

Bienestar público o financiarización: contratos, consultorías, asociaciones público privadas y compras públicas. (Colonización del gobierno)

Diana Vicher ¹

Resumen

En el escenario mundial configurado como resultado de la retracción del Estado y escasez de recursos, grupos económicos nacionales e internacionales, sobre todo empresas transnacionales y capital financiero, han encontrado (tal vez ayudados a generar o incidido para hacerlo posible), nuevas oportunidades de negocio (ganancias) que se han abierto gracias a la desregulación de varios sectores del gobierno que incluyen servicios públicos y la creciente inclusión de compras gubernamentales en los tratados de libre comercio. Por ello de manera creciente, desde la década de 1980, esos sectores empresariales (consultorías transnacionales, calificadoras de riesgo, certificadoras como ISO) y financieros (deuda pública y asociaciones público privadas) se han posicionado en importantes espacios de toma de decisiones, al tiempo que han tenido acceso a explotar actividades que estaban a cargo de gobiernos y administraciones públicas.

Estas "nuevas formas de financiamiento" y opciones de prestación de servicios públicos, presentan diferentes contradicciones que se deben analizar para valorar los efectivos beneficios que pueden aportar, o bien para revelar sus consecuencias reales. Este trabajo revisa la directriz general de la contratación y concesión gubernamental que incluye carteras de servicios de las consultorías transnacionales al gobierno nacional, la expansión del mercado de compras gubernamentales y formas de financiamiento de asociaciones público privadas.

¹ Dra. en Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

Palabras clave: gobierno, administración pública, contratos, consultoría, asociaciones público privadas y compras públicas.

Abstract

In the world scenario set up as a result of the retraction of the state and scarcity of resources, national and international economic groups, especially transnational corporations and financial capital, have found (perhaps helped generate or influence to make it possible), new business opportunities (gains) that have been opened thanks to the deregulation of various sectors of government that include public services and the growing inclusion of government purchases in free trade agreements. Since the 1980s, these business sectors (transnational consultancies, risk rating agencies, ISO certifiers) and financial institutions (public debt and public private partnerships) have increasingly positioned themselves in important decision-making spaces, at the same time which have had access to exploit activities that were in charge of governments and public administrations.

These "new forms of financing" and options for the provision of public services present different contradictions that must be analyzed in order to assess the effective benefits they can bring or to reveal their real consequences. This paper reviews the general guideline for government contracting and concession, which includes portfolios of services from transnational consultancies to the national government, expansion of the government procurement market, and forms of public private partnerships.

Keywords: government, public administration, contracts, consulting, public private partnerships and public procurement.

Distribución del poder y efectos en los gobiernos

Los modificaciones registradas en el cambio del peso específico que los sectores políticos, económicos y sociales han registrado a nivel mundial en los últimos cuarenta años, hoy nos muestran dos escenarios uno construido por el discurso oficial que realza la democracia, participación, inclusión y transparencia, en contraste

con otro que se desprende de los hechos que nos ponen de frente a la realidad: pobreza, corrupción, concentración de la riqueza y poco interés de los gobiernos respecto del bienestar de las sociedades que tienen bajo su responsabilidad.²

Ambos escenarios son muestra de las contradicciones que, por ejemplo, representa el exaltado gobierno abierto y la transparencia frente a la corrupción que ha ido en aumento, lo mismo que el terrorismo y los conflictos armados; la desregulación de los países emergentes y el proteccionismo de los países industrializados, la lucha por el poder y el pretendido autogobierno social.

Estos, son sólo algunos de los muchos contrasentidos que nuestro tiempo refleja, pero que parecieran más ser las partes que conforman los dos mundos en que vivimos: el ficticio del optimismo y el real de retroceso en el desarrollo de las sociedades.³

El cambio en el posicionamiento e incidencia de los diferentes actores, sobre todo los económicos, se ha abierto camino a partir de discursos que se han exaltado para hacer que se dé por cierta la existencia de un mundo democrático, transparente, de gobiernos abiertos, de participación ciudadana, de equidad e igualdad. No

² La dilución de los equilibrios establecidos después de la 2ª guerra mundial se verifica en la década de 1960, sobre todo a partir del progresivo debilitamiento del orden financiero internacional establecido con los acuerdos de Bretton Woods, que posibilitó la desregulación de los capitales, la desvinculación del patrón oro-dólar, y cambios en el papel del FMI y el BM; estos cambios generaron condiciones favorables al desarrollo de los capitales financieros, mismos que también habían prosperado gracias al singular avance de las comunicaciones y la tecnología. Se establecieron así condiciones para que las empresas privadas y el mercado cobraran gran importancia, situándose como actores relevantes del nuevo contexto mundial en el que las reivindicaciones sociales, manifiestas en el Estado de bienestar, se observaron como un gran gasto que los Estados ya no podían continuar sustentando.

³ La expresión retroceso refiere marcha atrás en términos de las conquistas sociales del siglo pasado, en términos de derechos a la salud, educación, valores y cultura, empleo digno; la igualdad ante la ley y admisión en todo cargo o empleo público de individuos según sus capacidades, “sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos”. Art. 6. Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano (26 de agosto de 1789).

obstante lo que en realidad se presenta es un entorno configurado a partir de la continua retracción del Estado y la creciente escasez de recursos que los grupos económicos nacionales y transnacionales han aprovechado para hacer parecer natural su presencia en todo tipo de ámbitos (la eliminación de las fronteras entre lo público y lo privado), para crear nuevas oportunidades de negocio.

Aunque este fenómeno tiene una gran cantidad de efectos, por lo que toca al tema que aquí se aborda, desde la década de 1980 los sectores empresariales (consultorías transnacionales, calificadoras de riesgo, certificadoras como ISO) y financieros han registrado una sobresaliente presencia e incidencia silenciosa en los espacios en la toma de decisiones nacionales, empujadas y derivadas desde la economía global, ya que han incrementado su acceso a la explotación de actividades que usualmente tenían a su cargo el gobierno y la administración pública; desde la creciente contratación y concesión de servicios públicos, junto con la de consultoría privada e incluso de algunas funciones de la administración pública (seguridad, diseño de políticas públicas), las asociaciones público-privadas y la apertura de las compras públicas.

Estas acciones dan cuenta de la presencia de componentes privatizadores que, pasando desapercibidos, continúan verificando un proceso en el que de manera creciente muchos sectores, incluso sustantivos de la administración pública, siguen pasando a esferas empresariales y siendo afectados por los movimientos financieros, dada la conexión que establecida por motivos de financiamiento.

Este fenómeno tiene fuerte incidencia en el equilibrio necesario entre Estado y mercado (fuertes sectores privados y públicos) para el desarrollo de la sociedad, como lo señaló Henry Mintzberg (1999, pp. 197-198) es importante que se mantenga. En este caso, los hechos dan cuenta de que los factores que median, que limitan a las fuerzas económicas individuales en detrimento de la comunidad social no cumplen con su propósito, con lo cual se

genera la desestabilización que tarde o temprano terminará afectando al conjunto.

Para dar cuenta de cómo se continúa verificando la colonización de las actividades gubernamentales desde el sector financiero y empresarial, a continuación se realiza una revisión panorámica a la contratación y concesión de servicios y funciones de la administración pública, donde un sector muy importante lo constituye la consultoría privada; en segunda instancia se abordan las asociaciones público privadas (APPs), enfatizando en sus posibilidades reales de financiamiento, menos costoso que el gubernamental y, finalmente, se auscultan los cambios que se generan en las compras públicas con las dinámicas actuales del libre comercio.

Contratación, concesión de servicios públicos y consultoría privada

Contratación y concesión

Si bien es cierto que la contratación y concesión de diferentes actividades de la administración pública es de larga data, es importante señalar que desde que el Estado se torna moderno, sólo se concesionaban o contrataban actividades secundarias o no sustantivas, mientras que el Estado se reservaba para sí,⁴ todo aquello que se considerara estratégico para promover el desarrollo de sus fuerzas interiores. La década de 1980 representó el momento en que se verificó la privatización de las empresas

⁴ Existen ciertamente variaciones entre las tareas que los diferentes Estados han asumido, el caso de Inglaterra es diferente que el de Alemania, en la primera surgió una necesidad interna o vernácula para privatizar, pues desde que terminó la 2ª gran guerra, el Estado había retomado muchas actividades que no trasladó oportunamente a la iniciativa privada, algo que Alemania sí realizó progresivamente (Derlien, 1997, p. 23). La historia es un determinante definitivo, Estados Unidos tuvo la posibilidad de dejar muchas tareas en manos del sector privado, en un contexto y circunstancias muy diversas a las de la mayoría de países con larga historia.

públicas, sacando al Estado del mercado, mientras que la de 1990 (aunque continuaba la privatización antes referida) estuvo protagonizada por el auge e implementación de la Nueva Gerencia Pública (NGP)⁵ (con sus mecanismos de mercado),⁶ a partir de la cual se inició el proceso por el cual se ha procedido a “meter al mercado dentro del Estado”. Para este momento tanto empresas clave como actividades sustantivas, dejan de ser observadas como elementos estratégicos y se permite su acceso a otros sectores, sobre todo a los empresariales para usufructuarlos.

Como resultado se ha presentado una gran diversificación en las carteras de las empresas trasnacionales (corporaciones privadas), que ofrecen servicios profesionales, ya no sólo en la contratación de servicios secundarios (mantenimiento, limpieza), sino que se extendieron a funciones o servicios complejos y esenciales, como informática y/o penitenciarios. Sectores como la consultoría privada desde hace algún tiempo ofrecen asesoría, apoyo y colaboraciones para la prestación de servicios públicos, y hasta para formular e implementar programas y políticas públicas. Por su parte, las concesiones de obra pública se han inclinado más a la fórmula de APPs.

En términos generales la contratación externa destaca por su aplicación en los gobiernos locales. Entre los servicios que se han externalizado están la operación de museos, inspección sanitaria,

⁵ La NGP es modelo de reforma concebido para orientar a la administración pública al mercado (Guerrero, 2004).

⁶ Son cualquier tipo de arreglo que contenga al menos una situación de mercado: concurrencia, utilización de precios, dispersión de los decisores, utilización de los incentivos pecuniarios o no, subcontratación (Ipiña, 1994, p. 9). MTM son medidas que contienen características de los mercados, como la competencia, los precios, la dispersión del poder de decisión o los estímulos monetarios. De esta manera, la aplicación de la NGP también abrió campos de actividad lucrativa a las empresas privadas, los bancos comerciales y los capitales financieros, con lo cual se provocaron modificaciones y efectos en la distribución del gasto público y las facultades de la Administración pública. Los más conocidos son: los mercados internos, la facturación de servicios a usuarios, la contratación externa, la creación o modificación de derechos de propiedad, los bonos y los contratos entre administraciones (Vicher, 2015: 119-120). Hacia 2005 los MTMs se restringieron a tres: contratación externa, asociaciones público-privadas (APPs) y vales (Blöndal, 2005).

control de animales, servicios médicos de emergencia, guarderías y programas para ancianos (Levin y Tadelis, 2010).

Países que tradicionalmente habían utilizado la contratación externa en actividades secundarias (Australia, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos) y los países nórdicos (Dinamarca, Islandia) fueron más allá, pues extendieron la contratación en áreas gubernamentales sustantivas, como los servicios de bomberos (Estados Unidos), carcelarios (Reino Unido, Estados Unidos), así como servicios para desempleados (Australia), hogares de tratamiento residencial para individuos con problemas de conducta (Islandia) y funciones de la Oficina Nacional de Auditoría (Nueva Zelanda) (Ormond y Löffler, 1999).

En América Latina, la contractualización se presentó en servicios de salud y educación. En Colombia y Chile, se efectuó la separación entre las funciones de planificación, regulación, compra y provisión de servicios de salud (Echevarría y Longo, 2000).

La contratación por fuera, también denominada tercerización, fue muy utilizada en Argentina y Uruguay, aunque generó problemas que hicieron necesaria la creación de nuevos organismos públicos para regular e inspeccionar los servicios tercerizados (Alonso y D'Amico, 2007).

En Costa Rica resalta el caso de externalización en la Caja Costarricense del Seguro Social, en la que muchas funciones se traspasaron a empresarios privados de la salud con contratos. También destacan las concesiones en aeropuertos, autopistas, puertos, construcción de hospitales (Palacios, 2013).

Así pues, en la región los servicios subcontratados van desde sectores de administración central (impresión, edición, distribución,

comercialización) hasta el cuidado de menores, así como funciones de administración o alimentación en las prisiones (Orellana, 1995).

Sin embargo, en el camino de la aplicación de estas medidas, también ha salido a flote una serie de situaciones no previstas, como irregularidades, incumplimientos o incrementos de tarifas de las empresas que prestan los servicios, pues los contratos en el sector público, dadas las características de los servicios públicos, tienden a ser incompletos por naturaleza (Ibáñez, 1999), lo cual ha tenido que resolverse con una mayor participación gubernamental de supervisión, y a partir de nuevos organismos reguladores (¿más burocracia y gasto?).

Consultoría privada

Con la propuesta de establecer la competencia y flexibilización en el sector público, el ideario de la NGP, dicta abrir espacios a los actores privados para utilizar los Mecanismos de Tipo Mercado (MTMs): contratos y APPs, lo que abrió el camino a la creación de nuevas carteras de negocios para las empresas en general y las de consultoría internacional, que se han extendido a la oferta de funciones básicas como la elaboración de programas y políticas públicas, APPs, certificación de capacidades profesionales. Como se puede apreciar, ahora también vende y oferta en el mercado la “producción” de programas y políticas públicas” como servicio comercial.

Han surgido así nuevos asesores gubernamentales de naturaleza privada que se presentan como prestadores de servicios. Los servicios de consultoría que ofrecen están referidos a notables áreas clave como: regulación de servicios públicos, proyectos financieros, estudios de factibilidad, consulta y comunicación con interesados, planificación y desarrollo de infraestructura, creación y desarrollo de capacidades institucionales (IP3, 2014).

Carles Ramió ha expresado que la NGP ha generado un escenario de regresión conceptual y metodológica en el ámbito de la consultoría de instituciones públicas (2002, p. 3). Entre las principales empresas transnacionales que ofrecen consultoría están: Deloitte Touche Tohmatsu, Latam Infrastructure Desk, KPMG International, ERNST & YOUNG, IP3 y PWC.

En 2005 Meta 4 y Deloitte (liderando) se adjudicaron “el mayor proyecto de recursos humanos que el gobierno federal mexicano ha otorgado en su historia”, para poner en marcha la herramienta RH-Net, a través de la que se controlarían las funciones administrativas del departamento del Servicio Profesional de Carrera (SPC) mexicano (El País, 2005). En 2013 se registra un contrato para elaborar un diagnóstico organizacional para el entonces Instituto Nacional Electoral (INE) (Contraloría, 2015, p. 23).

En México fueron contratados los servicios de Deloitte para diseñar e implementar el Sistema Juicio en Línea (SJL), cuyo costo fue mayor a \$300 millones de pesos (mdp), no obstante presentó irregularidades y problemas de operación por lo que fue inhabilitado para participar en licitaciones públicas por 5 años a finales de 2016 (NETMEDIA, 2016).

Entre las contrataciones de 2016 está el Servicio de (QA SAP), Aseguramiento de la Calidad para la Implementación del Sistema Integral bancario Y Administrativo (SIBA) para Banobras de 2016 a 2018 (Banobras, 2016). Mientras con KPGM se contrataron Servicios Profesionales para Auditoría sobre Seguridad de la Información en la Infraestructura Tecnológica, Telecomunicaciones y Procesamiento de Información (Banobras, 2016).

Puerto Rico contrató a KPMG, para realizar la auditoría externa de los estados financieros del gobierno de Puerto Rico, para el año

fiscal 2015. Otros contratos son relativos a servicios de auditoría con la Administración de los Sistemas de Retiro de Empleados del Gobierno y la Judicatura (\$425,000) y el Banco Gubernamental de Fomento (\$1.35 mdp) (Ortiz, 2016).

En España en 2013 se registran contratos con KPMG en Control, verificación y análisis de riesgos de actuaciones programadas por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en el periodo de programación 2014-2020. Mientras que en 2015 se registran servicios de auditoría del grupo RENFE-Operadora. (KPMG AUDITORES, 2017)

Asociaciones público-privadas

De forma abreviada la APP se sintetiza en que una entidad del sector privado se compromete a proveer activos de infraestructura pública para periodos de 20 a 30 años, y al terminar regresan al gobierno. Durante ese periodo, el asociado privado cobra una tarifa anual por el uso de la infraestructura; la tarifa puede ser pagada por el gobierno o mediante cargos a los usuarios.

La NGP ha reconocido como iniciativas privadas de financiamiento de proyectos de servicios públicos (Blöndal, 2005, p. 81). Las APPs se han utilizado en energía, operación, gerencia y mantenimiento; obras públicas, escuelas, infraestructura tecnológica, infraestructura de transportación, agua e infraestructura de drenajes (NCPMP, 2013).

Los principales sectores de actividad identificados son las carreteras y puentes, ferrocarriles ligeros, metro (Londres), prisiones, escuelas, hospitales, aeropuertos, escuelas, agua y aguas residuales. Su utilización se registró con mayor frecuencia en carreteras, hospitales y agua. El uso de vales se ubicó en vivienda, educación primaria y secundaria (Nueva Zelanda, Suecia, Estados

Unidos), cuidado para niños (Australia, Estados Unidos) y ancianos (Blöndel, 2005, p. 92, 99).

En los países en desarrollo, las APPs se han promovido desde las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial (BM) que ha elaborado guías para la utilización de APPs (World Bank, 2012), el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Inversión pública y asociaciones público-privadas) y en la región latinoamericana con gran empuje desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Wettenhall, 2005). Incluso la asistencia financiera se ha supeditado a que se realicen cambios la orientación del gobierno hacia un papel que gira en torno a la asociación y facilitación (World Bank, 2012).

Bajo este contexto se iniciaron diversas iniciativas de APPs en diferentes sectores incluyendo infraestructura, manufactura y servicios. En América Latina destaca la proliferación de APPs: en Brasil (metro, hospital, complejo penitenciario), México (tratamiento de aguas residuales, hospitales, petróleo), Perú (carreteras) (América Economía, 2013).

El BID ha participado con Programas para el impulso de las APPs tanto a nivel nacional como local. En México destaca el papel del Centro para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios en Asociación Público-Privada, que se estableció por medio del Convenio de Colaboración (2010) entre el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el Fondo Multilateral de Inversiones del Banco Interamericano de Desarrollo (FOMIN/BID), y el programa Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público-Privada (MuniAPP).

En México el BID destinó 380 millones de dólares (mdd) para proyectos del sector privado y otros 700 mdd a proyectos que están

en proceso de evaluación. De este modo a partir de 2009, más de 50 proyectos han sido financiados por el BID en territorio nacional, y entre 30 y 40 proyectos público-privados se encuentran en proceso de aprobación. Dentro de la región latinoamericana han proliferado las APPs. En Brasil (metro, hospital, complejo penitenciario), México (tratamiento de aguas residuales, hospitales, petróleo), Perú (carreteras) (América Economía, 2013), puertos marítimos en Honduras, El Salvador y Ecuador.

En Costa Rica los contratos más recientes de APPs se efectuaron para la construcción y mantenimiento de la red vial nacional (brasileña OAS), así como las instalaciones portuarias (empresa holandesa APM, *Americas Gateway Development Corporation*, Amega), aeroportuarias (Alterra Partners), sistema ferroviario (Amega) (CNC, 2014).

The Intelligence Unit,⁷ realizó un estudio (encargado por FOMIN del BID) donde señala que los gobiernos de la región han creado organismos especializados en APPs, y han reformado los marcos legales para facilitar su creación, pero esto no ha sido suficiente pues el factor determinante es la voluntad política. Además elaboró una clasificación para indicar qué países tienen mayor capacidad para crear APPs, ubicando cuatro categorías: naciente, emergente, desarrollado y maduro (Economist Intelligence Unit, 2013, p.3, 5).

En América Latina no hay ningún país ubicado en el nivel de maduro; en desarrollado está Brasil, Chile, México y Perú, en emergente Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá, principalmente, y en emergentes Argentina, Ecuador, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y, al final, Venezuela.

⁷ El servicio que proporciona consiste en la elaboración de informes donde analizan hechos y se presentan conclusiones, a fin de proporcionar información a sus clientes para que puedan tomar las mejores decisiones de inversión.

No obstante, Shaoul, ha afirmado que incluso los proyectos de APPs señalados como exitosos tienen costos ocultos, por ejemplo, las empresas a su vez subcontratan y ello incrementa los costos. Además, los procesos de contratación son largos y opacos, realizados por asesores financieros y no por oficiales de gobierno. Además de que se ha encontrado que el riesgo no se transfiere a los asociados privados sino a los contribuyentes, los usuarios y la fuerza de trabajo. (Shaoul, 2009, p.11, 24, 25).

Otros estudiosos han señalado que los contratos y las decisiones de asociación no parecen hacerse para satisfacer las necesidades de la sociedad, sino que están relacionados con los beneficios de mercado para las empresas, o la solución de problemas financieros para el gobierno; mientras que el beneficio hacia la sociedad es cuestionable. Así que, aunque se afirme que el punto central de la asociación es que proporciona un equitativo reparto de los riesgos y beneficios, el lugar de la sociedad “permanece como materia de conjeturas en un mundo de eventos económicos que no se han revelado”. Las preguntas que surgen desde la sociedad son: qué beneficios obtiene de las asociaciones y hasta qué punto debe ayudar a las empresas a recuperarse de su inevitable crisis (Callender y Johnston, 2001, p. 25-26).

Además, son proyectos que se caracterizan por un elevado apalancamiento financiero, por lo general entre el 50 y 90% del total de los fondos necesarios para los proyectos se obtienen de entidades financieras en forma de deuda. Estos préstamos se consiguen dejando como garantía a los prestamistas de flujos de caja que el proyecto generará (Díaz Pérez, 2011).

Otro inconveniente encontrado es que pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto, ya que permiten trasladar tanto la inversión pública fuera del presupuesto, como la deuda fuera del balance del gobierno.

Compras gubernamentales: apertura y desregulación

Esta línea de estudio permite observar que en México la historia de liberalización, privatización y desregulación sigue la misma línea de hace más de 40 años, las nuevas iniciativas, como el Tratado Transpacífico (TTP), no obstante haya sido cancelado, permiten observar como promueven medidas que fomentan la liberalización, la expansión del capital privado y la participación de éste en las actividades que eran consideradas preeminentemente públicas, así que en este caso en particular se ha aplicado la desregulación (eliminar leyes y reglamentos), para que las firmas privadas puedan vender bienes y servicios a la administración pública.⁸

Desde el año 2006, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) explica que el mercado de compras públicas demanda anualmente un 10% del PIB mundial, o el equivalente al 80% del comercio global. Para 2012, la Organización Mundial del Comercio (OMC), arrojaba datos de entre 10 y 15% del PIB global (CEPAL, 2006, Rosemberg, 2012); mientras que para 2016 reportó alrededor de 15%. En la actualidad solo una parte de esas transacciones está comprendida en el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) (OMC, 2016).

De acuerdo con la OMC, las oportunidades de acceso al mercado de compras públicas están valoradas en 1,7 billones de dólares (bdd) anuales (OMC, 2016). Tanto en países desarrollados como

⁸ La privatización es el cambio de lo público a lo privado en la producción de servicios, un fenómeno que surge como resultado de cuatro tipos de política gubernamental. La primera incluye el cierre de los programas públicos, el rechazo del gobierno para asumir ciertas responsabilidades y la reducción de los servicios prestados ya sea disminuyendo su calidad o disponibilidad. La segunda conlleva la transferencia de activos públicos a propiedad privada, y la tercera refiere que el gobierno deja la prestación directa de servicios que por la vía de contratos y resguardos se transforma en financiamiento de servicios privados. En cuarto lugar está la desregulación (eliminar leyes y reglamentos), para que las firmas privadas accedan a actividades que eran consideradas monopolio público, aquí hay una privatización parcial [Starr, 1983: 36]. Así que la desregulación de monopolios públicos también es una forma de privatización.

en desarrollo, la contratación pública representa alrededor del 15% del PIB. La finalidad de los Acuerdos de libre comercio es abrir la mayor cantidad posible de operaciones de contratación pública.

Originalmente los acuerdos internacionales sobre comercio de servicios como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Servicios (GATT) (1947) no contemplaba la contratación pública, pero a partir de la intervención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que realizó esfuerzos para que la contratación pública se sujetara a normas comerciales acordadas internacionalmente, en 1976 fue incorporada en la Ronda de Tokio de Negociaciones Comerciales del GATT.

El siguiente paso fue la firma del primer acuerdo sobre contratación pública, "Código de la Ronda de Tokio sobre Compras del Sector Público" en 1979, que entró en vigor en 1981. Se modificaría en 1987-1988. El 1994 se firmó en Marrakech un nuevo Acuerdo que entró en vigor en enero de 1996, ese mismo año se estableció la OMC.

En el segundo año de aplicación se inició su renegociación que concluyó en 2011 y como resultado se adoptó formalmente en marzo de 2012, incluyendo en compras gubernamentales más de 500 entidades de gobiernos centrales, subcentrales y de otro tipo; al tiempo que se prescribió que las Partes lleven a cabo contrataciones evitando conflictos de intereses y prácticas corruptas; el Acuerdo revisado entró en vigor el 6 de abril de 2014.

En el ACP se establece que con periodicidad, las Partes entablarán nuevas negociaciones con miras a reducir progresivamente y eliminar las medidas discriminatorias y a dar la máxima amplitud posible a su ámbito de aplicación.

El objetivo fundamental del ACP es la apertura mutua de los mercados de contratación pública entre sus Partes. Como resultado

de varias rondas de negociaciones, las Partes en el ACP, se han abierto a la competencia internacional (es decir, a los proveedores de las Partes en el Acuerdo que ofrecen bienes, servicios o servicios de construcción) lo que equivale a actividades de contratación por un valor estimado en 1,7 bdd anuales.

Los integrantes de la OMC que a su vez asumen el ACP, son principalmente países desarrollados, empero, Argentina, Panamá, Chile, Colombia, Costa Rica, participan como observadores en el Comité de Contratación Pública. El ACP revisado, que entró en vigor el 6 de abril de 2014, atrae cada vez más atención a nivel mundial.

El ACP ha sido el referente para abrir brecha en los tratados de libre comercio con la ampliación del acceso a los mercados de compras públicas que de manera creciente incluyen estos sectores. Desde 2006, los TLC de los países latinoamericanos contienen un capítulo sobre contratación pública (OMC, Osterlof, Villasuso y Herdocia, 2011, p. 6).

En las medidas que se han implementado en el año 2006 sobre las contrataciones en México, se han verificado reformas y también se emitieron medidas de tinte anticorrupción que en particular están poniendo la atención en transparentar los procesos de licitación y la asignación de contratos, sobre todo por medio de la declaración de posible conflicto de interés de los servidores públicos. No obstante se deben reflexionar sobre las verdaderas causas de los cambios efectuados, que si bien parecen responder a la solución de problemas de corrupción arraigados, lo cierto es que pueden estar más en función de exigencias de tipo comercial transnacional, que de un interés genuino de mejorar el gobierno y la administración pública nacional.

Sin duda el comercio es un aspecto muy relevante y las compras públicas, siendo incluso una necesidad de los gobiernos, constituyen una legítima área de competencia de las empresas,

empero, el establecimiento de condiciones para que las empresas no nacionales tengan acceso a los mercados nacionales afecta profundamente las posibilidades de las empresas locales para acudir a esta fuente de posibilidades de desarrollo y fortalecimiento, al tiempo que salen del país grandes cantidades de capital en ganancias.

Conclusiones

La introducción de estas nuevas fórmulas para llevar a cabo la acción pública, desde fuentes privadas, ha producido una transformación en la administración pública, en sus funciones, capacidades y potestades, lo que ha dado modificaciones a la naturaleza del gobierno -ajustando las relaciones de producción en la administración pública para que coincidan con las del sector privado- (Shaoul, 2009), llegando incluso a que la toma de decisiones públicas puedan estar en función de la opinión e intereses de actores privados, pues los servicios parecen organizarse para servir más a las corporaciones privadas que a los ciudadanos, que se han transformado en consumidores de servicios producidos bajo estas modalidades.

El sector empresarial y financiero está ganando amplios y estratégicos sectores de la administración pública, lo que de manera inmediata se traduce en efectos hacia la sociedad en términos de acceso y modalidades en la prestación de servicios que ya no sirven al bienestar social sino a la acumulación de ganancias.

Así parece que el ciclo del negocio completo se cierra: prestamos por los que se pagan altos intereses, salida de capitales por efecto de la contratación y compras con el gobierno, y presencia cada vez más influyente de la opinión de los sectores económicos privados en la toma de decisiones públicas para cuidar e incrementar sus codiciosos intereses.

Bibliografía

- Alonso, P., D'Amico, M. (2007), Control de la Prestación de Servicios Públicos Privatizados. Entes Reguladores. XIX Congreso Nacional de Tribunales de Cuentas de la República Argentina.
- América Economía, (2013), *Conozca cuáles son las principales Asociaciones Público-Privadas en A. Latina*. Agosto, Recuperado de: <http://www.americaeconomia.com/negocios-industrias/anuncian-las-principales-asociaciones-publico-privadas-en-america-latina>.
- Banobras, (2016), Contrataciones Información del 1 de enero al 30 de junio de 2016, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C.
- Blöndal, J. (2005). Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services, *OECD Journal on Budgeting*, Volume 5 – No. 1, OECD.
- Callender, Guy, and Judy Johnston, (2001), “Contracting Between Governments and the Private Sector: Private Haven or Public Risk?”, In Farazmand (Ed.), *Privatization or public enterprise reform?: international case studies with implications for public management*, United States of America: Greenwood Publishing Group.
- CNC, *Consejo Nacional de Concesiones* (CNC). Recuperado de <http://www.cnc.go.cr>.
- Contraloría General del Instituto Nacional Electoral, (2015), Informe Ejecutivo de las Revisiones y Auditorías. Enero – Junio. INE.
- Derlien, Hans-Ulrich, (1997), Modernización administrativa: moderna, modernista o post-modernista, *Gestión y Análisis de Políticas*, Madrid, No. 7-8.
- Echebarria, Koldo y Longo, Francisco, (2000), *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*, Banco Interamericano de Desarrollo (Washington).
- Guerrero, Omar, (2004), *La nueva gerencia pública*. México: Fontamara.
- Hall, David, (2015), ¿Por qué las Asociaciones Público-Privadas (Apps) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública, *Public Services International Research Unit* (Psiru), Universidad de Greenwich, Reino Unido.

- Ipiña Abuin, A., (1994), Mecanismos tipo mercado en la gestión de la escuela pública. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 30, 310-338.
- Ibáñez, A., (1999), Nuevos esquemas de gestión pública (mecanismos cuasi-competitivos y de mercado, y privatizaciones). *Revista Española de Control Externo*, Vol. 1, N° 1, 89-100.
- IP3a., (2014), Recuperado de http://www.ip3.org/ip3_site/about-ip3.html.
- KPMG AUDITORES SL., (2017), Licitaciones y concursos públicos de KPMG AUDITORES SL, 2008 a 2015. Recuperado de <http://www.infocif.es/licitaciones/kpmg-auditores-sl>
- El País, (2005), “Meta 4 y Deloitte ganan un importante contrato público en México”. CincoDías. Economía. Recuperado de https://cincodias.elpais.com/cincodias/2005/01/20/empresas/1106231983_850215.html.
- Mintzberg, Henry, (1999). "Gestionar el gobierno, Gobernar la Gestión". Losada i Marrodán, Carlos (editor). *¿De Burócratas a Gerentes?*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. pp. 197-211.
- NCPPP, (2014), National Council for public-private partnerships (NCPMP). *Case studies*. Recuperado de: <http://www.ncppp.org/resources/case-studies/>
- Nemeč, J., (2007), Performance management in the Slovak higher education system: preliminary evaluation. *Central European Journal of Public Policy*, 1(1), 64-78.
- NETMEDIA. (2016), Recuperado de: <http://www.netmedia.mx/negocios/por-cinco-anos-deloitte-no-podra-participar-en-licitaciones-en-mexico/>
- OMC, NOTICIAS, (2016), La OMC da más visibilidad a la información sobre la contratación pública, 22 de julio de 2016. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/news16_s/gpro_22jul16_s.htm.
- OMC, Gpa_brochure2015, (2015), Acuerdo sobre Contratación Pública.
- Orellana Vargas, P., (1995), El *outsourcing* y la subcontratación en el servicio público. *Revista Chilena de Administración Pública*, 7. Recuperado de:

- http://www.probidadenchile.cl/ver_articulo.php?art=63&cat=7
- Ormond, D. y Löffler, E., (1999), Nueva gerencia pública: ¿qué tomar y qué dejar? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 13, 141-172.
 - Osterlof, Doris, Villasuso, Ana y Herdocia, Mauricio. (2011). *Las regulaciones sobre compras públicas en los tratados de libre comercio de Centroamérica*. Argentina: Red Latinoamericana de Política Comercial.
 - Ortiz, Luis J. Valentín, (2016), Firman contrato con KPMG para auditar los estados financieros del gobierno, 11 de Noviembre de 2016. Recuperado de <http://cb.pr/firman-contrato-con-kpmg-para-auditar-los-estados-financieros-del-gobierno/>.
 - Palacios Echeverría, A. J., (2013), Resultados de las privatizaciones en Costa Rica. En *Rebelión*. Recuperado de: <http://www.rebelion.org/noticias/2013/9/173803.pdf>
 - Shaoul, J., (2009), The political economy of the private finance initiative. En P. Arestis y M. Sawyer, (2009). *Critical essays on the privatization experience* (vol. 4 of *International Papers in Political Economy*). Nueva York: Palgrave, Macmillan.
 - Levin, J., Tadelis, S., (2010), *Contracting for government services: theory and evidence from U.S. cities*. The Journal of Industrial Economics, Volume 58, Issue 3, 507–541.
 - The Economist Intelligence Unit, (2013), *Evaluando el entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe*. The Economist Intelligence Unit Limited.
 - Wittenhall, Roger, (2003), The rethoric and reality of public-private Partnerships, *Public Organization Review: A Global Journal*.

Recibido 14 de Junio 2017

Aceptado 21 de Agosto 2017