre ellos, plataformas petroleras, centrales eléctricas y otros proyectos de gran magnitud. Inicialmente, los proyectos que se asignaban por licitación pública internacional, eran sufragados enteramente por actores privados. Posteriormente, cuando las obras estaban terminadas y en condiciones de generar ingresos, los proyectos se entregaban a las empresas del sector público (generalmente Pemex y CFE) se iniciaba el pago de las obligaciones a los inversionistas privados a través de los ingresos generados por dicha inversión y cuyo monto anual se reflejaba en el presupuesto y en el gasto público.

El 21 de diciembre de 1995, a través de un decreto federal, se establece en la Ley General de Deuda Pública y de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que los Pidiregas se podían incluir como deuda pública junto a los compromisos que el gobierno tenía establecidos por medio del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB), otra controvertida obra de la ingeniería política del ex presidente Zedillo (Sandoval, 2011). La amortización de las inversiones se realizaba en pagos de hasta 30 años.

Durante los primeros cinco años de operación de los Pidiregas la deuda pública de Pemex ascendió a 896 billones de pesos y la de la Comisión Fe-



deral de Electricidad (CFE) a 263 billones de pesos. Aunque estos esquemas tenían el propósito de transformar la industria petrolera y energética en un sector altamente competitivo, Pemex descendió del sexto lugar en el año 2000, para ubicarse en el puesto número once en el listado de las empresas petroleras más importantes del mundo en el año 2011 (SCT, 2011).

La innovación científica es otra de las áreas que se verá afectada por la LAPP. Mientras que el texto de la ley establece que mediante estos esquemas se impulsarán proyectos de investigación científica, a través del financiamiento público y privado, algunos expertos aseveran que esta ley “reduce la responsabilidad del gobierno en materia de desarrollo científico y tecnológico e impulsa su privatización” (Cerejido, 2002). Estimular la creación científica mediante esquemas de asociación público-privada implicará, en última instancia, que el gobierno abandone su compromiso con el fortalecimiento a la innovación científica, la investigación y la educación (Ball, 2014).

El gobierno también ha impulsado la inserción del sector privado a través de APP en la lucha contra la pobreza. Ejemplo de ello es la Cruzada Nacional contra el Hambre, la cual ha estado completamente subordinada a los mandatos de las grandes empresas transnacionales de la industria de los alimentos. El gobierno de Peña Nieto contrató a través de esquemas de APP la colaboración de empresas como Nestlé, Pepsico, Kellogg’s y Quaker, entre otras multinacionales. La alianza contempla, por ejemplo, “la donación de productos saludables por parte de Pepsi Company y grupo Femsas con el apoyo del gobierno”. Del mismo modo los grupos Nestlé, Quaker y Femsas impartirán cursos de apoyo, capacitación y entrenamiento para que las poblaciones de las áreas rurales del país inicien sus propios negocios supuestamente en pos de combatir la desnutrición (*Aristegui Noticias*, 2013).

Este programa, implementado por la secretaria de Desarrollo Social, la ex izquierdista Rosario Robles, ha sido sumamente criticado por diversas organizaciones no gubernamentales y por la opinión pública en general. Para todos resulta sumamente contradictorio que las compañías que controlan el mercado de la comida chatarra sean quienes tengan la responsabi-

lidad pública de proveer comida saludable a la gente de bajos recursos. Más aun, estas empresas son un símbolo del poder político y económico de las empresas transnacionales, que han logrado moldear en su favor diversas políticas públicas y otras regulaciones con el fin de sacar del mercado a los pequeños productores de las áreas rurales de México. Por ejemplo, Fernando Celis, líder de la Confederación Mexicana de Productores de Café, ha señalado a Nestlé como un ejemplo del trato excepcional que reciben las empresas internacionales en materia fiscal, y que ha llevado a la quiebra a muchos productores nacionales (*El Poder del Consumidor*, 2013).

Este proyecto es un buen ejemplo que ilustra por qué los gobiernos no deberían desterrar los conceptos de *ética* y *democracia* al momento de subcontratar servicios o funciones públicas. Incluso algunos autores han comenzado a señalar los riesgos éticos que las APP despliegan en la actividad pública y en la toma de decisiones vinculadas a las políticas públicas. Marks (2013), por ejemplo, ha pugnado por la aplicar el marco teórico de la corrupción institucional, propuesto por Lessig (2013), para identificar los riesgos sistémicos que las APP pueden producir en los sectores alimenticios y de salud, con el fin de llamar la atención respecto de las limitaciones que afrontan los enfoques analíticos prevalecientes sobre la ética de las APP así como para sugerir alternativas a los problemas sistémicos de tipo ético que plantean.

Finalmente, la crisis del sistema penitenciario, consecuencia de la ominosa guerra contra el narcotráfico implementada por Felipe Calderón, ha sido empleada por el gobierno federal como un argumento a favor de la privatización de las prisiones (*El Universal*, 2012). Los primeros pasos tomados en esa dirección se dieron en junio de 2009, cuando el ex secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, presentó su estrategia para otorgar al sector privado la construcción de doce prisiones federales, lo cual —se dijo— solucionaría parte de la sobrepoblación que sufre el sistema penitenciario federal y local (Castillo, 2012). Más tarde, el propio ex presidente Calderón, anunció la construcción de doce centros penitenciarios con capacidad para 32 500 internos. Los proyectos se otorgaron durante su gobierno bajo el esquema PPS con el fin de potenciar la capacidad

de reclusión del sistema penitenciario federal. Al principio se dijo que cada centro penitenciario anunciado tendría un costo de dos mil millones de pesos, y que la participación del sector privado se limitaría, supuestamente, a la construcción de las instalaciones, dejando fuera su involucramiento en la administración u operación de las cárceles (Presidencia de la República, 2010). A la postre eso no resultó así y la privatización de este sensible sector ya genera beneficios altísimos para la parte privada, puesto que los desarrolladores obtienen hasta 35 por ciento de las ganancias y el gobierno, por su parte, se ha acostumbrado a operar de forma ilegal, al evadir la obligación de solicitar al Congreso la aprobación para construir o ampliar nuevos centros penitenciarios (Cattan y Sabo, 2012). Además, las empresas cotidianamente utilizan su participación en dichos proyectos para aumentar el valor de sus acciones en el mercado de valores (*Nexos*, 2012), a la manera de lo que ocurre en Estados Unidos (Dolovich, 2009; Schlanger 2013).

A pesar de los beneficios prometidos, la Organización de las Naciones Unidas ha condenado que los países recurran a la privatización de las prisiones, puesto que ello implica la violación de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, además de la peligrosa renuncia de sus responsabilidades en materia de seguridad pública (Vera, 2013). De igual forma, algunos estudiosos en la materia han concluido que la política de privatización carcelaria no resuelve los problemas que pretende abatir puesto que “el problema de violencia tiende a ser más grave que en las prisiones públicas, los programas de rehabilitación no se cumplen, se violan los derechos humanos de los reclusos y continúa el tráfico de estupefacientes” (Vera, 2013).

Incluso la propia Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ha cuestionado la privatización de las prisiones (Prado, 2013). Este organismo autónomo del Estado ya ha dado a conocer un reporte en el que concluye que las cárceles construidas u operadas mediante esquemas de APP no han demostrado mayor eficiencia en sus costos ni una mejora en el bienestar de los reclusos a pesar de la mayor inversión por recluso que supuestamente se aplica bajo estos esquemas. Esta situación llevó a los reclusos de

una prisión en Hermosillo, Sonora, construida bajo el esquema APP, a presentar una queja ante el *ombudsman* nacional, en la cual acusan la violación de sus derechos a la salud, al debido proceso y a un trato digno durante los programas de rehabilitación y reinserción social (Davis, 1998). Por otro lado, la reinserción y readaptación social son dos problemas dentro de la transformación de las prisiones en centros de reclusión privados (Dolovich, 2009; Schlanger 2013), pues los propósitos de estos esquemas no atienden al interés público sino a la búsqueda de una ganancia económica (Friedman y Parenti, 2013). Además, los contratos que amparan la construcción y mantenimiento de estas prisiones federales vía APP ya han sido clasificados por las autoridades locales como información reservada por un periodo de doce años (Prado, 2013a), lo cual refrenda nuestra hipótesis de que la transparencia y la rendición de cuentas son dos de los desafíos más acuciantes de esta nuevas tendencias privatizadoras.

#### CONCLUSIONES: RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Los argumentos típicos a favor de las APP subrayan la eficiencia, ahorro y mejorías en la calidad de los servicios que este nuevo esquema ofrece. Se ensalzan el conocimiento, *expertise*, manejo técnico y profesional del sector privado como elementos a ser mecánicamente transferidos a las obras públicas mediante la implementación de estas iniciativas. En este artículo hemos ofrecido evidencia empírica que muestra resultados contradictorios con respecto a la nitidez de dichas ventajas o a la velocidad con la que estas podrían verse reflejadas en la práctica.

Hemos buscado demostrar que bajo condiciones de corrupción estructural las APP sintetizan lo peor de los ámbitos público y privado. Las APP no son privatizaciones en un sentido estricto, dado que se auspician y subvencionan con recursos públicos, ni se sujetan a los necesarios mecanismos de control, fiscalización y transparencia que como operadoras y oferentes de servicios públicos las APP deberían observar y cumplir. Las APP abren el camino para la generación a escala ampliada de casos de riesgo moral e impunidad,

ya que es el Estado quien cobija a los inversionistas de la responsabilidad que deben asumir. Por otro, las APP también conducen a un franco incremento de la deuda pública y consecuentemente a un incremento de los impuestos (costo público), así como a la ulterior intensificación de la explotación de la fuerza de trabajo y la eliminación de los derechos laborales. Lo más paradójico del caso es que todas estas condiciones que abonan el camino de la apropiación de los recursos públicos (ganancia privada) ocurre enmascarado en el discurso de la eficiencia y la eficacia.

Existen tres elementos que no podemos perder de vista y que nos permiten entender los riesgos para la democracia que las APP representan. Primero, constituyen un esquema de compre ahora y pague después para los Estados y los gobiernos, que lleva a una profundización de la vulnerabilidad del sector público frente al financiamiento privado y la esclavitud de las deudas. Esto está orientado a expandir el proceso neoliberal del desmantelamiento de los Estados. Segundo, las APP institucionalizan los rescates financieros y corporativos que en los últimos años han sido aplicados simultáneamente en diversos países del orbe y que han generado repudio social creciente en las calles y parlamentos de todo el mundo. Tercero, y quizá de forma más importante para los propósitos de este artículo, las APP implican una transformación de fondo del intervencionismo estatal. Conducen a la sustitución de los viejos procesos de intervención o de expropiación de las compañías privadas en problemas a favor del interés público, por procesos estatales eufemísticamente llamados de alivio o coparticipación que no buscan sino proteger y salvaguardar las rentas privadas y ofrecer certezas y estabilidad legal a los inversores con independencia de su ética pública o su responsabilidad.

Con la expansión del modelo representado por las APP, la intervención y el empleo de rescates estatales a favor del interés privado se institucionaliza en la vida social. Todo ello se corona con la naturaleza opaca y de secretismo con la que se manejan los servicios público-privados en la nueva era de la información, lo cual, como es evidente, implica graves riesgos de abuso de poder, corrupción e impunidad por parte del sector privado y contra la sociedad. En demasiadas ocasiones el sector privado actúa hoy

con mayor impunidad y opacidad que los propios gobiernos y, por lo tanto, requiere mecanismos de transparencia y controles anticorrupción aún más firmes que los que se continúan concentrando únicamente en el sector público.

Una medida urgente para confrontar los riesgos para la democracia y la rendición de cuentas tendría que ser la modificación del artículo sexto constitucional, que protege el derecho de acceso a la información pública. Esta modificación constitucional no sólo debería garantizar la información relativa a los recursos públicos que los individuos o las corporaciones privadas reciben, sino que además debería obligarlos a entregar la información que el público requiera sobre el uso y destino específico de los fondos públicos, tal como hoy están obligadas las instituciones de gobierno. Una disposición de este alcance sería especialmente importante con respecto a aquellos actores privados encargados de realizar funciones públicas, de prestar servicios públicos originalmente encomendados al Estado, o aquellos que llevan a cabo la explotación directa de los recursos naturales.

La teoría y herramienta heurística aquí ofrecidas bajo el esquema del enfoque de la corrupción estructural (ECE) definitivamente contempla la extensión hacia el sector privado de los controles de fiscalización y rendición de cuentas normalmente reservados al sector público. Particularmente la obligación de cumplir las normas de acceso a la información pública. La opacidad que prevalece dentro del sector privado a cargo de la provisión de servicios públicos, no parece estar encaminada a la creación de mercados más eficientes, sino a proteger los intereses de los actores del mercado, a salvaguardar sus cuantiosos ingresos y mantener en la oscuridad posibles conflictos de interés y otras fallas de mercado (Peele y Kaye, 2011). Esto una vez más plantea la necesidad de trascender los enfoques burocráticos e institucionalistas del combate a la corrupción, para abordar el estudio de la corrupción desde un punto de vista estructural, donde el abuso de poder sea lo central, sin importar si este abuso proviene del ámbito formalmente público o supuestamente privado. ☞

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ackerman, John (2015), *El mito de la “transición democrática”: Nuevas coordenadas para la transformación del régimen mexicano*, México, Planeta.
- Ampudia, Víctor Javier (2015), “Anticonstitucionalidad de la Ley de Asociaciones Público-Privadas”, en Irma E. Sandoval Ballesteros (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, IIS-UNAM, pp. 145-156.
- Aristegui Noticias (2013), “Los convenios de Nestlé y Pepsico en la Cruzada contra el Hambre”, 23 de abril, disponible en: <http://aristeguinoicias.com/2304/mexico/documentos-los-convenios-de-nestle-y-pepsico-para-la-cruzada-contra-el-hambre/> [fecha de consulta: 26 de junio de 2014].
- \_\_\_\_\_ (2015), “Por riesgo de sabotaje, reserva contrato de hangar presidencial con filial de Higa”, 7 de abril, disponible en: <http://aristeguinoicias.com/0704/mexico/por-riesgo-de-sabotaje-reservan-contrato-de-hangar-presidencial-con-filial-de-higa/> [fecha de consulta: 5 de mayo de 2014].
- Ball, Stephen J. (2014), “Globalización, mercantilización y privatización: Tendencias internacionales en educación y política educativa”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(41), pp. 1-13.
- Basave, Agustín (2011), *Mexicanidad o esquizofrenia*, México, Océano.
- Bloomfield, Robert y Maureen O’Hara (1999), “Market Transparency: Who Wins and Who Loses?”, *Review of Financial Studies*, 12(1), pp. 5-35.
- Broadbent, Jane, Andrew Gray y Peter M. Jackson (2003), “Public-Private Partnerships: Editorial”, *Public Money and Management*, 23(3), pp. 135-136.
- Campos, Mariana y Néstor de Buen (2015), “Entre la discrecionalidad y la informalidad: Las contrataciones del NAICM”, *Animal Político*, 11 de junio, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/06/11/entre-la-discrecionalidad-y-la-informalidad-las-contrataciones-del-naicm/> [fecha de consulta: 12 de junio de 2015].

- Cattan, Nacha y Eric Sabo (2012), “Drug War Lures Mexico Firms to Jails as Foreign Rivals Stay Away”, *Bloomberg*, 2 de agosto, disponible en: <http://www.bloomberg.com/news/2012-08-02/drug-war-lures-mexico-firms-to-jails-as-foreign-rivals-stay-away.html> [fecha de consulta: 14 de julio de 2014].
- Castillo García, Gustavo (2012), “Pingües ganancias, ofrecimiento a la IP para construir prisiones federales”, *La Jornada*, 30 de abril, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2012/04/30/politica/002n1pol> [fecha de consulta: 16 de agosto de 2014].
- CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) (2014), “52 autopistas federales fueron otorgadas al sector privado para ser operadas por un periodo de 50 años”, México, LXII Legislatura, Cámara de Diputados, disponible en: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/enero/cefp0012014.pdf> [fecha de consulta: 20 de abril de 2015].
- Cejudo, Guillermo, Sergio López Ayllón y Alejandra Ríos Cázares (eds.) (2014), *La política de transparencia en México: Instituciones, logros y desafíos*, México, CIDE.
- Cerejido, Marcelino (2002), “Formando investigadores pero no científicos”, *Revista de la Educación Superior*, 31(124), pp. 125-135.
- Corporación Latinobarómetro (2013), *Informe Anual 2013*, Santiago de Chile, disponible en: [http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD\\_INFORME\\_LB\\_2013.pdf](http://www.latinobarometro.org/documentos/LATBD_INFORME_LB_2013.pdf) [fecha de consulta: 23 de septiembre de 2014].
- Correa, Eugenia (2015), “Interés público en la crisis financiera mundial”, en Irma E. Sandoval Ballesteros (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, IIS-UNAM, pp. 63-74.
- Cukierman, Alex (2009), “The Limits of Transparency”, *Economic Notes*, 38(1-2), pp. 1-37.
- Cumbers, Andrew (2012), *Reclaiming Public Ownership: Making Space for Economic Democracy*, Londres, Zed Books.
- Cunill-Grau, Nuria (2014), “La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual”, *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), pp. 5-46.



- Davis, Angela (1998), “Masked Racism: Reflections on the Prison Industrial Complex”, *Color Lines* 1(2), pp. 11-13.
- Delmon, Jeffrey (2009), *Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risks*, Nueva York, Kluwer Law International.
- Dolovich, Sharon (2009), “How Privatization Thinks: The Case of Prisons”, en Jody Freeman y Martha Minow (eds.), *Government by Contract: Outsourcing and American Democracy*, Cambridge, Harvard University Press, pp. 128-147.
- Dubbink, Wim, Johan Graafland y Luc van Liedekerke (2008), “CSR: Transparency and the Role of Intermediate Organisations”, *Journal of Business Ethics*, 82(2), pp. 391-406.
- El Poder del Consumidor* (2013), “Capturan chatarreras Cruzada Nacional contra el Hambre”, disponible en: <http://elpoderdelconsumidor.org/saludnutricional/capturan-empresas-de-comida-chatarra-la-cruzada-nacional-contra-el-hambre/> [fecha de consulta: 8 de mayo de 2014].
- El Universal* (2012), “Borrego pide privatizar cárceles tras fuga en Coahuila”, 21 de septiembre, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/871893.html> [fecha de consulta: 11 de septiembre de 2014].
- Emerson, Patrick M. (2006), “Corruption, Competition and Democracy”, *Journal of Development Economics*, 81(1), pp. 193-212.
- Flinders, Matthew (2005), “The Politics of Public-Private Partnerships”, *The British Journal of Politics and International Relations*, 7(2), pp. 215-239.
- Forbes* (2015), “Perdemos más contratos de los que ganamos: Familia San Román”, 22 de enero, disponible en: <http://www.forbes.com.mx/perdemos-mas-contratos-de-los-que-ganamos-familia-san-roman/> [fecha de consulta: 25 de febrero de 2015].
- Forrer, John James Edwin Kee, Kathryn E. Newcomer y Eric Boyer (2010), “Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question”, *Public Administration Review*, 70(3), pp. 475-484.
- Freedom House (2014), *Freedom in the World 2014*, disponible en: [https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.VXjPH0arH\\_G](https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.VXjPH0arH_G) [fecha de consulta: 5 de mayo de 2015].

- Friedman, Alex y Christian Parenti (2013), *Capitalist Punishment: Prison Privatization and Human rights*, Atlanta, Clarity Press.
- Giddens, Anthony (1998), *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press.
- Gómez-Sabatini, Juan Carlos y Juan Pablo Jiménez (2011), “Estructura tributaria y evasión impositiva en América Latina”, documento de trabajo, Corporación Andina de Fomento (CAF)/CEPAL.
- Greenwald, Glenn (2012), “HSBC, Too Big to Jail, Is the New Poster Child for US Two-tiered Justice System”, *The Guardian*, 12 de diciembre, disponible en: <http://www.theguardian.com/commentisfree/2012/dec/12/hsbc-prosecution-fine-money-laundering> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- Hill, Julie Andersen (2010), “Bailouts and Credit Cycles: Fannie, Freddie, and the Farm Credit System”, *Wisconsin Law Review*, 10(1), pp. 1-77.
- Hirigoyen, Gérard y Radhoine Laouer (2013), “Convergence of Corporate and Public Governance. Insights from Board Process View”, *Sage Open*, 24(3), pp. 1-8.
- Hiskey, Jonathan, Mary Malone y Diana Orcés (2014), *Violence and Migration in Central America*, Serie Americas Barometer Insights, 101, Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University, disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO901en.pdf> [fecha de consulta: 17 de febrero de 2015].
- Huber, Ludwig (2008), *Romper la mano: Una interpretación cultural de la corrupción*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Consejo Nacional para la Ética Pública (Proética).
- Ibarra Palafox, Francisco (2015), “Liberalización, crisis y rescate bancario mexicano en los años noventa”, en Irma E. Sandoval Ballesteros (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, IIS-UNAM, pp. 37-62.
- Kagarlitsky, Boris (2002), “‘Political Capitalism’ and Corruption in Russia”, *International Journal of Socialist Renewal*, 21, disponible en: <http://links.org.au/node/86#The%20Western%20view:%20from%20optimism%20to%20pessimism> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2014].

- Klitgaard, Robert (1988), *Controlling Corruption*, Berkeley, University of California Press.
- Lagunes, Paul F. (2012), “Corruption’s Challenge to Democracy: A Review of the Issues”, *Politics & Policy*, 40(5), pp. 802-826.
- Laurell Asa Cristina y Joel Herrera (2015), “Claves para entender los contratos de asociación público-privada”, en Irma E. Sandoval Ballesteros (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, IIS-UNAM, pp. 123-144.
- Leigh, David, James Ball, Juliette Garside y David Pegg (2015), “HSBC Files: Swiss Bank Hid Money for Suspected Criminals”, *The Guardian*, 12 de febrero, disponible en: <http://www.theguardian.com/news/2015/feb/12/hsbc-files-swiss-bank-hid-money-for-suspected-criminals> [fecha de consulta: 18 de febrero de 2015].
- \_\_\_\_\_ (2015a), “HSBC Files Timeline: From Swiss Bank Leak to Fallout”, *The Guardian*, 13 de marzo, disponible en: <http://www.theguardian.com/business/2015/feb/11/hsbc-files-timeline-from-swiss-bank-leak-to-fallout> [fecha de consulta: 20 de marzo de 2015].
- Lessig, Lawrence (2013), “Institutional Corruption”, documento de trabajo, Cambridge, Harvard University Press-Edmond J. Safra Center for Ethics.
- Ley de Asociaciones Público-Privadas (2012), México, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada 11 de agosto de 2014, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP\\_110814.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP_110814.pdf) [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- Leys, Colín (1993), “What is the Problem about Corruption?”, en Arnold Heidenheimer Michael Johnston y Victor T. LeVine (eds.), *Political Corruption: A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, pp. 51-66.
- Lomnitz, Claudio (2000), *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIESAS.
- Manzetti, Luigi (2011), “Political Opportunism and Privatization Failures”, en Irma E. Sandoval, *Contemporary Debates on Corruption and Transparency*, México y Washington, DC, IIS-UNAM/World Bank.
- Marks, Jonathan H. (2013), “What’s the Big Deal? The Ethics of Public-Private Partnerships Related to Food and Health”, documento de trabajo.

- jo, 11, Cambridge, Harvard University Press-Edmond J. Safra Center for Ethics.
- Marshall, Wesley (2015), “Opacidad de los mercados financieros y rescates públicos”, en Irma E. Sandoval Ballesteros (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, IIS-UNAM, pp. 17-36.
- Mashaw, Jerry (2006), “Accountability and Institutional Design: Some Thoughts on the Grammar of Governance”, en Michael Dowdle (ed.), *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 115-156.
- Mendoza, Elva (2012), “Asociaciones público-privadas: La nueva oleada de privatizaciones”, *Revista Contralínea*, 8 de enero, disponible en: <http://contralinea.info/archivo/2012/enero/266/> [fecha de consulta: 15 de julio de 2014].
- Merino, Mauricio (2007), “La fontanería de la democracia (editorial)”, *El Universal*, 9 de mayo, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/37525.html> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- Meyer, Lorenzo (2013), *Nuestra tragedia persistente: La democracia autoritaria en México*, México, Random House Mondadori.
- Mirafteb, Faranak (2004), “Public-Private Partnerships: the Trojan Horse of Neoliberal Development?”, *Journal of Planning Education and Research*, 24(1), pp. 89-101.
- Miranda, Alan (2015), “Asigna NAICM gasto de 2015”, *Reforma*, 10 de junio, disponible en: <http://www.larazonsanluis.com/index.php/agencia-reforma/finanzas/item/80878-asigna-naicm-el-gasto-de-2015> [fecha de consulta: 12 de junio de 2015].
- Montes, Juan (2015), “Mexico Leader under New Scrutiny”, *The Wall Street Journal*, 20 de enero, disponible en: <http://www.wsj.com/articles/mexico-leader-under-new-scrutiny-1421801571> [fecha de consulta: 2 marzo de 2015].
- Morán, Jon (2011), “Patterns of Corruption and Development in East Asia”, en Michael Johnston (ed.), *Public Sector Corruption, vol. 1*, Londres, Sage Publishers.
- Neshkova, Milena I. y Tatiana Kostadinova (2012), “The Effectiveness of

- Administrative Reform in New Democracies”, *Public Administration Review*, 72(3), pp. 324-333.
- Nexos (2012), “La privatización del sistema carcelario en México”, 9 de abril, disponible en: <http://bit.ly/HvRuP2> [fecha de consulta: 23 de agosto de 2014].
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2014), *OECD Foreign Bribery Report: An Analysis of the Crime of Bribery of Foreign Public Officials*, París.
- Patenostro, Silvana (1995), “Mexico as a Narco-democracy”, *World Policy Journal*, 12(1), pp. 41-47.
- Pazos, Francisco (2015), “Hallan actos de soborno en certificadora de la Línea 12 del Metro”, *Excelsior*, 28 de febrero, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/comunidad/2015/02/28/1010805> [fecha de consulta: 15 de mayo de 2015].
- Peele, Gillian y Robert Kaye (2011), “Regulating Conflicts of Interest: Securing Accountability in the Modern State”, en Irma E. Sandoval Ballesteros (ed.), *Contemporary Debates on Corruption and Transparency: Rethinking State, Market and Society*, México y Washington, DC, iss-UNAM/World Bank, pp. 337-389.
- Pérez, Ana Lilia (2011), “Ley de APP, la última apuesta de Calderón”, *Revista Contralínea*, 19 de enero, disponible en: <http://contralinea.info/archivo-revista/index.php/2011/01/19/ley-de-app-la-ultima-apuesta-de-calderon/> [fecha de consulta: 7 de septiembre de 2014].
- Prado, Henia (2013), “Cuestiona CNDH penales ‘privados’”, *Criterio Hidalgo*. 9 de junio, disponible en: <http://www.criteriohidalgo.com/notas.asp?id=173137> [fecha de consulta: 4 de agosto 2014].
- \_\_\_\_\_ (2013a), “Matan en penales a 12 reos al mes”, *Reforma*, 15 de junio, disponible en: <http://www.reforma.com/nacional/articulo/703/1405399/> [fecha de consulta: 4 de agosto 2014].
- Presidencia de la República, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (2010), *Cuarto Informe Anual de Gobierno*, disponible en: [http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/cuarto/pdf/Informe\\_de\\_Gobierno/1\\_2.pdf](http://calderon.presidencia.gob.mx/informe/cuarto/pdf/Informe_de_Gobierno/1_2.pdf) [fecha de consulta: 7 de agosto de 2014].

- Proceso (2014), “Hipólito Gerard, el otro empresario consentido”, núm. 1990, 21 de diciembre, pp. 33-34.
- Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2010), “Innovación en la gestión pública y *open government* (gobierno abierto): Una vieja nueva idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea)”, *Revista Buen Gobierno*, 9, pp. 96-132.
- Ramírez de la Cruz, Édgar E. y David Arellano Gault (2014), “Estrategias, dilemas y oportunidades de la nueva misión y visión del Infonavit: Un estudio de caso”, *Gestión y Política Pública*, XXIII(1), pp. 121-183.
- Reed, Ananya Mukherjee y Darryl Reed (2009), “Partnerships for Development: Four Models of Business Involvement”, *Journal of Business Ethics*, 90(1), pp. 3-37.
- Reglamento de la Ley de Asociaciones Público-Privadas (2012), México, *Diario Oficial de la Federación*, última reforma publicada 31 de octubre de 2014, disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LAPP\\_311014.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAPP_311014.pdf) [fecha de consulta: 12 de noviembre de 2014].
- Reyes, Gerardo (2015), “Refugio de fortunas mexicanas”, *Huella Digital*, en: <http://huelladigital.univisionnoticias.com/> [fecha de consulta: 20 de marzo de 2015].
- Rodríguez García, Arturo (2014), “La fructífera amistad Higa-Los Pinos”, *Proceso*, 1985, pp. 22-26.
- \_\_\_\_\_ (2015), “Los cuñados de Carlos Salinas, ultraenriquecidos con Peña Nieto”, *Proceso*, 6 de junio, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=406612> [fecha de consulta: 8 de junio de 2015].
- Rogerson, Christian M. (2010), “In Search of Public Sector-Private Sector Partnerships for Local Economic Development in South Africa”, *Urban Forum*, 21(4), pp. 441-456.
- Rose-Ackerman, Susan (2010), “The Law and Economics of Bribery and Extortion”, *Annual Review of Law and Social Science*, 6, pp. 217-238.
- Sabet, Daniel (2010), “Confrontation, Collusion and Tolerance: The Relationship between Law Enforcement and Organized Crime in Tijuana”, *Mexican Law Review*, 2(2), pp. 3-29.

- Sandoval Ballesteros, Irma E. (2010), “Financial Crisis and Bailout: Legal Challenges and International Lessons from Mexico, Korea and the United States”, en Peter L. Lindseth y Susan Rose-Ackerman (eds.), *Comparative Administrative Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 543-568.
- \_\_\_\_\_ (2011), *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982-1999)*, México, Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- \_\_\_\_\_ (2013), “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, documento de trabajo, 10, Cambridge, Harvard University Press-Edmond J. Safra Center for Ethics.
- \_\_\_\_\_ (2014), “Transparency under Dispute: Public Relations, Bureaucracy and Democracy in Mexico”, en Padideh Ala’i y Robert Vaughn (eds.), *Research Handbook on Transparency*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, pp. 157-183.
- \_\_\_\_\_ (2015), “Enfoque de la corrupción ‘estructural’: Poder, impunidad y voz ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), pp. 119-152.
- Schaaf, Rebecca (2015), “The Rhetoric and Reality of Partnerships for International Development”, *Geography Compass*, 9(2), pp. 68-80.
- Shaoul, Jean (2003), “A Financial Analysis of the National Air Traffic Services PPP”, *Public Money and Management*, 23(3), pp. 185-194.
- Shaoul, Jean, Anne Stafford y Pamela Stapleton (2012), “Accountability and Corporate Governance of Public Private Partnerships”, *Critical Perspectives on Accounting*, 23(3), pp. 213-229.
- Schlanger, Margo (2013), “Plata v. Brown and Realignment: Jails, Prisons, Courts and Politics”, *Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review*, 48(1), pp. 165-215.
- Stone, Melissa M. y Francie Ostrower (2007), “Acting in the Public Interest? Another Look at Research on Nonprofit Governance”, *Non Profit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(3), pp. 416-438.
- SCT (Secretaría de Comunicaciones y Transportes) (2011), “Capítulo V: Las asociaciones público-privadas para el desarrollo carretero en Méxi-

- co”, *Diseño y gestión de proyectos carreteros en asociaciones público-privadas*, disponible en: <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Publicaciones/Libro/capitulo5.pdf> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].
- \_\_\_\_\_ (2012), *Asociaciones público-privadas para el desarrollo carretero en México*, disponible en: <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Publicaciones/Presentaciones/asociaciones.pdf> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].
- \_\_\_\_\_ (2015), *Oficio de viabilidad propuesta no solicitada para desarrollo proyecto carretero Las Varas-Puerto Vallarta por APP*, disponible en: <http://www.sct.gob.mx/fileadmin/DireccionesGrales/DGDC/Licitaciones/LeyAPP/lasvaras/oficioviabilidad.pdf> [fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].
- The International Consortium of Investigative Journalists (2015), *The Leaked HSBC Files Offer a Rare Glimpse Inside One of the World’s Most Private Banking Systems*, disponible en: <http://www.icij.org/project/swiss-leaks/explore-swiss-leaks-data> [fecha de consulta: 16 de febrero de 2015].
- Transparency International (2012), “Corruption Perceptions Index 2012”, disponible en: <http://www.transparency.org/cpi2012/results/> [fecha de consulta: 16 de febrero de 2015].
- Vaillancourt Rosenau, Pauline (1999), “The Strengths and Weaknesses of Public-Private Policy Partnerships”, *American Behavioral Scientist*, 43(1), pp. 10-34.
- Vera, Rodrigo (2013), “Privatización carcelaria: Los reos, negocio rentable”, *Proceso*, 5 de octubre, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/?p=354672> [fecha de consulta: 21 de agosto de 2014].
- \_\_\_\_\_ (2014), “México-Toluca: El otro tren de la corrupción peñanietista”, *Proceso*, 1985, 16 de noviembre, pp. 30-32.
- Vigoda-Gadot, Eran, Aviv Shoham y Dana R. Vashdi (2010), “Bridging Bureaucracy and Democracy in Europe: A Comparative Study of Perceived Managerial Excellence, Satisfaction with Public Services, and Trust in Governance”, *European Union Politics*, 11(2), pp. 289-308.
- Vining, Aidan R. y Anthony E. Boardman (2008), “Public-Private Part-



nerships: Eight Rules for Governments”, *Public Works Management & Policy*, 13(2), pp. 149-161.

Willke, Helmut (2010), “Transparency after the Financial Crisis. Democracy, Transparency, and the Veil of Ignorance”, en Stephan A. Jansen, Eckhard Schröter y Nico Stehr (eds.), *Transparenz: Multidisziplinäre Durchsichten durch Phänomene und Theorien des Undurchsichtigen*, Wiesbaden, vs Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 56-81.

**Irma Eréndira Sandoval** es investigadora titular del Instituto de Investigaciones Sociales y Coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM. Doctora en Ciencia Política. Economista y socióloga con maestrías en Estudios Latinoamericanos y en Ciencia Política. Investigadora afiliada al Edmund J. Safra Center for Ethics de la Universidad de Harvard y beneficiaria de la Cátedra Alfonso Reyes para México, América Central y el Caribe, otorgada por La Sorbona de París. Profesora y tutora del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y del Programa de Doctorado en Urbanismo y Ciencias de la Administración de la UNAM. Ha sido profesora visitante en la Paris School of International Affairs (PSIA), Sciences Po. Paris, Sciences Po. Poitiers, el Institute des Hautes Études de L’Amérique Latine (IHEAL), y la American University en Washington, D.C. Ha sido distinguida con el Premio Manuel Espinosa Yglesias y con la Reagan-Fascell Fellowship del International Forum for Democratic Studies. Pertenece al nivel III del Sistema Nacional de Investigadores, y es PRIDE “D” de la UNAM.