

# Asociaciones Público-Privadas: Nuevos esquemas de gobernanza para el desarrollo inclusivo y sostenible de las regiones en México

Susana Suárez Paniagua<sup>1</sup>

## Resumen

El objetivo de este trabajo es examinar las asociaciones público-privadas como nuevos esquemas de gobernanza que se han desplegado en México, como consecuencia de la disminución del papel del Estado-nación en la resolución de los problemas económicos y sociales y discernir si han sido la respuesta adecuada a la necesidad de encontrar nuevas formas de colaboración entre diversos agentes para solventar estos problemas o disminuirlos, particularmente para el caso de las regiones. Se realiza una revisión conceptual de los nuevos esquemas de gobernanza y la puesta en práctica de los esquemas de asociaciones público-privadas para ejecutar proyectos de infraestructura o de impulso económico, promovidos especialmente por el gobierno federal y por organismos internacionales, principalmente por el Banco Mundial. Se encontró que, si bien estos esquemas ayudan al desarrollo de obras y servicios de infraestructura y con ello contribuyen al desarrollo económico y social, no son suficientes para emprender un desarrollo con la participación de todos los actores locales, para impulsar un proceso de desarrollo local y regional integral y con participación social, por lo que se enfatiza en la necesidad de la incorporación de organizaciones de la sociedad civil en los nuevos esquemas de gobernanza para impulsar procesos de desarrollo regional inclusivos.

**Conceptos clave:** 1. Gobernanza, 2. Asociaciones Público-Privadas, 3. Desarrollo Regional

## Introducción

En los últimos años, los Estados-nación han venido enfrentando desafíos para gobernar, es decir, para conducir a sus países al logro de un desarrollo económico, pero al mismo tiempo social, conseguir un mayor equilibrio en el crecimiento económico entre sus territorios, conservar el medio ambiente, resolver conflictos sociales y territoriales, así como crear un ambiente propicio para el desarrollo con inclusión y sostenibilidad.

Estos desafíos que vienen enfrentando los Estados-nación, se derivan en gran medida del proceso de globalización que ha implicado la integración de sus economías a una economía global, a los intensos flujos e interacciones de bienes, capital, información y personas que tienen los países, retos que han llevado a cambios en las formas de organización y dirección de los gobiernos nacionales, y con ellos al surgimiento de esquemas o modelos de gobernanza. Nuevas formas con las que se intenta atender y resolver los problemas que cada país tiene, para dirigir sus procesos hacia un mayor desarrollo.

Entre estos nuevos esquemas de gobernanza, emergieron las asociaciones público-privadas, con el propósito incorporar al sector privado en los trabajos del sector público para

---

<sup>1</sup> Doctora en Ciencias Políticas, Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León de la UNAM, [ssuarez@enes.unam.mx](mailto:ssuarez@enes.unam.mx)

resolver algunos problemas, fundamentalmente buscando su participación por medio de la inversión en obras y servicios, y en la ejecución de estas obras y en la producción de ciertos bienes. Esquemas con los que el gobierno pretende tener un mejor desempeño y por medio de esos, solucionar las restricciones financieras impuestas por organismos internacionales, en el caso de los países de América Latina, entre ellos México.

El propósito de este trabajo es examinar estas asociaciones público-privadas, que se implementaron en México, desde principios del siglo XXI, impulsadas por el gobierno federal, principalmente con la finalidad de mejorar y ampliar la infraestructura del país, por medio de la ejecución de proyectos, para discernir si estos esquemas han sido adecuados para atender esta necesidad y si han contribuido al desarrollo regional de México bajo principios de inclusión y sostenibilidad.

Para realizar este examen, se ha tomado en consideración que en la actualidad los procesos territoriales son multiescalares, es decir, que la globalización afecta a todos los territorios de distintas escalas, y que estos se superponen, lo que implica que, para la resolución de los problemas, debe tomarse en cuenta la interrelación y articulación que existe entre territorios de diversa escala. Además, hemos estimado que la región, vista como espacio geográfico de escala subnacional, se ha convertido en un espacio central en la coordinación y colaboración entre diversos actores para resolver problemas o demandas de otros espacios de distinta escala, incluyendo el entorno internacional.

Asimismo, para estudiar las asociaciones público-privadas hemos hecho una revisión del paradigma de la gobernanza, de su conceptualización y de las explicaciones sobre su surgimiento y puesta en práctica, justamente se revela como causa, la fragmentación de las estructuras gubernamentales y la necesidad de atender los problemas de los territorios en distintas escalas y el mayor alcance de actores privados internacionales.

Se revisa la aplicación de estos esquemas de gobernanza que ha venido realizando el gobierno mexicano, con la puesta en marcha de proyectos de infraestructura, se expone cuáles proyectos se han venido realizando en los últimos años, bajo qué tipo de contratos se llevan a cabo estas asociaciones, y si responden o no al propósito general de contribuir al desarrollo regional en nuestro país.

Finalmente, se encuentra que su alcance es limitado y que no es un esquema de gobernanza pleno, porque hace falta la indispensable participación de un tercer actor, que no es suficiente el trabajo conjunto del sector público y privado, que se requiere la colaboración de la sociedad civil, para contar con esquemas que permitan una verdadera gobernanza y la búsqueda eminente de un desarrollo regional más incluyente y que no pierda de vista la sostenibilidad en todas las dimensiones presentes en el territorio.

### **Procesos territoriales multiescalares: nuevos desafíos para los gobiernos nacionales y locales.**

Desde los años setenta del siglo XX, la globalización, es decir, la dimensión global que adquiere el proceso económico de la actual fase de la economía capitalista, ha causado enormes transformaciones en las sociedades de todo el mundo, especialmente porque ha generado una profunda interrelación e integración de las economías nacionales a una

economía capitalista mundial. Este proceso económico ha alterado las estructuras económicas de los diversos países y ha impulsado la eliminación de barreras al libre comercio.

La globalización ha residido por una parte en la descentralización de la producción en varios lugares del mundo y por otra en la procedencia global de los recursos humanos y naturales que las empresas utilizan. No hay duda, de que el traslado del capital productivo de las empresas a diversos lugares, es decir, la expansión de sus inversiones y capacidades productivas fuera de sus fronteras nacionales, y la división de su proceso productivo en muchas subunidades, así como el empleo de recursos provenientes de cualquier parte del mundo suscita que las empresas lleven a cabo operaciones globales, y que su producción se oriente al mercado mundial (Suárez, 2008).

De tal suerte que la globalización refiere a extensas operaciones productivas, comerciales, financieras que las empresas realizan en todo el mundo, operaciones que producen nuevas interdependencias económicas, sociales y comunicativas. De allí que este proceso ha creado interconexiones entre las economías y las sociedades de todo el mundo, ha dado lugar a profundas interrelaciones entre los territorios y ha repercutido en todos los territorios de diferentes escalas geográficas, debido a que forman parte de la economía global.

Es conveniente recordar que la multiescalaridad hace referencia al discernimiento de la existencia de territorios de distintas escalas, que en la realidad se sobreponen, puesto que un territorio- incluso de pequeña escala- se encuentra inmerso en otros territorios de escalas mayores, esto es, territorios de escala municipal, estatal, regional, nacional, e inclusive forma parte de la organización del mundo a escala internacional (Cuervo, 2003).

Aunque es preciso señalar que varios territorios han quedado excluidos de la red económica global, debido a que no cuentan con ventajas comparativas y competitivas que sean atractivas para la reproducción del capital, por lo que se profundizan las desigualdades económicas.

Sin duda, la globalización ha producido procesos territoriales multiescalares, lo que significa que la reestructuración productiva, tecnológica, financiera, cultural y los daños al medio ambiente a los que ha dado lugar la globalización afectan a todos los territorios de diferentes escalas geográficas, porque forman parte de la economía global, e implica que los cambios que provoca la globalización en un cierto territorio (de cierta escala geográfica) trasciende en otros territorios (de otras escalas geográficas) debido a las interrelaciones y articulaciones que existen entre ellos.

Esta multiescalaridad de los procesos territoriales de la globalización ha contribuido a profundizar en el debate sobre la definición del concepto de región, aunque existe un consenso en la comunidad científica sobre ciertas características que posee, tales como su polisemia, polivalencia y justamente su multiescalaridad. Cuervo (2003) señala que la polisemia alude a los múltiples contenidos asignados al concepto región, la polivalencia hace referencia a la variedad de valores que se le otorgan, tanto éticos y políticos, y la multiescalaridad deriva de las diferentes divisiones espaciales que se le asignan, que van desde lo subnacional, internacional y transnacional.

De acuerdo con Cuervo (2003) estas características del concepto región, suponen un problema para elegir un enfoque conceptual que permita el análisis e investigación de la región, así como para regionalizar y para formular políticas públicas orientadas al desarrollo regional. Desde su punto de vista, la pertinencia de la elección del enfoque conceptual de región debe provenir del sustento ético que se le otorgue y de su poder político, esto supone, la posibilidad de orientar y movilizar a los actores hacia metas socialmente acordadas, así como debe ser pertinente a las necesidades del contexto actual.

No obstante que este autor argumenta que pueden realizarse diferentes resoluciones espaciales, para él, la escala más apropiada para delimitar y estudiar una región, es la escala subnacional, ello debido a dos razones, la primera es debido a la existencia de disparidades económicas -estructura económica, producción, nivel de vida- entre los diferentes espacios que forman parte del espacio nacional, lo que ha conducido a un interés y preocupación en lograr un mayor equilibrio en el desarrollo nacional e incluso a nivel mundial, y la segunda es porque con el desarrollo de la economía regional, la región se convierte en objeto de análisis económico y en consecuencia surge la necesidad de formular políticas regionales (Cuervo, 2003).

Hay que destacar, que Cuervo (2003) realiza una revisión de los planteamientos teóricos y metodológicos de la geografía económica y la economía regional sobre la región como objeto de estudio y de intervención, y anota, que estas disciplinas fueron proponiendo nuevos abordajes y pautas metodológicas para el análisis regional, y que, durante la segunda mitad del siglo XX, enfatizaron en la búsqueda de leyes de la organización espacial. Por su parte, la geografía privilegió el trabajo analítico, mientras que la economía se propuso espacializar su análisis.

Este autor, añade que años más tarde, en la década de los ochenta del siglo XX, aparecieron nuevos enfoques que se proponían demostrar que "... las fuerzas de la acumulación capitalista y sus estructuras sociales asociadas crean y recrean las realidades geográficas en lo que Soja (1980) denominó "una dialéctica socioespacial" (Cuervo, 2003:34, citando a Scott, 2000:25)". Además, de que surgió una nueva perspectiva, desarrollada inicialmente por Massey, que advierte que no necesariamente las leyes económicas del capitalismo se presenten en todos los territorios de manera uniforme, sino que en cada espacio se expresan de manera específica, razón por la cual es necesario realizar investigaciones más empíricas (Cuervo, 2023).

En la revisión que realiza Cuervo, señala que la región como objeto de estudio volvió a cobrar auge, debido al desarrollo del régimen de acumulación post-fordista, porque la región se convirtió en un espacio central en la coordinación de las formas de vida económica más avanzadas del momento, dando paso a tres principales escuelas que debaten sobre el concepto de lo regional, a saber: institucionalistas, industrialistas y tecnológicas (Cuervo,2003:35, citando a Storper, 1997:4). De acuerdo con Cuervo (2003), estas escuelas colocan el énfasis en tres elementos distintos: organizaciones, tecnologías y territorios, debido a que se reconoce que el cambio tecnológico es un motor de cambio en los patrones territoriales de desarrollo económico, que las organizaciones -grandes firmas, grupos o redes integrados en sistemas de producción-dependen de los territorios, y justamente los territorios no sólo por sus activos tangibles e intangibles, sino por sus relaciones de proximidad, por sus interrelaciones (entre factores, difusión tecnológica u organizacional).

Es por ello, que para Cuervo es necesario un nuevo enfoque sobre la región, en el que la economía sea comprendida como sistema de relaciones, el proceso económico “... como conversaciones y coordinación, los sujetos y los procesos no como factores, sino como actores humanos con capacidad de reflexión, tanto individual como colectiva, y la naturaleza de la acumulación económica no simplemente como activos materiales, sino como activos relacionales” (2003:36). En concordancia con este planteamiento, Cuervo sostiene que la región debe ser vista como el sitio de las “interdependencias no mercantiles” que significan: las convenciones, reglas informales, y hábitos que coordinan a los actores económicos en medio de la incertidumbre (2003:36).

Para Cuervo (2003) el capitalismo no sólo ha tenido una gran expansión, sino un cambio cualitativo, debido a la enorme expansión de la naturaleza y de los ámbitos de control de las empresas, los mercados y las instituciones, por las amplias y profundas relaciones mercantiles y por el uso generalizado de métodos organizacionales modernos en las dimensiones económicas y de la vida social. Motivo por el cual, sostiene Cuervo, ha surgido una reflexividad económica, definida como “...la posibilidad para los grupos de actores en diferentes esferas institucionales del capitalismo moderno —empresas, mercados, gobiernos, familias y otras colectividades— de delinear el curso de la evolución económica” (Cuervo, 2003:36, citando a Storper, 1997:29).

Considero que este nuevo enfoque sobre la región y el planteamiento de Cuervo sobre el cambio cualitativo del capitalismo, son muy pertinentes para el abordaje de los estudios regionales, tomando en consideración la multiescalaridad de los procesos económicos, sociales, medio ambientales, culturales y políticos a los que está dando lugar la globalización, y especialmente porque sugieren la participación de diversos actores en la construcción de la economía global y regional, haciendo alusión a la reflexividad económica.

Sin duda, esta nueva perspectiva sobre la región y la reflexividad económica son adecuadas para comprender los cambios que se han producido en los distintos territorios especialmente a escala regional, y para proponer nuevos esquemas de gobernanza que contribuyan al desarrollo económico regional. En primer lugar, porque los procesos territoriales multiescalares que están ocurriendo por la globalización, presentan nuevos desafíos para los gobiernos nacionales y locales para resolver los problemas sociales complejos que ha profundizado o acarreado la globalización, debido a que los procesos de cambio, se producen a escala internacional, pero al mismo tiempo se generan a escala nacional, regional o municipal, o local, en realidad porque ocurre una interacción entre el proceso global y los distintos territorios en sus diferentes escalas. En estos procesos de cambio intervienen numerosos actores de diversos lugares y con los cuales el principio de soberanía territorial se ha visto minado (Morcöl, 2023).

### **Disminución del Estado-nación y surgimiento de nuevas formas de gobernanza**

Desde fines del siglo XX y principios del siglo XXI, se ha ido transformando el papel del Estado-nación en la conducción del desarrollo en los distintos países, a causa de lo que sostiene Dasgupta (2018) sobre que el Estado-nación fue bueno para resolver problemas de la sociedad del siglo XX, pero no ahora, en el siglo XXI, ya que “...la autoridad política del Estado sobre un territorio definido está siendo desafiado en las sociedades occidentales,

como resultado de la fragmentación de estructuras gubernamentales y el mayor alcance de las grandes compañías tecnológicas. Como es el caso de la Unión Europea, en la cual la soberanía del Estado es difusa. Y el caso de Facebook cuyo alcance global desafía cualquier frontera nacional y reclamo de soberanía.

Ciertamente, los problemas que deben resolver los Estados-nación son distintos a los del pasado, ahora ya no sólo se deben atender los problemas de los territorios a escalas locales, regionales, nacionales o incluso internacional, porque existe una superposición de procesos que ocurren en los diferentes territorios ya sea que estén cercanos o lejanos, pero que repercuten a nivel local o incluso porque se generan conflictos territoriales.

De tal suerte, que el Estado-nación para ser más eficiente en la resolución de problemas y en la conducción del desarrollo, comenzó a transformarse. Aguilar (2015) afirma que los gobiernos nacionales iniciaron procesos de innovación institucional y de gerencia, ello debido al agotamiento del modelo de desarrollo (el modelo del Estado de bienestar) y para el caso de América Latina, además, por el desgaste del modelo económico de sustitución de las importaciones. Estos procesos de cambio de los gobiernos nacionales se realizaron con el propósito de responder a los problemas que las sociedades enfrentaban y siguen afrontando, tales como las desigualdades sociales, económicas e incluso territoriales, la expansión de la economía global, la fuerte influencia e injerencia de las tecnologías de la información y comunicación en los procesos económicos, sociales y culturales, la formación de regiones económicas y la persistencia de la pobreza (Aguilar, 2015:10).

Sin duda, los Estados-nación enfrentan nuevos retos ocasionados por la globalización, entre ellos: el lograr una mejor inserción en los circuitos comerciales globales, pero de acuerdo con sus condiciones locales específicas y con la acción de sus diferentes actores, con otras palabras, tienen el desafío de la competencia entre los distintos territorios para posicionarse bien en el mercado mundial, además, de un diferente entramado político que se ha ido configurando con la creación de bloques regionales, así como los problemas de seguridad de sus territorios y los fuertes procesos migratorios internacionales por la pobreza extrema imperante en varios países de África y América Latina.

Justamente los Estados-nación tienen que resolver de la mejor forma los problemas sociales, económicos, políticos y medio ambientales de sus propios territorios, pero que no sólo son producto de sus procesos internos, sino que responden cada vez más a la interdependencia que se ha generado entre sus condiciones y actores locales con la globalización.

Por esta razón, las capacidades de administración y de formulación de políticas públicas de los Estados-nación centrales han disminuido y los procesos políticos y de formulación de política se han convertido en multicéntricos en los últimos años del siglo XX y en los primeros años del siglo XXI. (Torfing, Peters, Pierre y Sorensen, 2012, citados en Morcöl 2023).

Desde el año 2006, Aguilar (2015) explicaba que los gobiernos nacionales tienen un gran desafío para resolver los problemas a nivel interno y los que derivan del mundo exterior, desafío que desde nuestra perspectiva implica tomar la decisión de establecer y consolidar de esquemas de gobernanza multiescalar, que permitan la resolución de los problemas a distintas escalas, obviamente sin perder de vista la complejidad de la política y de la

administración pública, lo que efectivamente se traduce en un reto crucial para los Estados-nación en la actualidad.

Los desafíos que han venido enfrentando los gobiernos nacionales, los han llevado a reflexionar sobre su capacidad de gobernar y a preguntarse sobre cuáles son los modelos o formas de organización y dirección para poder atenderlos. Desde la década de los 80 del siglo XX, se llevó a cabo una política de ajuste, que significaba, como lo aclara Aguilar (2015) en modificar las dimensiones del Estado, reducir su tamaño, con el objetivo de hacer más eficiente el desempeño gubernamental. También, se realizaron cambios en el proceso de diseño-decisión de las políticas públicas, particularmente en “... hacerlo económicamente riguroso, legalmente consistente y políticamente equilibrado, en respuesta a las restricciones financieras y contrapesos políticos...” (Aguilar, 2015:14). Con lo cual se dio paso al estudio y análisis de las políticas públicas.

Derivados de todos estos cambios surgieron un conjunto de medidas y técnicas para hacer más eficiente el aparato de la administración pública, a lo que se denominó Nueva Gestión Pública, centrada en garantizar la eficiencia económica del gobierno, en la transparencia del ejercicio del gasto público.

Los cambios en las formas de organización y dirección de los gobiernos nacionales, propició el surgimiento de un Nuevo Paradigma de la Gobernanza Pública, en la segunda mitad de la década de los noventa, en el que se advierte una disminución del papel central y único del Estado, y en los esfuerzos y acciones de incorporación de otros actores privados y sociales en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público. El paradigma de la Gobernanza emerge de la observación de que las sociedades se han convertido en multicéntricas o policéntricas (Morköl, 2023).

El concepto de gobernanza, es central en este nuevo paradigma, el cual ha sido definido de numerosas formas, aunque generalmente se comprende como una nueva estructura de gobernar –que vuelve a considerar los métodos y técnicas de la nueva gestión pública- cuya principal característica es el menoscabo del Estado como el mayor y más importante actor en la resolución de problemas sociales y la incorporación de otros actores privados y sociales para atender los asuntos de interés público (Aguilar, 2015).

Cerrillo define a la gobernanza como “... el conjunto de normas y reglas que pautan la interacción en el marco de redes de actores públicos, privados y sociales interdependientes en la definición del interés general en entornos complejos y dinámicos, con la mayor implicación de actores no gubernamentales en el diseño e implementación de las políticas públicas y en la definición del interés general” (Cerrillo, 2005:9 citado en Peman I. y Jiménez G., 2013:11).

Cabe señalar que esta nueva forma de gobierno aparece debido a que se admite que el gobierno o Estado-nación por sí sólo no ha sido capaz de resolver los grandes problemas económicos, sociales, políticos y ambientales que enfrentan las sociedades, con otras palabras, de conducir y orientar a la sociedad para lograr un mayor desarrollo.

En este esquema de gobernanza se reconoce que los distintos actores sociales pueden contribuir de manera relevante a una coordinación intrasocietal, pero se advierte que la capacidad de conducir a la sociedad, va a depender de:

“... las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores de la sociedad para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público...”. (Aguilar, 2015:62)

De esta manera, si bien se pondera el papel del gobierno como un agente que tiene un papel decisivo, porque él justamente define el marco organizativo y establece las regulaciones, al mismo tiempo se acepta que ha dejado de ser un actor central único en el proceso de gobernar.

La gobernanza también puede ser comprendida como:

“... el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad mediante el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma....es el proceso por el cual, el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad (civiles, religiosas, sociales) y los ciudadanos interactúan con el propósito de definir, acordar y decidir sus objetivos de interés general y de valor común, así como las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos deseados y decididos”. (Aguilar, 2015:70)

También Aguilar hace notar que, en este proceso, se distribuye la autoridad y responsabilidad entre los distintos actores, para que contribuyan con sus capacidades, recursos, destrezas, se realiza la división del trabajo para el logro de los objetivos acordados.

Debe señalarse que, en los últimos años se hace la distinción entre el concepto de gobernanza y el de red de gobernanza, el primero que alude al proceso de resolver de manera colectiva los problemas de una sociedad (proceso en el que el papel del Estado disminuye o al menos se ve alterado) y el segundo refiere a las relaciones estructurales entre los participantes de dicho proceso (Morcöl, 2023).

De hecho, para Börzel la red de gobernanza se caracteriza porque se establecen relaciones no jerárquicas e interdependientes entre diversos actores, que comparten un interés común y que intercambian recursos para lograr el objetivo compartido, colocando a la cooperación como el mejor mecanismo para conseguir su objetivo (Borzel, 1998:254, citado en Cerillo, 2005:24).

De acuerdo con Morcöl (2023) existen dos diferentes tipos o modelos de gobernanza, a saber: 1) el modelo de gobernanza en el cual el Estado sigue jugando un papel central, y 2) el modelo de gobernanza sin gobierno, en el cual, el Estado no tiene un rol o juega un rol débil. Aunque el propio autor reconoce que la realidad es más compleja. Pero, en definitiva, se observa que aparecen nuevos esquemas de gobernanza, en los cuales, existen diferentes tipos de asociaciones, colaboraciones, convenios, acuerdos, entre distintos actores para decidir y tomar parte en la ejecución de proyectos dirigidos a resolver problemas públicos.

En estos nuevos esquemas de gobernanza se emplean diversos instrumentos que posibilitan la colaboración, tales como: préstamos, préstamos de garantía, contratos,



subsidios, regulaciones sociales, regulaciones económicas, seguros, tasas de impuestos, exención de impuestos.

Desde los años 70 del siglo XX, Morcöl (2023) apunta que Vincent Ostrom (1974, 1999) y otros autores observaron que las políticas públicas fueron diseñadas y ejecutadas por múltiples actores, e igualmente que servicios públicos fueron brindados de manera colaborativa por organizaciones gubernamentales y otro tipo de organizaciones no gubernamentales y empresas privadas.

De hecho, se advierte que los gobiernos confían en organizaciones privadas en la producción y entrega de algunos servicios públicos, fenómeno al que denomina “government by proxy”, esto es, “gobierno por poder”. Fenómeno que empezó a producirse principalmente por las restricciones presupuestales a las que estuvieron sujetos los gobiernos en los años 80 del siglo XX (Kettl’s, 1988, 2002, citando en Morcöl, 2023).

Desde la perspectiva de Morcöl (2023) el Estado-nación en la actualidad es demasiado grande para resolver algunos problemas y pequeño para solucionar otros, motivo por el cual los gobiernos y empresas locales han cobrado importancia para atender los problemas a nivel subnacional y son considerados relevantes por entidades supra-gubernamentales, tales como: la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la Unión Europea, para responder a los problemas extensos y globales.

No obstante, se reconoce que cada vez más, las grandes compañías transnacionales incrementan su participación en la toma de decisiones y proyectos de interés público, desafiando las fronteras nacionales y los reclamos de soberanía (Morcöl, 2023).

Es claro que las capacidades de los Estados-nación para la formulación de políticas han disminuido y que en el proceso político y justamente de formulación de políticas, los Estados-nación han sido desplazados de su posición central y ahora son procesos multicéntricos o policéntricos. Incluso en las conceptualizaciones del policentrismo, como lo menciona Morcöl (2023) se establece que la provisión de servicios públicos no tiene que realizarse a través de una organización jerárquica y centralizada, sino que tiene que hacerse de manera eficiente por medio de múltiples gobiernos locales competitivos y por organizaciones privadas.

Incluso Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren desde 1961, propusieron el concepto de “orden policéntrico”, entendiendo por él a los sistemas complejos de jurisdicciones superpuestas que pueden brindar servicios más eficientes que los gobiernos centralizados (Ostrom, Tiebout y Warren 1961 citados en Morcöl, 2023).

Más aún, entre los nuevos esquemas de gobernanza emerge la denominada “gobernanza multinivel” en la que interactúan diferentes gobiernos de iguales o distintas escalas geográficas, aunque como lo señalan Peman I. y Jiménez G. (2013) no existe la definición de un concepto unívoco de este esquema de gobierno, a causa de que las estructuras y niveles de gobierno que interactúan difieren en cada caso.

Un ejemplo de este nuevo esquema son las instituciones de carácter supranacional creadas por la Unión Europea, en las que se han depositado funciones, competencias y distribución de recursos, que implican la colaboración de diferentes gobiernos nacionales, y locales, cuyas decisiones impactan a territorios regionales y locales, suscitando un proceso

de descentralización. Realmente los países europeos que forman parte de esta Unión, están organizados en red, colocando sus recursos y capacidades en conjunto para conseguir sus objetivos comunes.

Cabe hacer mención que la Unión Europea, incorpora una visión territorial en la formulación de sus políticas y estrategias para el desarrollo, desde 1999 con la denominada Estrategia Territorial Europea y la ratifica en sus posteriores Agendas Territoriales (2007 y 2020), considerando al territorio como una unidad básica de gestión, bajo el enfoque del desarrollo territorial (Comisión Europea, 1999, 2007 y 2020).

Enfoque que comprende al territorio como un producto histórico social, integrado por las dimensiones económica, social, cultural, medio ambiental y político-institucional, dimensiones que se interrelacionan, dando lugar a un sistema territorial complejo y dinámico, que se encuentra en interacción con otros sistemas territoriales y con el proceso global, lo que encauza a un análisis y comprensión de las relaciones y dinámicas de los procesos que construyen e inciden en el territorio.

Concepción del territorio que conduce al diseño y ejecución de políticas territoriales con objetivos multidimensionales y a una perspectiva del desarrollo, comprendido como un proceso que pretende el logro de la competitividad territorial, la cohesión territorial, la cohesión social, la equidad social y el cuidado del medio ambiente. Es conveniente señalar, que del enfoque del desarrollo territorial, se deriva una planificación y gestión del territorio, bajo condiciones descentralizadas y de alta participación ciudadana, por lo cual, en la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos para el desarrollo de los territorios, tendrán un peso importante los actores locales, puesto que son ellos los que conocen mejor sus realidades territoriales, las cuales son heterogéneas, e igualmente las planificación se llevará a cabo desde un enfoque intersectorial y no sectorial (Elías, 2014).

En concordancia con el enfoque territorial del desarrollo, en la formulación e implementación de políticas de la Unión Europea se emplea el esquema de gobernanza multinivel, ya que la aplicación de su estrategia y políticas, se encuentran a cargo de las instituciones propiamente de la UE, de sus Estados miembro, autoridades regionales, locales y actores privados con lo que se busca un trabajo de colaboración y coordinación de los distintos actores. En realidad, se trata de una planificación territorial multiescalar, que requiere una mirada multiescalar y multinivel del desarrollo territorial.

En el caso de América Latina y el Caribe se ha ido incorporando este enfoque en los procesos de planificación del desarrollo, a partir del año 2010, organismos como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, así como el Banco Interamericano de Desarrollo, han venido promoviendo este tipo de planificación, incluyendo la planificación territorial mutiescalar, especialmente enfatizando en que los problemas son complejos y requieren considerar múltiples relaciones entre las dimensiones del territorio y entre ellos, aún entre espacios de distintas escalas geográficas. De ahí, la necesidad de que los Estados-nación se articulen con la sociedad civil, logren sinergias entre los distintos niveles de gobierno y lleven a cabo una adecuada gestión de los territorios.

Como consecuencia de la trascendencia que ha venido teniendo el enfoque territorial del desarrollo y su planificación, los esquemas de gobernanza cada vez más cobran relevancia para que los territorios logren un mayor desarrollo, por medio del mejor aprovechamiento

de sus activos tangibles e intangibles, las acciones de sus actores, su capital social y relacional, su capacidad de construir políticas de manera conjunta entre Estado y sociedad civil.

En los últimos años, se advierte que los esquemas de gobernanza que han predominado en la región son las asociaciones público-privadas, para llevar a cabo proyectos concretos en materia de infraestructura, servicios públicos, varias de ellas impulsadas por el Banco Mundial, así como por los gobiernos nacionales, a continuación, revisaremos algunos ejemplos de estos esquemas que se han llevado a cabo en el caso de México.

### **Nuevos esquemas de gobernanza: Asociaciones público-privadas en el caso de México**

Como resultado de las limitadas finanzas públicas del gobierno de México para dotar adecuadamente de infraestructura para el país, en gran medida debido a las restricciones a las fuentes tradicionales de financiamiento a la infraestructura impuestas por el entorno económico internacional, el Estado mexicano, buscó nuevos esquemas que le permitieran hacer frente a la creciente demanda de servicios de infraestructura, especialmente de nuevas obras.

Razón por la cual, el gobierno de México emitió en el año 2012 la Ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), de observación voluntaria, la cual regula los esquemas de asociaciones público-privadas para el desarrollo de proyectos de infraestructura. Esta ley con sus lineamientos y reglamentos provee de normatividad para ejecutar este tipo de proyectos, estableciendo mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos públicos asignados.

Es preciso señalar qué se comprende por estos nuevos esquemas de asociación público-privadas (APP); el Banco Mundial, los define como acuerdos entre los sectores público y privado, para que el sector privado suministre servicios que siguen siendo responsabilidad del sector público. Acuerdos en los que se establece una relación contractual de largo plazo entre el gobierno y la iniciativa privada para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final (BANOBRAS, s/f).

El Banco Mundial precisa que las APP son contratos de largo plazo entre el sector privado y las entidades gubernamentales para proveer un bien o servicio público, en el cual el sector privado asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración está vinculada a la evaluación del desempeño (World Bank, 2017) .

Como puede apreciarse, estas asociaciones se establecen por medio de contratos, que crean un vínculo legal entre los socios, en los que acuerdan compartir responsabilidades sobre la construcción, operación y administración de un proyecto de infraestructura. Es importante señalar que estas APP cuentan con una estructura que implica la participación contractual entre diversos actores: entidades del sector público (que pueden ser de distinto nivel de gobierno), inversionistas, contratistas, desarrolladores, operadores y proveedores de financiamiento (bancos comerciales, banca de desarrollo u organismos multilaterales (BANOBRAS, s/f).

Inclusive se crea una Sociedad con un Propósito Específico (SPE), una entidad legal independiente, que se convierte en una empresa encargada de la ejecución y operación del proyecto, en esta empresa participan de manera conjunta empresas de construcción,

empresas especializadas en la operación y mantenimiento de los proyectos, inversionistas, los cuales aportan recursos. La SPE recibe los flujos de recursos, el reembolso de los financiamientos contratados por la banca y la inversión realizada más una rentabilidad sobre el capital. Además, en la SPE, el sector público puede contribuir a cambio de acciones, caso en el que el gobierno adquiere al igual que otros accionistas del sector privado, derechos e intereses sobre los activos de la SPE (BANOBRAS, s/f).

En las APP, el financiamiento de un proyecto de infraestructura, puede realizarse totalmente o parcialmente por el sector privado, pero se espera que la inversión se recupere, además, con un rendimiento, por medio del la fuente de pago del proyecto.

Existen diferentes tipos de APP según la fuente de pago, a saber: 1) APP Autofinanciable, los recursos para el pago de la inversión realizada por el sector privado y su rentabilidad, proviene en su totalidad de los ingresos generados por el proyecto (por ejemplo, las carreteras, las cuotas de peaje cubren los gastos), 2) APP Pura, los recursos para el pago de la inversión y la rentabilidad del sector privado, provienen en su totalidad del sector público, 3) APP Combinada, en la que los recursos de inversión y rentabilidad provienen del sector público, de los ingresos generados por el proyecto y/o otras fuentes de pago (BANOBRAS, s/f).

Cabe señalar, que existen diversas fuentes de financiamiento que hacen posible el desarrollo de proyectos de infraestructura y que asisten a los inversionistas privados durante el proceso de desarrollo y operación de los proyectos, estas fuentes son: Presupuesto de Egresos de la Federación, Banca de Desarrollo (que otorga créditos y garantías para proyectos de largo plazo), Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) (que otorga subvenciones, financiamiento y capital), Banca Comercial, Mercado Financiero para Infraestructura (a través del cual el sector privado y público pueden diversificar sus portafolios en vehículos de capital y deuda, que incluyen Certificados Bursátiles, Fideicomisos de Inversión y Bienes Raíces, Certificados de Capital de Desarrollo, Fondos de Capital Privado, Certificados de Proyectos de Inversión y Fideicomisos de Inversión en Energía e Infraestructura.

También se hace la distinción entre diferentes modalidades de APP para proyectos de infraestructura, dependiendo del tipo de contrato y de la distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado, ellas son: a) Concesiones. Son contratos en los cuales el gobierno otorga a la iniciativa privada, la gestión, explotación o construcción de obras en relación con bienes del dominio público. En ellos la iniciativa privada asume los riesgos de demanda y construcción sin garantía del gobierno, el pago para el desarrollador privado proviene de las tarifas pagadas por el usuario del servicio; b) Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo. Son contratos de servicios entre una dependencia o entidad del sector público y un desarrollador privado, quien se obliga a proveer parcial o totalmente infraestructura para la prestación de servicios públicos en un largo plazo, generalmente por más de 15 años. El riesgo de demanda es asumido por el gobierno, quien paga una contraprestación al desarrollador privado, quien es el que ofrece el servicio tanto al sector público como a los usuarios. (Generalmente se utiliza para hospitales, centros penitenciarios e infraestructura hidráulica); c) Obra Pública Financiada. En este esquema el desarrollador privado realiza toda la inversión que requiere el proyecto, al término de la obra, la entidad pública liquida el total de las inversiones realizadas. (Se utiliza para proyectos en el sector

eléctrico); y d) Sociedades de Riesgo Compartido (Joint Venture). Son esquemas que se emplean fundamentalmente para proyectos de hidrocarburos, con modelos particulares de compartición de riesgos (BANOBRAS, s/f).

Hay que destacar, que en la realización de proyectos a través de las APP, se toman en consideración los riesgos que puede tener un determinado proyecto, y se determina que los riesgos deben ser asignados al agente con mayor capacidad de administrarlos, controlarlos y mitigarlos, pero algo que llama nuestra atención, es que entre las medidas de mitigación del riesgo, por ejemplo, se encuentran: consultas sociales a las comunidades del área de influencia del proyecto, análisis de impacto social, medidas de mitigación, incluyendo la realización de obras que beneficien a las comunidades del área de influencia del proyecto; medidas en las que participa tanto el sector público como el privado.

Para la puesta en práctica de proyectos de infraestructura por medio de las APP, el gobierno de México en 2019, emitió un Acuerdo Nacional de Inversión en Infraestructura del Sector Privado, con el propósito de facilitar la implementación de proyectos que contribuyan al crecimiento y desarrollo del país. Con este Acuerdo, el gobierno se comprometió a impulsar la inversión privada, y se contempló el compromiso de la iniciativa privada para invertir y llevar a cabo proyectos (Gobierno de México, 2019).

La razón de este Acuerdo es que el gobierno pretendía y lo sigue haciendo, que con este instrumento se consiga que la economía nacional sea competitiva, abierta y atractiva para la inversión privada nacional e internacional, para lo que requiere de infraestructura, así como para fomentar un desarrollo incluyente, articulando territorialmente a las regiones más rezagadas. Los proyectos de infraestructura que se consideran son aquellos relacionados con las telecomunicaciones, carreteras, ferrocarriles, trenes suburbanos, puertos, aeropuertos, agua, saneamientos, clínicas, hospitales, turismo y energía. Este Acuerdo da lugar a la creación de un esquema de gobernanza, el de las Asociaciones público-privadas, con el que el Estado mexicano trata de incorporar a la iniciativa privada en proyectos que contribuyan al desarrollo del país, tratando de evitar el aumento de la deuda pública. En el marco de este Acuerdo, el gobierno de México asume el compromiso de impulsar la inversión privada nacional y extranjera para reactivar la actividad económica, facilitar la inversión privada en infraestructura, autorizar el desarrollo de proyectos de infraestructura, construir un ambiente propicio para la inversión con reglas que generen confianza y estabilidad para invertir, estabilidad macroeconómica, Estado de derecho fuerte y eficaz, eliminación de barreras, pero con estricto apego a la normatividad. Por su parte, la iniciativa privada acepta invertir recursos de capital en 147 proyecto de infraestructura identificados en el acuerdo, proponer nuevos proyectos, ejecutar proyectos de calidad en tiempo y en costo. También el gobierno y la iniciativa privada en conjunto admiten dar seguimiento a los proyectos para asegurar su realización y puesta en operación.

Derivado de este Acuerdo Nacional, el gobierno de México puso en marcha un plan de reactivación económica en el año 2020, en este plan se definió un esquema de asociación público-privada (gobierno-sector privado) como un mecanismo para promover la inversión privada en infraestructura y con ello apoyar la reactivación económica del país, específicamente se determinó la participación del sector privado en la inversión y ejecución de proyectos de infraestructura. En este esquema de asociación público-privada se establecieron los lineamientos para la participación del sector privado, entre ellos que la

iniciativa privada tomara parte en los proyectos con un monto mayor del 50% de la inversión total de cada uno de ellos. Los proyectos de infraestructura serían en los siguientes sectores: energía, comunicaciones y transportes, turismo, agua, saneamiento y medio ambiente.

Asimismo, en los lineamientos se estableció que en los proyectos hubiera claridad sobre el alcance de la infraestructura, su costo, tiempo de implementación, así como acerca de los beneficios sociales. Igualmente, entre los lineamientos se señaló que dichos proyectos no tuvieran impacto en la deuda pública.

Como parte de este plan, el gobierno junto con el sector privado definió el proceso para analizar la viabilidad de los proyectos propuestos y evaluar la ruta que garantizará su puesta en marcha, los pasos que se establecieron fueron los siguientes: Potenciales (oportunidades visualizadas), Preparación (mecanismo de inversión privada definido, identificación de secuencia de autorizaciones, evaluación inicial), Análisis (desarrollo de factibilidades, alcance, costo y tiempo definidos, evaluación socioeconómica y financiera), Autorización (factibilidades concluidas, emisión de autorizaciones y permisos, programa de ejecución definido) y Ejecución (inicio de construcción, puesta en servicio).

En el marco de este plan, en la primera fase o anuncio, se aceptaron 39 proyectos dirigidos a los sectores de comunicaciones y transportes, energía e hidrocarburos y agua potable, en la segunda fase se contemplaron 29 proyectos, de los cuales 16 son de carreteras, nueve de energía e hidrocarburos, dos de agua potable, uno es un puerto y otro de logística, con distintos esquemas de participación privada: concesión estatal, inversión privada total, inversión mixta-estatal, permiso, y desdoblamiento. En estos proyectos participan distintas corporaciones del sector privado tales como: Grupo ICA, Aleatica, Investure/WISE, IENOVA, Grupo Cal y Mayor, así como algunos organismos gubernamentales, entre ellos la Comisión Federal de Electricidad, Banobras, e igualmente en algunos casos, gobiernos estatales (BANOBRAS, 2022).

En total, se han realizado inversiones en 68 proyectos con un monto de 525 mil 976 millones de pesos, que representa el 2.3% del PIB, bajo estos esquemas de asociaciones público-privadas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2020).

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el año 2022, algunos proyectos en APP que se encontraban en ejecución eran los siguientes: Ampliación de un Centro Penitenciario en Papantla Veracruz, Nuevo Acuario de Mazatlán, Sinaloa, Red Compartida Promtel. Además, entre los proyectos APP que se encontraban en operación eran 12 que consistían en la Conservación de Carreteras, seis del sector salud, tres eran Hospitales Generales Regionales, ubicados en Bahía de Banderas Nayarit, Tapachula, Chiapas y Alcaldía Sur de la Ciudad de México, dos Hospitales Generales en Tepic, Nayarit y en Villahermosa, Tabasco, y una Clínica en Mérida, Yucatán. También se exponen tres proyectos APP de próxima ejecución, a saber: uno de Mejoramiento Integral de la Gestión del Agua, otro una Planta de Abastecimiento de agua mediante la desalación de agua de mar, ambos en Los Cabos, Baja California Sur y otro de Gestión Integral de los Residuos en varios municipios de Michoacán.

Actualmente se tienen registrados 146 proyectos nuevos, de los cuales 80 son de hidrocarburos, 31 de transporte, 25 de electricidad, 8 de medio ambiente, uno de infraestructura social y uno de turismo. De los cuatro macroproyectos que existen, dos, el del

Tren Maya, y el del Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec se desarrollan bajo un esquema de obra pública tradicional, y los otros dos: el de la Ampliación de Puerto Progreso y el Nuevo Puerto de Veracruz se realiza bajo un esquema de APP, el primero por contratos de Cesiones Parciales de Derechos y Obligaciones a 20 años, y las fuentes de financiamiento son a través de inversión mixta (pública y privada), la inversión pública es en infraestructura básica y la inversión privada es en desarrollo de terminales y equipamiento; el segundo, se realizará bajo contrato de Cesión parcial de derechos por medio de licitación pública internacional, que fue obtenida por una empresa internacional.

Como puede verse, los esquemas de nueva gobernanza, en este caso las APP han venido siendo desarrolladas y utilizadas por el gobierno de México para desarrollar y poner en operación proyectos de infraestructura, con la cual se pretende impulsar el desarrollo económico y social regional, aunque se nota que particularmente están dirigidos a la región sureste del país. La finalidad de varios de estos proyectos es incrementar o mejorar la conectividad entre ciudades, zonas turísticas y entidades federativas, para detonar su economía y mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Con respecto a los nuevos esquemas de gobernanza APP empleados por el gobierno, podemos señalar, que si bien en este esquema de gobernanza, toman parte dependencias y entidades públicas, incluso gobiernos a nivel estatal, se advierte que no es completamente una estructura horizontal, ya que en su mecanismo de implementación, la Presidencia de la República Mexicana ejerce la coordinación, es responsable de revisar los proyectos propuestos por el sector privado, y por las dependencias y entidades públicas de los tres niveles de gobierno, así como de seleccionar los proyectos, lo que significa, que se mantiene una estructura jerárquica. De lo que se infiere que el gobierno federal continúa teniendo un papel decisivo en la toma de decisiones, aunque ha dejado de ser el único actor en la ejecución de algunos proyectos de infraestructura, especialmente en aquellos que requieren grandes cantidades de financiamiento. De tal suerte que la incorporación de actores del sector privado -incluso internacionales- en la realización de proyectos de infraestructura, muestra que la sociedad mexicana al igual que muchas otras, se ha ido convirtiendo en una sociedad multicéntrica.

Desde nuestra perspectiva, las APP han permitido la colaboración del Estado mexicano -del gobierno federal y de algunos gobiernos estatales- y de la iniciativa privada tanto nacional como internacional para solventar el desarrollo de infraestructura, que es fundamental para el desarrollo de actividades económicas y sociales, especialmente para atender ciertas necesidades tales como: mejorar y aumentar la conectividad entre ciudades, zonas turísticas, entidades federativas, modernizar puertos para optimizar la logística y apoyar las cadenas de suministro y producción de hidrocarburos, energía, y otros bienes, e incluso brindar ciertos servicios particularmente de salud con la creación de hospitales y clínicas. Sin embargo, se advierte que en estos proyectos no plasman una visión clara compartida de los agentes sobre lo que se desea alcanzar en términos del desarrollo regional, se nota que hay una ausencia de una perspectiva de desarrollo común, es decir, que si bien el Estado coloca algunos objetivos relacionados con el desarrollo, tales como, un mayor crecimiento económico, mejor conectividad, incremento de la calidad de vida, cuidado del medio ambiente, no se observa que la iniciativa privada comparta estos objetivos, sino que

claramente lo que persigue es la recuperación de su inversión más una cierta rentabilidad, con otras palabras no se aprecia una perspectiva común del desarrollo.

Por otra parte, en las APP si bien podría decirse que son esquemas de gobernanza multinivel, porque en varias de ellas existe participación de la iniciativa privada a nivel internacional, realmente todavía no lo son, porque no se observa que haya un trabajo de colaboración y coordinación entre distintos niveles de gobierno, ni con actores locales. De hecho, en las APP, no se integra a los actores de la sociedad civil, lo que desde nuestro juicio es una actividad indispensable para que efectivamente se ejerza la gobernanza, es decir, la toma de decisiones en conjunto y la participación en la formulación y ejecución de políticas públicas de manera comprometida y responsable para colocar el interés del bien común como prioritario.

Evidentemente, la tarea de integrar a los actores de la sociedad civil en los esquemas de gobernanza, es ardua y representa contar con nuevos mecanismos y regulaciones que aseguren una efectiva y responsable participación en la toma de decisiones sobre el quehacer para la resolución de problemas de interés público, pero habría que tomar en cuenta que existen algunas experiencias que podrían contribuir a definir estos mecanismos y sus reglas, lo que podría abonar a la realización de proyectos en los que todos los actores involucrados ganen.

Un ejemplo, son los Grupos de Acción Local, creados ex profeso para llevar a cabo programas de desarrollo rural en la Unión Europea, que se forman, estableciendo una asociación entre los interesados de los sectores público-privado y de la sociedad civil, lo que incluso ha llevado a denominar los programas de desarrollo en los que participan, como desarrollo local participativo. Estos programas son dirigidos por la comunidad e implica establecer un conjunto de operaciones en las que se busca empatar los objetivos y necesidades locales con los objetivos de la Unión Europea de alcanzar un crecimiento económico inclusivo, inteligente y sustentable, programa diseñado e implementado por el grupo de acción local (European Network Rural Development, 2023).

La creación de estos grupos de acción local, demandan un método de preparación de participación y gestión activa, una estructura apropiada del grupo de tipo asociativa, una participación activa de la comunidad y una evidencia documentada de la estrategia a seguir. Además, para el desarrollo de programas o proyectos debe contener: la delimitación del territorio y de la población que cubrirá la estrategia, las necesidades de desarrollo y el potencial del territorio, objetivos establecidos de manera jerárquica, incluyendo metas medibles, un plan de acción, los acuerdos de gestión, monitoreo y evaluación, y el plan de financiamiento.

De hecho, se reconoce que, con estos grupos, de lo que se trata es de mejorar la “gobernanza”, de movilizar el potencial endógeno de las áreas rurales, por lo que se convierte en un aspecto fundamental el involucrar a la sociedad civil en la gestión de su propio desarrollo. Grupos que se deben construir a través de un proceso de abajo hacia arriba, que debe involucrar activamente a los representantes de diversos sectores o secciones de la comunidad local, para que se tomen en consideración las necesidades y potenciales locales.

El proceso para la formación de un grupo de acción local (GAL), inicia con la integración de un pequeño equipo o grupo de trabajo que tendrá a su cargo el coordinador



los procesos necesarios de investigación, planeación y dirección del proceso de compromiso de la comunidad y de establecer y asegurar los recursos humanos y de otro tipo que se requieran. Se aclara que este equipo puede estar integrado por pocos socios clave, que progresivamente irán integrando a más socios, como resultado del mapeo y análisis de actores locales. Además, esta actividad de mapeo y análisis de actores locales puede ayudar a identificar el núcleo de capacidades y contribuciones de los actores sociales actuales y potenciales, incluso esto puede llevarse a cabo de acuerdo con el sector al que los actores pertenecen, a saber, público, privado o social, así como por sector, por área, tema o tipo de actividad (European Network Rural Development, 2023).

Ante esta ausencia de la participación de la sociedad civil en los esquemas de APP impulsados por el Estado mexicano, consideremos que en cierta medida, estos esquemas han sido oportunos para resolver los problemas y necesidades de ampliación y mejora de infraestructura de nuestro país, como base para el desarrollo de las actividades económicas, pero que no son suficientes para lograr adoptar un enfoque compartido del desarrollo regional en México, ni para que se desprenda una planificación y gestión del territorio de manera descentralizada, con participación de los distintos actores sociales, particularmente de la sociedad civil. Tampoco han sido los instrumentos que permitan llevar a cabo proyectos desde una perspectiva multisectorial, ni poseen una mirada multiescalar y multinivel del desarrollo regional, porque, como se ha dicho, no se adopta una visión territorial del desarrollo construida por los distintos actores, ni todos participan en estos esquemas ni en los proyectos. Al parecer los proyectos emprendidos a través de las APP, continúan siendo más de índole jerárquica y centralizada.

Igualmente, estos proyectos y los actores involucrados en ellos, no hacen explícito un planteamiento de inclusión social, es decir, de contener propuestas de procesos a través de los cuales las personas que se encuentran en situación de desventaja puedan participar de los beneficios que puedan producir estos proyectos, de acuerdo con la definición de inclusión social establecida por Molina (2021).

De igual forma, en los proyectos realizados por las APP, no se introduce de manera explícita un enfoque de sostenibilidad, que implica cuidar que el consumo de los recursos naturales no exceda el índice de regeneración de los mismos, para sostener las necesidades presentes y futuras, según las Naciones Unidas (1987).

Además, respecto a los resultados de los proyectos de infraestructura realizados bajo el esquema de APP, es importante señalar, que todavía no se cuenta con amplios estudios que permitan evaluar los beneficios o posibles repercusiones económicas, sociales, culturales, medio ambientales e incluso políticas que generen o puedan propiciar estos proyectos de infraestructura. Se asume que los efectos de estos proyectos serán positivos para las poblaciones de los territorios en los que se ubican y despliegan, pero habría que analizar los procesos que ellos originan y que se expresan territorialmente, así como el curso que el territorio seguía desde tiempo atrás, es decir, examinar los procesos económicos, sociales y políticos que ya venían ocurriendo en los territorios, además de indagar sobre sus interacciones con su contexto más amplio.

Con otras palabras, se requieren estudios que evalúen los resultados de estos proyectos, pero que adopten el punto de vista de la multiescalaridad de los espacios, es decir, que examinen los efectos que tienen estos proyectos en los territorios de distintas escalas, ya

que estos se superponen y se relacionan de manera horizontal o vertical, lo que significa, que con algunos territorios tienen relaciones de cooperación o complementariedad, así como con otros territorios tienen relaciones de dominio o subordinación, lo que supone un análisis del sistema territorial más complejo, que contribuya a enriquecer la formulación de políticas regionales.

## **Conclusiones**

En síntesis, podemos decir, que los esquemas de APP, constituyen nuevas formas de gobernanza, implementados por el Estado mexicano, en la que actores públicos y privados interactúan en la implementación de proyectos de interés general, interacciones que están reguladas por un conjunto de normas y reglas, que permiten la resolución de problemas de nuestro país en materia de conectividad, de salud, de transporte, de provisión de energía eléctrica y producción de hidrocarburos, entre otros.

Pero, se nota que en la formación de las APP y en el diseño y ejecución de proyectos, en este caso de infraestructura, no se parte de una visión compartida del desarrollo regional o territorial, por lo que los proyectos se construyen con base en objetivos particulares, sin que se contemple cómo pueden contribuir estos objetivos a los propósitos generales que se deben perseguir para el logro de un desarrollo regional más inclusivo y sostenible. De ahí la necesidad de construir una visión del desarrollo regional compartida por los distintos actores que integran estos esquemas.

Además, encontramos que estos esquemas de gobernanza carecen de la incorporación de los actores de la sociedad civil, para que realmente se constituyan en esquemas de gobernanza plenos, lo que a nuestro parecer es un proceso indispensable para poder ejercer efectivamente una gobernanza, es decir, la toma de decisiones en conjunto y la participación en la formulación y ejecución de políticas públicas de manera comprometida y responsable para colocar el interés del bien común como prioritario.

Indudablemente, la tarea de integrar a los actores de la sociedad civil en los esquemas de gobernanza, es ardua y representa contar con nuevos mecanismos y regulaciones que aseguren una efectiva y responsable participación en la toma de decisiones sobre el quehacer para la resolución de problemas de interés público, pero habría que tomar en cuenta que existen algunas experiencias que podrían contribuir a definir estos mecanismos y sus reglas, lo que podría abonar a la realización de proyectos en los que todos los actores involucrados ganen.

En suma, existen estos modelos de los cuales se pueden extraer algunos elementos o procesos que contribuyan a la creación de esquemas de gobernanza plenos con los tres sectores, para impulsar y ejecutar proyectos que estén orientados al desarrollo local y regional.

## Referencias

- Aguilar, L.F.** (2015 1ª Ed. Digital) *Gobernanza y Gestión Pública*. México, Fondo de Cultura Económica.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.** SNC (BANOBRAS), (s/f). *Guía Básica para Asociaciones Público-Privadas (APP)*. Ciudad de México: Banobras.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.** SNC. 2022. *Proyectos México. Oportunidades de Inversión*. Disponible <https://www.proyectosmexico.gob.mx/proyectos/> Consultado el 19 de julio de 2023
- Comisión Europea,** (1999) *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Postdam, Comisión Europea.
- Comisión Europea,** (2007). *Agenda Territorial de la Unión Europea. Hacia una Europa más competitiva y sostenible de regiones diversas*. Leipzig, Comisión Europea.  
Disponible en: <https://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0556578.pdf>  
Consultado el 12 de julio de 2023
- Comisión Europea,** (2020). *Agenda Territorial Europea 2020. Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas*. Gödöllő, Hungría.  
Disponible en: [https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3C278D01-B44B-46B6-8EFE-4412454E018F/347021/Agenda\\_Territorial\\_Europea\\_2020.pdf](https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/3C278D01-B44B-46B6-8EFE-4412454E018F/347021/Agenda_Territorial_Europea_2020.pdf)  
Consultado el 13 de julio de 2023.
- Cuervo, L.M.** (2003) *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cuervo, L. y M. Deláno** (eds.), (2019). *Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dasgupta, R.,** (2018). "The demise of the nation-state." En *The Guardian*, 5 de abril de 2018
- Elías, L.,** (2014) *La gestión del desarrollo territorial*. Fundación Demuca en Centroamérica. Banco Interamericano de Desarrollo.
- European Network for Rural Development.** (2016) *Leader Local Development Strategies (LDS) Guidance on design and implementation*. European Commission. Disponible en: [https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd-guidance\\_lds.pdf](https://ec.europa.eu/enrd/sites/default/files/enrd-guidance_lds.pdf), consultado 24 de julio de 2023
- European Network Rural Development,** 2023. *Implementing LAGs and Local Strategies*. Comisión Europea, disponible en [https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/implementing-lags-and-local-strategies-1\\_en.html](https://ec.europa.eu/enrd/leader-clld/leader-toolkit/implementing-lags-and-local-strategies-1_en.html), consultado el 21 de julio de 2023
- International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank,** (2017). *Public-Private Partnerships Guide*. Washington, D.C. United Nations. The World Bank.

- Molina, C.,** (2021). La inclusión social, un compromiso de largo plazo. Banco Mundial. Disponible en <https://blogs.worldbank.org/es/latinamerica/la-inclusion-social-un-compromiso-largo-plazo> Consultado el 14 de julio de 2023
- Morcöl, G.** (2023) Complex Governance Networks: Foundational concepts and practical implications. New York, Ed. Routledge.
- Naciones Unidas. Asamblea General,** (1987) Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Disponible en [https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE\\_LECTURE\\_1/CMMA D-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf](https://www.ecominga.uqam.ca/PDF/BIBLIOGRAPHIE/GUIDE_LECTURE_1/CMMA-D-Informe-Comision-Brundtland-sobre-Medio-Ambiente-Desarrollo.pdf) Consultado el 20 de julio de 2023
- Pemán, I. y Jiménez G.,** (2013) La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural. Zaragoza, España: Universidad de Zaragoza.
- Presidencia de la República. Gobierno de México,** (2019). Acuerdo Nacional de Inversión en Infraestructura del Sector Privado. México: Gobierno de México. Disponible en <https://www.proyectosmexico.gob.mx/wp-content/uploads/2020/08/Acuerdo-Nacional-de-Inversi%C3%B3n-en-Infraestructura.pdf> Consultado el 15 de julio de 2023
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público** (2020) Unidos por el progreso de México y el Bienestar de todos. Segundo anuncio de proyectos para apuntalar la reactivación económica. Ciudad de México: Gobierno de México.
- Suárez, S.,** (2008). Cambio tecnológico y sociocultural. Actores rurales y producción lechera en la Laguna. México: Plaza y Valdés editores.
- World Bank Group,** (2017). Public-Private Partnerships. Reference Guide. Washington, D.C., United States of America: World Bank