

La incorporación de las Asociaciones Público Privadas en el combate a la pobreza en México

The establishment of Public-private partnerships in the fight against poverty in Mexico

Xanat Lapizco Cordova¹

Resumen: En 2013 se lanzó la Cruzada Nacional contra el Hambre como estrategia de combate a la pobreza para reunir esfuerzos de dependencias públicas, OSC y empresas privadas para dar atención integral al problema multidimensional que es la pobreza. La firma de convenios con empresas privadas contemplaba el establecimiento de alianzas público privadas para atención de la pobreza, malnutrición e impulso de proyectos productivos, entre otros. ¿Cómo se ha modificado la acción pública a partir de redes de gobernanza que permiten motivar a diversos actores a sumarse a tareas que en tiempos anteriores sólo desempeñaba el Estado?

Abstract: In 2013 the mexican government established a national strategy against hunger that gathered public institutions, civil society and private actors to attend the poverty problem in the country. As needed, they establish public-private partnerships with several private enterprices who committed to attend poverty and nutritional problems. How has the public action been changed by governance networks that motivate non-public actors to participate in activities that where considered state's duty?

Palabras clave: combate a la pobreza; asociaciones público privadas; gobernanza; acción pública

Introducción

La presente ponencia es una exposición de avances de investigación que corresponden a la tesis de maestría que presentaré para la obtención de grado en verano de este año. En dicha investigación he planteado que el Estado ha venido sufriendo diversas transformaciones que han permitido a actores no estatales participar en tareas que tradicionalmente desempeñaba el Estado. A partir de dichos cambios hemos visto como se ha ampliado el margen de negociación en las decisiones tomadas para resolver problemas sociales. De esta forma, las Asociaciones Público Privadas (APPs) responden a estos marcos modificados tanto normativa como fiscalmente que

¹ Estudiante de la maestría en Sociología Política del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Líneas de investigación: Política social, evaluación de programas sociales y soberanía alimentaria. Correo electrónico: xanatlapco@gmail.com

han permitido ampliar la participación e incorporar actores privados a la prestación de servicios.

A continuación, se expondrá una propuesta de estudio a estos cambios a partir de la acción pública y la gobernanza en redes como resultados del adelgazamiento del Estado y la apertura que han permeado en la creación de diversos esquemas colaborativos.

Asimismo, se ejemplifica esta situación con el caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre, que en 2013 incorporó diversas formas de alianzas estratégicas público privadas en la búsqueda por ampliar el alcance y la atención a la pobreza.

La importancia de este estudio radica en conocer qué motiva a estos nuevos actores a sumarse a las tareas de combate a la pobreza, cómo se decide quienes entran y bajo qué esquemas de colaboración lo hacen. Esta ponencia no ofrecerá respuesta a todas las preguntas planteadas ya que la investigación no ha sido terminada; sin embargo, se propone hacer la exposición de la importancia de estudiar estas nuevas formas de colaboración y cómo serán sus implicaciones directas en la política social y el combate a la pobreza en México.

Del adelgazamiento del Estado a la pobreza como problema global

La apertura hacia la colaboración público privada no es un tema nuevo en la agenda pública, ha venido abriéndose espacio en las últimas décadas a partir de cambios en la normatividad y el modelo económico.

La participación del sector privado se ha extendido a partir de un programa de reformas estructurales, impulsado hace ya varias décadas, con la finalidad de aumentar la eficiencia de la economía, a partir de demandas del mercado y priorizando la apertura al capital internacional y a la competencia (Villagómez, 1995). Durante el tiempo del Estado nacionalista en México, se fijaron salarios mínimos, se controlaron precios y se subsidiaron bienes básicos; sin embargo, esto cambió a nivel internacional a partir del Consenso de Washington. Desde entonces los Estados dejaron de poner límites al mercado y de solucionar los problemas económicos que los aquejaban.

Las recomendaciones para América Latina, provenientes del Banco Mundial (BM) y adoptadas en 1997, establecían que el Estado debía limitar su intervención en el mercado bajo el argumento de no frenar el crecimiento económico sino de asumir un papel generador de políticas auxiliares para los pobres extremos, que les permitiera participar en la lógica de mercado y no

alterar la oferta y la demanda de servicios y mercancía (Arizmedi y Boltvinik, 2007: 48).

Con la mira en estas situaciones, se explica que la tendencia de la privatización se observa en todos los servicios sociales. Stahl (1994) sostiene que la reducción de estos servicios se alinea las exigencias del ajuste estructural económico, donde las acciones derivadas de la política social no buscan eliminar las causas de la pobreza ya que su diseño no responde a la redistribución de la renta o a la generación de empleos de calidad y productivos, sino que las reformas económicas han permitido aumentar la concentración del capital.

La pregunta lógica para esta secuencias es cómo y bajo qué esquemas se incorporaron empresas privadas para el combate de la pobreza, ¿qué cambió para su inclusión explícita en 2013?

Mientras que, en el caso de la atención a la pobreza, se ha mantenido el control central en la federación, en 2007 las Reglas de Operación no establecían el enlace municipal, la forma en que se ha manejado esta situación es que el gobierno federal diseña, ejecuta y financia la operación de su estrategia de combate a la pobreza y delega algunas funciones a los actores locales sin posibilidad de incidir en las etapas de formulación y diseño de la política social (Cogco, Rodríguez y Pérez, 2010).

Sin embargo, la cuestión de la redistribución era una de las grandes promesas de la democracia, Guillén y Ordóñez (2014) sostienen que, si el objetivo de la democracia es mejorar la calidad de vida de la población, esta forma de organización política no ha contribuido como se esperaba en la disminución de la pobreza y el goce pleno de los derechos sociales. De esta manera, el Estado no ha provisto los servicios de manera equitativa para toda la sociedad.

Pero el problema no es nuevo y su atención ha sido arrastrada en las últimas décadas. Por ejemplo, la era de la globalización prometía el desarrollo económico, sin embargo, Arizmendi y Boltvinik (2007), explican que, a partir de la década de los ochenta los organismos internacionales posicionaron a la pobreza como una prioridad estratégica de acción; por lo tanto, los programas sociales son producto de una configuración neoliberal, que no busca dar solución y erradicar las causas que generan la pobreza, sino que centran su función en complementar el modelo económico y hacer una contención de la pobreza de forma estratégica en función de las necesidades económicas.

Se observa entonces que la pobreza es un problema generalizado, establecido como

prioritario y que ha cobrado mayor relevancia con el avance del capitalismo. Más allá de que la globalización trajera abundancia y riqueza, se ha ocasionado un efecto social depredatorio, que ha generado un debilitamiento en las funciones del Estado como neutralizador y que antepone el mercado como pauta primordial ante las decisiones esenciales que delinear las políticas de un país (Arizmedi y Boltvinik, 2007).

Visto desde esta perspectiva, la pobreza es un problema que ha evolucionado no de manera espontánea sino a partir de una serie de factores globales que guardan relación directa con la economía mundial.

Cabrero (2005) explica que a partir de los ajustes que se generaron por recomendación de los organismos internacionales, se produjo una crisis económica en América Latina que dejó ver que el problema en la región no sólo provenía de un Estado benefactor y paternalista y que, al contrario, esto permitía canalizar las desigualdades sociales e integrar a toda la población a un proyecto social.

De acuerdo con Sotolli (2000), los programas de estabilización y ajuste estructural impulsados a mediados de la década de 1980 en América Latina respondían a la necesidad de subsanar los costos sociales de las medidas económicas e hicieron evidente la necesidad de atender a los grupos más afectados. Las medidas adoptadas modificaron la relación del Estado con la sociedad civil, esta reforma estatal dio pie al rediseño institucional de las políticas sociales, que a partir de la introducción de los conceptos como descentralización, focalización y privatización sirvieron para reorientar la acción pública.

Con el Consenso de Washington, los organismos internacionales renegociaron las deudas externas de los países de América Latina y promovieron la privatización de empresas públicas, la aplicación de instrumentos de reducción del déficit fiscal, el impulso a la apertura comercial y la liberalización de la economía flexibilizando el mercado de trabajo; con esto se buscaba separar las cuestiones económicas del sistema político, que hasta entonces habían estado fusionados. (Cabrero, 2005).

Resulta importante entender que la atención de la pobreza está supeditada a la política económica, que si bien, existe la necesidad política de atender los efectos que la crisis ha dejado, el impulso de las privatizaciones no generó las condiciones que permitirían al Estado transformarse en garante de equidad (Boltvinik, 1997). Que hablar de pobreza es abordar un tema

problemático a nivel mundial, Murillo (2007) argumenta que la pobreza ha sido utilizada como instrumento que permite justificar las reformas de Estado que promueven transformaciones institucionales para arraigar la dependencia económica a nivel mundial.

El BM ha señalado que la pobreza es generadora de violencia, ilegalidad y desigualdad, factores que ponen en riesgo el estado de derecho y la propiedad privada (Murillo, 2007). Estos argumentos han permitido que los organismos internacionales justifiquen la lucha generalizada contra la pobreza y la posicionen como tema prioritario de atención mundial.

A partir de la década de 1990, en los países de América Latina, se incorporaron políticas monetaristas que orillaron a la reducción del Estado de bienestar y se propició el cobro por los servicios sociales que antes estaban subsidiados, se disminuyó la protección laboral y se aplicaron programas de estabilización, ajuste y cambio estructural como recomendación por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el BM; la propagación de estas medidas en la región generaron una profundización de la desigualdad económica y social, la pobreza y marginación que dieron lugar al deterioro del nivel de bienestar social (Hernández, 2001).

Por ello, se reorientó el papel del Estado como regulador económico atendiendo los efectos sociales del ajuste, concentrando más recursos en las políticas sociales, para las cuales se han otorgado diversos créditos internacionales (Cabrero, 2005).

Las recomendaciones que se instauraron a partir del Consenso de Washington promovieron las transformaciones políticas que propiciaran la desregulación y la liberalización de la economía en América Latina (Murillo, 2007). Así, el Estado ha ido disminuyendo su participación como ente garante de derechos sociales y ha pasado a ser un moderador económico, circunscribiéndose dentro de un ajuste estructural que se ha extendido a nivel global.

Estos cambios y modificaciones que han tenido lugar en las tareas estatales se ven reflejadas en la prestación de servicios y el deterioro de la economía que ha afectado a toda la población, pero de manera desmedida ha puesto a más personas en situación de pobreza. Por lo tanto, la atención a esta condición no ha quedado fuera del ajuste estructural y se han buscado formas de atención que no dependan de forma general por el Estado.

De la acción pública y gobernanza

La acción pública ha permitido estudiar la relación que se establece entre actores públicos y

privados que resulta fundamental para el análisis de las políticas públicas. La acción pública es la relación entre diversos actores sociales y políticos, donde el Estado es uno más de éstos que comparten o contrarían intereses y perspectivas en una sociedad civil pluralizada.

Al ser un enfoque diverso, propicia el entendimiento a partir de la intencionalidad de las acciones, las condiciones y el contexto que genera restricciones y oportunidades del entorno (Cabrero, 2005). Es por ello que el análisis de la acción pública debe incorporarse en los paradigmas de las ciencias sociales para el estudio y entendimiento de las transformaciones del Estado (Lascoumes y Le Galès, 2014).

Los límites entre lo público y lo privado han sido renegociados en los sistemas políticos actuales, se han reestructurado las funciones tradicionales de actores gubernamentales y privados localizando así que existen gobiernos que aplican criterios del sector privado y también, empresas que centran gran parte de sus esfuerzos en la responsabilidad social, estos fenómenos son síntomas de la renegociación de la frontera entre el Estado y la sociedad (Porras, 2012).

Lascoumes y Le Galès (2014) explican que la acción pública es un conjunto de normas formalizadas basadas en la ley, explican que, en un Estado de derecho, las acciones estatales están supeditadas a un interés general normado por una constitución, éste interés es el que legitima la acción pública y se define, en primera instancia, a partir de cuestiones de seguridad pública como el orden y la seguridad de las personas y de la propiedad privada.

Contrario a la visión clásica de las políticas públicas, que eran vistas como un fenómeno cíclico y ordenado, Lascoumes y Le Galès (2014), explican que la acción pública permite abordarlas a partir de una constante reestructuración de la interacción con diversos actores que buscan la resolución de un problema, el ajuste de sus intereses, la redistribución de recursos y subsanar desigualdades. El análisis basado en la acción pública contempla múltiples procesos y actores.

La historia de la región latinoamericana ilustra que, para el estudio de la acción pública, es necesario considerar siempre un escenario de transformación intensa, de incertidumbre que es propia de cualquier acción individual y colectiva y la inestabilidad institucional que genera un contexto turbulento y de movilidad permanente (Cabrero. 2005).

Bajo esta lógica de incorporación de actores a la acción pública, la gobernanza promueve que el ejercicio de gobernar se ejerza a partir de un mayor grado de cooperación, lo que

permitiría, en principio, alcanzar mejores resultados.

La gobernanza en redes refiere a un proceso horizontal que implica la cooperación, complementariedad y acuerdo entre organizaciones independientes con capacidad de toma de decisiones y autonomía; estas redes se componen con actores que cuentan con un tipo de recursos que el otro necesita (Ysa Figueras, Padrós Castellón, & Saz Carranza, 2008).

Entonces, la gobernanza debe ser vista como un modelo de relación entre el gobierno y la sociedad, como una alternativa para el Estado jerárquico a través de la cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de organizaciones privadas en la elaboración de políticas públicas (Mayntz, 2001). Así, la gobernanza es un tipo de acción pública establecida a partir de redes formadas por actores gubernamentales y no gubernamentales desde las cuales se diseñan, implementa o evalúan procesos de política pública (Porras, 2012).

Allí donde se desarrollan redes de políticas, el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad, en las redes de políticas, el Estado y la sociedad civil se acoplan de manera flexible y la interacción dentro de este tipo de redes produce un consenso negociado que facilita la formación de una política (Mayntz, 2001).

Como explica (Cabrero, 2005), se debe entender la acción pública como proceso en construcción permanente, en donde los límites entre lo público y lo privado han estado en constante modificación. De esta forma, se puede explicar que la gobernanza es un tipo de acción pública que involucra diversos actores y se les puede estudiar desde su lugar en varios círculos de interacción.

La acción pública permite entonces hacer un análisis amplio de las transformaciones que ha tenido el Estado en las últimas décadas, dentro de las cuales diversos actores se han sumado a las tareas que antes sólo eran de competencia estatal pero que con el fomento a la participación se ha ido abriendo camino a la colaboración.

Tanto la acción pública como la gobernanza son conceptos que permiten el análisis a partir de una visión plural en donde conviven múltiples actores para la resolución de problemas públicos. De esta forma, las APPs están fundadas en la gobernanza moderna, donde se instrumentan diferentes sectores para participar en tareas que en el pasado eran exclusivas del sector público.

Al ser una fórmula de colaboración de la gobernanza que se han sumado al diseño y ejecución de políticas públicas a partir de la colaboración entre actores públicos y del sector privado, para su funcionamiento se establecen acuerdos institucionales que les permita movilizar recursos para crear relaciones de responsabilidad y fomentar el diálogo y cooperación entre sectores (Ysa Figueras, Padrós Castellón, & Saz Carranza, 2008).

A partir de ello, la gobernanza plantea que, al existir diversos actores de distintos sectores de la sociedad, estos deben juntar esfuerzos en la búsqueda de resolución de problemas de carácter público. Así, Araya y Pliscoff (2012), explican que las APPs son parte de la innovación internacional que promueven el uso de diversos dispositivos formales para buscar la resolución de los problemas que aquejan a la sociedad, que a partir de acuerdos institucionales se compaginan acciones entre públicos y privados para lograr objetivos en donde ambas partes saldrán beneficiadas.

Las Asociaciones Público Privadas

Las Asociaciones Público Privadas (APPs), son acuerdos de colaboración entre el sector público y privado que permiten alcanzar ciertos objetivos específicos, y donde el gobierno junto con actores privados se hacen socios para la producción y provisión de servicios, permitiendo mejorar la relación entre la calidad y el precio de los bienes (Alborta, Stevenson y Triana, 2011).

La Ley de Asociaciones Público Privadas (DOF, 2012) en su artículo 2 establece que:

“Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, entre instancias del sector público y del sector privado, para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final y en los que se utilice infraestructura proporcionada total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país”. (DOF, 2012).

Las APPs han sido creadas a partir de un marco legal intermedio, donde se mantiene el control del Estado en la provisión del servicio, pero se suma la participación del sector privado. El contrato que se establece entre ambos actores formaliza la relación para definir el papel que

cada sector desempeñará y la forma en que se administrarán los recursos, riesgos y beneficios (Sada y Sada, 2014).

Cepal (2017) explica que se establece un contrato a largo plazo en donde la parte privada asume un riesgo significativo de la gestión y se vincula la remuneración del agente privado a la ejecución de sus funciones. A partir de estos esquemas la colaboración ha evolucionado y se ha insertado en espacios que antes no era posible. La creación de las APPs es una alternativa que permite impulsar una estrategia que involucra diversos actores del sector público y privado.

Estas asociaciones son el resultado de progresivas transformaciones en la economía mundial, debido a que las reformas estructurales han tenido como resultado una reestructuración de tareas que antes sólo eran responsabilidad del Estado y que, a partir de la incertidumbre económica, el crecimiento de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión social han derivado en un crecimiento lento del comercio mundial (Sada y Sada, 2014; Bárcenas, 2017).

Existen dos grandes tipos de Asociaciones: i) de ámbito general y político, donde se diseñan acuerdos para el impulso de políticas para el desarrollo de un grupo de países o una región; y ii) las asociaciones productivas, que se dirigen a un espacio específico para proveer de infraestructura, bienes o servicios públicos como salud, educación, servicios carcelarios, entre otros (Cepal, 2017; Sada y Sada, 2014).

Las APPs han demostrado tener tanto beneficios como complicaciones en los proyectos que han tenido lugar. Por una parte, Alborta, Stevenson y Triana (2011) señalan como beneficios de las APPs la capacidad de otorgar servicios de mejor calidad, en menor tiempo y costo, basados en una gestión eficiente de riesgos y en la posibilidad de incorporar innovación tecnológica.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados. (2016) en su documento: Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas, señala que las APPs no son una solución “mágica”, guardan en si un proceso complejo que requiere de habilidades especializadas, una gerencia pública integral de los proyectos, la capacidad del gobierno para hacer una planeación presupuestal responsable que no genere un obstáculo para las finanzas públicas (CEFP, 2016).

Algunas ventajas de las APPs se pueden ligar con la aceleración en la provisión de infraestructura, la implementación en menos tiempo, reducción de costos de operación y mantenimiento, distribución del riesgo, incentivos a la empresa privada para mejorar

administración y mejor calidad en los servicios, mayor aprovechamiento de activos y mejor gerencia del gobierno (CEFP, 2016).

La intervención a partir de las APPs supone una ayuda al mejoramiento de infraestructura, estimulando el crecimiento económico que eventualmente también llega al alcance de los pobres, no obstante, esta atención de la pobreza no se genera de forma directa, se debe asegurar que los resultados de los proyectos en verdad lleguen a los pobres (BM, 2015).

La atención de la pobreza por parte de las APPs se puede dar de diversas formas, por ejemplo, creando empleos que respondan a criterios geográficos, aumentando cobertura de servicios básicos, provisión de servicios en un área pobre a cambio del derecho a presar servicios en un área más próspera estableciendo estándares de servicio (BM, 2015). Estos alcances de la APP pueden localizarse en el diseño de los proyectos y su implementación.

Prato (2017) problematiza la promoción de las APPs explicando que hay una confusión y disolución de los límites entre lo público y lo privado, los cuales no son fijos y se redefinen ya que la concepción de los bienes públicos y la privatización a partir de la mercantilización ha modificado esta relación. El incremento en la participación del sector privado en las políticas públicas supone nuevos desafíos para la protección del interés público dentro de los marcos de las APPs, cuidando la superposición de los intereses públicos y privados. Por ello, debe priorizarse la integridad y cuidar los problemas que puedan surgir por conflicto de intereses.

De la misma manera, también existen organismos como la Corporación Financiera Internacional que otorga financiamientos al sector privado para impulsar proyectos (Cruz, 2016), esto fortalece el discurso generalizado sobre la necesidad de otorgar a diversos actores privados la responsabilidad de fomentar el desarrollo sin importar que esto adelgace las funciones del sector público.

Por su parte, el Banco Mundial y el BID han impulsado, en América Latina y el Caribe, la liberalización del comercio y la inversión del sector privado para la privatización de las industrias nacionales; así, el modelo de APPs es una estrategia política diferente que permite repartir funciones para la provisión de bienes y servicios y mantener la responsabilidad legal e institucional de los mismos (Cruz, 2016).

En su caso, México fue de los primeros países, a finales de la década de los ochenta, en comenzar a generar las reformas necesarias para permitir la incorporación de las APPs en los

marcos legales para su uso en diversos sectores económicos (Cepal, 2017).

Sin embargo, La Ley de Asociaciones Público Privadas, fue publicada hasta el 16 de enero de 2012, en la cual se establece que los proyectos entre instancias públicas y privadas son para aumentar la inversión y el bienestar social. En la reforma a la Ley del 21 de abril de 2016, se enuncia la creación del Fondo para Inversiones y Desarrollo Tecnológico dentro de la Ley de Ciencia y Tecnología, a fin de realizar asignaciones presupuestales anuales para cumplir con los objetivos de las APPs (DOF, 2016).

Las APPs se han desarrollado como una forma de participación del sector privado en tareas de cooperación para impulsar incentivos de crecimiento económico que permitan la reducción de la pobreza (Ramiro, 2012). De esta forma, se han creado los instrumentos legales necesarios para que el sector privado participe en acciones que originalmente eran responsabilidad del Estado.

Las APPs tienen un gran reto para poder cumplir con la exigencia social sobre transparencia en la asignación de recursos destinada a cada proyecto; diversos actos de corrupción ocurridos en varios países han señalado la importancia de la supervisión y rendición de cuentas.

A partir de lo enunciado con anterioridad sobre la revisión de las prioridades de los organismos globales, se puede señalar la importancia que cobra el combate a la pobreza en el cumplimiento de los ODS. De esta forma, se reconoce como prioritario la atención a este problema; sin embargo, se debe hacer énfasis en la relación de las empresas con las políticas públicas y las alianzas que de éstas derivan para buscar erradicar la pobreza (Ramiro, 2012).

La justificación de la participación del sector privado en tareas de combate a la pobreza se deriva de las agendas internacionales que establecen tiempos de acción a largo plazo, a las cuales también se han sumado como parte del discurso de la RSE, como una forma de integrar sus actividades con la sociedad (Ramiro, 2012).

Por otra parte, la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) ha sido un instrumento importante en la forma que las empresas privadas se han vinculado a las tareas del desarrollo. Ramiro (2012) establece que la lucha contra la pobreza se ha situado también como prioridad del sector privado como parte del impulso de la RSE a partir de la reconfiguración de su relación con la sociedad como una forma importante de ampliar su alcance mercantil. Así, se genera que los

pobres también se conviertan en miembros activos del mercado.

Si bien la RSE le ha permitido al sector privado impulsar una visión de compromiso social por parte de las empresas, las empresas transnacionales no sólo son vistas como creadoras de riqueza y bienes y servicios; la concepción como agentes de la globalización y su relación con la pobreza por los bajos salarios y los efectos que esto genera ha permeado de forma negativa al reconocer que estas mismas empresas generan un deterioro medioambiental y están inmersas en problemas de corrupción e irresponsabilidad social (Domínguez Martín, 2012, págs. 76-77).

De esta forma, Domínguez (2012) hace un rastreo de la participación de empresas transnacionales que va desde la Responsabilidad Social Empresarial hasta su papel como líderes del progreso social que les permite incluir a la población que ha sido excluida de la dinámica del mercado mundial. Bajo esta lógica se concibe a los pobres como clientes a los que se debe ayudar a mejorar su vida satisfaciendo sus necesidades por encima del nivel mínimo aceptable ajustando costos, calidad, sostenibilidad y beneficios.

La incorporación del sector privado en la lucha contra la pobreza no responde únicamente a intereses altruistas, las empresas son las primeras interesadas en el desarrollo porque éste es bueno para ellas mismas al impulsar un mejor contexto legal, social y económico que permite reducir riesgos para las empresas como contar con mano de obra en mejores condiciones que a la vez logre ser más productiva. Por ello, las grandes empresas han buscado sumarse a la lucha contra la pobreza, maximizando su contribución y ser parte de la solución de un problema que les aqueja directamente (Domínguez, 2012).

El Pacto Mundial es una iniciativa de la ONU para promover la ciudadanía corporativa que permita a las empresas privadas involucrarse en cuestiones sociales y medioambientales (PNUD, 2005). Las empresas crean empleos lo cual contribuye al desarrollo social. Las empresas al influir en el desarrollo generan las condiciones previas para hacer negocios al crear mercados estables y mejorar la gestión del riesgo.

El lanzamiento del Pacto Mundial como parte de la promoción de la ciudadanía corporativa global, para la promoción de la colaboración del sector privado en tareas del desarrollo que a partir de la RSE se recomendaba un código de conducta que incluía medidas en cuanto a las condiciones laborales, derechos humanos y medio ambiente (Domínguez, 2012).

Así, las APPs se han consolidado como un instrumento de cooperación voluntaria entre

sectores que funciona en contextos de fallo de mercado o de gobernanza y debilidad de infraestructuras para proveer de bienes y servicios básicos para asegurar la vida digna de las personas; los objetivos de la APP se alinean con el servicio que generan y los socios que la integran. De esta forma, las empresas han utilizado este marco normativo para fortalecer la gobernanza (Domínguez, 2012).

Durante la última década, las empresas han incorporado a su discurso los conceptos de los organismos internacionales para legitimar su participación, se ha buscado crear una fórmula que empate los objetivos empresariales con los institucionales generando negocios inclusivos que buscan integrar al mercado a los sectores empobrecidos, las APPs han permitido incorporar a la agenda del desarrollo a grandes empresas (Ramiro, 2012).

A partir de esta concepción, se ha normalizado la incorporación del sector privado permitiendo su participación en el debate público ya que éste tiene repercusiones directas en los negocios de los países en desarrollo (PNUD, 2005). De esta forma, se han impulsado diversas medidas desde los organismos internacionales que promueven la injerencia de las empresas privadas en temas de superación de la pobreza que buscan no sólo contribuir al desarrollo sino asegurar la rentabilidad de sus transacciones económicas (PNUD, 2005).

En el marco de la cooperación para el desarrollo, las APPs son un instrumento que no sólo facilitan la privatización de las políticas encaminadas a la justicia social, sino que reafirman el discurso de considerar a las transnacionales como actores fundamentales en el combate a la pobreza desplazando los objetivos de las políticas públicas hacia la rentabilidad del mundo empresarial (Pérez, 2012).

Cuando el sector privado se suma a las políticas de cooperación para el desarrollo, se formaliza mediante las APPs la entrada de empresas transnacionales como actor principal en la lucha contra la pobreza bajo el discurso de la RSE. En este sentido, el Pacto Mundial, establecido por la ONU, impulsó la idea del protagonismo del sector empresarial en el cumplimiento de los ODM. A partir de ello, no sólo se promueve la privatización de servicios, sino que se les otorga un valor social como agentes del desarrollo que respalda sus acciones (Pérez, 2012).

Ramiro (2012) argumenta que las APPs se encuentran al servicio de la mercantilización de sectores importantes para el desarrollo social y la difusión de la ideología de mercado a través de una educación para el desarrollo. Que como se explica en el documento del Pacto Mundial:

“cuando la pobreza disminuye, el poder adquisitivo aumenta y los mercados y sociedades donde operan las empresas se vuelven más estables. Las empresas que emprenden iniciativas para fomentar el desarrollo están contribuyendo a garantizar la existencia de una mano de obra más saludable y dinámica, mientras que demuestran que las empresas pueden ser parte de la solución para los problemas globales.” (PNUD, 2005, pág. 33)

Bajo esta concepción, se incluye a los pobres como nuevos clientes potenciales a partir de marcos que suman a los actores “de arriba” en las APPs construyendo un poder de compra por medio de la consolidación de nuevos espacios de comercio que se extienden en diversos países en desarrollo.

Las Asociaciones Público Privadas y la Cruzada Nacional Contra el Hambre

La Cruzada se lanzó en 2013 como el programa de política social más importante del sexenio de Enrique Peña Nieto. Se estableció como una estrategia de inclusión y bienestar social, y que su implementación debía estar impulsada por un proceso participativo para conjuntar esfuerzos y recursos de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de los sectores público, social y privado y de organismos e instituciones internacionales para el cumplimiento de sus objetivos, principalmente encaminados a combatir el hambre, desnutrición y pobreza multidimensional extrema (DOF, 2013).

A partir de ello, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) firmó convenios de colaboración con empresas privadas como Pepsico, Nestlé, Un Kilo de Ayuda A.C., la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales A.C. (ANTAD), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos (CONCANACO), Cruz Roja Mexicana y diversos convenios con gobiernos locales y universidades públicas de la República Mexicana para desempeñar funciones, relacionadas con el Programa Sin Hambre, que van desde la difusión de información, combatir la desnutrición, creación de proyectos productivos y asegurar la disponibilidad física de alimentos. De esta manera, se establecen las alianzas público privadas para la atención de problemas sociales y se involucra a diferentes actores en las acciones de combate a la pobreza.

En el convenio establecido con la empresa Pepsico se puede leer en el artículo uno lo

siguiente: “contribuir a garantizar la seguridad alimentaria y hacerla accesible a través de productos nutritivos a la población en situación de pobreza y pobreza extrema... a) Coadyuvar en los avances científicos de productos alimentarios que contribuyan a combatir la desnutrición. b) Apoyar en el desarrollo de proyectos productivos sustentables en las comunidades en pobreza y pobreza extrema. c) Apoyar la donación de productos nutritivos que ‘PEPSICO’ realice a otras organizaciones de la sociedad civil participantes en la Cruzada.”

En el caso del convenio con Nestlé, se establece el “desarrollo y organización de proyectos productivos con el propósito de contribuir a mejorar la disponibilidad física de alimentos accesibles a la población en situación de pobreza y pobreza extrema”. Posteriormente, se enlistan, en el documento, diversos proyectos productivos como Mujeres Emprendedoras, Proyecto Productivo en el Campo que estipula impartir cursos para la capacitación de producción de café en Guerrero y de leche en Veracruz, así como cursos de cocina denominado ‘Mi Dulce Negocio’ dirigido a mujeres de las comunidades beneficiarias del programa.

Este tipo de convenios en el marco de la Cruzada contra el Hambre, deja ver la incorporación de empresas privadas en estrategias de combate a la pobreza, como se ha hecho antes en temas de infraestructura o servicios públicos. Dado esos casos, también en este nuevo panorama las empresas asumen responsabilidades públicas, gestionan recursos y administran riesgos relacionados con la pobreza.

Los convenios marcaban su inicio en abril de 2013, cada uno señalaba distintas actividades que se realizarían y se estipulaba que para su correcto funcionamiento se instrumentarían las alianzas estratégicas público privadas que fuesen necesarias con la finalidad de cumplir sus objetivos. Cada convenio tenía actividades señaladas a realizar por cada empresa, en algunos casos los convenios fueron renovados en el 2014 y 2015 como fue el caso de Un Kilo de Ayuda.

De manera oficial no se dio a conocer si los convenios han seguido funcionando y si cumplieron sus objetivos a partir de su establecimiento. Sin embargo, esto constituyó una forma de colaboración público privada que buscaba atender de una forma distinta el combate a la pobreza.

Conclusión

El interés de realizar el análisis de las APPs a través de la Cruzada se debe a que es una estrategia que reúne esfuerzo de múltiples programas presupuestales y acciones de gobierno de los tres órdenes con el fin de abordar una misma problemática multidimensional. En la teoría, abordar una problemática de esta naturaleza es muy complicado y requiere de un diseño complejo con una cantidad extensa de estrategias, por ello es importante conocer las acciones de la Cruzada y si estas mismas contribuyen de manera sustancial al cumplimiento de sus objetivos de diseño.

Como se describió antes, las APPs responden a un tipo de gobernanza que ha abierto camino en la acción pública para la pluralización de los actores en servicios sociales, sin embargo queda reflexionar sobre los intereses que impulsan a las empresas a sumarse a tareas de combate a la pobreza. Al tomar a la Cruzada como primer ejemplo de esta inclusión en combate a la pobreza, ¿son las APPs una solución viable para incluir actores en las tareas que desempeñaba el Estado? En un mundo globalizado y de mercados liberados, ¿Quién debe dar atención a las personas en pobreza?

Bibliografía

- Alborta R. Guillermo; Stevenson, Claudia; Triana, Sergio (2011) Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios. Una visión hacia el futuro. Banco Interamericano de Desarrollo, división de Mercados de Capital e Instituciones Financieras. Documento de Debate #IDB-DP-195. Noviembre 2011
- Araya, J. P., & Pliscoff V, C. (2012). Las Alianzas público privadas como gatilladoras de innovación en las organizaciones públicas: Reflexiones a partir de la situación chilena. Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública, 173-198.
- Arizmendi, Luis; Boltvinik, Julio. (2007) Autodeterminación como condición de desarrollo en la era de mundialización de la pobreza. Revista Mundo Siglo XXI pp. 32-53. El Colegio de México, México, Distrito Federal. México. ISSN 1870-2872
- Bárceñas, Alicia. (2017) Presentación ejecutiva: Asociaciones público privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla.
- BM (2015) Support to Public-Private Partnerships: Lessons from Experience in Client Countries.

https://elibrary.worldbank.org/doi/full/10.1596/978-1-4648-0630-8_ch1

Boltvinik, Julio (2013) Evolución de la pobreza y la estratificación social en México y el Distrito Federal 1992-2010. Valoración crítica de las metodologías de medición y las fuentes de información. (con la colaboración de Araceli Damián, Miguel Calderón, Alejandro Marín, Martha Elva Gómez, Héctor Figueroa y Luis Ángel Tellez), Evalúa DF, marzo 2013.

_____ (1997) Diversas visiones sobre la pobreza en México. Factores determinantes. Política y Cultura, núm. 8, primavera 1997, pp. 115-135. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco. Distrito Federal, México.
<http://www.redalyc.org/pdf/267/26700806.pdf>

Cabrero, E. (2005) Acción pública y desarrollo local. FCE: México

CEFP (2016) Las Asociaciones Público Privadas como Alternativa de Financiamiento para las Entidades Federativas. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados.

CEPAL (2017) Asociaciones público privadas como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamérica. Documento elaborado para la XVI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla. San José, Costa Rica, 28 y 29 de marzo de 2017.

Cogco Calderón, Adolfo Rogelio; Rodríguez Vargas, Miriam; Pérez Cruz, Jorge (2010) Un análisis de la Política Social en México a través de los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social y su relación con la descentralización de funciones: una mirada desde lo local. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año V, No. 9. Enero-junio de 2010. pp. 1-35. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México. www.uia/iberoforum

Cruz, David (2016) Asociaciones Público-Privadas desde la Banca Multilateral. Implementación en América Latina, Parte II. Asociación Ambiente y Sociedad, Bogotá, Colombia, mayo de 2016

DOF (2013) Decreto por el que se establece el Sistema Nacional para la Cruzada contra el Hambre.

_____ (2012) Ley de Asociaciones Público Privadas.

Domínguez Martín, R. (2012). La Responsabilidad Social Global Empresarial (RSGE): el sector privado y la lucha contra la pobreza. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 59-

93.

- Guillén López, Tonatiuh; Ordóñez Barba, Gerardo (2014) Dimensiones y desafíos de la pobreza en México. En: Desafíos de la pobreza para la agenda del desarrollo de México, coords.: Guillén López, Tonatiuh y Ordóñez Barba, Gerardo. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte; México, D.F.: El Colegio de México: Red de Colegios y Centros de Investigación. pp. 9-30
- Hernández Laos, Enrique (2001) Retos para la medición de la pobreza en México. Revista Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior. Vol, 51, Núm. 10, octubre 2001. ISSN-0185-0601
- Lascoumes, Pierre y Le Gales, Patrick (2014) Sociología de la Acción Pública. El Colegio de México: México.
- Mayntz, R. (2001) El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD Reforma y Democracia, octubre 2001.
- Murillo, Susana (2007) Naturalización de la pobreza y la desigualdad. Efectos políticos y subjetivos de las estrategias del Banco Mundial. La revista del CCC, septiembre 2007, no. 1. ISSN 1851-3263
- Pérez, S. M. (2012). Alianzas Público-Privadas. Observatorio de Multinacionales en América Latina. Obtenido de <http://omal.info/spip.php?article4810>
- PNUD. (2005). Implementando el Pacto Mundial.
- Porras, F. (2012). Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México. México: Instituto Mora.
- Prato, Stefano (2017) Means of implementation or means of appropriation. http://www.socialwatch.org/sites/default/files/Spotlight2017_2_17_Prato.pdf
- Ramiro, P. (2012). Alianzas público-privadas para el desarrollo: RSC y relaciones ONGD-empresas. Oñati Socio-legal Series, 196-210. Obtenido de <http://ssrn.com/abstract=2083467>
- Sada Correa, Heidi; Sada Correa, Ingrid. (2014) Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público – privadas en México. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año IX, No. 117. Enero-junio de 2014 pp. 28-72. ISSN: 2007-0675. Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México.

- Sotolli, Susana (2000). “La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia”. En *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 62. No. 4, pp. 43- 65
- Stahl, Karin (1994) *Política Social en América Latina. La privatización de la crisis*. Nueva Sociedad No. 131 mayo-junio, pp. 48-71.
- Villagómez, Alejandro (1995) *Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México*. *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre de 1995.