

La 4T

y el régimen político

Godofredo Vidal de la Rosa

Coordinador



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA
Unidad Xochimilco

División de Ciencias Sociales
y Humanidades



LA 4T
Y EL RÉGIMEN POLÍTICO



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Rector general, José Antonio de los Reyes Heredia

Secretaria general, Norma Rondero López

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO

Rector de Unidad, Francisco Javier Soria López

Secretaria de Unidad, Angélica Buendía Espinosa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Directora, Dolly Espínola Frausto

Secretaria académica, Silvia Pomar Fernández

Jefe de la sección de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL

Jerónimo Luis Repoll (presidente)

Gabriela Dutrénit Bielous

Álvaro Fernando López Lara

Asesores del Consejo Editorial: Miguel Ángel Hinojosa Carranza

COMITÉ EDITORIAL

Araceli Soní Soto (presidenta)

Aleida Azamar Alonso / María del Pilar Berrios Navarro / Joel Flores Rentería

Alfonso León Pérez / Abigail Rodríguez Nava /

Araceli Margarita Reyna Ruiz / Gonzalo Varela Petito

Asistente editorial: Varinia Cortés Rodríguez

LA 4T Y EL RÉGIMEN POLÍTICO

Godofredo Vidal de la Rosa
Coordinador



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



ITACA

La 4T y el régimen político
de Godofredo Vidal de la Rosa (coordinador)

Primera edición, 2022

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana
Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco
Calzada del Hueso 1100, Colonia Villa Quietud,
Alcaldía Coyoacán, Ciudad de México, C.P. 04960
Sección de Publicaciones de la División
de Ciencias Sociales y Humanidades
Edificio A, 3er piso. Teléfono 54 83 70 60
pubcsh@gmail.com / pubcsh@correo.xoc.uam.mx
<http://dcsh.xoc.uam.mx/repdig>
<http://www.casadelibrosabiertos.uam.mx/index.php/libroelectronico>
ISBN UAM impreso: 978-607-28-2640-3
ISBN UAM digital: 978-607-28-2641-0

D.R. © 2022 David Moreno Soto
Editorial Itaca
Piraña 16, Colonia del Mar
C.P. 13270, Ciudad de México
Tel. 55 5840 5452
itaca00@hotmail.com
editorialitaca.com
ISBN Itaca impreso: 978-607-8856-26-8
ISBN Itaca digital: 978-607-8856-27-5

Diseño de portada: Mónica Zavala

Impreso y hecho en México / *Printed and made in Mexico*

ÍNDICE

Introducción <i>Godofredo Vidal de la Rosa</i>	9
La relación ejecutiva-legislativa en gobiernos unificados y fragmentados: ¿de vuelta a la hegemonía partidista? <i>Laura Valencia Escamilla</i>	23
La participación ciudadana en el control de la corrupción: una promesa que el régimen no quiere cumplir <i>Nancy García Vázquez</i>	57
El Poder Judicial en México y su vínculo con el presidente López Obrador <i>Josafat Cortez Salinas</i>	89
La reconfiguración del sistema de partidos en México (1991-2021) <i>Alberto Arellano Ríos</i>	109
Hacia dónde se perfila el nuevo sistema de partidos en México <i>Juan Reyes del Campillo</i>	137
La consolidación electoral de Morena en los comicios de 2021 <i>Juan Pablo Navarrete Vela</i>	163
Morena: un partido emergente para un régimen que persiste <i>Javier Rosiles Salas</i>	195
Los clivajes del electorado mexicano y sus cambios <i>Carlos Luis Sánchez y Sánchez</i>	223

Claroscuros de la cuarta transformación: las asociaciones público-privadas en la construcción del tren maya <i>Alberto Espejel Espinoza</i> <i>Mariela Díaz Sandoval</i>	249
Del profesionalismo a la politización de las fuerzas armadas mexicanas <i>Marcos Pablo Moloeznik</i>	287
Los empresarios en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Un balance a mitad del camino <i>Anselmo Flores Andrade</i>	321
El primer gobierno de Morena en la CDMX: ¿en busca de la igualdad social? <i>Francisco Reveles Vázquez</i>	349
Las contradicciones de la política de comunicación del gobierno de la “cuarta transformación” ante la epidemia del covid-19 <i>Javier Esteinou Madrid</i>	383
Regímenes en transformación: ¿es México (todavía) una democracia? <i>Alejandro Monsiváis Carrillo</i>	409
El elefante mañoso y reumático. Estado y democracia en México <i>Godofredo Vidal de la Rosa</i>	443
Conclusiones <i>Godofredo Vidal de la Rosa</i>	477
Acerca de los autores	485

CLAROSCUROS DE LA CUARTA TRANSFORMACIÓN: LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA CONSTRUCCIÓN DEL TREN MAYA

Alberto Espejel Espinoza

Mariela Díaz Sandoval

El objetivo de este artículo es identificar las características del uso de las Asociaciones Público-Privadas (APP) para la construcción y manejo de infraestructura pública bajo el gobierno de la Cuarta Transformación. Para ello se elabora un análisis de la utilización de este esquema en el macroproyecto Tren Maya, una de las obras insignes del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO). El argumento central de este artículo es que, aun cuando las APP son un instrumento útil para impulsar el ambicioso plan de infraestructura del actual gobierno, éstas han sufrido cambios importantes al no privilegiar los tradicionales contratos de larga duración. Se concluye afirmando que el proyecto político enarbolado por el actual presidente del país explica, en parte, el viraje en la orientación de las APP.

Introducción

En el marco de la Conferencia de Prensa del Gobierno Federal, celebrada el 20 de julio de 2021, el presidente de la república, AMLO, afirmó que las APP han generado un gran daño al interés nacional, pues gracias a este tipo de contratos —a los que ha calificado de “leoninos”— se

construyeron obras de infraestructura pública a partir de acuerdos con el sector privado caracterizados por la corrupción y el influyentismo (Garduño y Becerril, 2021). Esta declaración es relevante debido a que, en términos discursivos, da cuenta de una ruptura con los gobiernos que le precedieron, los cuales aceptaron la participación cada vez más profunda del sector privado para la construcción y el manejo de bienes y servicios públicos. Sin embargo, el gobierno de la autodenominada *Cuarta Transformación* ha impulsado un ambicioso plan de infraestructura en donde destacan magnos proyectos, como la construcción del Tren Maya. Sobre esta obra, aunque en 2019 el entonces director del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur), Rogelio Jiménez Pons, informó que sería construida bajo el esquema de APP —es decir, por medio de la firma de contratos de larga duración en donde el sector privado financiaría la obra y, a su término, el gobierno aportaría el pago del 10% de la misma, para, en un plazo de 30 años, cubrir una renta por concepto de construcción y mantenimiento, además de intereses (Redacción *El Financiero*, 2019)—, el propio AMLO canceló esta posibilidad lanzando fuertes críticas al esquema.

Lo anterior no implica que el gobierno de AMLO haya prescindido de este tipo de acuerdos. Por lo tanto, en este artículo se afirma que en la actual administración tiene lugar una transformación en la utilización de las APP en proyectos de infraestructura, privilegiando la participación privada en el diseño y construcción de obras cuyo funcionamiento y mantenimiento quedará bajo la responsabilidad del gobierno. Se trata de un cambio impulsado por el proyecto político de AMLO, en donde se privilegia la rectoría del Estado en ciertos sectores. Dicho proyecto se ha configurado a lo largo de la trayectoria política de AMLO, y se caracteriza, además, por una abierta oposición a los procesos de privatización. Expuesto lo anterior, este artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero se aborda brevemente la historia de las APP. En el segundo se profundiza en la evolución de dicho esquema en México. En la tercera sección se discute la transformación del Estado y de las APP en el contexto de la Cuarta Transformación. Finalmente, en el cuarto apartado se examinan las características de las APP en la construcción del Tren Maya, lo que permite afirmar que el proyecto político de AMLO ha ejercido un importante efecto en la reorientación de los contratos público-privados y en el desarrollo de infraestructura pública en el país.

Asociaciones Público-Privadas: un breve antecedente

Desde la década de 1980, las APP fueron promovidas por medio de contratos que posibilitan la participación del sector privado para generar bienes y servicios públicos, y que actualmente gozan de aceptación en gobiernos de izquierda y de derecha, así como en regímenes democráticos y autoritarios (Hinojosa y D'Medina, 2016). Mirafteb (2004) describe a las APP como el “caballo de Troya” del neoliberalismo, pues fueron concebidas —tanto por organismos financieros internacionales como por élites económicas y políticas— como potenciadoras del crecimiento económico. En este orden de ideas, en el debate académico también se ha afirmado que, tanto en las privatizaciones como en las APP, la preferencia del sector privado por la maximización de ganancias se superpone al interés público (Hall, 2015; Schamis, 1999). Al mismo tiempo, ante marcos regulatorios defectuosos, las APP son señaladas por perpetuar problemas presentes en el modelo tradicional de construcción de obra pública, como la corrupción, la opacidad, la discrecionalidad, la colusión y otras irregularidades en el proceso de asignación, implementación y evaluación (Engel, Fischer, y Galetovic, 2014).

Los primeros ejemplos de APP surgieron bajo los gobiernos conservadores de Ronald Reagan, en Estados Unidos, y de Margaret Thatcher en Reino Unido, países donde se utilizó este esquema para proveer servicios de salud, vivienda, transporte y educación. Desde ese momento, la difusión del esquema fue sorprendente: tan sólo entre 1990 y 2001 se impulsaron 2 500 proyectos en los países en vías de desarrollo, apoyados por una fuerte inversión del Banco Mundial (135 billones de dólares) (Verma, 2016). Hasta 2012, cerca de 30 gobiernos crearon instituciones encargadas de promover, implementar y monitorear los proyectos de APP (Díaz, 2017-2018; Siemiatycki, 2012; Siemiatycki y Farooqi, 2012).

Debido al fracaso de las privatizaciones (Hellman, Jones, y Kaufmann, 2000; Kaufmann *et al.*, 2000), las APP se convirtieron en una estrategia que políticos y gobiernos utilizan para defender la transferencia de bienes públicos al sector privado (Hodge y Greve, 2007). No obstante, es preciso indicar que las APP son una modalidad dentro de los procesos de privatización. La inversión privada —público-privada— implica la mercantilización de bienes y servicios públicos; se concibe al

usuario como cliente, más que como ciudadano portador de derechos (Grimsey y Lewis, 2007). Esto debido a que el Estado y la empresa privada tienen una naturaleza y objetivos distintos; mientras que el primero es guiado por el interés público, la segunda opera en busca de ganancias y acumulación del capital (Guerrero, 2001; Verma, 2016). En América Latina, las APP fueron impulsadas desde la década de 1980 para proveer infraestructura pública; sin embargo, la primera ley para regular el uso de las APP se aprobó hasta 2008 en Perú. Los países que continuaron con la aprobación de leyes para normar las APP fueron Chile en 2010, y México y Colombia en 2011 (*Boletín FAL*, 2020).

La evolución del esquema de participación público-privada en México

En México, la construcción de infraestructura y la gestión de servicios públicos vía APP han sido uno de los pilares en las administraciones posteriores a la alternancia democrática en el año 2000. Específicamente, en el sexenio del ex presidente Enrique Peña Nieto (EPN), en el *Plan Nacional de Desarrollo 2012-2018*, se estableció que en el impulso de infraestructura se privilegiaría el uso de las APP, permitiendo con ello una “amplia participación del sector privado” (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2013: 51). En el actual gobierno, encabezado por AMLO, político de centro-izquierda, también se ha priorizado la celebración de contratos público-privados entre los que destaca el Tren Maya, una de las obras más importante del sexenio, junto con la refinería Dos Bocas y el Corredor Transísmico (Forbes Staff, 2019a). Sin embargo, aunque las APP son un instrumento fundamental para la generación y manejo de bienes públicos, en esta administración es posible identificar variaciones sobre la penetración de la participación del sector privado, así como en los sectores en los que se privilegia el uso de los contratos público-privados.

Desde antes de contar con un marco normativo para regular las APP en México (la Ley de Asociaciones Público-Privadas), se impulsó la construcción de infraestructura carretera mediante el esquema de concesiones. Fue en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994),

del Partido Revolucionario Institucional (PRI), cuando se apostó por una fuerte estrategia para permitir la participación privada mediante la venta de activos estatales en distintos sectores, como el bancario, de telecomunicaciones y el carretero. En dicho gobierno se configuró un nuevo y poderoso conglomerado de actores económicos (Hogenboom, 2004) que participó activamente en la compra de empresas estatales.

El antecedente de las APP se encuentra en los Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas), instrumento diseñado para promover la construcción de obra pública en el sector energético, tanto en la Comisión Federal de Electricidad (CFE), como en Petróleos Mexicanos (Pemex). Una vez concluidas dichas obras eran transferidas al sector público. En los Pidi-regas, el financiamiento de la obra proviene del sector privado; cuando ésta es ejecutada, el gobierno federal es responsable de asumir el costo de la obra y el interés correspondiente. Este modelo pronto se empleó para la construcción y el manejo de carreteras. Los posteriores gobiernos, independientemente de su pertenencia partidista, continuaron promoviendo las concesiones a contratistas, como una estrategia para la creación de infraestructura en distintos sectores mediante la participación de capital privado. Habría que situar esta decisión dentro de una tendencia global de recortes al gasto gubernamental, frente a la incesante necesidad de construir obra pública en distintos ámbitos, como la salud, las telecomunicaciones, la seguridad, la educación, la energía, etcétera (Cámara de Diputados LX Legislatura, 2007). Sin embargo, como se pretende demostrar aquí, las preferencias ideológicas de los gobernantes pueden tener un peso en la implementación y características de las APP.

En 2003, bajo el gobierno de Vicente Fox, se crearon los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) para permitir una amplia participación del sector privado en ámbitos tradicionalmente administrados en su totalidad por el Estado, como el hospitalario, el ferroviario, la construcción y el manejo de infraestructura vial y energética (electricidad y gas natural); el desarrollo de infraestructura y manejo de puertos marítimos y aeropuertos; la distribución y saneamiento del agua, así como las telecomunicaciones y el sector educativo. Los PPS son acuerdos contractuales para que el sector privado desarrolle servicios y obra pública, compartiendo con el sector público riesgos, recursos y recompensas, a fin de lograr

mayor eficiencia y garantizar el cumplimiento de los objetivos del bien público (López y Chávez, 2020).

De acuerdo con datos del Banco Mundial, México, Argentina, Brasil, China e India son considerados los *top five*, es decir, el conjunto de países dentro de las naciones en desarrollo que, desde 1991, realizaron millonarias inversiones para el desarrollo de APP. De éstos, México es el país que ha tenido un constante flujo de recursos, y en donde se han aprobado cambios constitucionales de gran envergadura, como la reforma a la Ley de Hidrocarburos, que permitió la inversión privada, vía APP, en Pemex y la CFE (Ruiz-Núñez *et al.*, 2016). De hecho, aunque de manera tardía, en diciembre de 2011 la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de decreto que dio paso a la Ley de Asociaciones Público-Privadas (Cámara de Diputados, 2011).¹ Ello junto con la aprobación de la Ley de Hidrocarburos en 2014, la Ley de Asociaciones Público-Privadas y otras normativas, como la Ley Minera y la Ley de Inversión Extranjera, tendentes a generar condiciones legales idóneas para la inversión privada (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2014).

Con la reforma a la Ley de Hidrocarburos, la Ley de Asociaciones Público-Privadas eliminó la restricción que impedía la inversión privada en el sector energético, tanto en la electricidad como en los hidrocarburos. Con la nueva Ley de Hidrocarburos se suprimieron los candados que impedían la participación privada en el sector energético, después de que, en 2008, Felipe Calderón impulsó, sin éxito, la aprobación de la reforma al Artículo 27 de la Carta Magna.²

La evolución del esquema de APP debe situarse en un contexto de profundos cambios financieros y políticos, entre los que destaca la transformación del Estado en sus distintas dimensiones. A partir de la crisis de la década de 1970, se configuró un consenso ideacional a favor

¹ La Ley de Asociaciones Público-Privadas se impulsó desde 2009 (Cámara de Senadores, 2009); sin embargo, no fue aprobada hasta diciembre de 2011.

² También en el gobierno de Calderón, y previo a la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas, se anunció la construcción de 10 penales de máxima seguridad, cuyos contratos fueron adjudicados de manera directa a empresas sin experiencia en el sector carcelario (Espejel y Díaz, 2015).

del paradigma monetarista, lo que dio paso a la institucionalización del neoliberalismo (Babb, 2003; Centeno y Cohen, 2012). La llegada de la clase política tecnócrata al Poder Ejecutivo de México permitió el impulso en la gestión pública del paradigma que privilegió la participación del sector privado; el Estado adquirió la función de regulador. Para hacer frente a las consecuencias provocadas por la crisis de la deuda (es decir, al aumento de la pobreza y del déficit fiscal) (Lustig, 2002), Carlos Salinas de Gortari impulsó una profunda reingeniería constitucional dirigida a generar condiciones idóneas para permitir la participación de empresas privadas en la producción y distribución de bienes públicos (Babb, 2005). Los posteriores gobiernos dieron continuidad a la profundización del programa neoliberal por medio de las privatizaciones en sus distintas modalidades, incluidas las APP.

Sobre esto se afirma que los gobiernos a lo largo y ancho del mundo, con independencia de su preferencia ideológica, han impulsado las APP, a pesar de la firme creencia de que únicamente los políticos de derecha respaldan este tipo de contratos. Al respecto, de acuerdo con Hinojosa y D'Medina (2016), aun en los países desarrollados con gobiernos de izquierda se han impulsado las APP. En este sentido, es preciso analizar las condiciones que provocan que los gobiernos de izquierda decidan apostar por este tipo de acuerdos contractuales para la generación y provisión de servicios públicos. Por supuesto, es menos probable que los gobiernos de izquierda, más alejados del centro, decidan apoyar la utilización de APP; sin embargo, ello no es imposible. Lo anterior puede obedecer a restricciones presupuestales que impiden que el gobierno asuma en su totalidad el financiamiento de obras y servicios públicos. Sin embargo, las preferencias ideológicas y los liderazgos sí pueden imprimir diferencias en la profundización de la participación del sector privado en la creación de bienes públicos, así como en qué sectores debe permitirse la inversión privada.

*El Estado y las Asociaciones Público-Privadas
bajo el gobierno de Andrés Manuel López Obrador*

La participación privada en la generación de infraestructura y en el manejo de servicios públicos en México, específicamente mediante el es-

quema de APP, tiene su antecedente en el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León con el uso de los *Pidiregas*, empleados para el financiamiento de proyectos a largo plazo tanto en Pemex como en la CFE. De manera paulatina, los contratos de tipo público-privado permearon las distintas áreas del funcionamiento del Estado. Ha sido tal la profundización del uso de las APP que todas las entidades del país cuentan con una ley en la materia, o bien normativas orientadas a regular la participación del sector privado vía PPS (Espejel y Díaz, 2015). Estados como Sonora, Yucatán, Hidalgo, Jalisco, Guerrero, Campeche y Guanajuato aprobaron sus respectivas legislaciones para permitir la inversión público-privada, inclusive antes de la aprobación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas. Bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto se promovió la inversión público-privada para la creación de infraestructura e investigación en materia agroindustrial, por medio del Fondo de Capitalización de Inversión del Sector Rural y, en particular, mediante el Fondo de Inversión de Capital en Agronegocios, cuyo objetivo fue la creación de recursos por medio de las aportaciones de inversionistas del sector privado, tanto del país como del extranjero (Díaz y Espejel, 2018).

Ahora bien, la llegada de AMLO al Gobierno de la República en diciembre de 2018 ha sido relevante: trajo cambios en la orientación del uso de las APP para la creación de infraestructura y servicios públicos. En su discurso público, AMLO ha defendido de manera reiterada la separación entre el poder económico y el poder político, como principal estrategia gubernamental para disminuir las desigualdades socioeconómicas (Espejel y Díaz, 2021). De igual forma, ha definido a su gobierno como “la Cuarta Transformación”, encargada de revertir los “agravios” llevados a cabo por las administraciones neoliberales. Al respecto, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Estado deberá ser fortalecido y nunca sustituido por el mercado, a fin de cumplir los objetivos prioritarios del gobierno (Gobierno de México, 2019).

En ese sentido, destaca de manera particular el anuncio de la creación de Gas Bienestar, una empresa del Estado manejada por Pemex y encargada de la venta y distribución de cilindros de gas LP a precios bajos. Esta decisión surgió para contrarrestar el alza indiscriminada de precios en el mercado por parte de empresas y distribuidores privados (Carrillo, 2021). En definitiva, la creación de Gas Bienestar rompe, en

cierta medida, con una tendencia inaugurada en las administraciones anteriores, caracterizada por la privatización de activos estatales y por la profundización de la participación privada en tareas anteriormente exclusivas del Estado. Otra particularidad de la política de infraestructura y servicios del actual gobierno, es la participación de las fuerzas armadas en la construcción y operación de proyectos prioritarios, como ocurrió en el caso del Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, ubicado en la Base Aérea Militar núm. 1 de Santa Lucía. Este hecho se suma al aumento de atribuciones que el ejército ha tenido en la administración de AMLO (García, 2020). Si bien la decisión de otorgarle mayores facultades a las fuerzas armadas ha recibido duras críticas, porque ello profundiza la militarización del país, el presidente de la república justifica esta medida con el argumento de que la presencia del ejército contribuye al ataque a la corrupción, una de sus principales promesas de campaña.³

Lo anterior no significa que el sector privado haya sido impedido de participar activamente en la generación de bienes y servicios públicos; sin embargo, sí implica la reorientación del esquema de APP, por cuanto se han puesto límites a la penetración de la participación y responsabilidades adquiridas por el sector privado. De hecho, magnas obras del gobierno —como el Tren Maya, la refinería Dos Bocas y el Corredor Transistmico— consideran la participación privada, aunque descartando contratos de larga duración tipo BOOT (*Build-Own-Operate-Transfer*) o esquemas similares (véase cuadro 1). En la siguiente sección se analizan las particularidades de la inversión privada vía APP en una de las obras más importantes del gobierno de AMLO: el Tren Maya. Se

³ Aunque la presencia del ejército en la construcción de obras de infraestructura ha sido criticada, al ser considerada una medida que otorga facultades desproporcionada a las Fuerzas Armadas (institución involucrada en violaciones graves a los derechos humanos, como lo es el caso de los 43 de Ayotzinapa), de manera reiterada, AMLO ha defendido su participación, afirmando que: “Con el personal militar se cuidan las instalaciones estratégicas de la nación, se cuida la Comisión Federal de Electricidad, se cuida Pemex, se evita el robo de hidrocarburos, se enfrenta al contrabando, se combate a la corrupción en los puertos y en las aduanas, se defiende la soberanía, se protege a migrantes y, por si fuera poco, las Fuerzas Armadas nos ayudan en la construcción de obras de infraestructura para el desarrollo del país” (López, 2022).

realiza un análisis de las características de las APP en el actual gobierno y se aporta información relevante sobre el papel que el Estado debe desempeñar en la presente administración.

*Tren Maya y Asociaciones Público-Privadas:
¿1 500 km de esperanza?*

El que los gobiernos de izquierda opten por políticas privatizadoras dependerá de múltiples factores, entre los que destacan las restricciones presupuestales para la generación de bienes y servicios públicos, así como la influencia del sector empresarial, que potencialmente podría beneficiarse con el impulso de dichos acuerdos contractuales. A su vez, la construcción de obra pública es la materialización más evidente de las acciones realizadas por un gobierno; por ello los políticos preferirán impulsar sus propios proyectos antes que velar por la continuidad de la infraestructura creada por sus antecesores (Engel *et al.*, 2014). Las obras desarrolladas en el marco de la Cuarta Transformación constituirán un legado tangible sobre el que, además, descansan las concepciones e ideas incrustadas en el proyecto lopezobradorista, en donde el Estado no debe ceder al sector privado áreas neurálgicas para su explotación.

Desde su anuncio, las obras insignia del gobierno de AMLO recibieron críticas por el impacto ambiental que indudablemente tendrán. En este sentido, llaman la atención dos casos: la refinería Dos Bocas y el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles. En el primero, el Instituto Mexicano del Petróleo alertó sobre los riesgos de construir dicha obra en Paraíso, Tabasco. De hecho, tal alerta se dio a conocer en el *Análisis de Prefactibilidad Ambiental y Socioeconómica*, publicado en 2008, en donde se indicó que los riesgos ambientales de construir una refinería serían mayúsculos, principalmente por la destrucción de una amplia extensión de manglar (Forbes Staff, 2019a). Desde los actores partidistas también se criticó la decisión de construir la refinería en Tabasco. Por ejemplo, destacan políticos que apoyaron la Reforma Energética de 2013, como el panista Ricardo Anaya y el ex presidente Felipe Calderón Hinojosa.

CUADRO 1
Modelos de APP para la construcción de infraestructura pública

<i>Modelo de apps</i>	<i>Características</i>
Diseño–Construcción (Design–Build)	Gobierno y contratista acuerdan el diseño y construcción. Al concluir, el Estado es responsable de la operación y mantenimiento de la instalación.
Operación–Mantenimiento (<i>Operate–Maintain</i>)	Por medio de un acuerdo con una duración de tres a cinco años, el contratista es el responsable de todos los aspectos vinculados con la operación y mantenimiento de un bien.
Construir–Mantener–Operar–Transferir (<i>Build–Own–Operate–Transfer</i>)	La obra es diseñada, financiada, operada y mantenida por el privado. Sin embargo, una vez concluido el periodo establecido en el contrato, la instalación es transferida al gobierno.
Construir–Operar–Transferir (<i>Build–Operate–Transfer</i>)	El contratista diseña, financia, opera y mantiene las instalaciones. El periodo en este tipo de acuerdos suele ser más corto que la vida útil de la instalación.
Diseño, Construcción, Financiamiento (<i>Design–Build–Finance</i>) y Diseño, Construcción y Operación (<i>Design–Build–Operate</i>)	En ambos modelos, el diseño y el financiamiento de la instalación corresponden al concesionario. Particularmente en el segundo modelo, el privado puede operar algunas funciones dentro de la instalación.
Diseño, Construcción, Financiamiento (<i>Design–Build–Finance–Operate</i>) y Diseño, Construcción, Operación y Mantenimiento (<i>Design–Build–Operate–Maintain</i>)	En ambos, el concesionario se encarga de diseñar, construir, financiar y operar la instalación. Dependiendo de las características contractuales, el privado puede mantener la propiedad del activo.
Concesión (<i>Concession</i>)	Se le otorga al concesionario el derecho para usufructuar todo el activo público. Este modelo es usualmente empleado para el manejo de carreteras y aeropuertos, sin embargo, los modelos incluidos en esta tabla también han sido utilizados para desarrollar infraestructura de comunicación terrestre.
Diseño–Poseer–Operar (<i>Design–Own–Operate</i>)	El contratista diseña, financia, construye, opera y mantiene el activo por un largo periodo de tiempo. Al término del acuerdo, el privado transfiere la propiedad al sector público.

Fuente: Elaboración propia con base en Alborta, Stevenson, & Triana (2011); World Bank Group (2021); Espejel y Díaz (2020); Kwak, Chih, e Ibbs (2009); Keçi (2015); y Siemiatycki y Farooqi (2012).

En cuanto al Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles, opositores al gobierno de AMLO han señalado de manera reiterada que la cancelación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) ha supuesto un gran coste económico para el gobierno. Por ejemplo, el colectivo #NoMásDerroches (integrado por organizaciones como la Comisión Mexicana de Derechos Humanos, la Confederación Patronal de la República Mexicana, el Consejo General de Abogacía Mexicana, Mexicanos contra la Corrupción, y México Unido contra la Delincuencia) interpuso 147 juicios de amparo. De igual forma, empresas contratistas como GIA, Promotora y Desarrolladora Mexicana, S. A. de C. V. (Prodemex) y Grupo Carso promovieron recursos contra la cancelación de dicha obra (Paz, 2019).

Aunque AMLO ha atacado el esquema de APP, específicamente los acuerdos contractuales a largo plazo, en su toma de protesta como presidente se comprometió con el impulso de polos de desarrollo para que la población no migre desde sus comunidades en búsqueda de mejores oportunidades. Por lo tanto, la justificación del uso de las alianzas público-privadas descansa en el esperado impulso de este tipo de acuerdos en el desarrollo regional sustentable, así como en un supuesto aprovechamiento de la infraestructura pública (Espejel y Díaz, 2021; Secretaría de Comunicaciones y Transporte [SCT], 2019). Además, en este gobierno se impulsó un profundo plan de infraestructura a nivel regional, privilegiando a las entidades federativas que históricamente han sufrido de rezago económico (Abre Más los Ojos, 2018).

En particular, el Tren Maya, junto con el Corredor Multimodal Transistmico, forman parte de la estrategia del gobierno de AMLO para crear polos de desarrollo en el sur-sureste del país. Sin embargo, ambos proyectos rescatan las inquietudes de administraciones previas; por ejemplo, el Corredor Multimodal Transistmico encuentra sus antecedentes en el Plan Puebla-Panamá, que pretendía desarrollarse en el gobierno de Vicente Fox. El objetivo del Corredor Multimodal Transistmico, enmarcado dentro del *Plan para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec*, tiene como objetivo el desarrollo de infraestructura social y productiva con inversión público-privada, donde se llevarán a cabo:

- 1) la modernización del ferrocarril Istmo de Tehuantepec;

- 2) la ampliación y modernización de los puertos industriales de Coatzacoalcos, Veracruz, y de Salina Cruz, Oaxaca;
- 3) el desarrollo de vías carreteras —autopistas y caminos rurales—;
- 4) el mantenimiento y modernización del oleoducto, que tiene una extensión de 220 km;
- 5) el mantenimiento y la rehabilitación de refinerías en Minatitlán, Veracruz, y Salina Cruz, Oaxaca;
- 6) el desarrollo de centrales eólicas para la generación de energía, específicamente en Ixtepec, Oaxaca, y
- 7) la creación de infraestructura en materia de telecomunicaciones —fibra óptica— (Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos [Banobras], 2021b).

El Corredor Multimodal Transístmico es un proyecto de gran envergadura cuyo objetivo es facilitar el flujo de mercancías y otros bienes y servicios, e interconectar el golfo de México y el océano Pacífico; sin embargo, ha generado resistencia por parte de las comunidades, debido al impacto que generará el conjunto de obras que conforman este ambicioso plan de infraestructura (Clavijo, 2020).

Este corredor se encuentra conectado con el Tren Maya, el cual es la continuación del Tren Transpeninsular, magna obra que pretendía ser construida durante el gobierno de Enrique Peña Nieto. El Tren Maya es un megaproyecto cuyo propósito principal es interconectar las principales ciudades y sitios turísticos del sur-sureste por medio de un servicio de transporte y carga. Para tal propósito, en diciembre de 2018 el Gobierno Federal asignó el proyecto al Fonatur, dependiente de la Secretaría de Turismo (ST), y no a la Secretaría de Infraestructura, Comunicaciones y Transportes —antes llamada Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)—, con lo que nuevamente en el sexenio de AMLO se marginó a esta dependencia, aun cuando entre sus facultades figuran la promoción, formulación y conducción “de políticas y programas para el desarrollo de las telecomunicaciones y transporte terrestre y aéreo, de acuerdo a las necesidades del país” (*Diario Oficial de la Federación [DOF]*, 2022). Recordemos que el gobierno de AMLO otorgó facultades al ejército para la construcción y el manejo de obra pública, relegando a la SCT. Sobre esta situación, Jorge Arganis Díaz Leal, titular de la SCT, afirmó:

En lo personal, considero muy importante que seamos los profesionales de la ingeniería civil quienes la dirijan [la SCT] y tengan en sus manos la responsabilidad de guiar su camino. Así lo he dicho y así lo considero, a lo mejor me corren por eso, porque ahora están de moda los ingenieros militares (Declaración de Jorge Arganis Díaz Leal publicada en Villanueva, 2021).

Esta situación muestra un cambio importante de la ingeniería institucional en la administración de AMLO y se halla en sintonía con el rol secundario que han adquirido los ministerios en su gobierno, con excepción de la Secretaría de Relaciones Exteriores —a cargo de Marcelo Ebrard—, debido a su papel en las gestiones para la adquisición de vacunas contra el covid-19. A la par que el debilitamiento de las secretarías de Estado, en el gobierno de la Cuarta Transformación las fuerzas armadas adquirieron un papel protagónico en el desarrollo de infraestructura pública. Cabe señalar que la participación del ejército en este tipo de tareas no es nueva; en los gobiernos de Felipe Calderón Hinojosa y Enrique Peña Nieto, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) llevó a cabo 851 obras (Redacción *Obras*, 2021). Sin embargo, en el gobierno de AMLO, es llamativo el protagonismo de la Sedena y la Secretaría de Marina (Semar), dependencias a las que se le ha encomendado el control de todos los puertos, y de 36 de las 49 aduanas del país, para controlar el tráfico de gasolina y diesel (Raziel, 2021).

Bajo el gobierno de AMLO, a las fuerzas armadas se les asignó la construcción de obras de infraestructura, como el Aeropuerto Internacional Felipe Ángeles y los tramos 5 norte, 6 y 7 del Tren Maya. Al respecto, Rogelio Jiménez Pons, funcionario que antecedió en la dirección del Fonatur a Javier May Rodríguez, justificó la decisión del presidente de la república con el argumento de que las fuerzas armadas serán las responsables de desarrollar el proyecto en las zonas donde el terreno es más accidentado, garantizando una disminución del costo y del tiempo previsto para la construcción de la obra (Redacción *Obras*, 2021). Por otro lado, el Fonatur es la dependencia responsable del proyecto del Tren Maya, en específico una de sus filiales: Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. (anteriormente Fonatur Operadora Portuaria S.A. de C.V.). La SCT fue la encargada de asignar la obra a Fonatur Tren Maya S.A. de C.V., otorgándole facultades de construcción, operación y explotación. Esta transferencia de responsabilidades se efectuó el 21 de abril

del 2020; sin embargo, desde marzo de 2019 Fonatur Tren Maya S.A. de C.V. ya había adjudicado de manera directa los primeros contratos, específicamente para servicios de asesoría técnica e ingeniería básica (Clavijo y Castrejón, 2020).

El Tren Maya, como parte de los *30 Proyectos y Programas Prioritarios del Gobierno Federal* (Gobierno de México, 2021), comprende: 1) la construcción de vías ferroviarias; 2) el equipamiento de trenes y otro tipo de material rodante; 3) la instalación de señalización y de sistemas de telecomunicaciones y seguridad; 4) la construcción de estaciones, y 5) la prestación del servicio de pasajeros y de carga (Banobras, 2021a). Se trata de un proyecto que contempla el diseño, la construcción, el equipamiento, el mantenimiento y la operación del tren, con una inversión de 139 000 000 000 de pesos. Este macroproyecto, definido así por el propio Gobierno Federal, se desarrolla en los estados de Campeche, Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán (véase la imagen 1).

Esta obra consta de siete tramos que fueron asignados tanto a empresas constructoras como a las fuerzas armadas. Sin embargo, en 2018 se consideró el desarrollo del proyecto, en su totalidad, por medio de contratos de APP, en específico bajo la modalidad *BOT*, *BOOT* (y sus variantes), considerados en la Ley de Asociaciones Público-Privadas, en donde se establece que el contratista y el gobierno participarán en el financiamiento del proyecto, en una relación contractual de largo plazo.

De acuerdo con una investigación elaborada por la organización no gubernamental Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), en primera instancia se consideró que el gobierno federal aportaría 10% del costo de la obra, mientras que los contratistas invertirían el 90%; no obstante, este esquema fue descartado por AMLO en 2019, bajo el argumento de que el Gobierno Federal absorbería el costo total del financiamiento de la obra. Esta situación va de la mano con la crítica férrea que AMLO ha dirigido hacia las APP y, en general, contra los procesos de privatización iniciados en la década de 1980 (Espejel y Díaz, 2021). Empero, la obra contempla la utilización de distintos esquemas de APP que excluyen la participación privada en el largo plazo. Esto es importante, pues permite comprender el proyecto político de AMLO y, en particular, el papel que debe desempeñar el Estado en su gobierno, así como los sectores y la penetración de las APP.

IMAGEN 1
Trazo del Tren Maya



Fuente: Mapa elaborado por Fonatur (2021b).

Desde el inicio de su trayectoria política, AMLO se opuso firmemente a las privatizaciones en sus diferentes modalidades. En particular, destaca su oposición al intento de liberalizar el sector energético en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. De igual forma, en el gobierno de Ernesto Zedillo se opuso al anuncio de la venta de plantas petroquímicas de Pemex, situación que motivó una serie de protestas lideradas por el actual presidente de la República (Espejel y Díaz, 2021). Más allá de su consabida trayectoria política, mientras fungió como jefe de Gobierno del Distrito Federal, AMLO se opuso a que el sector privado participara en la comercialización del agua, por lo que promovió la modificación de la Ley de Aguas del Distrito Federal, convirtiendo al Sistema de Agua del Distrito Federal (ahora Sistema de Aguas de la Ciudad de México) en una entidad pública con total control sobre sus activos, inversión, tarifas, operación y mantenimiento del vital líquido (Rosales, 2014). Lo anterior es importante porque da cuenta de decisiones gubernamentales con un claro sello lopezobradorista; en otras palabras: el sector privado puede quedar marginado de invertir en ciertos sectores o proyectos en los que estaba habituado a participar en sexenios anteriores. Se trata de una visión sobre la función que debe cumplir el Estado en la sociedad, así como de la preferencia por revertir o poner en cuestión grandes obras de infraestructura iniciadas en sexenios anteriores, como las prisiones que, en el gobierno de Felipe Calderón, se construyeron con capital privado, o bien de la cancelación del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, magna obra de infraestructura y servicios iniciada en el sexenio de Enrique Peña Nieto.⁴

⁴ Entre las características de los arreglos contractuales para la construcción y operación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) destacó su larga duración (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE], 2015). Al respecto, de acuerdo con datos de la SCT, el modelo de financiamiento del NAICM comprendería una participación del 60% del Gobierno Federal, mientras que el 40% de recursos provendrían del sector privado, “a través de una combinación de créditos bancarios y emisiones de bonos de largo plazo de los mercados internacionales de capital” (SCT, 2016: 31). Para 2021, la ASF informó que la cancelación del NAICM tuvo un costo de 331 mil 996 millones 517.6 mil pesos, es decir, 232% mayor a lo previsto por el Gobierno Federal (Noguez, 2021); no obstante, la propia institución tuvo que

Es indiscutible la importancia del peso ideológico de AMLO, el cual se hizo evidente en el proceso electoral 2020-2021. No es casual que los tres partidos que intentaron, sin éxito, obtener el registro —Partido Encuentro Solidario (PES), Fuerza por México, y Partido Redes Progresistas de México (RSP)— mostraran una gran inclinación hacia el proyecto lopezobradorista, donde el reforzamiento del Estado, específicamente en el aumento de sus capacidades, fue un postulado reiterado en sus respectivas plataformas electorales. Dicha situación contrasta con lo acontecido en la elección de 2012, momento en que fuerzas políticas como el Partido Nueva Alianza (PNA) —y en particular su candidato presidencial, Gabriel Quadri— propusieron la privatización de los sectores penitenciario y energético. Por su parte, Enrique Peña Nieto impulsó con éxito la reforma a la Ley de Hidrocarburos, que si bien no implicó la venta del activo estatal —es decir, de las instalaciones de Pemex y la CDF—, sí favoreció otras modalidades de privatización, como el uso de APP (Díaz, 2021).

De hecho, es pertinente recordar la oposición de AMLO a continuar otorgando concesiones de minería a cielo abierto, contraponiéndose a los gobiernos que le antecedieron. Como anteriormente se afirmó, esto no implica una negativa a permitir la participación privada en la generación de bienes públicos mediante otras modalidades. Esta postura fue configurándose a lo largo de su trayectoria política, particularmente después del proceso electoral de 2006, coyuntura en la que mantuvo un discurso más agresivo en contra del sector privado. Después de esa elección, y ante la desconfianza que generaba su proyecto político, AMLO adquirió un aprendizaje estratégico que se hizo palpable en la moderación de su discurso en torno a la relación entre Estado y mercado (Díaz y Espejel, 2020).

Sobre el Tren Maya, la participación de grandes empresas constructoras ha generado sospechas; se ha llegado a afirmar que, contrariamente

desmentir tal cifra, una vez que AMLO calificó como exagerados tales datos. Finalmente, la ASF corrigió la información presentada en febrero de 2021, concluyendo que la cancelación del proyecto tuvo un costo de 113 mil 327 millones de pesos (Redacción *El Economista*, 2021).

a su discurso en contra del neoliberalismo, sus proyectos de infraestructura se caracterizan por la depredación ambiental y social, así como por el negocio a favor de poderosas empresas privadas. Sin embargo, para AMLO, tanto las privatizaciones como las APP, en particular los contratos a largo plazo que comprometen la transferencia de recursos públicos a empresas privadas, son inadmisibles en su proyecto de país y Estado. Sobre las APP, en el caso de México, la Ley de Asociaciones Público-Privadas, aprobada en 2011, define este tipo de contratos como proyectos que comprenden una relación de largo plazo entre el sector privado e instituciones del sector público, con el objetivo de prestar servicios a este último (Ley de Asociaciones Público-Privadas, 2016). Sin embargo, en la discusión académica se considera que las APP pueden tomar la forma de contratos de corto o largo plazo, en donde el sector privado desarrolle una obra y/u ofrezca servicios al sector público (Alborta, Stevenson, y Triana, 2011). En términos generales, las APP pueden ser empleadas en todos los sectores a través de las siguientes modalidades:

- 1) Acuerdos de gestión y operación: se adjudica al contratista la gestión de actividades (la provisión de servicios a llevarse a cabo en un periodo que oscila entre dos y cinco años).
- 2) Arrendamientos: con algunos aspectos similares a la concesión, estos contratos tienen una duración que va de los ocho a los 15 años, y contemplan el mantenimiento y operación, así como la prestación de un servicio a usuarios. Una parte de los ingresos son destinados a la institución del sector público por concepto de arrendamiento, mientras que el privado conserva el resto.
- 3) Concesión: refiere a APP de pago de usuarios, es decir, se le otorga al concesionario los derechos de utilizar todo el activo, manteniendo el control de las ganancias. Se utiliza para el diseño, rehabilitación, ampliación, construcción, financiamiento, mantenimiento y operación de servicios a usuarios. Un ejemplo son las concesiones carreteras y aeroportuarias.
- 4) Proyectos de Construcción-Operación-Traspaso (Build-Operate-Transfer) y Proyectos de Diseño-Operación-Construcción (Design-Build-Operate): como se muestra en el cuadro 1, este

tipo de APP tiene una gran variedad de modalidades, y en términos generales se caracterizan porque el concesionario o entidad privada se encarga del diseño, construcción, mejoramiento y optimización de un bien público. Este tipo de acuerdos público-privados son los que privilegia la Ley de Asociaciones Público-Privadas, al tratarse de contratos cuya duración va de los 20 a los 30 años. No obstante, la duración puede variar, pudiéndose tratar de contratos que únicamente comprendan el diseño y la construcción de la obra de infraestructura. Un ejemplo de este tipo de contratos es la construcción y el manejo de las prisiones adjudicadas de manera directa en el 2010, así como la creación de hospitales de alta especialidad a nivel federal y estatal.

- 5) Cooperativas: son acuerdos con un objetivo común establecidos entre organizaciones comunitarias o de la sociedad civil e instituciones públicas, ya sean gobiernos o instancias de desarrollo.
- 6) Asociación al riesgo compartido: el privado y el sector público comparten riesgos, costos y ganancias. Un ejemplo es la creación de compañías para construir obras de infraestructura (Díaz, 2017-2018; World Bank Group, 2021).

En cuanto al Tren Maya, si bien no se establecieron contratos a largo plazo, el sector privado puede participar por medio de APP. El gobierno federal define el diseño y la construcción como un acuerdo por obra determinada (Banobras, 2021b); no obstante, en la literatura especializada, este tipo de relación sí puede catalogarse como un contrato de APP (Keçi, 2015; World Bank Group, 2021). En este orden de ideas, el Tren Maya comprende la construcción de siete tramos: Tramo 1 Palenque-Escárcega; Tramo 2 Escárcega-Calkini; Tramo 3 Calkini-Izamal; Tramo 4 Izamal-Cancún; Tramo 5 Norte Cancún-Playa del Carmen; Tramo 5 Sur Playa del Carmen-Tulum; Tramo 6 Tulum-Bacalar; y Tramo 7 Bacalar-Escárcega (Fonatur, 2021b). Los tramos 5 norte, 6 y 7 fueron asignados al ejército, mientras que los tramos 1, 2, 3 y 4 se adjudicaron a empresas privadas. En cuanto al tramo 5 norte, se lanzó una licitación pública en la que la empresa BlackRock presentó una propuesta; sin embargo, ésta fue rechazada, debido a que pretendía

establecer un contrato de APP de larga duración, comprometiendo al gobierno a realizar un pago anual por 2 275 millones de pesos más Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA), así como un pago por concepto de financiamiento de 11 650 000 000 millones de pesos (Caso, 2020). Esta situación es importante, pues permite identificar el viraje en el uso de las APP, al rechazar el establecimiento de contratos de largo plazo, que pueden involucrar ya sea el pago anual, o bien que el gobierno ceda al sector privado el usufructo de las ganancias por un tiempo determinado, tal como ocurre con las concesiones carreteras. El trazo del Tren Maya contempla la instalación de 19 estaciones y 11 paraderos, en donde las comunidades de dichas zonas podrán ofrecer sus productos: con ello se impulsará el turismo comunitario (Fonatur, 2021b) (véase imagen 1). Sin embargo, el tramo 5 tuvo una modificación importante; en primera instancia se anunció que éste se construiría por un paso elevado sobre la carretera federal 307 Playa del Carmen-Tulum. No obstante, en enero de 2021 el Fonatur informó que el tramo 5 se construirá en la selva, específicamente sobre un frágil ecosistema conformado por cuevas y cenotes (Zamorano, 2022).

Para el desarrollo de la infraestructura en los tramos asignados a contratistas privados, se establecieron acuerdos APP bajo la modalidad de Diseño-Construcción (DC o DB por sus siglas en inglés). Para la construcción de infraestructura pública, este tipo de APP implica que el gobierno asigna un contrato a una empresa privada para el diseño y la construcción de la obra; una vez concluida, el Estado es el responsable del manejo de la misma. La modalidad DB ejemplifica un tipo de relación en la que el sector privado no tiene responsabilidades en el manejo posterior de la obra, como sí ocurre con otros modelos. La variación en las distintas modalidades de APP para la construcción de infraestructura pública reside en el grado de participación del sector privado, en la duración de los contratos, así como en la distribución de riesgos que varían según la modalidad. Existe una discusión en torno a la tipología de APP; sin embargo, en el cuadro 1 se destacan algunos de los principales modelos para el desarrollo de infraestructura pública.

Los tramos del Tren Maya construidos con participación de la iniciativa privada responden a la modalidad DC; es decir: una vez concluida la

obra, ésta es transferida al Estado para su manejo, operación y explotación. Para establecer un parámetro de comparación, las prisiones construidas por medio de APP fueron asignadas, vía adjudicación directa, por un periodo de 22 años, en los que el gobierno está obligado a pagar a contratistas privados una renta por el diseño, construcción, operación y mantenimiento del bien público (Espejel y Díaz, 2020). En este sentido, se trata de una participación en la que el sector privado es responsable de desarrollar la infraestructura, lo cual se distingue de la tenencia que permeó la construcción de megaproyectos de obra pública en sexenios anteriores.

El proyecto del Tren Maya es de tal envergadura que, en el proceso de licitación, así como en la preparación del proyecto para la construcción, se contó con la participación de empresas y constructoras de carácter internacional. Por ejemplo, en 2018 se anunció que la elaboración del plan maestro (el proyecto jurídico, técnico y administrativo) correspondería a las empresas *PricewaterhouseCoopers* (PWC) y *Steer Davies* (Redacción *Animal Político*, 2019). De igual forma, como se aprecia en el cuadro 2, para el desarrollo de los tramos en los que participa la iniciativa privada se asignaron contratos, vía concurso público, a grandes constructoras, como la española Mota-Engil, que ha participado en otras obras de infraestructura en México, no sin cuestionamientos sobre su desempeño (La W Radio, 2019) así como la compañía estatal china *China Communications Construction Company Limited* (CCCC), que hace algunos años fue acusada de prácticas fraudulentas en otros países —en 2009, el Banco Mundial inhabilitó por ocho años a esta empresa, acusándola de fraude y soborno en la construcción de una autopista en Filipinas— (Chaudhury, 2019).

Por su parte, la Operadora CICSA ganó el contrato para el Tramo 2 Escárcega-Calkini; esta constructora forma parte del Grupo Carso, propiedad de Carlos Slim, a quien se le han adjudicado varias obras de infraestructura por medio de su empresa IDEAL, con resultados cuestionables, como lo fue la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México (Zepeda, 2013). La constructora ICA, que recientemente sufrió graves problemas financieros, también ha participado en múltiples obras, siendo a su vez beneficiaría del rescate carretero de 1997 (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2004; Ocaranza, 2018). A lo anterior se

suman las críticas de instancias multilaterales, como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la cual se manifestó sobre el incumplimiento de estándares para llevar a cabo la consulta a comunidades que se verán afectadas con la construcción del Tren Maya (Forbes Staff, 2019b; ONU, 2019).

Es necesario señalar que, en México, la participación del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos tiene lugar en un contexto de evidente debilidad institucional, así como en un ambiente de corrupción que ha permitido la propagación de prácticas como la opacidad, la colusión, los conflictos de interés y el sobreprecio de los proyectos (Casar, 2015), aun cuando la eficiencia destaca entre los pretendidos beneficios del uso de las APP. De hecho, este esquema y, en general, las privatizaciones, encuentran justificación en el paradigma de la Nueva Gestión Pública, desde donde se presumen cualidades positivas, como la eficiencia, la competitividad y la calidad en el manejo y distribución de bienes (Appuhami, Perera, y Perera, 2011; Guerrero, 2004). No obstante, de acuerdo con Chen, Hubbard, y Liao (2012), en entornos con débil institucionalidad, las APP pueden provocar externalidades negativas.

En la experiencia mexicana, aunque se cuenta con marcos normativos para regular los procesos de adjudicación de obra pública, la impunidad, la corrupción y la opacidad persistentes son obstáculos que inciden en la distribución ineficiente de bienes públicos. De igual forma, la Ley de Asociaciones Público-Privadas da lugar a decisiones discrecionales, pues contempla la figura de la “adjudicación directa”, que en sexenios anteriores permitió otorgar contratos a empresas que desarrollaron obras con sobrecosto y excediendo el periodo estipulado para su terminación. En este contexto, la adopción de alternativas en donde se privilegia el financiamiento con capital privado está lejos de representar una ventaja frente al modelo tradicional de construcción de obra pública. No obstante, aunque en el gobierno de AMLO el uso de las APP sufrió cambios, uno de los problemas más graves es que la opacidad en el desarrollo de obra pública persiste (*Diario Oficial de la Federación*, 2021).

CUADRO 2
Tramos construidos con *aprticipación privada*

Tramo	Contratista	Características de la APP	Fecha de asignación	Tipo de asignación	Monto
Tramo 1 Palenque- Escárcega (227 km)	Mota-Engil, <i>China Communications Construction Company Limited</i> (CCCC) Grupo Cosh S.A. de C.V Eyasa y Gavil Ingeniería S.A.	APP del tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, rehabilitación del Tramo 1, construcción de vías y de la plataforma del tren.	30 de abril de 2020	Licitación pública	\$ 15 538 133 056.80
Tramo 2 Escárcega- Calkini (235 km)	Operadora CICSA S.A. de C.V. y FCC Construcción S.A.	APP de tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, suministro de materiales, así como la construcción de plataforma y vía férrea del Tren.	2020	Licitación pública	\$ 18 553 738 338.84
Tramo 3 Calkini-Izamal (157.2 km)	Construcciones Urales, S.A. de C.V. GAMII Ingeniería e Instalaciones, S.A. de C.V y AZVI, S.A.U.	APP de tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, el suministro de materiales y la construcción y vía férrea del Tren.	2020	Licitación pública	\$ 10 192 938 694.58
Tramo 4 Izamal-Cancún (223 km)	Grupo ICA y Consorcio del Mayab, S.A. de C.V	APP de tipo DC. Elaboración del proyecto ejecutivo, el suministro de materiales y la construcción y vía férrea del Tren.		Adjudicación directa bajo el argumento de que el contratista tiene la concesión de la autopista federal 180D	\$ 29 985 373 806.71
Tramo 5 Cancún-Tulum (129 km)	<i>Blackrock</i> México Infraestructura II, S. de R.L. de C.V.			Desierto	\$ 17 359 410 936.55
Monto total que será transferido a la iniciativa privada					\$ 91 629 594 833.48

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Grupo Carso (2020), Fonatur (2020a, 2020b, 2021a), Clavijo y Castrojón (2020), Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2021), y Forbes staff (2021).

En cuanto a la distribución de riesgos, existe controversia sobre los efectos negativos de las APP. Al respecto, Miraftab (2004: 91) indica que la literatura en torno a las APP debe leerse con reservas, pues un conjunto considerable de trabajos ha sido financiado por organismos multilaterales de desarrollo. Dichas investigaciones parten de una supuesta equidad entre gobierno y las contrapartes privadas; no obstante, en países pobres, esta relación es visiblemente asimétrica. Otra veta de investigación aborda el comportamiento rentista y las prácticas ilegales y corruptas que pueden acompañar sus procesos de licitación e implementación en las APP (Osei-Tutu *et al.*, 2010; Scribner, 2011). Aunque no es prudente afirmar que el desempeño del esquema de APP siempre será igual, con independencia del contexto en que se implementen, se ha sostenido que cuanto más profunda es la participación del sector privado, más riesgos pueden generarse. Al respecto se afirma que cuanto más profunda es la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura, el nivel de riesgo tiende a incrementarse, ya que es el sector público el que debe asumir los costos en caso de una inadecuada construcción y manejo del bien. Se trata de un argumento que puede ser discutible; sin embargo, el entorno institucional, así como el apego a la legalidad por parte del sector público y el privado, entre otros elementos, cumplirán un papel importante en el manejo eficiente de la obra de infraestructura (Keçi, 2015; Little, 2011; Scribner, 2011; Siemiatycki, 2012).

Indudablemente, la preferencia por contratos de APP en los que el sector privado tiene responsabilidad por un periodo determinado, específicamente en la construcción de la obra, marca un cambio importante en la utilización de este esquema de articulación entre sector público y privado. Además, permite dar cuenta de la postura de AMLO en torno a las APP y, en particular, sobre el papel del Estado en la generación de bienes públicos, así como en qué sectores se justifica la inversión de recursos públicos. A la vez, el análisis del uso de las APP en el diseño y construcción del Tren Maya hace posible conocer hasta qué grado la participación del sector privado es justificable en el proyecto lopezobra-dorista, al descartar proyectos a largo plazo.

Conclusiones

Las APP son un recurso al que gobiernos de todo el mundo han recurrido para la creación y distribución de bienes y servicios públicos. Se trata de una modalidad de participación del sector privado cercano a las privatizaciones, aunque con diferencias importantes. Una de ellas es que las APP no comprometen la venta del activo estatal, como sí ocurre con la privatización; no obstante, pueden involucrar acuerdos de largo plazo en los que el sector privado adquiere responsabilidades que contemplan el diseño, la construcción, el manejo y/o mantenimiento de un bien público.

En México, a partir de la segunda mitad de la década de 1990, comenzó la rápida difusión del esquema de APP, logrando su penetración en una variedad de sectores públicos. Conforme transcurrieron los años, las APP se consolidaron como un recurso para el desarrollo de obras de infraestructura en los gobiernos posteriores a la alternancia electoral del 2000. Sin embargo, el triunfo de AMLO supone una transformación en la utilización de las APP. Lo anterior responde al proyecto político que el actual presidente de la República ha configurado a lo largo de su trayectoria política, permeado por una clara oposición a los procesos de privatización que comenzaron a impulsarse en la década de 1990. En particular, su abierta oposición a la liberalización del sector energético contribuyó a la construcción de un proyecto político al que en este artículo denominamos *lopezobradorismo*, es decir, la abierta oposición a la participación del sector privado en funciones tradicionalmente desempeñadas por el Estado.

Aunque el aprendizaje que AMLO adquirió como parte de su experiencia en la lucha por la Presidencia de la República, le obligó a moderar su discurso en torno a la participación del sector privado, una vez al frente del Poder Ejecutivo aún muestra visos de su férrea oposición a las privatizaciones. Un ejemplo de ello es el viraje en el uso de las APP; mientras que en los sexenios que le precedieron éstas representaron el recurso principal para la construcción de obra pública, bajo su gobierno, aunque no se ha negado la participación del sector privado por esta vía, se impusieron límites, tanto en el grado de participación como en los sectores en los que éste puede participar. Un ejemplo de ello es la cons-

trucción del macroproyecto del Tren Maya, que en primera instancia contempló la firma de contratos de APP de larga duración; no obstante, el gobierno de AMLO reviró, argumentando que los contratos que comprometen por varios años el pago de recursos millonarios han estado plagados de corrupción.

La crítica a las APP llevó a AMLO a cuestionar magnas obras de infraestructura, como las prisiones y los hospitales. Precisamente en noviembre de 2020, AMLO manifestó su oposición a continuar con los contratos de APP en las prisiones de máxima seguridad en México. Sin embargo, al realizar un análisis detallado de sus proyectos prioritarios, y de los dos paquetes de proyectos de infraestructura con inversión privada bajo su administración, donde se contempla la utilización de APP en diferentes modalidades, es posible sostener que, además de apostar por un determinado modelo de contratos de colaboración público-privada, su gobierno preferirá revertir proyectos en sectores en los que se concibe al Estado como el único proveedor.

A pesar de los límites impuestos a la penetración del sector privado, persisten las críticas por seguir favoreciendo a grandes consorcios que se vieron beneficiados en sexenios previos. Por otra parte, dos tramos del Tren Maya serán construidos por las fuerzas armadas, situación que abona al debate en torno a las facultades que la actual administración le ha otorgado a la Semar y a la Sedena. Finalmente, es posible afirmar que somos testigos de una transformación política y económica en donde las APP de larga duración son cuestionadas. Sin embargo, ello no significa que las obras de infraestructura de la actual administración no estén exentas de riesgos económicos, ambientales y sociales.

Bibliografía

Abre Más los Ojos (2018), *Pejenomics vol. II*, en *ISSUU*, México, recuperado de <<https://bit.ly/37m90bI>>.

Alborta, G., C. Stevenson, y S. Triana (2011), *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro*, Banco Interamericano de Desarrollo, recuperado de <<https://bit.ly/2VspigF>>.

- Appuhami, R., S. Perera, y H. Perera (2011), “Management Controls in Public-Private Partnerships: An Analytical Framework”, en *Australian Accounting Review*, vol. 21, núm. 1, pp. 64-79, recuperado de <<https://doi.org/10.1111/j.1835-2561.2010.00122.x>>.
- Babb, S. (2003), *Proyecto México: los economistas del nacionalismo al neoliberalismo*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Babb, S. (2005), “Del nacionalismo al neoliberalismo: el ascenso de los nuevos Money Doctors en México”, en *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, pp. 155-172, recuperado de <<https://bit.ly/3irnhuk>>.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) (2021a), “Macroproyecto: contratos para el diseño, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación del Tren Maya”, en *Proyectos México*, México, recuperado de <<https://bit.ly/3ytholS>>.
- _____ (2021b), “Megaproyectos: Programa para el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec (PDIT)”, en *Proyectos México*, recuperado de <<https://bit.ly/2VC9XKk>>.
- _____ (2021c), “Marco legal”, en *Proyectos México*, recuperado de <<https://www.proyectosmexico.gob.mx/marco-legal/>>.
- Boletín FAL (2020), *Public-private Partnerships Under the “People-First” Approach*, boletín 383, núm. 7, en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), recuperado de <<https://bit.ly/3AaGCWz>>.
- Cámara de Diputados LX Legislatura (2007), *Pidiregas: un estudio general*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, México.
- Cámara de Diputados LXI Legislatura (2011), *Diario de los Debates*, año III, sesión núm. 38, en *Crónica Parlamentaria*, recuperado de <<https://bit.ly/3Af9ihg>>.
- Cámara de Senadores LXI Legislatura (2009), *Diario de los Debates*, año I, sesión núm. 23, en *Crónica Parlamentaria*, recuperado de <<https://bit.ly/3io2IPc>>.
- Carrillo, E. (2021), “Andes Manuel López Obrador (AMLO) responde a alza del gas LP: anuncia creación de Gas Bienestar”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://bit.ly/3isA2ow>>.

- Casar, M. (2015), *México: anatomía de la corrupción*, Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) / Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), México.
- Caso, D. (2020), “Rechazamos propuesta de BlackRock para tramo 5 del Tren Maya para no adquirir deuda, explica AMLO”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://bit.ly/2WZBSEZ>>.
- Centeno, M., y J. Cohen (2012), “The Arc of Neoliberalism”, en *Annual Review of Sociology*, vol. 38, pp. 317-340, recuperado de <<https://doi.org/10.1146/annurev-soc-081309-150235>>.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2004), “Costo financiero del programa de apoyo para el rescate de autopistas concesionadas”, en *CEFP*, recuperado de <<https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0152004.pdf>>.
- Clavijo, I. (2020), *Corredor del Istmo de Tehuantepec. Las Asociaciones Público Privadas y sus impactos territoriales en México*, Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), Ciudad de México, recuperado de <<https://bit.ly/3rWjng0>>.
- Clavijo, I., y D. Castrejón (2020), *El tren de las élites. Empresas beneficiadas y proyectos energéticos en el sureste*, PODER, Ciudad de México.
- Chaudhury, D. (2019), “The World Bank bans Chinese companies again for financial crimes”, en *The Economic Times*, recuperado de <<https://acortar.link/AikRhF>>.
- Chen, C., M. Hubbard, y C.-S. Liao (2012), “When Public-Private Partnerships Fail”, en *Public Management Review*, vol. 15, núm. 6, pp. 839-857, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.698856>>.
- Dagnino, E., A. Olvera, y A. Panfichi (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Programa Interinstitucional de investigación-Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos, México, recuperado de <<http://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/olveradisputa.pdf>>.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (2013), “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018”, en *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, recuperado de <<https://bit.ly/2U2vaNq>>
- _____ (2014), “Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera;

Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas”, 8 de agosto de 2014, Secretaría de Gobernación, México, recuperado de <<https://bit.ly/3xv3XQW>>.

_____ (2021), “Acuerdo por el que se instruye a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a realizar las acciones que se indican, en relación con los proyectos y obras del Gobierno de México considerados de interés público y seguridad nacional”, 22 de noviembre, Secretaría de gobernación, México, recuperado de <<https://acortar.link/r3e1y1>>.

_____ (2022), “Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”, 29 de diciembre, Secretaría de Gobernación, México, recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_110121.pdf>.

Díaz, M. (2017-2018), “Transparencia y proyectos de infraestructura por medio del esquema de asociación público-privada en México: una revisión del marco regulatorio”, en *Revista Técnica sobre Rendición de Cuentas y Fiscalización Superior*, año 7, núm. 12, Auditoría Superior de la Federación, pp. 21-36, recuperado de <http://www.asf.gob.mx/uploads/250_Revista_Tecnica/RT_12_web.pdf>.

_____ (2021), “Origen y ocaso de los nuevos partidos en el proceso electoral 2021: Partido Encuentro Solidario, Fuerza por México y Partido Redes Progresistas”, en *El Cotidiano*, año 37, núm. 229, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), pp. 43-56, recuperado de <<http://www.elcotidianoenlinea.com.mx/pdf/229.pdf>>.

Díaz, M., y A. Espejel (2018), “Asociaciones público-privadas y seguridad alimentaria, Un estudio exploratorio en el ámbito agrícola en México”, en C. Martínez, R. García, I. Aguillón, J. Bautista (eds.), *La gobernanza alimentaria en México. Los actores sociales en los programas de seguridad alimentaria*, Plaza y Valdés / Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo (UAEH), México.

Díaz, M., y A. Espejel (2020), “Aprendizaje y transformación: un análisis de las estrategias electorales de Andrés Manuel López Obrador a partir del Enfoque Estratégico-Relacional”, en M. Hernández, A. Muñoz, y G. Gómez (coords.), *El triunfo de la izquierda en las elecciones de 2018. ¿Ideología y pragmatismo?*, Universidad de Guanajuato / Grañén Porrúa, pp. 139-172, recuperado de <<https://bit.ly/37mXbCd>>.

- Engel, E., R. Fischer, y A. Galetovic (2014), *Economía de las asociaciones público-privadas, Una guía básica*, FCE, México.
- Espejel, A., y M. Díaz (2015), “De violencia y privatizaciones en México: el caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario”, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, vol. 4, núm. 1, pp. 129-158, recuperado de <<https://bit.ly/3jp9yU5>>.
- _____ (2020), “¿Privatización del sistema penitenciario en México? Un balance en torno a las prisiones construidas bajo el esquema de asociaciones público-privadas”, en L. Jasso y M. Pierre (coords.), *Transformación del Estado y privatización de la seguridad pública. Políticas privados, cárceles privadas y gated communities en México*, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS)-Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, pp. 125-165, recuperado de <<https://bit.ly/3CkTz24>>.
- _____ (2021), “Un fantasma recorre el mundo: el fantasma de las privatizaciones. Balance del cambio y continuidad en las asociaciones público-privadas bajo el gobierno de izquierda en México (2018-2021)”, en C. Haefner y D. Camarena (coords.), *Sociedades locales bajo riesgos globales: observaciones desde las ciencias sociales*, Ediciones del Lirio / Universidad Autónoma de Nayarit (UAN), Nayarit.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2020a), “Tabla resumen de los contratos de obra del Tren Maya”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://bit.ly/3lOEBvt>>.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2020b), “Tren Maya. Análisis Costo Beneficio”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://bit.ly/37pNjb4>>.
- Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2021a), “Licitaciones”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://www.trenmaya.gob.mx/licitaciones/>>.
- _____ (2021b), “Trazo”, en *Proyecto Tren Maya*, recuperado de <<https://www.trenmaya.gob.mx/trazo/>>.
- Forbes Staff (2019a), “La refinería de Dos Bocas es inviable, señala el IMP”, en *Forbes*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/la-refineria-de-dos-bocas-es-inviable-senala-el-imp/>>.
- _____ (2019b), “Así será el Tren Maya que promueve el gobierno de AMLO”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://bit.ly/3ywe21p>>.

- _____ (2019c), “ONU critica consulta del Tren Maya: no cumplió con estándares”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://acortar.link/jtYFmI>>.
- _____ (2021), “México Compañía Constructora gana licitación del Tramo 5 Sur del Tren Maya”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/mexico-compania-constructora-gana-licitacion-del-tramo-5-sur-del-tren-maya/>>.
- García, J. (2020), “El ejército mexicano aumenta su poder con la construcción y explotación del nuevo aeropuerto”, en *El País*, recuperado de <<https://bit.ly/3AifLrs>>.
- Garduño, R., y A. Becerril (2021), “Asociaciones Público Privadas, gran daño al interés nacional: AMLO”, en *La Jornada*, recuperado de <<https://bit.ly/3fCEmzD>>.
- Gobierno de México (2019), *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*, México, recuperado de <<https://bit.ly/3rXanHw>>.
- Gobierno de México (2021), “Proyectos y Programas Prioritarios”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://acortar.link/oL8FXz>>.
- Grimsey, D., y M. Lewis (2007), *Public Private Partnerships: The World-wide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.
- Grupo Carso (2020), “Fonatur adjudica a Operadora CICSA un contrato para la construcción del Tramo 2 del Tren Maya”, en *Grupo Carso*, recuperado de <<https://bit.ly/3ysCqB4>>.
- Guerrero, O. (2001), “Organizaciones públicas y gobierno”, en *Signos Públicos*, año 2, núm. 4, pp. 59-72.
- Guerrero, O. (2004), “El mito del nuevo ‘management’ público”, en *Revista Venezolana de Gerencia*, año 9, núm. 25, pp. 9-52.
- Hall, D. (2015), “Why Public-Private Partnerships Don’t Work: The Many Advantages of the Public Alternative”, en *Public Services International*, recuperado de <https://www.world-psi.org/sites/default/files/rapport_eng_56pages_a4_lr.pdf>.
- Hellman, J., G. Jones, y D. Kaufmann (2000), “Seize the State, Seize the Day An empirical analysis of State Capture and Corruption in Transition”, conferencia presentada en ABCDE 2000 Conference, del 18 al 20 de abril de 2000, Washington, D.C.

- Hinojosa, S., y E. D'Medina (2016), "Asociaciones Público-Privadas e ideología: ¿hasta dónde importa la tendencia política gubernamental en América Latina?", en *Programa para el impulso de Asociaciones Público-Privadas*, Washington D.C., recuperado de <<http://www.piap-pem.org/file.php?id=511>>.
- Hodge, G., y C. Greve (2007), "Public-Private Partnerships: An international Performance Review", en *Public Administration Review*, vol. 67, núm. 3, pp. 545-558, recuperado de <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00736.x>>.
- Hogenboom, B. (2004), "Economic Concentration and Conglomerates in Mexico", en *Journal of Developing Societies*, vol. 20, núm. 3-4, pp. 207-225, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/0169796X04050959>>.
- Kaufmann, D., J. Hellman, G. Jones, y M. Schankerman (2000), "Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies", en *World Bank*, recuperado de <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/18832>>.
- Keçi, J. (2015), "Public-Private Partnership for Infrastructure Projects Mapping the Key Risks", en *International Journal of Economics and Management Engineering*, vol. 9, núm. 9, World Academy of Science, Engineering and Technology, pp. 3141-3151.
- Kwak, Y., Y. Chih, y C. Ibbs (2009), "Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development", en *California Management Review*, vol. 51, núm. 2, pp. 51-79, recuperado de <<https://doi.org/10.2307/41166480>>.
- La W Radio (2019), "Empresarios colombianos denuncian a la firma portuguesa Mota Engil", en *La W Radio*, recuperado de <<https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/empresarios-colombianos-denuncian-a-la-firma-portuguesa-mota-engil/20190110/nota/3848004.aspx>>.
- Little, R. (2011), "The Emerging Role of Public-Private Partnerships in Megaproject Delivery", en *Public Works Management & Policy*, vol. 16, núm. 3, pp. 240-249, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1087724X11409244>>.
- López, A. (2022), "Versión estenográfica. Mensaje del presidente Andrés Manuel López Obrador, 109 Aniversario del Día el Ejército Mexi-

- cano”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://www.gob.mx/presidencia/articulos/version-estenografica-mensaje-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-109-aniversario-del-dia-el-ejercito-mexicano?idiom=es>>.
- López, V., y L. Chávez (2020), “Evolución de las asociaciones Público-Privadas 1990-2018”, en D. Vicher y J. Culebro (eds.), *Las asociaciones Público-Privadas. Retos y dilemas para su implementación*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, pp. 27-62, recuperado de <<https://www.inap.mx/portal/2020/asocpubpriv.pdf>>.
- Lustig, N. (2002), *México: Hacia la reconstrucción de una economía*, Colegio de México, El Colegio de México / Fondo de Cultura Económica (FCE), México.
- Mirafteb, F. (2004), “Public-Private Partnerships, The Trojan Horse of Neoliberal Development?”, en *Journal of Planning Education and Research*, vol. 24, núm. 1, pp. 89-101, <<https://doi.org/10.1177/0739456X04267173>>.
- Noguez, R. (2021), “Cancelación del aeropuerto de Texcoco costó 232% más: ASF”, en *Forbes México*, recuperado de <<https://www.forbes.com.mx/politica-naicm-texcoco-costo-cancelacion/>>.
- Norment, R., y M., Lewis (2005), “Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance, vol. 71”, Library of Congress Cataloguing in Publication, Reino Unido, recuperado de <<https://doi.org/10.4337/9781845423438.00001>>.
- Ocaranza, C. (2018), “ICA: la debacle anunciada y cómo el Nuevo Aeropuerto la salvó”, en *PODER*, recuperado de <<https://poderlatam.org/2018/04/ica-la-debacle-anunciada-y-como-el-nuevo-aeropuerto-la-salvo/>>.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2019), “El proceso de consulta indígena sobre el Tren Maya no ha cumplido con todos los estándares internacionales de derechos humanos en la materia: ONU-DH”, en *Naciones Unidas México*, recuperado de <<https://bit.ly/3AebtBx>>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), “Desarrollo efectivo de megaproyectos de infraes-

- estructura. El caso del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México”, en *OECD iLibrary* recuperado de <<https://doi.org/10.1787/9789264249349-es>>.
- Osei-Tutu, E., E. Badu, y D. Owusu-Manu (2010), “Exploring Corruption Practices in Public Procurement of Infrastructural Projects in Ghana”, en *International Journal of Managing Projects in Business*, vol. 3, núm. 2, pp. 404-427, recuperado de <<https://doi.org/10.1108/17538371011036563>>.
- Paz, P. (2019), “¿Quiénes están detrás de los amparos contra el Aeropuerto de Santa Lucía?”, en *Rompeviento TV*, recuperado de <<https://www.rompeviento.tv/quienes-estan-detras-de-los-amparos-contr-el-aeropuerto-en-santa-lucia/>>.
- Raziel, Z. (2021), “AMLO ordena militarizar aduanas de la frontera norte; Marina controla las ubicadas en puertos”, en *Animal Político*, recuperado de <<https://bit.ly/2VzkSEC>>.
- Redacción *Animal Político* (2019), “Gobierno da a tres empresas internacionales para estudios del Tren Maya”, en *Animal Político*, recuperado de <<https://bit.ly/3rWoPPT>>.
- Redacción *El Economista* (2021), “Cancelación del NAICM costó 113 327.7 millones de pesos: ASF”, en *El Economista*, recuperado de <<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Cancelacion-del-NAICM-costo-113327.7-millones-de-pesos-ASF-20210510-0008.html>>.
- Redacción *El Financiero* (2019), “Contratos del Tren Maya serán del formato Asociación Pública Privada: titular de Fonatur”, en *El Financiero*, recuperado de <<https://bit.ly/3ftRJ4R>>.
- Redacción Obras (2021), “El Ejército se convierte en la gran constructora de México”, en *Obras por Expansión*, recuperado de <<https://bit.ly/3Cj4gSH>>.
- Rosales, A. (2014), “State investment in municipal water systems: the case of Mexico City”, ponencia presentada en The international conference Putting public in public services: Research, action and equity in the Global South South Africa, del 13 al 16 de abril de 2014, recuperado de <<https://bit.ly/2Vvz9Co>>.
- Ruiz-Nuñez, F., C. Harris, H. Kasper, E. Timusheva, Z. Wei, y L. Wilson (2016), *The State of PPPs Infrastructure Public-Private Partners-*

- hips in Emerging Markets & Developing Economies 1991–2015*, World Bank Group, Washington DC., recuperado de <<https://ppiaf.org/documents/3551/download>>.
- Scribner, M. (2011), *The Limitations of Public-Private Partnerships*, Competitive Enterprise Institute, recuperado de <<https://bit.ly/3AhXD-hM>>.
- Schamis, H. E. (1999), “Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America”, in *World Politics*, vol. 51, núm. 2, The Johns Hopkins University Press, pp. 236-268.
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT) (2016), *Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, Informe Anual 2016*, Gobierno de México, México, recuperado de <http://www.gacm.gob.mx/doc/pdf/NAICM_IA_pages.pdf>.
- _____ (2019), “Razones para la cancelación del proyecto del Nuevo Aeropuerto en Texcoco”, en *Gobierno de México*, recuperado de <<https://bit.ly/2VjMIFr>>.
- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) (2021), “Convenio específico de obra pública a precio alzado No. PTM-Tramo5-EP/21-S-01”, en *Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales* (INAI), México, recuperado de <<http://inai.fonatur.gob.mx/Art70/FrXXVIIIIB/2021/OBRA/CONTRATO/PTM-TRAMO5-EP-21-S-01-VP.pdf>>.
- Siemiatycki, M. (2012), “The Global Experience with Infrastructure Public-Private Partnerships”, en *Planning & Environmental Law*, vol. 64, núm. 9, pp. 6-11, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/15480755.2012.718624>>.
- Siemiatycki, M., y J. Friedman (2012), “The Trade-Offs of Transferring Demand Risk on Urban Transit Public-Private Partnerships”, en *Public Works Management & Policy*, vol. 17, núm. 3, pp. 283-302, recuperado de <<https://doi.org/10.1177/1087724X12436993>>.
- Siemiatycki, M., y N. Farooqi (2012), “Value for Money and Risk in Public-Private Partnerships”, en *Journal of the American Planning Association*, vol. 78, núm. 3, pp. 286-299, recuperado de <<https://doi.org/10.1080/01944363.2012.715525>>.

La 4T y el régimen político,
de Godofredo Vidal de la Rosa (coordinador),
se terminó de imprimir en octubre de 2022.

Se tiraron 1000 ejemplares.

El cuidado de la edición estuvo a cargo
de David Moreno Soto
y Caricia Izaguirre Aldana.

Formación de originales:
Maribel Rodríguez Olivares.

En este volumen se aborda un problema nuevo del sistema política mexicano: el intersticio entre la implosión del proyecto de democratización “neoliberal” y la emergencia de un régimen hiperpresidencialista. Partiendo de la premisa de que la elección presidencial del 2 de julio de 2018 fue un parteaguas en la historia del sistema político mexicano moderno, los trabajos aquí reunidos examinan los alcances y limitaciones del ejercicio hiperpresidencialista para crear nuevas bases institucionales para la vida política en México, incluyendo un sistema de partidos y de competencia electoral a la vez funcional y representativo de las preferencias de la ciudadanía. Los autores examinan los cambios en la arquitectura de la división de poderes, tanto el Congreso como el Poder Judicial, y la configuración “post crisis” del sistema de partidos, incluyendo el partido oficial. Igualmente se aborda la nueva relación entre el nuevo presidencialismo y los actores políticos, sociales y económicos que tienen influencia efectiva en el proceso de decisiones del gobierno y en la construcción de gobernanza estatal.

En estos ensayos hay una línea común de interés por examinar la profundidad de estas transformaciones. El término “régimen político” se usa deliberadamente en una acepción ampliada como sinónimo del término estadounidense “sistema político”, con dos niveles de significado: por un lado el tradicional, que incluye la división de poderes y sus equilibrios, la forma de gobierno y de competencia por el acceso al poder político del Estado; por otro el que incluye la red de pactos entre los poderes fácticos nacionales y extranjeros que participan en el proceso de decisiones políticas. En todos los casos se examina el ascenso de una nueva versión del presidencialismo autoritario mexicano que ha marcado la historia política de los siglos XX y XX, advirtiendo que el nuevo presidencialismo difiere notablemente de las versiones previas en sus limitaciones para construir una nueva forma o variante de régimen estable. El volumen ofrece trabajos que invitan a una conversación que trascienda la especulación y las agendas restaurativas del *ancien regime* y las exégesis voluntaristas del futuro de la 4T.

Colaboran en este libro Alberto Arellano Ríos, Josafat Cortez Salinas, Mariela Díaz Sandoval, Alberto Espejel Espinoza, Javier Esteinou Madrid, Anselmo Flores Andrade, Nancy García Vázquez, Marcos Pablo Moloeznik, Alejandro Monsiváis Carrillo, Juan Pablo Navarrete Vela, Francisco Reveles Vázquez, Juan Reyes del Campillo, Javier Rosiles Salas, Carlos Luis Sánchez y Sánchez, Laura Valencia Escamilla y Godofredo Vidal de la Rosa.