



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
POSGRADO EN DERECHO  
FACULTAD DE DERECHO**

**ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DE LAS ASOCIACIONES  
PÚBLICO-PRIVADAS PARA DETORNAR LAS ECONOMÍAS  
REGIONALES DE MÉXICO. ESTUDIO COMPARADO.**

**Tesis.**

Que para optar por el grado de:

**Doctor en Derecho**

Presenta:

**Simón Levy Dabbah**

Tutores:

**Dr. Eduardo Luis Feher Trenchiner**

**Dr. Alfonso T. Muñoz de Cote Otero**

**Dr. Cesar B. Callejas Hernández**

**Facultad de Derecho.**

**México D.F. Junio 2015**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*Al Ser Universal*

*Al Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa,  
Jefe de Gobierno del Distrito Federal  
con lealtad y agradecimiento permanente.*

*A mi familia por la palabra que nos une y nos mueve: amor.*

*Porque la filosofía se transforma en valores y éstos en acciones,  
Al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, al Lic. Andrés Manuel López Obrador, a  
la Maestra Ifigenia Martínez por su inspiración para superarme con la conciencia  
de lo que significa no solo ser para uno mismo sino servir para que la justicia  
social y las oportunidades lleguen a todos por igual, en particular a los que menos  
tienen.*

*Al Lic. Fausto Galván Escobar.*

*Al Mtro. José Ramón Amieva Galvez.*

*Al Dr. Manuel Granados Covarrubias.*

*A Adolfo Hellmund, por la visión del progreso económico con equidad.*

*Agradezco a Leonardo González Ross y Carlos Guzmán Magaña por su apoyo  
incondicional.*

*A todo el equipo de trabajo de PROCDMX por la pasión de superar la adversidad.*

*Al Dr. Eduardo Luis Feher, Al Dr. Alfonso T. Muñoz de Cote Otero y al Dr. César  
Benedicto Callejas.*

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

*Crecer sin deudas:  
Del Estado recaudador al Estado generador de riqueza.*

El estudio sobre la relevancia de la Rectoría de Estado en nuestra trayectoria profesional comenzó desde la redacción de la tesis de Licenciatura titulada “*La Transnacionalización jurídica y económica frente al Estado nacional*” (Facultad de Derecho, UNAM, noviembre de 2002).

Desde aquel entonces analizábamos que frente a la globalización económico-financiera y el liberalismo político de los últimos 15 años del siglo XX y los primeros 15 del siglo XXI hicieron del uso primordialmente del capital privado, de los empréstitos internacionales y la emisión de deuda estatal, las nuevas opciones para financiar el desarrollo derivado de las frecuentes crisis económicas a las que México se enfrentó.

Eduardo Galeano afirmaba “. . .el poder es como un violín. Se toma con la izquierda y se toca con la derecha” y en México en la búsqueda por estabilizar la situación macroeconómica de nuestro país, convivimos entre los ortodoxos del liberalismo económico y entre un naciente gobierno social que al tiempo que concesionaba gratuitamente bienes públicos dogmatizó casi como un sacrilegio la participación privada en el desarrollo rector con el gobierno. Convivimos en los excesos de los límites sin explorar las tonalidades del punto medio.

Una supuesta mayor diversificación de las exportaciones mediante la apertura de nuestro comercio sin una política industrial interna, la tendencia privatizadora para achicar al Estado pero no para incrementar el valor patrimonial de sus activos usando el manejo de los recursos provenientes de las privatizaciones primordial y discrecionalmente en gasto corriente fueron mermando el actuar del Estado mexicano.

El selectivo régimen de consecuencias a cabecillas gremiales para legitimar políticamente a dudosos gobiernos entrantes, el irresponsable manejo del endeudamiento público aunado a los grandes rescates que socializaban a todos los mexicanos deudas privadas por los gobiernos nacionales y subnacionales fueron pasando a segundo término, y de a poco provocaban que la rectoría de Estado se volviera una quimera.

A nivel global, las instituciones económico-financieras supranacionales, las grandes empresas multinacionales y transnacionales que fueron financiando la infraestructura pública veían incrementar su presencia dentro del monopolio de beneficios de la globalización hacia finales del siglo XX. Ya iniciado el Siglo XXI el Capitalismo de Estado asiático representado por paraestatales globales y fondos soberanos que fueron sofisticando su actuar global para salir a invertir, comprar deuda pública o desarrollar obras financiadas discrecionalmente a préstamo y sin inversión de capital de riesgo comprometieron -aún más- la toma de decisiones financieras y económicas del Estado-Nación.

Concretamente -hasta ahora- en México gran parte del desarrollo ha sido financiado con gasto público derivado de emitir deuda pública, de privatizaciones pero no de atraer inversión con la participación del Estado como coinversionista.

Sin embargo, ha sido más la falta de un modelo económico y social propio lo que día con día se compromete la capacidad de acción del Estado. Por nuestro estadio social, hay que decirlo con claridad: los mexicanos a falta de una política industrial y fortalecimiento del mercado interno, salvo casos excepcionales -sobre todo los más necesitados- hemos padecido la globalización en lugar de beneficiarnos. Hemos pasado del lugar 39 del Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial en 2001 al lugar 69 en 2013, retrocedimos 22 lugares en 12 años. Nuestra ubicación en la participación mundial del Producto Interno Bruto pasó del lugar 9 en 2001 al lugar 14 en 2013.

Sorprende que México, al tener 10 Tratados de Libre Comercio con 45 países ha perdido en 12 años el 0.56% de nuestra participación en las exportaciones mundiales (de 2.58 a 2.02, de acuerdo a cifras de la Organización Mundial de Comercio), la participación de exportación por cápita pasó del lugar 51 en 2001 al lugar 65, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional. En 12 años se perdieron 2,175 empresas exportadoras mexicanas.

La pobreza laboral, definida como el porcentaje de la población que no puede acceder a la canasta básica, es una de las características más marcadas de la economía mexicana de los últimos años que incluso a febrero de 2015 se encontraba en su máximo histórico: 43% de los mexicanos no pueden alimentarse con su salario de acuerdo al Semáforo Económico Nacional.

La deuda pública en México desde 2012 a 2015 creció de 9.3 a 15% respecto del Producto Interno Bruto y gran parte del pretexto para el uso de deuda pública ha sido el realizar obras públicas que una buena parte terminan siendo “elefantes blancos”.

De acuerdo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a marzo de 2015 la productividad en el país ha registrado una tasa promedio de -0.6 de 1990 al 2014 y el promedio de crecimiento de la economía mexicana de 1980 a 2013 ha sido de 2.4%.

En este intento por seguir solventando la necesidad de impulsar la capacidad rectora del Estado, uno de las metas más importantes de la presente investigación doctoral es **demostrar que la productividad como el elemento indispensable para provocar crecimiento económico depende de 3 elementos indispensables: la planeación urbana, desarrollo de infraestructura y servicios básicos en zonas geográficas primordialmente con inversión de capital de riesgo y no sólo mediante inversión o gasto público.**

La desigualdad económica nace con la falta de planeación urbana; cuando el interés inmobiliario se vuelve imperial al abdicar el Estado Rector. La ausencia de crecimiento económico cualitativo y cuantitativo se debe a la falta de **vinculación**

**entre la productividad económica y social con el desarrollo urbano estratégico generado por el Estado.** Nos referimos al fomento de la *economía urbana* mediante la planeación con el desarrollo de infraestructura y servicios públicos en regiones que activen la llegada de inversión, empleo y satisfactores que incrementen dicha productividad.

A menor calidad de vida, menor productividad. Mientras un ciudadano tenga que destinar 4 horas de su tiempo a transportarse entre su casa y su trabajo y ello le cueste casi el 20% de su salario, su productividad estará mermada, porque su tiempo para crear, desarrollarse o producir, está destinado en moverse. Sin planeación urbana no pueden mejorarse las condiciones de movilidad, de desarrollo de servicios públicos y de infraestructura.

La economía urbana de acuerdo a James Heilbrun, se entiende como el campo de estudio en el cual se utilizan herramientas analíticas de la economía para explicar la organización espacial y económica de las ciudades o áreas metropolitanas. Es decir, entender los fenómenos económicos que se producen en los núcleos de población para el desarrollo de una planificación urbana estratégica que aumente los factores de la producción y se incremente la fuerza bruta de capital, la rentabilidad salarial y por ende el crecimiento económico.

Los vacíos se llenan cuando no hay un modelo de planeación. El miedo y las resistencias al cambio, la confusión entre planeación urbana y explotación inmobiliaria, la politización de lo urbano, las crisis económicas, la disparidad social y la falta de un Estado generador de riqueza para llevar prosperidad hacia donde se necesita, han creado el caos urbano en el que nos encontramos; se han creado grandes corredores financieros con edificios icónicos, pero se ha pauperizado la falta de equipamientos y servicios públicos en las zonas más necesitadas.

Se ha premiado al automóvil y pocos esfuerzos en inversión se han destinado al transporte público de calidad. Basados en la corrupción y tráfico de influencias para saltar la normatividad urbana, tribus de cien cabezas, inyectan miedo mediante leyendas de expropiaciones a los intentos de planeación urbana para corporativizar necesidades sociales.

El mejor ejemplo de la “economía hípster” en la que nuevos residentes viven de la memoria urbana que otros construyeron que retrata la gentrificación de Sarah Kendzior lo podemos encontrar en México. Se han privilegiado los intereses del sector inmobiliario y se ha cancelado el derecho a hacer ciudad con una planeación de largo plazo. Se permite desarrollar sin pensar en los servicios básicos y la infraestructura necesaria. No estamos hablando de planificación económica centralizada, sino de planeación urbana con visión social. Se han creado catedrales de consumo pero en sus periferias se abandonan a la suerte los servicios públicos de calidad. Las zonas de pobreza son más pobres y las de mayor riqueza, más ricas. Con uno de los más grandes presupuestos públicos de México, por qué no tenemos buenas calles en Iztapalapa como en Bosques de las Lomas, por qué en Coyoacán



falta el agua y en Tlalpan buenos servicios y en Polanco abundan, por qué Oaxaca y Chiapas siguen siendo pobres, cuando hay tanta riqueza natural?

La filosofía neoliberal condenó a los mexicanos a través de sus políticas públicas a ser asalariados de rentas bajas y consumidores que abonan esclavizados a deudas de largo plazo como base para mejorar su calidad de vida, en lugar de dotarlos de mayores capacidades técnicas para transformarlos en buena medida en emprendedores quienes puedan generar mejores ingresos.

No hemos dejado de ser una servidumbre de paso ensambladora para Norteamérica, a pesar del superávit comercial, lo cual ha organizado la migración en masa de mexicanos a Norteamérica y la fuga de cerebros mexicanos, por la falta de oportunidades de calidad. Todo en México es movimiento pero no movilidad ordenada, migración para ir a los servicios públicos sin cercanía. El progreso viaja a otras latitudes y la estabilidad clasista con buenas calles pavimentadas, permanece en algunos códigos postales del feudo central.

**Hay una íntima relación no descubierta entre crecimiento económico y planeación urbana para crear productividad y más aún prosperidad.** México está sumido en una profunda crisis de identidad económica porque abraza el libertinaje económico sin comprender que una política industrial humanista e innovadora permitirá insertarnos con mayor eficacia y sentido no sólo a las cadenas de valor del comercio mundial sino al progreso y a la prosperidad social. El desarrollo económico mexicano tiene como pilar a un liberalismo económico que se apalanca en el cautiverio del consumo a plazos fijos de los más necesitados; calcula lo macro y no piensa en lo humano, proyecta flujos de inversión y se olvida de la prosperidad del individuo, busca sí, la membresía de la producción internacional como forma de subsistir pero abdica a nuevos métodos para aumentar la riqueza y llevar prosperidad a las zonas geográficas más necesitadas. Lo sustentable adorna las palabras del discurso y los hechos se vacían de resultados. Es pues la máxima expresión del “imperio del vacío” de Lipovetsky.

El concreto sigue siendo la materia prima de lo inmobiliario mientras fenece la esperanza de planear la dignidad del ser humano.

Sin una política industrial que lleve la productividad a las capas sociales necesitadas, sin un plan nacional para el desarrollo de la ciencia y el fomento de la tecnología y del conocimiento, se pierde la noción y la importancia del valor del individuo, del ser humano, el cual el Estado no debería seguirlo considerando más un número o una estadística sino el eje articulador del desarrollo. Se requiere ciudadanizar el desarrollo volviendo realidad el derecho a hacer Ciudad, esto significa hacer participar a todos los sectores de la sociedad para el mejoramiento de nuestra calidad de vida.

Ante la falta de oportunidades de empleo remunerador, la privatización de la tierra urbana para el sector inmobiliario sin el desarrollo de una política de planificación con servicios, ha mostrado con mayor nitidez una fuerza sonoramente invisible que

ha ido expulsando a la población urbana con menos recursos a las periferias. Tan solo en la Ciudad de México han sido expulsados en los últimos 30 años 1.7 millones de habitantes. Eso ha beneficiado el clientelismo político de la dádiva y la dependencia que tanto daño le hace a la productividad de los mexicanos.

Las ciudades desde el punto de vista económico, constituyen una unidad de producción y de consumo de un conjunto de bienes y servicios que se producen en diversas zonas urbanas para satisfacer su escasez.

La economía de mercado ha sido primordialmente quien ha regido la actividad de las ciudades, y por ende el desempeño de los sueldos y salarios asociados al crecimiento o decrecimiento de la productividad derivado de la presencia o ausencia de bienes, servicios e infraestructura pública. Sin embargo, ha quedado demostrado que dicho modelo económico no necesariamente conduce a una asignación ya no eficiente, sino inteligentemente digna para asignar recursos para llevar la productividad a donde se necesita.

Los fenómenos de migración intraurbana de la población generan círculos virtuosos o viciosos. Cuando aumenta la población en una zona urbana teóricamente debiera aumentar la escala de la producción y el mercado de trabajo, por ende crece el desarrollo tecnológico y aumenta la presencia de infraestructura. Sin embargo, cuando hay falta de planeación se producen deseconomías, desempleo, congestión, contaminación y falta de desarrollo sustentable.

Al tiempo y a falta de un verdadero modelo de desarrollo económico y social con inclusión, los últimos 12 años sirvieron para expulsar a la clase trabajadora de los centros urbanos a las periferias, creciendo metrópolis en aras de extinguir la vida de barrio, la proximidad se perdió.

El estudio “Tendencias de la migración interna en México en el periodo reciente. La situación demográfica en México 2013” del Consejo Nacional de Población muestra que 3.5 millones de habitantes de la Ciudad de México emigraron al Estado de México del 2000 al 2010 y el 10.1% de la población del Distrito Federal emigró entre 1995 y 2000. Por ello, de acuerdo a datos de la Sociedad Hipotecaria Federal, la demanda de casas habitación en el Estado de México, creció a 2012 a 113,298 viviendas frente a las 64,545 de la Ciudad de México.

El Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) reportó que hasta 2005 la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, integrada por las 16 delegaciones del Distrito Federal, 59 municipios del Estado de México y uno de Hidalgo, tenía 19 millones 239 mil 910 habitantes.

Sin embargo, la mayor distribución de esta población se concentra fuera de los límites del perímetro de la capital, ya que el 54.7 por ciento se ubica en el Estado de México e Hidalgo, con 10 millones 510 mil habitantes; en tanto que en el DF viven 8 millones 720 mil; es decir el 45.3 por ciento.

Para ejemplificar los movimientos interurbanos, según datos del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la UNAM, en la Ciudad de México, 4 de sus delegaciones centrales: Venustiano Carranza, Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuauhtémoc mostraron entre 1995 y 2005 una clara tendencia a la expulsión poblacional, siendo esta última la de mayor pérdida de habitantes.

Pero la dignidad e igualdad social, no es sólo una cuestión económica sino urbana. Un ciudadano de escasos recursos debe perder de acuerdo al Índice de tráfico Tom Tom 107 horas de su tiempo al año por moverse en transporte público. Mientras un habitante de Tláhuac o Tecámac debe invertir casi 3 horas en un trayecto de 45 minutos a sus lugares de trabajo, un habitante de Polanco o Cuajimalpa lo realiza en 25 minutos. Mientras en Tlalpan aumentan las condiciones inhumanas porque los pacientes pernoctan en las banquetas en donde se generan servicios de salud, en Santa Fe lo hacen en los mejores hoteles internacionales. No basta el que 8 de cada 10 personas que usan transporte público no tengan servicios, vivienda y empleo en áreas cercanas.

La falta de planeación urbana y las tendencias económicas de México, acentuaron los procesos de migración interurbana expulsando de las ciudades a la población con menos recursos. Adicionalmente al gran problema de la desigualdad económica, creció también la desigualdad urbana por la falta de servicios e infraestructura pública en las zonas más necesitadas de la Ciudad de México, haciendo que el suelo subutilizado de la capital se convirtiera en foco nodal de la degradación del tejido social, al tiempo que se privilegió el desarrollo comercial de un corredor financiero mientras se abandonó el oriente y el sur de la Ciudad de México. Esto, aunado a la falta de recursos públicos, deriva en la necesidad de la creación de infraestructura y servicios vía las llamadas Asociaciones Público-Privadas.

Por otro lado, algunos gobiernos anclados en la concesión de los bienes públicos en realidad se han dedicado a la privatización del usufructo de dichos bienes por no haber generado verdaderos ingresos para el Estado, los cuales pudieran invertirse en el desarrollo de servicios públicos.

Pasar de la retórica discursiva a un verdadero modelo social participativo en la creación de riqueza pública, significa recuperar sin cortapisas la rectoría de Estado para que con una visión con ética del desarrollo para las mayorías el mercado pueda actuar en función de esa visión y no de su exclusivo interés.

Si puedo manifestar lo que no debiera replicarse en nuestro país y capital es el modelo de desarrollo urbano de ciudades asiáticas como Pekín, o norteamericanas como Dallas. Sin embargo, a lo largo de mis más de quince años dedicado al estudio del modelo económico de la República Popular de China y haber vivido en ese país, pude percibir que el desarrollo inicial de infraestructura y servicios públicos permite crear plusvalía social como principal impulsor de la certeza jurídica y social para el desarrollo urbano.

La planeación urbana y el uso estratégico del uso del suelo son los instrumentos del Estado para ecualizar, humanizar y dignificar las condiciones de vida de quienes menos tienen al poder generar servicios e infraestructura pública mediante los instrumentos financieros, jurídico-políticos, pero sobre todo al aplicar la rectoría del Estado en el alineamiento de intereses de diferentes sectores de la sociedad hacia una visión encaminada al bien y mejoramiento público de las mayorías. Todo ello sin infraestructura pública y servicios son una quimera.

Se requiere con urgencia vincular y conjuntar la inversión en la planeación urbana con desarrollo de infraestructura, servicios y equipamientos públicos en zonas urbanas decadentes donde se genere desarrollo social para provocar la inversión privada y por ende productividad que atraiga empleos y vivienda con proximidad. La planeación urbana, no debe ser considerada como gasto sino como una inversión y la aplicación del ejercicio del poder rector del Estado.

Sin embargo, frente al endeudamiento público que registra México, el desarrollo de infraestructura y servicios públicos en zonas necesitadas no deben ser pretexto para crear más deuda pública que produzca "elefantes blancos" y que socialice su costo a la ciudadanía o que privatice las posibles ganancias del patrimonio público y sus activos tangibles e intangibles; de ahí la importancia de las Asociaciones Estratégicas que proponemos en estas líneas.

No abona a las resistencias económicas y sociales que se exhiben ante el espíritu reformador y el progreso el que al día de hoy las Asociaciones Público-Privadas se hayan convertido en herramientas claras de creación de deuda pública en lugar de ser palancas de inversión con capital de riesgo. El Estado no puede pagar financiamientos caros, necesita con urgencia inversión que genere infraestructura financieramente sustentable.

El dilema de la historia económica de los Estados les ha hecho enfrentarse con el choque de dos modelos económicos contrapuestos, como el capitalismo y el socialismo, sin encontrar un modelo que tome las mejores características para desarrollar económica y socialmente a los ciudadanos.

***La economía participativa puede ser una nueva alternativa para crear riqueza pública, frente a las privatizaciones donde el Estado ve pasar los ingresos de infraestructura en manos del sector privado y también frente al gasto público y las concesiones que al no haber riesgos ni metas económicas por generar, terminan creando obras inservibles y con un costo inmanejable.***

Por esa razón el presente trabajo, pretende aportar un nuevo modelo de desarrollo económico y social, abordar el análisis jurídico y económico así como un estudio comparado de las asociaciones estratégicas para detonar el desarrollo económico y social de zonas marginadas, respetando los derechos humanos, el derecho a hacer ciudad bajo un esquema económico participativo. Crecer económicamente sin privatizar, desarrollo social sin deudas públicas bajo un modelo de participación de todos los sectores de la sociedad. Este modelo, hoy empieza a aplicarse en algunos

proyectos bajo el gobierno del Dr. Miguel Ángel Mancera Espinosa en la Ciudad de México.

La presente investigación doctoral se centra en analizar un modelo económico-urbano alternativo para México bajo 5 premisas que se abordarán en cada capítulo.

1. **ECONOMIA PARTICIPATIVA CON DESARROLLO SOCIAL PARA EL CRECIMIENTO ECONOMICO:** Crear plusvalías sociales y financieras mediante el impulso de un modelo económico participativo.
2. **RECUPERAR LA CAPACIDAD RECTORA DEL ESTADO CON INNOVACIÓN FINANCIERA:** Recuperar la capacidad rectora del Estado pasando de un Estado meramente recaudador a un Estado creador de riqueza pública al incrementar el valor patrimonial de las ciudades.
3. **UNIR LA PLANEACIÓN URBANA CON DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PÚBLICOS PARA DETONAR ECONOMIAS REGIONALES:** Transformación de zonas urbanas decadentes en Zonas de Desarrollo Económico y Socialmente incluyentes: Aumentar el valor patrimonial de las ciudades para el beneficio colectivo: primero planeación y servicios públicos, luego desarrollo: Ética urbana.
4. **CREAR RIQUEZA PÚBLICA REGIONALMENTE Y PARTICIPACION ECONOMICA SIN PRIVATIZAR NI ESTATIZAR:** Las nuevas dinámicas del desarrollo de infraestructura y servicios públicos sin privatizar ni estatizar.
5. **INFRAESTRUCTURA PÚBLICA ÚTIL SIN DEUDAS:** Transformar el endeudamiento público para el desarrollo de infraestructura a la capacidad de generar recursos mediante ellas.

El objetivo del presente documento partirá del marco conceptual de las asociaciones Público-Privadas aportando una definición que distinga un modelo de inversión privada en el desarrollo de infraestructura pública frente al financiamiento privado que es en realidad el esquema que mayormente se ha utilizado en México y que en términos reales ha creado y aumentado la deuda pública sin control, asignando de forma discrecional el presupuesto público a los mismos grupos económicos de México pero sobre todo que no ha comprendido que en una economía participativa el que paga no manda, participa y gana con el Estado.

Posteriormente abordaremos las figuras del nuevo modelo participativo diferenciándose de las actuales APP's. Por ello proponemos y aportamos en esta tesis, una nueva Ley de Asociaciones Estratégicas para el Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal.

Dicha Ley se inspira en el principio de que *la economía participativa no es permitir que cada sector de la sociedad haga lo que más le conviene sino lo que mejor sabe para el bien público, donde el Estado además de ser el vigilante de esa meta, aporta como coinversionista bienes al desarrollo económico y ello impulsa la participación de la sociedad para crear riqueza.*

Este esquema puede ser un método para recuperar la capacidad de la rectoría de Estado y activar el desarrollo urbano como una de las tareas más fundamentales para combatir los grandes lastres de desigualdad social en el que nos encontramos.

Es posible lograrlo al entender que la importancia de los activos tangibles públicos para el desarrollo económico, social y urbano de la sociedad. La tierra, los usos de suelo y la infraestructura son fundamentales para crear riqueza pública pero sobre todo para apoyar la formación bruta de capital como elemento para aumentar la productividad, aumentar el valor patrimonial y por ende el crecimiento económico de las zonas con más desigualdad social.

Los usos de suelo y otros activos intangibles son la herramienta para ejercer la capacidad rectora del Estado reconociendo vocaciones históricas sociales, y no deben ser usados como instrumento discrecional para el beneficio de unos cuantos, sino para generar ingresos que permitan desarrollar servicios públicos para el bienestar de las mayorías, aprovechando el potencial económico financiero que poseen.

Para aumentar el valor patrimonial del Estado requerimos de una economía generadora de riqueza pasando de un Estado meramente tributario a uno capaz de generar riqueza con sus propios recursos.

Así mismo, la aportación de los esquemas financieros que aquí se exponen busca aportar la innovación financiera para pasar de la privatización y de las concesiones de bienes públicos a la participación del sector privado con el Gobierno para aumentar la riqueza pública.

Deben distinguirse las Asociaciones Público-Privadas como fuente de financiamiento privado para el desarrollo de infraestructura pública, de inversión con capital de riesgo para bienes de capital e interés social.

El sector privado, la academia, y la sociedad deben participar en la ciudadanización del desarrollo y propiciar que el desarrollo de infraestructura pública tanto en México como en otros países, deje de ser fuente de endeudamiento público para crear “elefantes blancos”.

Se trata de aplicar de alguna forma los principios del modelo de economía participativa de Michael Albert (*parecon*) alineando los intereses privados al bienestar común. Es decir el Estado no permite que cada quien haga lo que desee sino que impulsa las mejores capacidades de diferentes sectores para un objetivo común.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Es pues entonces el presente trabajo, la base de una propuesta alternativa para encaminarnos al crecimiento económico con desarrollo social de las mayorías, no por razón moral o ética, sino porque es la única alternativa de supervivencia del presente de México y la esperanza de la existencia de un futuro con prosperidad.

Homero Aridjis decía "la ciudad se ilumina para nuevas proezas" al tiempo que resulta impostergable actuar ante lo que Niemeyer decía "las personas tienen que soñar, sino las cosas simplemente no suceden".

Primero planeación y servicios públicos, luego desarrollo.

Simón Levy-Dabbah

Marzo de 2015.

## **INDICE**

i.- JUSTIFICACIÓN DEL TEMA . . . . .	.20
a.    Objetivos de la investigación. . . . .	20
b.    Marco teórico. . . . .	20
c.    El tema transformado en problema. . . . .	22
d.    Formulación del problema. . . . .	22
e.    Formalización de la hipótesis. . . . .	23
ii.- INTRODUCCIÓN. . . . .	27
a.    Objetivo de la investigación. . . . .	27
<b>CAPÍTULO I.- MARCO HISTÓRICO CONCEPTUAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS (APP) EN MÉXICO. . . . .</b>	<b>29</b>
1.1 Marco Conceptual. . . . .	29
1.1.1.- Definición de Asociación Público-Privada. . . . .	29
1.1.2.- Las Asociaciones Público-Privadas en México. . . . .	32
1.2.- Marco Histórico. . . . .	40
1.2.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .	40
1.3.- De las Asociaciones Público-Privadas a las Asociaciones Estratégicas. . . . .	48
1.3.1.- Clasificación y características de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .	48
1.3.2.- Figuras convencionales de APP para el caso de un esquema de inversión. . . . .	50
1.3.3.- Los contratos multianuales y su relación con las Asociaciones Público-Privadas. . . . .	53
1.3.4.- Esquemas de asociación en México y el Distrito Federal. . . . .	55
1.3.5.- Financiamiento en los esquemas de deuda pública. . . . .	58
1.3.6.- Análisis sobre el financiamiento público privado vs. inversión con capital de riesgo. . . . .	65
1.3.7.- Sectores en donde se han aplicado Asociaciones Público-Privadas. . . . .	66
1.3.8.- Asociaciones Público-Privadas: Privatización o Economía Participativa con Creación de Ingresos. . . . .	72



*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

1.4.- Propuesta de Asociaciones Estratégicas y su Posible Impacto. . . . .	74
1.4.1.- Propuesta de Asociaciones Estratégicas. . . . .	74
1.4.2.- Panorama general sobre las instituciones convencionales. . . . .	78
1.4.3.- Beneficios de las Asociaciones Estratégicas. . . . .	80
1.4.4.- Sectores de aplicación de una Asociación Estratégica. . . . .	80

**CAPÍTULO II.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO- PRIVADAS Y PROPUESTAS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EN MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL. . . . .83**

2.1.- Análisis jurídico sobre la normatividad actual en México en el entorno de los esquemas APP y propuestas de Asociación Estratégica en comparación a la Ley Federal. . . . .	83
2.1.1. Bases Constitucionales de las Asociaciones Público-Privadas en México. . . . .	83
2.1.2. Ley Federal de Asociaciones Público Privadas. . . . .	84
2.1.3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. . . . .	103
2.1.4 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. . . . .	111
2.1.5.- Análisis jurídico de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Reforma Constitucional en Materia de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria de Estados y Municipios. . . . .	112
2.1.5.1.- Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. . . . .	114
2.1.5.2.- Reforma Constitucional en Materia de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria de Estados y Municipios. . . . .	117
2.1.6. Reglas de Carácter General para determinar la participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión. . . . .	125
2.2. Propuesta de Ley de Asociaciones Estratégicas para el Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal. . . . .	139
2.3 Análisis de la Propuesta de Ley de Asociaciones Estratégicas respecto a las buenas prácticas regulatorias en la implementación de esquemas APP y el derecho a hacer ciudad mediante consultas públicas vinculantes. . . . .	222
2.3.1 Programa de Incorporación Temporal de Bienes para el Desarrollo de Infraestructura Social. . . . .	225

**CAPÍTULO III.- ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y SUS EFECTOS EN LA GENERACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO Y SUS ENTIDADES FEDERATIVAS. .... .227**

3.1.- Introducción. .... .	227
3.1.1- El Crecimiento Económico y su Relación con las Asociaciones Público-Privadas.	228
3.1.2- Componentes desagregados de la inversión. .... .	228
3.1.3- Inversión Pública-Privada en infraestructura y crecimiento económico: el Efecto Aschauer. .... .	231
3.1.4- Asociaciones Público-Privadas e Inversión Público Privada en el desarrollo de infraestructura pública económica y social en México. .... .	234
3.1.5- El potencial regional de desarrollo vía Asociaciones Público-Privadas e Inversiones Público Privadas para detonar el crecimiento económico regionalmente. .... .	240
3.1.6- Estimación de las Inversiones en Infraestructura Económica. .... .	243
3.1.7- Zonas de Desarrollo Económico y Social. .... .	244
3.2- Análisis Estadístico y Socio Económico de Asociaciones Público-Privadas en México y el Distrito Federal. .... .	257
3.2.1.- Análisis estadístico de los diferentes esquemas de Asociación Público-Privada que se han implementado en México. Detalles de las Asociaciones Público-Privadas en cada estado y el Distrito Federal. .... .	261
3.2.2.- Breviario socioeconómico de los diferentes esquemas de APP que se han implementado en el DF. .... .	277
3.3.- Análisis cualitativo y cuantitativo económico de las Asociaciones Público-Privadas por Entidad Federativa. .... .	281
3.3.1.- Análisis del ingreso de los Estados y el DF vs el número de obras realizadas bajo esquema de APP. .... .	281
3.3.2.- Análisis de la deuda en los Estados vs su crecimiento económico respecto a las APP. .... .	287
3.3.3.- Análisis de la Inversión Extranjera Directa por Estado y su relación con las APP. .... .	293
3.4.- Dependencia de las Asociaciones Público-Privadas en generación de: deuda pública, IED, crecimiento PIB y distinción de proyectos de financiamiento público-privado (PPS y concesiones) frente a Asociaciones Público-Privadas que generan ingresos y coinversiones. .... .	297
3.5.- Valuación y monetización de activos tangibles e intangibles públicos en coinversiones para el desarrollo de infraestructura pública. .... .	304
3.5.1. Certificados de Potencial Adicional de Construcción. .... .	306

3.5.2 Certificados de Capital de Desarrollo. . . . .312  
3.5.3 FIBRAS. . . . .314

**CAPÍTULO IV.- ESTUDIO COMPARADO DE ESQUEMAS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS POR PAÍS. . . . .317**

4.1.- CHINA. . . . .317  
4.1.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .317  
4.1.1.1. Caso: Municipio de Harbin. . . . .321  
4.1.1.2 Caso: Generación de Energía y Calefacción. . . . .323  
4.1.1.3 Caso: Metro de Beijing . . . . .324  
4.1.1.4 Caso: Vivienda Social en la República Popular China. . . . .325  
4.1.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .326  
4.1.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características. . 328  
4.1.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en China vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas. . . . .330  
4.2.- SINGAPUR. . . . .332  
4.2.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .332  
4.2.1.1. Caso: ITE College West. . . . .333  
4.2.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .334  
4.2.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características. . 336  
4.2.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en Singapur vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas. . . . .338  
4.3.- ESTADOS UNIDOS. . . . .340  
4.3.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .340  
4.3.1.1. Caso: Expansión del aeropuerto Gary/Chicago International Airport. . . . .341  
4.3.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .342  
4.3.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características. . 344  
4.3.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en Estados Unidos vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas. . . . .345  
4.4.- AUSTRALIA. . . . .347  
4.4.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .347

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

4.4.1.1. Caso: Barrio The Bays, Sydney (The Bays Precinct Sydney). . . . .	349
4.4.1.2. Caso: Ciudad de Melbourne. . . . .	350
4.3.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas. . . . .	352
4.3.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características. .	353
4.3.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en Australia vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas. . . . .	355
<b>CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.</b> . . . . .	<b>357</b>
Bibliografía. . . . .	363

## **i.- Justificación del tema**

El análisis de la viabilidad jurídica del endeudamiento resulta de importancia en la actualidad en formulación de las políticas públicas del país. Un estudio comparado de diferentes modelos de participación público-privados resulta fundamental para mitigar el endeudamiento estatal y municipal para el desarrollo de México. De ahí la importancia del análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas, representando mecanismos alternativos de ingreso sin provocar un endeudamiento público y por ende propicien nuevos sistemas de ingresos no tributarios a favor de Estados, Municipios y del propio país.

### **a. Objetivos de la investigación**

#### **Objetivo general**

Realizar un análisis jurídico-económico de las distintas modalidades de las asociaciones público-privadas considerando un estudio comparado de las políticas públicas de países emergentes y desarrollados que las han utilizado para potenciar su desarrollo.

#### **Objetivos específicos.**

- Evaluar el marco jurídico vigente de México y su consecuencia en la formulación de mecanismos de Asociaciones Público-Privadas.
- Determinar el posible impacto de las Asociaciones Público-Privadas en economías regionales a partir del estudio comparado entre los países de La República Popular China, Singapur y Estados Unidos.
- Identificar puntos clave que permitan crear un marco de políticas públicas y normatividad Federal para la Ciudad de México, aplicable para la creación de esquemas de asociaciones público-privadas.

### **b. Marco teórico**

Siendo una investigación principalmente de orden jurídico-económico es necesario establecer el marco normativo de donde partirá la investigación. Sin embargo, es necesario establecer las bases de lo que se está investigando. Por esa razón, antes del marco normativo, se busca elaborar el siguiente marco teórico.

En líneas generales, una Asociación Público-Privada se refiere a un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública. Usualmente, no incluye contratos de servicios ni contratos llave en mano, ya que estos son considerados como proyectos de contratación pública, o de privatización de servicios públicos en los que existe un rol continuo y limitado del sector público. (El Banco Mundial, 2011)

A partir de dos décadas exitosas de experiencia con Asociaciones Público-Privadas (APP) en otras regiones del mundo (Europa y Asia), América Latina empezó a interesarse por sus ventajas para la provisión de infraestructura y servicios públicos de manera integral. En virtud de la incorporación del sector privado, la región ha

podido poner en marcha nuevos y novedosos modelos financieros, cuyo diseño, operación y mantenimiento han arrojado resultados positivos para las economías. Si bien la participación del sector privado en proyectos públicos no es nueva, el modelo de APP propone maneras nuevas y ambiciosas metas para la dinámica público-privada tradicional, y la lleva a un campo más amplio, participativo y efectivo para la provisión de infraestructura y servicios públicos (Alborta, Stevenson, & Triana, 2011).

Más y más la atención reciente de los gobiernos se centra en aprovechar los recursos fiscales de los proyectos que llevan a cabo, por ende, los gobiernos recurren al sector privado para desarrollar proyectos de infraestructura mediante asociaciones público-privadas por diversas razones, algunas de las más importantes son (El Banco mundial):

- Fungir como una vía para que el sector privado introduzca tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos a través de la eficiencia operativa.
- Crear diversificación en la economía ya que hace al país más competitivo, e impulsa los negocios y la industria asociada mediante el desarrollo de la infraestructura (como la construcción, el equipo, los servicios de apoyo, etc.).
- Funcionar como complemento a las limitaciones de las capacidades del sector público para satisfacer la creciente demanda de desarrollo de la infraestructura.

Para el marco normativo se toma la Ley de Asociaciones Público Privadas. En el documento DOF 16-01-2012 de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión se tiene una nueva Ley de 12 capítulos y 143 artículos propuesta el 10 de noviembre de 2009 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de enero de 2012, por el ex-presidente Felipe Calderón Hinojosa. En este documento se decretó lo siguiente:

*“Se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas, y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y servicios del Sector Público; la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.”*

En una publicación de Ernst & Young, 2012, se mencionan los objetivos de la Ley, se destacan algunos relevantes con la investigación:

- La Ley tiene por objetivo regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada (APP).
- Para realizar proyectos APP se requiere la celebración de un contrato de largo plazo y cuando sea necesario, el otorgamiento de uno o varios permisos, concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de los bienes públicos, la prestación de los servicios respectivos o ambos.
- Cuando sea necesaria la adquisición de inmuebles, derechos u otros bienes, para el desarrollo de un proyecto APP, se establece que esta podrá ser

efectuada por la entidad o dependencia convocante, por el particular participante o por ambos.

- El desarrollador será responsable de la prestación de servicios con los niveles de desempeño pactados y en su caso, de la construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación y reparación, de la infraestructura, necesarios para la prestación de los servicios citados. Los riesgos de operación, prestación de los servicios y en su caso, de construcción de la infraestructura y financiamiento del proyecto, serán asumidos por el desarrollador.
- La Secretaría de la Función Pública, en ejercicio de sus atribuciones, será la responsable de supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos APP, así como de los demás actos regulados por la Ley se ajusten a lo dispuesto en ésta, salvo los aspectos técnicos.

La Ley de Asociaciones ha recibido gran apoyo por parte del sector público y la iniciativa privada. Por medio de un comunicado del Consejo Coordinador Empresarial se destaca que la ley otorga al país un marco legal que garantiza certidumbre jurídica a los inversionistas haciendo más atractivos y viables los proyectos de infraestructura. Además, ayuda a reducir los costos de riesgo y de construcción, acelera la preparación de proyectos y reduce su tiempo de ejecución, al tiempo que garantiza la rectoría del Estado sobre las obras que se ejecuten con capital privado y permite una mayor inversión en temas de atención social como la construcción de escuelas y hospitales (Consejo Coordinador Empresarial, 2011). Además se menciona que aprobar la Ley contribuirá a detonar el crecimiento económico de nuestro país ya que incrementará las inversiones y contribuirá a generar más empleos de calidad. Asimismo permitirá mejorar la calidad de los servicios públicos ya que hoy el gobierno mexicano no cuenta con recursos suficientes para atender las incalculables demandas de la población.

## **C.El tema transformado en problema**

### **Enunciado del problema**

Actualmente existe en México, un problema grave de endeudamiento estatal, con un aumento de 120% en el nivel de deuda por Estado en los últimos 12 años, es claro que se tienen que encontrar soluciones claras y eficientes para abordar este problema (Equivel, 2012).

En la época actual se vive un problema de endeudamiento global que, con países con nivel de deuda de 200% de su PIB, y más en casos extremos, presenta un problema de liquidez y de confiabilidad entre países que puede presentar serios problemas en un entorno global. (AFP, 2011). La última crisis financiera del 2008 también mostró que un nivel alto de endeudamiento puede presentar serios contratiempos por la poca estabilidad que esto presenta. Los países con alto endeudamiento fueron, en su mayoría, los más afectados por la crisis. Esto los ha

llevado a generar reformas profundas que han afectado a los habitantes de sus respectivos países (The Economist NY, 2012).

Es necesaria una alternativa al endeudamiento estatal (o regional) para así no descuidar los programas de desarrollo económico y social tan necesarios para la mejora del nivel de vida de los habitantes de cada región. Una buena alternativa son las Asociaciones Público-Privadas, ya que por su naturaleza pueden levantar el peso de endeudamiento de los Estados (El Banco Mundial).

Así, la agenda gubernamental no es interrumpida por problemas de deuda, se logra una estrecha relación entre el sector público y el sector privado y los niveles de endeudamiento de los estados y/o regiones pueden disminuir de manera importante.

#### **d. Formulación del problema**

- ¿El marco normativo actual de México promueve el funcionamiento eficiente de los esquemas APP?
- ¿Análisis jurídico-económico de las ventajas y desventajas de una Asociación Público-Privada frente a esquemas de endeudamiento público?

#### **e. Formalización de la hipótesis**

El marco jurídico actual sobre los esquemas de asociaciones público-privadas ¿Busca mitigar el endeudamiento? ¿Qué elementos deberían existir en el campo del derecho comparado? ¿Qué mecanismos de asociaciones público-privadas se deben aplicar? ¿Las asociaciones público-privadas realmente mitigan o no el endeudamiento público? ¿Estas asociaciones generan o no un sistema de ingresos no tributarios?

### **Siglas y abreviaturas**

APF	Administración Pública Federal
APP/PPP	Asociación Público-Privada/ Public Private Partnership
ASF	Auditoría Superior de la Federación
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BOT	Construir-Mantener-Operar-Transferir, por sus siglas en inglés (Build-Operate-Transfer)
CDMX	Ciudad de México
CEPAC	Certificados de Potencial Adicional de Construcción



*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPIS	Certificados de Participación ciudadana en Inversión Social.
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CIDE	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CIDES	Certificados de Inversión de Desarrollo Económico y Social
CKD	Certificado(s) de Capital de Desarrollo
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DF	Distrito Federal
FBCF	Formación Bruta de Capital Fijo
FIBRA	Fideicomiso de Bienes Raíces
FINFRA	Fondo de Inversión en Infraestructura
FOMIN / MIF	Fondo Multilateral de Inversiones
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
FONATUR	Fondo Nacional de Fomento al Turismo
FONCAR	Fondo Carretero
IADB	Banco Interamericano de Desarrollo, por sus siglas en inglés (Inter-American Development Bank)
ICA	Ingenieros Civiles Asociados
INDETEC	Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
IPP	Inversión Público Privada
ITESM	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
LCF	Ley de Coordinación Fiscal
LGCG	Ley General de Contabilidad Gubernamental

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

MDP / mdp	Millones de Pesos
MUNIAPP	Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos de Asociación Público Privada
NCPPP	The National Council for Public Private Partnerships
OCDE Económicos	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PFI Initiative	Iniciativa de Financiamiento Privado/Private Finance Initiative
PIAPPEM	Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PITB	Programa de Incorporación Temporal de Bienes para el Desarrollo de Infraestructura Social.
PPS	Proyectos para la Prestación de Servicios
PAN	Partido Acción Nacional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PROCAMPO	Programa de Apoyos Directos al Campo
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad Económica
ROEFM	Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios
RSE	Responsabilidad Social de la Empresa
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

UDIS	Unidades de Inversión
USD / U.S. Dlls	Dólar de los Estados Unidos
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
VPN	Valor Presente Neto
ZEE	Zona Económica Especial
ZODES	Zonas de Desarrollo Económico y Social

## **ii.- INTRODUCCIÓN**

El modelo de Asociación Público-Privada (APP) tuvo sus inicios en Reino Unido aproximadamente un cuarto de siglo atrás, lo cual ha permitido que cada día sean más comunes las Asociaciones Público-Privadas en el mundo, podríamos entender que dicho modelo poco a poco se ha ido convirtiendo en un elemento más de la globalización, esto debido a los casos de éxito que han derivado del mismo.

El modelo tradicional de Asociaciones Público-Privadas propuso nuevas y ambiciosas metas para la dinámica público-privada, llevándola a un campo más amplio, participativo y efectivo para la provisión de infraestructura y servicios públicos.

Uno de los principales objetivos de las Asociaciones Público-Privadas es utilizar las habilidades de los participantes a fin de contrarrestar de manera eficiente las insuficiencias de infraestructura y servicios en el largo plazo, repercutiendo de manera directa y positiva en las necesidades de la comunidad, generalmente dicha infraestructura debe proveerse en conjunto con sus servicios relacionados<sup>1</sup>. Sin embargo, los modelos aplicados en México han resultado ser esquemas de privatización o de generación de deuda pública.

Por otro lado las Asociaciones Público-Privadas han tenido éxitos, así como en algunas ocasiones han tenido fracasos, esto al final del día se ha visto reflejado en experiencia, la cual ha permitido que se generen lecciones sobre cómo mejorar día con día los modelos de Asociaciones Público-Privadas.

### **a. Objetivo de la investigación**

Realizar un análisis jurídico-económico de las distintas modalidades de las Asociaciones Público-Privadas considerando un estudio comparado de las políticas públicas de países emergentes.

Aportar un nuevo modelo de asociaciones estratégicas para la generación de crecimiento económico sin la privatización o estatización de bienes o servicios públicos.

#### **Objetivos específicos**

- Evaluar el marco jurídico vigente de México y su consecuencia en la formulación de mecanismos de Asociaciones Público-Privadas.
- Determinar el posible impacto de las Asociaciones Público-Privadas en economías regionales a partir del estudio comparado entre los países de La República Popular China, Singapur, Estados Unidos y Australia.

---

<sup>1</sup> Alborta, 2011

- Identificar puntos clave que permita crear un marco de políticas públicas y normatividad Federal aplicable para la creación de esquemas de Asociaciones Público-Privadas.

### **Metodología de la investigación**

La presente investigación será de carácter empírico y documental, ya que su propósito es determinar las características y/o condiciones donde los esquemas de Asociaciones Público-Privadas operan en condiciones óptimas y eficientes. Esto se determinará desde un marco tanto normativo como económico, por lo que se hará énfasis en el análisis de la Ley además de un análisis cuantitativo, de manera específica económico, que analice el impacto, sea negativo o positivo de la misma donde además se busca identificar las variables determinantes del buen funcionamiento de las Asociaciones Público-Privadas dentro del país.

# CAPÍTULO I.- MARCO HISTÓRICO CONCEPTUAL DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO - PRIVADAS (APP) EN MÉXICO

## 1.1 Marco Conceptual

### 1.1.1.- Definición de Asociación Público-Privada.

La Real Academia Española define la palabra asociar como “la acción de vincularse una persona a otra para colaborar conjuntamente en un cargo, comisión, tarea o trabajo”.<sup>2</sup> Asimismo, define a una asociación como “el conjunto de asociados para lograr un fin común y en su caso, que conforman una persona jurídica”<sup>3</sup>.

El Banco Mundial señala que actualmente, no existe una definición comúnmente aceptada sobre qué significa una Asociación Público-Privada, sin embargo, en líneas generales, define a una APP como “un acuerdo entre el sector público y el sector privado en el que parte de los servicios o labores que son responsabilidad del sector público es suministrada por el sector privado bajo un claro acuerdo de objetivos compartidos para el abastecimiento del servicio público o de la infraestructura pública”.<sup>4</sup> Woodhouse amplía esta definición describiendo a las APP como “asociaciones creadas entre una o varias entidades que representan los intereses del Estado, y una o varias entidades de los sectores social y/o privado, con el objeto de satisfacer ciertas necesidades colectivas a cargo del estado mediante el aprovechamiento de las capacidades y habilidades que aportan en conjunto esas entidades”.<sup>5</sup> En su definición Woodhouse amplía la posibilidad de las asociaciones estableciendo la opción de unirse una o más entidades públicas con una o más entidades del sector privado o social dejando el término asociación abierto, sin entrar en detalles sobre las características del mismo.

Por su parte, Engel, E., Fischer, R y Galetovic, A. entran en mayor detalle sobre las actividades que se pueden involucrar en la asociación al definirla como:

“Un acuerdo mediante el cual el gobierno contrata a una empresa privada para construir, mejorar, mantener u operar obras de infraestructura, por un

<sup>2</sup> Recuperado el 11 de junio de 2014 de <http://lema.rae.es/drae/?val=asociaci%C3%B3n>

<sup>3</sup> Ídem.

<sup>4</sup> Asociaciones Público Privadas. ¿Qué son las APP? Recuperado el 8 de junio de 2014 de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

<sup>5</sup> Marco Regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público - Privadas en Estados de la República Mexicana. Análisis comparativo de la legislación en materia de PPS y Concesiones. México. PIAPPEM. Recuperado el 14 de mayo de 2014 de <http://www.piappem.org/file.php?id=251>

periodo prolongado de años (por ejemplo, 30 años). Como compensación, la empresa recibe un flujo de ingresos a lo largo de la vida del contrato. A menudo estos ingresos provienen de tarifas pagadas por los usuarios. Otras veces, como en el caso de hospitales y cárceles, los usuarios no pagan y el gobierno es el responsable de hacer pagos periódicos a la empresa. Por lo general, al concesionario se le puede remunerar con una combinación de pagos de los usuarios y transferencias del gobierno. Independientemente del mecanismo de pago al concesionario, al final del contrato el activo vuelve a manos del gobierno”.<sup>6</sup>

Moorman incluye en su definición aspectos sobre los criterios que se deberán cumplir por parte de los entes participantes así como la distribución de los riesgos identificados en el proyecto definiendo así a las APP como “un acuerdo contractual en el cual, el sector privado realiza parte de las tareas de servicio o de administración que corresponden a algún sector o departamento de gobierno, y a cambio recibe un pago de acuerdo a los criterios de desempeño previamente acordados, al tiempo que asume parte de los riesgos asociados a la realización de la función o actividad contratada”.<sup>7</sup>

The National Council for Public-Private Partnerships, a su vez proporciona un mayor detalle sobre el carácter de la entidad pública participante, además de señalar la posibilidad de obtener remuneraciones producto de la actividad desarrollada como asociación describiendo a las APP como “un acuerdo contractual entre una agencia pública, sea esta de carácter federal, estatal o local, y una entidad del sector privado, a través del cual, se comparten tanto las habilidades y activos de cada sector, como los posibles riesgos y remuneraciones producto de la provisión del bien o servicio público”.<sup>8</sup>

De igual manera, Grimsey y Lewis hacen referencia a la participación del riesgo en este tipo de asociaciones al grado de priorizarlo en su definición estableciendo que una APP “es una relación de riesgo compartido basada en una aspiración de participación entre el sector público y uno o más socios del sector privado o de algún otro sector voluntario para proveer el producto o servicio público acordado”.<sup>9</sup>

A través de estas definiciones, es posible obtener algunas de las muchas características que envuelven a una APP para que, a partir de ellas, podamos construir una definición sobre lo que hoy en día se entiende por este tipo de asociaciones.

---

<sup>6</sup> Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. *Economía de las Asociaciones Público-Privadas. Una guía básica*. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 16.

<sup>7</sup> Moorman, J. Cap. 5 *Public-Private Partnerships. En South African Health Review*. Durban, Sudáfrica: Health System Trust, 2001.

<sup>8</sup> The National Council for Public-Private Partnerships. P3 Basics. 7 Keys to Success. Recuperado el 3 de julio de 2014 de: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/>

<sup>9</sup> Grimsey, D. & Lewis, M. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, Massachusetts, Estados Unidos de América: Edward Elgar, 2004.

Sin embargo, es importante discernir entre los distintos tipos de Asociaciones Público-Privadas que se manejan, ya que muchos proyectos que se contratan bajo este modelo son en realidad un esquema de financiamiento público-privado en lugar de una verdadera asociación entre dos sociedades, una pública y una privada.

Para tal efecto, nuestra propuesta de definición de una Asociación Estratégica que cumple como tal debería ser:

**Convenio por virtud del cual una Entidad pública o de participación estatal mayoritaria y una del sector privado acuerdan formar una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio integrado por el uso o goce temporal de un bien tangible y/o intangible de propiedad pública y el uso de conocimientos, técnicas, servicios, capital o bienes de riesgo de propiedad privada con el fin de desarrollar infraestructura productiva o la prestación de servicios públicos, sin la aportación de garantías de pago o financiamiento público posterior, distribuyendo riesgos y lucro proporcional para ambas partes al alcanzar dichos fines.**

Mientras que la definición de un Financiamiento Público-Privado debe ser:

**Convenio entre el sector público y el sector privado para la prestación de servicios o desarrollo o abastecimiento de infraestructura pública mediante recursos, bienes y técnicas aportadas del sector privado para el abastecimiento del servicio público estableciendo un pago posterior cuya fuente primordial y de forma mayoritaria y garantizada proviene de recursos públicos.**

Una Asociación Público-Privada debe de tener al menos las siguientes características:

1. **Valor por dinero:** Establece que un servicio público debe ser suministrado por aquel privado que pueda ofrecer una mayor calidad a un determinado costo o los mismos resultados de calidad a un menor costo. De esta manera, se busca maximizar la satisfacción de los usuarios del servicio así como la optimización del valor del dinero proveniente de los recursos públicos.
2. **Transparencia:** Toda la información cuantitativa y cualitativa que se utilice para la toma de decisiones durante las etapas de evaluación, desarrollo, implementación y rendición de cuentas de un proyecto de inversión llevado a cabo en el marco de la presente norma deberá ser de conocimiento ciudadano.
3. **Competencia:** Deberá promoverse la búsqueda de la competencia a fin de asegurar eficiencia y menores costos en



la provisión de infraestructura y servicios públicos, así como evitar cualquier acto anticompetitivo y/o colusorio.

4. Asignación adecuada de riesgos: Deberá existir una adecuada distribución de los riesgos entre los sectores público y privado. Es decir, que los riesgos deben ser asignados a aquel con mayores capacidades para administrarlos a un menor costo, teniendo en consideración el interés público y el perfil del proyecto.
5. Responsabilidad presupuestal: Deberá considerarse la capacidad de pago del Estado para adquirir los compromisos financieros, firmes y contingentes, que se deriven de la ejecución de los contratos celebrados dentro del marco de la presente norma, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas ni la prestación regular de los servicios.

### **1.1.2.- Las Asociaciones Público-Privadas en México.**

Al analizar la historia encontraremos que México no es ni ha estado ajeno a las APP como se verá a continuación. Para ello partiremos del descubrimiento de América para explicar la evolución de la participación privada en la provisión de bienes y servicios públicos.

El tema de las Asociaciones Público-Privadas en México en un muy estricto sentido podría decirse que comienzan con las expediciones de Cristóbal Colón con destino a las Indias y que finalmente llega a lo que ahora conocemos como América. Sus viajes dieron pie a un sin número de empresas similares de varios países del continente Europeo, como lo fueron Inglaterra, Francia, Holanda y la misma España. Cristóbal Colón llega a América con financiamiento obtenido de diferentes fuentes. Primero, gracias a los Reyes Católicos quienes además de otorgar el permiso para realizar la expedición, realizaron gestiones para concederles el préstamo de dos carabelas, mientras que el financiamiento para la expedición provino tanto de banqueros y mercaderes locales, así como de fondos de la Santa Hermandad<sup>10</sup>.

A su vez, a través del documento denominado *Capitulaciones de Santa Fé*, se establecían los derechos y obligaciones que asumirían tanto Colón como los Reyes de España. Es así que, mientras a Colón se le otorgarían importantes títulos nobiliarios, la Corona se ostentaría como dueña de las tierras descubiertas además de una parte de las riquezas ahí obtenidas. Esto se constata en las mismas cartas de Cristóbal Colón, de acuerdo Fernández de Navarrete, quien refiere:

---

<sup>10</sup> Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000.

“Treinta y tres días después de mi salida de Cádiz arribé al mar de la India, donde hallé muchas islas habitadas por innumerables gentes y de ellas tomé posesión a nombre de nuestro felicísimo Monarca”.<sup>11</sup>

De igual manera, en otra carta de Colón de su primer viaje, el mismo Fernández de Navarrete extrae:

“Así que, después de haber echado fuera todos los judíos de todos vuestros reinos y señoríos, en el mismo mes de enero mandaron vuestras Altezas a mí que con armada suficiente me fuese a las dichas partidas de India, y para ello me hicieron grandes mercedes y me anoblecieron que dende en adelante yo me llamase don y fuese almirante mayor de la mar oceana e visorrey y gobernador perpetuo de todas las islas y tierra firme que yo descubriese y ganase, y de aquí en adelante se descubriesen y ganasen en la mar oceana, y así sucediese mi hijo mayo, y así de grado en grado para siempre jamás”.<sup>12</sup>

Además, Cristóbal Colón era acreedor del 10% del total de la riqueza descubierta, de la décima parte de los beneficios producto de la comercialización de los productos ahí obtenidos, así como contribuir en una octava parte en la construcción de los navíos utilizados para las exploraciones a cambio de la misma proporción de las ganancias.<sup>13</sup>

Algo que llama la atención en la forma de financiar las empresas de Colón es el hecho de que la Corona contribuye con recursos diferentes a financieros, es decir, su aportación a la empresa provino de la realización de gestiones ante otros entes para que se les proporcionen recursos, así como del otorgamiento del permiso para explorar los nuevos territorios a su nombre. Por su parte, Colón aportaba su habilidad y conocimientos como navegante mientras que los comerciantes y banqueros aportaban el dinero requerido para el viaje. En los involucrados es posible apreciar que las aportaciones que realiza cada una de las partes en el proyecto corresponden al área en donde cuentan con mayor experiencia. Además, destaca la asignación de los riesgos inherentes al proyecto, que en este caso son asumidos en su totalidad por la parte privada, tanto en Colón como encargado de la expedición, como en los mercaderes y banqueros como inversionistas. Es importante comentar que si bien no existía certeza alguna que garantizara la recuperación de la inversión, el hecho de asumir todo el riesgo implica que el retorno esperado era muy grande, de lo contrario no tendría sentido invertir en una empresa tan riesgosa.

Posterior a la llegada de Colón, se instaura la colonia española en México a manos de Hernán Cortés, quien a cambio de conquistar nuevas tierras a nombre de la Corona, le fueron otorgados diversos títulos como el de Capitán General y Marqués

---

<sup>11</sup> Fernández de Navarrete, M. *Viajes de Colón*. Distrito Federal, México: Editorial Porrúa, 2007, p. 262.

<sup>12</sup> Fernández de Navarrete, M. *Viajes. . . Op. Cit.*, p. 128.

<sup>13</sup> Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2000. Historia. Cristóbal Colón.

del Valle de Oaxaca, entre otros, incluyendo también algunos pueblos y vasallos.<sup>14</sup> Además, el Emperador Carlos V concedió ciertas prerrogativas a los conquistadores y pobladores a decir de González:

“[. . .] es nuestra voluntad de concedere por la presente les concedemos las cosas siguientes primeramente por mucha voluntad que tenemos a la dicha población y ennoblecimiento de la dicha Nueva España e provincias della que se puede y ennoblezca por la presente nuestra merced e voluntad que si en las dichas tierras y provincias de la Nueva España hobiere oro de minas o nacimiento que por los dos primeros años que se cogiere el oro no se nos pague más que la décima parte por el tercero la novena e por el cuarto la octava parte y por hay venga disminuyendo hasta el quinto y dende en adelante quede el dicho quinto”.<sup>15</sup>

Con esto, el Emperador facultaba al aprovechamiento de las minas localizada en el territorio denominado como la Nueva España y que eran propiedad de la Corona, a cambio de entregar un porcentaje de las ganancias obtenidas. Es decir, al igual que con Colón, el riesgo asumido por la Corona era nulo y sus ganancias en función del éxito de la explotación de oro. Por su parte, el responsable de la extracción asumía los costos y riesgos de la operación. Por medio de este tipo de contratos la Corona proporcionaba un incentivo suficientemente razonable para que efectivamente asumieran el riesgo implícito para la extracción de oro tanto para su beneficio como para la causa Real.

Cambios importantes en la forma de organización social y económica se dieron con el establecimiento de la Nueva España lo que significó un periodo de reconstrucción y de asentamiento en donde se comenzaron a consolidar las clases sociales y los futuros inversionistas privados.

No fue sino hasta principios del siglo XVIII que se comienzan a tener registros de los primeros esquemas de APP en México de una manera más similar a como lo conocemos hoy en día, como lo demuestra la construcción del acueducto de la ciudad de Querétaro que se realizó como consecuencia de las demandas que los ciudadanos hicieron al gobierno ante la escasez de agua que los aquejaba a principios del año 1700. Se llevó a cabo en su mayoría con financiamiento privado proporcionado por el marqués de la Villa del Villar del Águila y el resto con aportaciones de la población y fondos de la ciudad. La obra se inició en 1726 y se concluyó en 1738, conformándose por 1280 metros de longitud, 74 arcos y 70 fuentes distribuidas a lo largo de la ciudad para que el pueblo pudiera abastecerse. Algunas de esas fuentes, incluso, fueron construidas por el mismo marqués de la Villa del Villar del Águila.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *Ídem.*

<sup>15</sup> González, M. *El régimen jurídico de la minería novohispana*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1996.

<sup>16</sup> Vargas, F. *En la Arquitectura Hidráulica de Santiago de Querétaro*, 2000.

Como se ha visto a lo largo de la historia mundial, la participación privada en el suministro de agua ha sido una constante ante el incremento en la demanda de dichos servicios y México no es excepción. Incluso, es de destacar que el sistema que se empleó en la ciudad de Querétaro es similar al esquema de distribución de fuentes en la ciudad de París, lo que habla de una tendencia a la que México no era ajeno en mayor o menor medida. Esto último también se confirma a través del sector transporte que como ya se había comentado, junto con los proyectos de agua, constituyen los dos sectores en los que históricamente se cuentan con mayor experiencia en cuanto a asociaciones con el sector privado.

Mediante decreto, el 22 de agosto de 1837, el entonces Presidente de la República Anastasio Bustamante otorgó la primera concesión para la construcción de un ferrocarril en México, que correría de México a Veracruz, y que señalaba:

“Que con arreglo a mis facultades constitucionales, y de acuerdo con el Consejo de Gobierno, he concedido al Sr. Don Francisco de Arrillaga privilegio exclusivo para establecer un camino de hierro entre Veracruz hasta la capital, asegurándole por el presente la propiedad de este establecimiento, en los términos y por el tiempo que designan los artículos siguientes [ . . . ]”<sup>17</sup>

Entre los términos establecidos en el decreto se encuentra el plazo de la concesión (30 años), la prohibición de cualquier otra construcción de vías ferroviarias en la misma ruta, lo precios, así como las aportaciones que la compañía deberá hacer en años posteriores “para la mejora de los caminos federales u otros objetos públicos”.<sup>18</sup>

El caso de la primera concesión en ferrocarriles en México muestra un refinamiento importante en cuanto a la definición del rol que tendrá el sector privado en la provisión del bien o servicio público. La concesión se otorga a través de una formalización como lo es la publicación del decreto lo que demuestra que se identificó la existencia de una necesidad que se buscaba cubrir. Esto es importante ya que en algunos de los ejemplos que se han expuesto, la iniciativa de una asociación entre el gobierno y los particulares surgen de los mismos particulares que detectan tanto una necesidad a cubrir como una oportunidad de negocio, por lo que el decreto publicado da muestras de un rol más activo por parte del gobierno así como de una familiarización con este tipo de mecanismos de financiamiento. Mayores muestras de la familiarización con el mecanismo de APP son visibles al establecerse plazos para la duración de la concesión así como un destino para las cuotas recibidas por parte de los usuarios.

A pesar del otorgamiento de esta concesión, el desarrollo de las líneas ferroviarias y por ende de las concesiones otorgadas a privados se enfrentó a una enorme cantidad de problemas, oposición de personajes de importancia, además de los recurrentes problemas de guerras y enfrentamientos con potencias extranjeras que

---

<sup>17</sup> STFRM. Historia del Ferrocarril.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

sufrió México en el siglo XIX. El Porfiriato logró cambiar esta situación, primero al eliminar la oposición a las concesiones a extranjeros, y después al normalizar las relaciones diplomáticas con Estados Unidos y con los países europeos con los cuales se habían tenido diferendos. El enfoque principal de Don Porfirio Díaz para lograr un importante desarrollo del país fueron los ferrocarriles y el sector minero. En ambos se utilizaron ampliamente las concesiones a inversionistas privados extranjeros, ya que para entonces México no contaba con los recursos económicos, técnicos ni materiales para llevar a cabo estas empresas. Para 1873 sólo existía la línea del ferrocarril que comunicaba a la Ciudad de México con Veracruz, un total de 471 kilómetros, y en menos de cuarenta años, para 1910, alcanzaban 19,748 kilómetros de vías férreas.<sup>19</sup> La construcción de la red de ferrocarriles en México inició en 1881, con un promedio de 664.6 km al año durante los siguientes 30 años.<sup>20</sup> Esta era se considera la época dorada de los ferrocarriles, ya que el 95% de la actual red de ferrocarriles se construyó en ese entonces.<sup>21</sup>

La concesión para el desarrollo de la red de ferrocarriles fue otorgada por el General Porfirio Díaz a la empresa estadounidense Palmer and Sullivan, la cual tenía un gran interés de extender sus líneas ferroviarias que ya se extendían por gran parte de los Estados Unidos. De acuerdo con Enrique Cárdenas, “El Modelo del contrato firmado entre el gobierno mexicano y la empresa Palmer y Sullivan estaba basado en las concesiones hechas a los ineficientes estados, en materia de administración de ferrocarriles, antes de toda la polémica iniciada por la iniciativa de inversión por parte de compañías norteamericanas: explotación de los tramos construidos hasta por 99 años y apoyo del gobierno federal con una subvención monetaria a través de extensiones fiscales a la importación de materiales y a los capitales involucrados en la empresa, éstos últimos con una duración de 20 años. También tendrían un derecho de vía de 70 metros a lo largo de ella y la empresa podría disponer de cualquier terreno que considerase necesario para hacer estaciones y/o bodegas; a su vez, podría emitir acciones, bonos o hipotecar la vía siempre y cuando los beneficiarios fuesen individuos o asociaciones particulares. El gobierno favorecería a las empresas nacionales en tanto que ofrecería un transporte barato, eficiente y moderno, pero no las dejaría involucrarse en el proceso industrial de construcción, debido quizá a la idea de que el material extranjero era de mejor calidad.”<sup>22</sup>

Si bien el siglo XIX significó la era dorada de las concesiones en Europa, México no fue ajeno a esta tendencia. Así como se concesionó una ruta de ferrocarril a un privado de igual manera las líneas telegráficas fueron concesionadas en 1864, de acuerdo a Telecomm:

“A pesar de los deseos de Maximiliano de estatizar las líneas telegráficas, el gobierno se vio obligado a otorgar 8 concesiones particulares para el

---

<sup>19</sup> Gaona Rivera, Elías. *Ferrocarril, Inversión y Crecimiento Demográfico en Algunas Regiones de México*, 1873-1910., Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, 2007.

<sup>20</sup> *Ídem.*

<sup>21</sup> *Ídem.*

<sup>22</sup> Cárdenas, Enrique. *Historia Económica de México*. Fondo de Cultura Económica, 1992.

mantenimiento y la operación del sistema telegráfico, el cual, atravesaba por un proceso de inoperancia [. . .]”<sup>23</sup>

El reconocimiento de la inoperancia en las líneas telegráficas como razón para llevar a cabo la concesión del mantenimiento y operación a los particulares reafirma la postura que incluso hoy en día persiste sobre la viabilidad de involucrar al sector privado que cuente con la experiencia y los conocimientos necesarios para operar un bien público con la finalidad de hacerlo operativo y más eficiente que si fuese operado por el Estado.

La evolución y madurez de las APP en México es palpable al analizar las condiciones bajo las cuales se llevaban a cabo. Al contar con un mayor detalle sobre las obligaciones y derechos de las partes involucradas nos da señas sobre la aplicación de experiencias previas en los nuevos proyectos. Esta evolución en las asociaciones es evidente cuando el esquema de concesión contempla posibles escenarios a futuro así como la inclusión de una serie de servicios adicionales, con esto, empaquetando o englobando más de un servicio en el mismo contrato.

Ejemplo de esta evolución es la ciudad de Mazatlán. De acuerdo con su Ayuntamiento, en 1887 un grupo de inversionistas solicitó al Gobernador del Estado la autorización para, a través de su empresa, la Compañía Abastecedora de Agua de Mazatlán, llevar a cabo todos los trabajos necesarios para dotar de agua a la ciudad a cambio de explotar el negocio por 99 años.<sup>24</sup> La Compañía se obligó a terminar las obras en un periodo de 20 meses y de proveer toda el agua que requiriese el Ayuntamiento para la cárcel, escuelas públicas, la alcaldía y el riego de plazas públicas y parques por 8 años y una pequeña suma mensual fija. Por el contrario, solicitaron al Sr. Gobernador favorecer a la Compañía Abastecedora tomar gratuitamente el agua de los alrededores para llevarla a la ciudad; la ocupación y en su caso expropiación de espacios públicos requeridos para las obras; la exención de pago de contribuciones ordinarias y extraordinarias por parte de la empresa o en su caso tres pagos anuales por parte del Gobierno Municipal equivalente al pago de derechos de importación cubiertos para llevar a cabo las obras. Esta exitosa asociación permitió que en 1890 la ciudad de Mazatlán contara con agua limpia por primera vez.

Mazatlán nos presenta una concesión que no se limita únicamente a la provisión de agua a la ciudad en ciertos puntos, sino también la entrega del servicio bajo criterios específicos como la provisión de agua al Ayuntamiento a un precio establecido para los próximos años. Por su parte el particular considera dos escenarios para cubrir los costos que se incurran por concepto de derechos de importación durante la construcción de la obra.

---

<sup>23</sup> Telecomunicaciones de México (TELECOMM). *Historia del Organismo*. Del Telégrafo al Satélite, 2013.

<sup>24</sup> Ayuntamiento de Mazatlán. *Historia y Desarrollo del Servicio Eléctrico en la ciudad de Mazatlán*.

Caso similar ocurrió en el año 1896, también en Mazatlán, cuando el Empresario Jesús Escovar solicitó al Ayuntamiento los permisos correspondientes para realizar los trabajos requeridos para la instalación de alumbrado eléctrico en la ciudad, ya que, en ese entonces, el alumbrado en la ciudad era a base de lámparas de gas.<sup>25</sup> En ese entonces la decisión de otorgarle la concesión del alumbrado eléctrico al empresario obedeció a que el mismo Sr. Escovar era quien proveía el alumbrado a base de lámparas de gas, por lo que, al conjuntar ambas fuentes de provisión, se creía que podría garantizar el abastecimiento constante de luz en la ciudad. Al paso del tiempo, esta situación acarrió serias críticas al Ayuntamiento ya que, al contratar ambas fuentes de energía (gas y electricidad) elevaban los costos del servicio en casi un 400% de lo que debería costar si solamente se contratase el servicio de electricidad. Aun así, fue tan grande el impacto que tuvo el alumbrado público en la ciudad que en 1897 el Ayuntamiento autorizó una modificación al contrato original celebrado con la compañía del Sr. Escovar (renegociación del contrato) para aumentar las tarifas eléctricas y así contar con mayor capital que le permitiera incrementar su capacidad de producción y satisfacer la creciente demanda.

Más allá de que la concesión abarcó dos sectores con pocos antecedentes en cuestión de inversión privada, ya entonces tenemos un ejemplo de empaquetamiento (Bundling) de servicios en un mismo particular y de renegociaciones de contratos, una de las cuestiones claves de las concesiones incluso hoy en día. Asignar más de un servicio al particular y renegociar contratos siempre pueden ser motivos de suspicacia especialmente si los servicios no cumplen con ciertos estándares mínimos de calidad, sin embargo, es una herramienta disponible que puede incentivar a los particulares a incrementar su eficiencia, lo cual, beneficiará a la ciudadanía.

En el siglo XX el sector privado continuó teniendo un rol proactivo en el desarrollo y entrega de bienes y servicios públicos a pesar de las turbulencias políticas, sociales y económicas que se presentaron durante la Revolución Mexicana. Prueba de ello es la ciudad de Monterrey. En 1904, el Gobierno del Estado de Nuevo León en la época del General Bernardo celebró un contrato de concesión a favor de James Stocker y William Walker para la provisión de los servicios de agua y drenaje, y aprovechamiento de las aguas para fuerza motriz en la ciudad de Monterrey. Dicha concesión se otorgó a la compañía constituida como *The Monterrey Water Works and Sewer Company, Limited*, por un plazo de 99 años y con una serie de condiciones tales como: instalar drenaje en la ciudad para la conducción, distribución y salida de las aguas sobrantes y desperdicios de drenaje; explotar las aguas como fuerza motriz para la generación de energía eléctrica o en su caso utilizar los excedentes de agua para riego en el municipio o cualquier otra finalidad que se considerara beneficiosa para la ciudadanía. A su vez, la concesión otorgaba el derecho al Gobierno de Nuevo León de comprar la compañía transcurridos 40 años y una vez concluidas las obras acordadas. El acuerdo establecía las condiciones para el establecimiento de las tarifas por el

---

<sup>25</sup> *Ídem.*

servicio brindado, las cuales, solamente podían ser modificadas previa autorización del Gobierno del Estado, así como las fuentes de abastecimiento de agua, que en este caso, fueron dos: una de ellas en el lecho del Río Santa Catarina y la otra un manantial en La Estanzuela. Sin embargo, en 1945 el Gobierno del Estado compró la compañía de agua toda vez que transcurridos los años desde que se le otorgó la concesión existía inconformidad por parte de la ciudadanía ante la falta de servicio de agua en sus hogares producto de la negativa de la empresa a realizar mayores inversiones.<sup>26</sup>

Las acciones emprendidas por el Gobierno del Estado de Nuevo León fueron el reflejo por algunos años del rol que el gobierno adquirió al asumir la responsabilidad de muchos de los servicios públicos nuevamente y hasta 1990, año en el que el sector privado adquiere nuevamente y hasta nuestros días mayor protagonismo en la infraestructura pública. De acuerdo a información consultada en el Banco Mundial en ese mismo año de 1990 se registraron en México 14 proyectos de Asociación Público-Privada en el sector de transporte.<sup>27</sup> A partir de entonces, las APP han formado parte fundamental en el desarrollo de la infraestructura pública.

Si bien la historia de las APP en México se remonta a varios siglos atrás, no ha sido sino en los últimos 30 años que podríamos estar hablando de una generalización en su uso ante el reconocimiento de éste mecanismo como una forma de afrontar las restricciones presupuestarias a las que se enfrentan los gobiernos, como lo explica el Fondo Multilateral de Inversiones:

“Los gobiernos, restringidos por los recursos fiscales limitados, han utilizado las Asociaciones Público-Privadas (APP) como mecanismo para desarrollar la infraestructura y mejorar el acceso a los servicios básicos. Sin embargo, en América Latina y el Caribe la utilización de las APP varía mucho entre países y a nivel nacional. La falta de conocimiento sobre los beneficios de llevar a cabo las APP, así como dificultades para sacar al mercado los proyectos de APP impiden su implementación. Estos desafíos son especialmente pronunciados en el nivel subnacional”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D. *Antecedentes de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey*, 2011.

<sup>27</sup> The World Bank. *Private Participation in Infrastructure Projects Database*, 2013.

<sup>28</sup> Fondo Multilateral de Inversiones. *Asociación Público-Privada*, 2011.



## 1.2.- Marco Histórico.

### 1.2.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas.

Si bien las APP han cobrado auge en los últimos años a nivel mundial, la realidad es que existen registros de esquemas similares que datan de siglos atrás que pudieran verse como alianzas estratégicas en donde las partes participantes obtuvieran algún tipo de beneficio.

Grimsey y Lewis proporcionan datos interesantes sobre los orígenes de las APP en sus diversas modalidades. Tal es el caso de Cesar Augusto, quien como emperador del imperio romano (27 A.C. - 14 D.C) implantó un sistema de cuotas en el llamado "*Little St. Bernard Pass*", el cual era un lugar de paso en los Alpes entre Francia e Italia. El Imperio Romano lo concesionó, permitiendo a la tribu Salassi cobrar una cuota a todo aquel que quisiera usarlo a cambio de darle mantenimiento, así como proveerles guía y apoyo para cruzar la cordillera.

En la Edad media, el uso generalizado de las cuotas era para la construcción de puentes, los cuales ayudaban a agilizar el movimiento de mercancías y con esto favorecer el comercio entre localidades. Desde el año 1286 el London Bridge cobraba cuotas y para 1364 existen registros de la existencia de una legislación de derechos de cuotas a favor de particulares a cambio de que éstos realizaran trabajos de mejora en uno de los caminos a Londres. Esto da ya algunos trazos sobre las alternativas que emergían en el mundo para dar solución a los problemas que aquejaban a los ciudadanos y que ante el interés o la experiencia de un particular para llevar a cabo la tarea, o la misma inexperiencia o imposibilidad por parte del gobierno en turno de llevarlas a cabo, se buscan formas de cooperación.<sup>29</sup>

El siglo XV es probablemente un parteaguas en la historia del mundo debido en gran medida a los avances que se desarrollaron en la época, principalmente en materia de navegación, lo que les permitió a los diferentes imperios europeos una expansión de sus dominios más allá de las aguas que rodean Europa. Ante las constantes luchas y guerras en el mismo territorio europeo por mantener el dominio y aumentar sus riquezas, países como Portugal, España, Inglaterra, Francia y Holanda voltearon su mirada hacia el horizonte en busca de mayores riquezas para, entre otras cosas, financiar sus ejércitos y así defender sus territorios.

Entre los nuevos territorios explorados se encuentra la llegada de Cristóbal Colón a América mediante una alianza entre la corona y el apoyo de financiamiento privado. De acuerdo a Juan Brom, Cristóbal Colón fue a entrevistarse con los reyes Católicos de España, quienes se interesan en su proyecto de realizar una expedición a la India Oriental y, al estar imposibilitados de otorgarle financiamiento debido a las grandes sumas destinadas a las campañas militares, promovieron el financiamiento privado para la expedición a cambio de entregar a los financiadores un porcentaje de las riquezas que se obtuviesen producto de la

---

<sup>29</sup> *Ídem.*

expedición.<sup>30</sup> La Corona a su vez brindaría a Colón títulos nobiliarios así como el derecho de recibir el 10% de las ganancias obtenidas por la comercialización en Europa de los productos provenientes de la expedición, entre otros acuerdos.

Este esquema se convirtió en una forma generalizada de hacerse de riqueza, tanto para los exploradores como para la Corona. El explorador asumía prácticamente todo el riesgo involucrado (contar con condiciones climáticas adversas, piratas y corsarios en altamar, poblaciones hostiles y violentas, no obtener las riquezas necesarias para cubrir el financiamiento). Asimismo, los inversionistas, en su mayor parte privados, asumían un fuerte riesgo al no contar con ninguna certeza sobre el éxito del viaje y por ende, el retorno de su inversión. Por su parte, la Corona asumía muy poco riesgo ya que la parte a la cual estaba comprometida dependía de que resultase exitosa la expedición, ante lo cual obtenía además el beneficio de la extensión de sus dominios así como una fuente adicional de ingresos para las arcas del Imperio, a cambio de algo tan intangible como un título o nombramiento.

Conforme las sociedades se fueron consolidando, esta forma de alianzas se fueron generalizando de tal manera que ya en el año 1555 Gran Bretaña aprobó una legislación para que los caminos recibieran mantenimiento a cambio de trabajo obligado por parte de los habitantes de la zona, quienes eran forzados, ya fuera a trabajar por seis días consecutivos cada año o, en caso de que fueran dueños de una propiedad, se les obligaba a contribuir llevando animales y herramientas de trabajo para el mantenimiento.<sup>31</sup>

El crecimiento acelerado de las principales ciudades en el mundo generó grandes presiones no solo a los gobiernos sino a los mismos ciudadanos, toda vez que el desabasto en la provisión de algunos de los bienes públicos venía acompañado de serios resultados negativos, como enfermedades, epidemias, hambre o incluso inseguridad. La urgencia por parte de los gobiernos por atender las demandas, aunado a la existencia de familias acaudaladas que frente a la situación que se vivía en ese entonces, encontraron en esas demandas sociales una buena oportunidad de inversión, sentaron las bases para una cada vez más estrecha colaboración entre ambas partes.

En Londres, ante la problemática que existía en el Siglo XVI para satisfacer la demanda de la población por agua potable, y con ayuda de nuevas tecnologías desarrolladas en la época, dio como resultado los primeros esquemas de APP, como explica Hansen, R.:

“El agua en Londres fluía de la fuente hacia la casa cisterna mediante la acción de la gravedad. Si el agua debía ser llevada colina arriba del río ésta era cargada mediante barriles o cargadores de agua. Esta situación empezó a

---

<sup>30</sup> Brom, Juan. *Para Comprender la Historia*, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1983.

<sup>31</sup> Grimsey, D. & Lewis, M. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, Massachusetts, Estados Unidos de América: Edward Elgar, 2004.

cambiar en 1580 cuando un holandés llamado Peter Morice solicitó un permiso a los oficiales de la ciudad para construir una rueda de agua y bombas debajo de uno de los arcos del London Bridge, con la finalidad de proveer agua para cocinar en la ciudad. Él dio una demostración del poder de bombeo lanzando un chorro de agua por encima de la iglesia de St. Magnus. Esto impresionó tanto a los oficiales de la ciudad que le otorgaron a Morice el arrendamiento de uno de los arcos por un periodo de 500 años. Al principio hubo oposición por parte de los cargadores de agua de la ciudad. Este obstáculo, junto con problemas iniciales de diseño, fueron superados y eventualmente se le otorgó a Morice el arrendamiento de dos arcos adicionales”.<sup>32</sup>

Para el siglo XVII no solo se comenzó a generalizar la participación privada en proyectos de beneficio social, sino que además comenzó una diversificación en la forma de organización al involucrar a más de un actor privado, como comenta Grimsey & Lewis:

“Los jueces de Hertfordshire, Huntingdon y Cambridge solicitaron al Parlamento la aprobación de un decreto que les permitiera recaudar fondos para la reparación y mejoramiento de una sección del *Great Northern Road* que corría por los tres condados. El Acto dio a los jueces el derecho a establecer tres casetas de cobro para recoger cuotas a una tasa específica en vehículos y ganado que pasara por esa sección en particular del camino por un periodo de 21 años, tiempo dentro del cual se esperaba que la deuda fuera cubierta y el camino volviera a ser libre de cargos”.<sup>33</sup>

No solo los cambios en la organización eran palpables ya en esa época, sino también los esquemas bajo los cuales el inversor privado buscaba financiar su proyecto a través de socios estratégicos que pudieran aportar recursos adicionales a los financieros, como refiere Hansen respecto al caso de Sir Hugh Myddelton y sus esfuerzos por concluir con un proyecto de construcción de canales para llevar agua a la ciudad de Londres:

“Para lograr que el proyecto continuara, Myddelton se acercó al Rey, una acción común para los emprendedores de esos días. Myddelton no solo necesitaba apoyo financiero, también necesitaba apoyo contra los terratenientes que se oponían al proyecto. El Rey accedió a pagar la mitad de los costos del proyecto, por lo cual, a cambio, el recibiría “para siempre el un medio de las ganancias obtenidas”. Para obtener más capital, Myddelton hizo lo que los emprendedores modernos harían: emitió acciones. El terminó así con un total de 29 inversores o *aventureros*”.<sup>34</sup>

En este último ejemplo vemos dos elementos claves en la asociación, siendo el primero de ellos el apoyo del Rey, para convencer a los terratenientes que se

---

<sup>32</sup> Hansen, R., Pags. 5-6

<sup>33</sup> *Op. Cit.*, p. 43.

<sup>34</sup> *Op. Cit.*, p. 7

oponían a que el cruce de las líneas de distribución de agua que irían a la ciudad atravesaran sus tierras. El segundo elemento corresponde a la emisión de acciones para financiar la obra. Se comienzan a sentar así las bases generales que caracterizan a las APP y que consisten en la combinación de sus principales fortalezas para el logro del objetivo planteado, siendo estas fortalezas traducidas en financiamiento, conocimientos, experiencia o incluso aplicación de la autoridad y la emisión de legislación en la materia.

El reconocimiento de las fortalezas capaces de aportar cada una de las partes involucradas trajo consigo una familiarización en la formalización de estas alianzas entre el gobierno y los particulares producto de la diversificación de bienes y servicios que comenzaron a ser concesionados:

“Durante los siglos XVI y XVII, los soberanos Europeos, y particularmente en Francia, comenzaron con programas mucho más expansivos de trabajos de concesión en construcción de canales, pavimentación de caminos (concesiones actuales de caminos), recolección de desechos, alumbrado público, correos y transporte público”.<sup>35</sup>

Ejemplo de ello es Francia, que es considerada como un país pionero en cuanto a esquemas de participación privada materia de provisión de servicio de agua a la ciudadanía, y que se estableció como una medida para acercar el servicio de agua a toda la ciudadanía, poniendo especial énfasis en las familias de bajos recursos que no podían costear el servicio. Al respecto Reynaud comenta:

“El primer caso bien documentado de participación privada en Francia data de 1776 cuando la ciudad de París decidió asignar a “*Sieurs Perrier*” una concesión exclusiva por 15 años del sistema de suministro de agua. La accesibilidad al agua para las familias pobres era un tema importante en ese entonces dado que el contrato establecía que *El Sieurs Perrier debía construir fuentes de agua a fin de garantizar un precio adecuado para las familias pobres*”.<sup>36</sup>

El énfasis que puso la ciudad de París respecto a garantizar que el suministro de agua también fuera asequible para las familias de escasos recursos nos da una imagen importante sobre la flexibilidad de las concesiones en el sentido de que aportó suficiencia a los alcances del proyecto, permitiendo así brindar una solución a la problemática del suministro de agua.

No solo en Europa comenzaron a generalizarse las asociaciones entre los gobiernos y los particulares. En Estados Unidos las APP comenzaron a adquirir particular importancia en materia de transporte debido a la falta de opciones para facilitar la movilidad de las personas de un lugar a otro. Es así que, a finales del siglo XVIII el panorama no era muy alentador en materia de transporte. La población crecía

---

<sup>35</sup> Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2009.

<sup>36</sup> Reynaud, A. (2007). *Social policies and private sector participation in water supply - the case of France: United Nations Research Institute for Social Development.*

pero los medios de transporte no eran suficientes para satisfacer la demanda. Al respecto Klein, D. y Majewski, J., señalan:

“En 1790, un bote de vapor que fuera viable aún no había sido construido, la construcción de un canal era difícil de financiar y de aplicación limitada, y el primer ferrocarril en el país no sería completado sino hasta dentro de 40 años. Mejor transportación significaba, encima de todo, mejores carreteras”.<sup>37</sup>

Ante este escenario, surgen las carreteras de cobro como una manera de atender a las crecientes necesidades que el mismo gobierno se veía imposibilitado de satisfacer dado lo limitado de su presupuesto. Formalmente en 1794 inicia en operaciones la primera carretera de cobro en Estados Unidos en el estado de Pensilvania, la cual contaba con una extensión de 62 millas y que rápidamente atrajo la atención de otros inversionistas que, al ver el potencial del esquema, comenzaron a aplicar esquemas similares en sus estados.<sup>38</sup>

El siglo XIX marcó la etapa de mayor auge en la aplicación de proyectos concesionados al sector privado. El crecimiento de la mancha urbana como resultado del desarrollo de más y mejores tecnologías ocasionó un incremento en la demanda de servicios públicos en general. Los resultados obtenidos en ejercicios anteriores en donde el gobierno concesionó algún tipo de servicio público a los particulares, así como la experiencia adquirida a través de los años en materia de concesiones, contribuyeron en gran medida a construir esquemas de participación privada en sectores cada vez más diversos y no solamente en aquellos que históricamente habían sido los usos más comunes como los servicios de agua potable, carreteras y puentes.

“La industrialización en Europa del siglo XIX trajo rápida urbanización y expansión de redes pública en transporte (ferrocarriles, tranvías, trenes metropolitanos), suministro de agua y drenaje y energía. Esta expansión, lograda en gran medida por empresarios privados, marcó la era dorada de las concesiones en Europa. La creación de vías de ferrocarril tuvo lugar bajo concesiones en todos los países de Europa”.<sup>39</sup>

Gran Bretaña, dados sus años de experiencia previos en este tipo de esquemas, a principios del siglo XIX experimentaba ya una generalización en concesiones otorgadas a particulares para el cobro de cuotas en caminos o puentes a cambio de darles mantenimiento, al grado que esta práctica se extendió a todos los sectores de la población, como señalan Grimsey y Lewis:

“Para el año de 1840 había cerca de 1000 decretos para Autopistas en funcionamiento, promovidos por los concejales del pueblo, mercaderes,

---

<sup>37</sup> Klein, D. & Majewski, J. *“Turnpikes and Toll Roads in Nineteenth-Century America”*. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples, 2008.

<sup>38</sup> *Ídem.*

<sup>39</sup> Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2009.

manufactureros, granjeros y terratenientes, incluyendo aquellos responsables de dar mantenimiento al menos a una parte del camino en cuestión”.<sup>40</sup>

Una situación similar se presentaba al mismo tiempo en Estados Unidos en cuanto a la aplicación de esquemas de cobro en donde ante el interés de los particulares y la necesidad de contar con mejores vías de comunicación, se realizaron ajustes en aspectos regulatorios para favorecer la participación privada. Un claro ejemplo de esto es California, en donde, como comentan Klein, D. & Majewski, J., ante las modificaciones que se realizaron a las leyes existentes, “el número de carreteras de cuota incorporadas se incrementó dramáticamente, alcanzando cerca de 40 incorporaciones solamente en 1866”.<sup>41</sup>

Cabe mencionar que, en muchos casos, ante la urgencia de atender a las necesidades de la población y contar con el apoyo de la inversión privada, existe un riesgo de incurrir en un inadecuado otorgamiento de las concesiones, ya sea porque el privado cuenta con el interés de participar mas no con la experiencia en la materia, o bien, porque el proyecto no se filtró adecuadamente siendo que en realidad no era prioritario. El interés de un inversionista no basta para llevar a cabo una APP, se requiere identificar adecuadamente los requerimientos de cada región a fin de evitar efectos indeseables, ya sean económicos, sociales e incluso ecológicos.

De cualquier manera, no fue posible sostener el “*Boom*” que se vivió en el siglo XIX al siglo XX, debido tanto a factores políticos como económicos. Fueron años en los que se vivieron dos guerras mundiales, que no solo exigían todos los recursos posibles de cada país (incluyendo los recursos privados), sino que además acabó con mucha (o toda) la infraestructura de los países, lo que hizo inviable cualquier tipo de inversión. A lo anterior debemos incluirle la experimentación de acentuadas crisis económicas, sean como consecuencia de la misma guerra o como un problema con orígenes diferentes, pero que al final del día contrajeron de manera importante el crecimiento y la inercia que habían experimentado las APP alrededor del mundo. No fue sino hasta finales del siglo XX que las APP regresan a escena, como explica Public-Private Infrastructure Advisory Facility:

“Para el siglo XX, el crecimiento de las APP alrededor del mundo se vio limitado toda vez que el estado se vio obligado a destinar mayores recursos a la guerra y sus consecuencias, que, aunado a los efectos de las crisis financieras, contrajo de manera significativa a las economías incluyendo al sector privado y no fue sino hasta la década de los 80’s que la inversión privada adquirió de nueva cuenta un rol más predominante en cuanto al

---

<sup>40</sup> Grimsey, D. & Lewis, M. *Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, Massachusetts, Estados Unidos de América: Edward Elgar, 2004, p. 43.

<sup>41</sup> Klein, D. & Majewski, J. “*Turnpikes and Toll Roads in Nineteenth-Century America*”. EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples, 2008.

financiamiento de infraestructura de transporte en los países en transición”.<sup>42</sup>

La experiencia adquirida en años anteriores en cuanto a asociaciones entre el sector público y el sector privado sin lugar a duda dejó lecciones, que ya para finales del siglo XX fueron tomadas en cuenta, a fin de consolidarla como un mecanismo a largo plazo que promoviera el desarrollo de proyectos de infraestructura pública en un espectro cada vez más amplio de sectores, incluyendo aquellos en donde, dada su naturaleza, a simple vista parecería que no existe algún tipo de incentivo para el inversionista privado al no existir algún tipo de cuota por parte de los usuarios para cubrir la parte del financiamiento aportado para la obra. Los sectores históricamente más comunes de concesionar comprenden transporte (carreteras, puentes, vías de ferrocarril, tranvías) y agua potable y drenaje; sin embargo, la experiencia adquirida llevó a modificar tanto la forma como los sectores en donde se le da cabida al particular. Así, a partir de lo que podríamos denominar como el resurgimiento de las Asociaciones Público-Privadas en 1980, podemos incluir hospitales e incluso cárceles dentro de las concesiones otorgadas por parte de los gobiernos, entre muchos otros, además de un uso extendido a lo largo del mundo. En Escandinavia por ejemplo, las contrataciones de servicios públicos han sido un elemento común que ha estado en la agenda del gobierno desde 1980, abarcando todo un espectro de servicios, como señala Greve:

“Los servicios públicos contratados son de limpieza, mantenimiento de las calles, aguas residuales y comidas-sobre ruedas para las personas mayores. Nuevos tipos de servicios que han sido contratados son servicios administrativos, jardines de niños, servicios de cuidado para personas mayores, enfermerías y servicios de cuidado de niños. Dinamarca y Suecia tienen también tradición en la contratación de servicios de ambulancia y de bomberos, y el servicio es proporcionado por la Compañía Danesa Falck”.<sup>43</sup>

Las APP alrededor del mundo se han ido consolidado cada vez más, principalmente por las posibilidades que ofrecen como mecanismo de financiamiento de proyectos públicos a través de capital privado, adquiriendo cada uno de los actores tareas muy específicas para así alcanzar una mayor eficiencia. Ha influido también el análisis crítico que han hecho los gobiernos respecto a sus gestiones, reconociendo en muchos casos la carencia de áreas especializadas en ciertas tareas críticas para el adecuado funcionamiento de los proyectos. Además, las APP implican que los gobiernos no renuncian a sus responsabilidades como proveedores de servicios públicos, simplemente se han dado a la tarea de maximizar su eficiencia al recurrir a profesionales, que en muchos de los casos se trata de organizaciones privadas. Sobre esto último es enfática la Comisión Europea:

“Las APP han existido desde hace muchos años en el sector de agua y drenaje. Basta con analizar el sistema de concesión del agua actual en

---

<sup>42</sup> Public-Private Infrastructure Advisory Facility, 2009.

<sup>43</sup> Greve, Carsten, *Contracting for Public Services*, 2006, Routledge, p. 63.

Francia, el cual es vigente desde hace al menos 40 años, o el caso del Reino Unido, en donde muchas ciudades se encuentran en su tercera generación de contratos bajo el esquema de APP. La primera generación introdujo al sector privado en temas de inversión y operación, la segunda generación estableció un mercado para concesiones, mientras que la tercera generación se plantea como una separación de funciones entre la propiedad de los activos y la operación. El común denominador en cada generación de contratos es la participación de entidades privadas especializadas en el tema”.<sup>44</sup>

Es recurrente la creencia sobre el desentendimiento de los gobiernos a sus obligaciones al atribuir esa responsabilidad a un particular, sin embargo, la realidad es exactamente lo contrario. Las APP surgen como respuesta al interés de los gobiernos a atender las demandas sociales, para lo cual recurre a los mecanismos que se encuentren en sus manos para lograrlo. Además, adopta un rol responsable al procurar que los bienes y servicios públicos se otorguen por especialistas en el tema, lo que trae consigo una mayor calidad y eficiencia. Si bien es cierto que el sector privado está dispuesto a invertir en el suministro de un bien o servicio público por considerarlo redituable para sus intereses, también es cierto que los gobiernos tienen un papel específico de controlar que se cumpla con lo estipulado; esto es, que el sector privado atienda adecuadamente con las necesidades de la ciudadanía.

Como se puede leer, a lo largo de los años se ha ido ajustando la participación de cada una de las partes aumentando la complejidad y el grado de involucramiento del sector privado en los proyectos de gobierno. Los particulares pasaron de ser inversionistas que identificaron una oportunidad de negocios por medio de una concesión a ser especialistas en servicios específicos que los gobiernos requieren y que dada la experiencia, también contratan. Este ajuste no solo se ha dado en la forma de trabajo, sino también en los tipos de proyectos. Mientras antes se hablaba de carreteras, puentes y suministro de agua, hoy en día incluimos dentro de los proyectos de Asociación Público-Privada plantas generadoras de energía eólica, hospitales, cárceles e incluso redes de telecomunicación, una prueba de la flexibilidad de las APP para adaptarse a los cambios que la ciudadanía exige.

---

<sup>44</sup> European Commission. Directorate-General Regional Policy (2004). Resource Book on PPP Case Studies.



### **1.3.- De las Asociaciones Público-Privadas a las Asociaciones Estratégicas.**

#### **1.3.1.- Clasificación y características de las Asociaciones Público-Privadas.**

La primer y más obvia característica es la participación del sector público y el sector privado. En el sector público podemos encontrar a la Federación, a los gobiernos estatales y a los gobiernos municipales. Como contraparte encontramos al sector privado organizaciones sociales, ambos con experiencia en un giro específico, sea este la provisión de algún tipo de bien o de un servicio. Mientras algunos autores señalan a las asociaciones como una relación, el término más común utilizado es la palabra acuerdo o contrato, ya que esta asociación debe establecer, tanto como sea posible, el detalle de las obligaciones y responsabilidades a las que se encontrarán sujetos cada uno de los involucrados. Para esto, es necesario saber quién será responsable de hacer qué, cómo debe hacerlo, cuándo debe hacerlo, y en sí, cualquier otra información que se considere importante dejar constancia dada la naturaleza del proyecto. Es preciso decir que existirán casos en donde algunos detalles no puedan ser previstos o estimados a lo largo del tiempo, como pueden ser fenómenos naturales o incluso el desempeño de la economía, situaciones que pueden incrementar los costos del proyecto pero que difícilmente se podrá prever su impacto y el momento en que habrá de presentarse. Además, el contrato establecerá el periodo de duración del contrato, el cual, puede llegar a tener una duración de 30 años o más, así como los bienes y servicios que habrán de recibirse o proporcionarse. Estos contratos se formalizan ante la imposibilidad del sector público de cumplir con los requerimientos que la sociedad demanda y que corresponden al estado proporcionarlos dada su naturaleza pública, ya sea infraestructura o algún tipo de servicio.

Es así que, hasta ahora, se ha visto que una APP se caracteriza por involucrar contractualmente al sector privado y al sector público para la provisión de un bien público que el estado no ha sido capaz de proveer adecuadamente de manera que satisfaga las demandas de la ciudadanía. Agregamos, entonces, otra característica misma que señalan los autores en sus definiciones sobre las APP la cual consiste en la distribución de los riesgos inherentes al proyecto. Esto significa que por medio del contrato se asignará de manera inherente un cierto grado de riesgo de acuerdo a las etapas o procesos que sean responsabilidad de cada una de las partes. Como es de esperarse, los sectores participantes deberán hacerse responsables de aquellos aspectos en los que su experiencia les permita prevenirlos, o en caso de que se llegasen a materializar, controlarlos de tal manera que el efecto negativo que pueda tener sea el mínimo y no afecte sustancialmente al proyecto.

Finalmente, y a pesar de que antes ya se comentaron los principales aspectos del contrato, es preciso hacer mención aparte a otra de las características de las APP la cual consiste en la remuneración que recibirá el sector privado que participa en el proyecto. Como ya se comentó, las APP surgen como una medida a través de la cual los gobiernos pueden proporcionar la infraestructura o servicios que la sociedad requiere aún y cuando éste no cuente con los recursos necesarios para lograrlo. Por lo tanto, al asociarse con el sector privado obtiene de él los recursos

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

que necesita a cambio de una remuneración, de lo contrario, el sector privado no tendría incentivo para invertir su dinero en este tipo de proyectos. Las remuneraciones se establecen de acuerdo al tipo de proyecto, pero podemos decir que el objetivo del sector privado es recuperar el monto invertido con su respectiva ganancia.

Tomando en cuenta las características antes señaladas que conforman una APP, es posible conceptualizar entonces lo que comprende, e incluso cuáles son sus fines. Una de las ideas generalizadas por parte de la sociedad en torno a las APP es que éstas implican la privatización del bien o servicio, esto es, que pasa de manera definitiva a manos del sector privado y, como consecuencia, la cuota por el bien o servicio automáticamente se incrementará al ya no contar con el control del gobierno. Sin embargo, y tomando en cuenta las definiciones antes descritas, esta percepción no es del todo correcta, ya que si bien el sector privado participa en la provisión de bienes y servicios públicos, esto no significa que el gobierno renuncie permanentemente a esos activos y tareas, ya que, como se mencionó, este tipo de acuerdos se realizan mediante la formalización de convenios, los cuales, tienen una vigencia. Concluida esa vigencia y cumplidos los términos acordados, el gobierno decidirá si recibe de vuelta los activos para hacerse cargo de ellos o en su caso, renueva el contrato, ya sea con el mismo proveedor o con alguien más. Quizá la parte referente al incremento de los precios sea correcta, pero se debe a otros motivos de fondo y no solamente por el hecho que el sector privado se encuentra a cargo y, en aras de maximizar su beneficio, incrementa arbitrariamente las tarifas de los servicios. La realidad es que en muchos casos los gobiernos operan esos bienes y servicios con poca o nula eficiencia, lo que da como resultado que en muchos casos las cuotas sean “simbólicas”, ya que no alcanzan a cubrir los costos mínimos de operación, sin mencionar siquiera los costos de mantenimiento o rehabilitación. Al final del día, los ingresos del gobierno provienen de fuentes como la recaudación fiscal, por lo que, el hecho de mantener las cuotas tan bajas solamente crea una ilusión, ya que en realidad se requiere utilizar de los mismos ingresos del gobierno para mantener en operación esa infraestructura.

Autor	Conceptos												
	Persona Jurídica	Colaboración Conjunta	Fin Común/Objetivos Compartidos	Participación entre el Sector Público y el Sector Privado	Suministro de Bienes Públicos por parte de Privados	Acuerdo/Contrato	Aprovechamiento de Capacidades y Habilidades	Largo Plazo (años)	Compensación/ Ingresos	Tarifas	Conservación de los activos por parte del Estado	Criterios de desempeño del Sector Privado	Distribución de Riesgos
Real Academia Española	x	x	x										
The World Bank			x	x	x	x							
Woodhouse, D.		x	x	x	x		x						
Engel, E., Fischer, R y Galetovic, A.				x	x	x		x	x	x	x		
Moorman, J.				x	x	x			x			x	x
The National Council for Public-Private Partnerships				x		x	x		x				x
Grimsey & Lewis				x	x	x							x

Aunque el sector público no está enfocado en la generación de riquezas como el sector privado, vale la pena preguntarse por qué no podría el mismo sector público participar en esquemas de APP en donde no solo se logre satisfacer los requerimientos de la ciudadanía en materia de infraestructura pública así como la recuperación de la inversión del sector privado incluyendo su porcentaje de ganancia, sino también obtener ganancias que le permitan establecer proyectos altamente productivos que contribuyan a los ingresos del gobierno.

### **1.3.2.- Figuras convencionales de APP para el caso de un esquema de inversión.**

A continuación se brinda una breve descripción sobre las características de cada uno de los esquemas de asociación/contratación que se incluyen en la tabla, tomando en cuenta cómo se da la transición hacia una mayor y más activa participación del sector privado, así como la casi imperceptible línea que existe entre una APP y lo que podría ser visto como una compra habitual del gobierno.

*Provisión Pública de Bienes y Servicios:* Se refiere a aquellos bienes y servicios que son proporcionados por el gobierno federal, estatal o municipal y que se consideran como una responsabilidad que deben cumplir. Dentro de estos bienes se encuentran principalmente los hospitales y cárceles, así como autopistas, puentes, libramientos, parques y plazas públicas, escuelas, etc.

*Contratos de prestación de servicios:* es la forma más común de interacción entre el sector público y el sector privado. Se puede considerar como una especie de APP, sin embargo, se debe destacar que la participación del sector privado es acotada a la provisión de algún bien o servicio aislado y que por la misma naturaleza del mercado, el gobierno se ve obligado a adquirir sus bienes o servicios dado que el mismo no se encuentra en posibilidades de producirlos o generarlos. Esta contratación de servicios, dada la legislación mexicana, generalmente no excede al año de vigencia, aunque en ocasiones si se obtiene la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se pueden hacer excepciones y formalizar contratos que abarquen más de un ejercicio fiscal (multianuales). Con eso, se busca obtener las mejores condiciones para el Estado producto de este contrato de mediano plazo.

*Outsourcing/contratación:* De acuerdo al Instituto Nacional del Emprendedor, el outsourcing consiste en “la contratación de un apoyo externo para hacer rentable un área específica de la empresa, o en este caso, del gobierno”.<sup>45</sup> Los casos más frecuentes para esto hoy en día son aquellos relacionados con las Tecnologías de Información. En muchas ocasiones el Estado cuenta con la infraestructura necesaria y esta se encuentra en operación pero busca automatizar algún proceso mediante la implementación del algún software o programa creado a la medida a fin de hacer más eficiente su funcionamiento, es entonces que se acude a una empresa externa especializada para que asesore e implemente la herramienta más adecuada a las necesidades del proyecto.

---

<sup>45</sup> Instituto Nacional del Emprendedor. Me falta gente. ¿Qué es el Outsourcing y cómo te beneficia?, 2014.

*Diseño y Construcción:* Bajo este esquema el sector privado participa siendo el responsable del diseño y construcción de la infraestructura que se desea. En sí, no es un esquema muy diferente a la contratación de un servicio, en este caso, son los servicios de un contratista. Las ventajas que aporta este esquema es el aprovechamiento de la experiencia y conocimientos de una empresa especializada, lo que puede significar un posible ahorro de recursos en el mediano o largo plazo al considerar aspectos que quizá una persona que no cuente con la experiencia necesaria no pueda ver y esto signifiquen costos de mantenimiento o reparación en el mediano y largo plazo que de otra manera pudieron ser evitados con un diseño adecuado.

*Venta/Leaseback:* consiste en la venta de un activo público a un ente privado. El mismo sector público a su vez le arrendará el inmueble al ente privado manteniendo así la operación del activo. Este esquema puede ser aplicado por los gobiernos que pretenden reducir sus pasivos.<sup>46</sup>

*Operación y mantenimiento:* contempla la contratación de un ente privado para que, por un periodo de tiempo, se haga cargo de operar y dar mantenimiento a un bien público. Ya bajo esta modalidad el gobierno puede optar por dos opciones: transferir cuotas periódicas a los particulares contratados para que operen y mantengan en condiciones el bien público, u, otorgarle la concesión al ente privado para que a través cuotas cargadas a los usuarios se cubran los costos generados por el funcionamiento del bien o servicio. Existe una tercera opción, sin embargo, se trata solamente de una combinación de ambos esquemas en donde el Estado otorga cuotas en caso de que la operación del bien o servicio no le permita al ente privado la recuperación de al menos los costos mínimos requeridos para el funcionamiento. Esta opción tiene la ventaja que, al dejar que un especialista opere el bien o servicio público, el Estado se puede enfocar en verificar que efectivamente se cumplan los términos acordados en el contrato.

*Operación, mantenimiento y administración:* este tipo de contrato delega en el sector privado la operación, mantenimiento y la administración de un inmueble o de un servicio, quien a su vez deberá invertir su propio capital para su adecuado funcionamiento y esperando que dicha inversión reditúe en mayores rendimientos producto de las cuotas recibidas a cambio del servicio. Este esquema de asociación es utilizado frecuentemente en plantas de tratamiento de aguas residuales.<sup>47</sup>

*Construcción, transferencia y operación:* el sector privado se encarga de la construcción de la infraestructura. Al concluirla, la transfiere a la entidad pública y es el mismo sector privado quien la opera bajo un contrato de servicios o de concesión, según sea el caso.

---

<sup>46</sup> The National Council for Public-Private Partnerships, P3 Basics. 7 Keys to Success.

<sup>47</sup> *Ídem.*

*Construcción, operación y transferencia:* Es uno de los esquemas utilizados de manera más frecuente. El sector privado se encarga de construir, operar y al final del periodo estipulado, transfiere el bien al sector privado.

*Construcción, arrendamiento y transferencia:* el sector privado construye la obra, la cual, adquiere luego en calidad de arrendamiento y al final del plazo pactado, la transfiere de vuelta al sector público. Al adquirir el activo o bien en calidad de arrendamiento, el sector privado paga un cierto monto periódico por el uso del mismo al sector privado, lo que puede crear un fuerte incentivo a operar de manera eficiente, aunque también, existe el riesgo de que el arrendatario busque maximizar sus rendimientos a costa del deterioro del bien.

*Construcción, arrendamiento, transferencia y mantenimiento:* similar al esquema anterior, solo que en este caso si se incluye el mantenimiento al bien una vez que el periodo de arrendamiento concluyó y el bien ha sido transferido de vuelta al sector público.

*Construcción, tenencia, operación y transferencia:* el sector privado se encarga de la construcción de la obra, misma que le pertenece y opera a lo largo del tiempo acordado. Transcurrido el plazo convenido, el bien es regresado al sector público.

*Diseño, construcción, financiamiento y operación:* estos contratos son un ejemplo sobre el empaquetamiento o *bundling*. Aquí se incluye más de una de las etapas principales del proyecto buscando obtener ganancias en cuanto a eficiencia. En este tipo de contrato se contempla tanto el diseño, como la construcción y financiamiento del proyecto. Además, a través de la operación del mismo, el entre privado recupera su inversión por medio las tarifas aplicadas a los usuarios.

*Diseño, construcción, administración y financiamiento:* otra modalidad de empaquetamiento en donde a cambio de las tareas de operación, se incluyen las de administración del bien o servicio, con sus respectivas implicaciones en cuanto a la asignación de un mayor riesgo a la parte privada. La conveniencia de estas modalidades es que se pueden incluir tantas etapas como se requieran.

*Diseño, construcción, financiamiento, operación y administración:* un esquema de empaquetamiento aún más integrado que, como ya se ha comentado, incluye un mayor número de etapas concernientes al proyecto y que son acordadas como responsabilidad del ente privado. En el caso de estos contratos se asignan la mayoría de las etapas del proyecto al asociado privado.

*Construcción, tenencia y operación:* el desarrollador privado designa y construye un inmueble el cual opera como si fuese de su propiedad bajo un esquema de negocio. Es así que el término tenencia se aplica para referirse al carácter de dueño del activo o bien que adquiere el desarrollador. Al concluir el contrato, el privado entrega al gobierno el bien a cambio de un precio previamente acordado.

*Franquicia:* mediante este esquema al ente privado se le otorgan los derechos únicos sobre el uso de un bien o la provisión de un servicio.

*Concesión:* otorga al operador (sector privado) un derecho a largo plazo de utilizar todo un sistema de infraestructura. Los activos permanecen como propiedad del sector público, mientras que el operador es el responsable de su operación así como de realizar aquellas inversiones que se estimen necesarias. Al transcurrir el periodo de concesión, los activos regresan al sector público incluyendo los activos que fueron adquiridos durante ese tiempo. Generalmente, en el esquema de concesión el sector privado obtiene sus ingresos de las cuotas cargadas a los usuarios.<sup>48</sup>

*Joint Venture:* es la creación de una nueva firma como asociación temporal entre el sector privado y el sector público para alcanzar algún objetivo común.<sup>49</sup>

*Acuerdo de Regeneración:* son acuerdos establecidos entre el gobierno y entidades privadas para que, por medio de la elaboración de un programa de actividades prioritarias que requieren atención en una comunidad o área, se comprometa al sector público a la rehabilitación conjunta de ese espacio que contribuya al desarrollo y bienestar de la comunidad.

*Privatización:* el estado vende sus activos pasando estos al sector privado quienes ahora serán los encargados de proporcionar ese bien o servicio cedido sin que exista un contrato de por medio o vigencia en el periodo de cesión.

### **1.3.3.- Los contratos multianuales y su relación con las Asociaciones Público-Privadas.**

En principio, es de mencionar que de conformidad con el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los recursos económicos de que dispongan el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; asimismo, el citado precepto constitucional dispone que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Asimismo, el citado artículo Constitucional establece que cuando las licitaciones a que se refiere el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás

---

<sup>48</sup> The World Bank. (2011). *Asociaciones Público Privadas. ¿Qué son las APP?*.

<sup>49</sup> BusinessDictionary.com. (2014). Definition. Joint Venture. Recuperado el 9 de julio de 2014 de: <http://www.businessdictionary.com/definition/joint-venture-JV.html>

elementos para acreditar la economía, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

En este sentido, las Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, reglamentarias del referido artículo 134 Constitucional, tienen por objeto, conforme a su respectivo artículo 1, regular la planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto, ejecución y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza, las obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Sin embargo, ante la necesidad de impulsar la participación de los particulares inversionistas en la construcción, operación, explotación conservación y mantenimiento de proyectos de infraestructura, a través de concesión, permiso, autorización u otros contratos en asociaciones público-privadas, como medios para procurar las mejores condiciones para el Estado, han surgido diversos esquemas especiales de contratación multianual, sujetos a una estructura financiera, que permiten obtener la prestación de servicios que continúan siendo públicos además de la infraestructura necesaria.

Como ejemplo de este tipo de esquemas de contratación se encuentran las concesiones que se han otorgado en años recientes a las empresas operadoras de carreteras nacionales. El contrato se realiza mediante una concesión de hasta 40 años, durante la cual el inversionista ganador deberá cumplir con todas las condiciones arriba citadas, so pena de perder la concesión, y de paso lo que no haya recuperado de su inversión, en caso de llegar a incumplir alguna de las cláusulas.

El vehículo financiero más aceptado tanto por la iniciativa privada como por las instancias gubernamentales para realizar el convenio o contrato multianual es el de la constitución de un fideicomiso irrevocable al plazo determinado por la concesión, para que un agente bancario funja como fiduciario y haga valer las condiciones del contrato bajo las más estrictas normas de operación. De esta manera, se asegura la máxima transparencia en el manejo de los ingresos del proyecto y la distribución de los mismos.

Otra característica de estos contratos multianuales es que se elimina la carga financiera al gobierno por concepto de la construcción, operación, explotación conservación y mantenimiento de proyectos que se realicen, con la previsión de que si es un contrato de prestación de servicios entonces el gobierno contratante deberá cubrir periódicamente un monto al particular inversionista durante la totalidad del periodo contratado, para que éste pueda recuperar su inversión, o si es un esquema de explotación por parte del inversionista, serán entonces los ingresos propios del proyecto los que cubran el costo del mismo. En la segunda opción, el gobierno no solo evita utilizar presupuesto público para la realización del proyecto, sino que además al final del periodo de la concesión cuenta con un bien con mayor valor patrimonial y sin haber tenido que desembolsar pagos en absoluto.

Una ventaja adicional de los contratos multianuales es que el particular inversionista se debe hacer cargo de todo el mantenimiento y conservación que requiera el proyecto contratado durante la totalidad del periodo de concesión, con lo cual también el gobierno contratante se evita el problema de tener que destinar recursos presupuestales para este efecto, amén de que en muchas ocasiones, y con el paso del tiempo, las mismas entidades dedican cada vez menos recursos, a veces hasta ninguno, para el mantenimiento y conservación del proyecto. Por lo tanto, al realizar un contrato multianual se garantiza la conservación del proyecto por muchos más años de los que generalmente duraría con presupuesto público.

De igual manera un proyecto multianual permite al gobierno lograr que el objetivo del mismo se mantenga a largo plazo, minimizando así la posibilidad de que al llegar nuevas administraciones el mismo se abandone o se le dé un destino diferente al de proveer un bienestar público, como ha llegado a suceder en ocasiones. Esto también genera una mayor seguridad para el particular inversionista, el cual protege su inversión por medio de los términos del contrato a largo plazo.

#### **1.3.4.- Esquemas de asociación en México y el Distrito Federal.**

El esquema de APP en México no es nuevo, sin embargo, recientemente ha sido motivo de mayor énfasis ante la creciente demanda de bienes y servicios por parte de la sociedad y ante las limitaciones que ha enfrentado el Estado para proporcionarlos, aunado a la diversidad de esquemas de financiamiento disponibles que han creado un espectro importante de tipos de asociación entre ambos sectores.

A fin de analizar el caso de México y el Distrito Federal, tomaremos en cuenta la forma de constitución jurídica de la APP, es decir, el esquema jurídico bajo el cual se rigen estas asociaciones.

Al respecto, Woodhouse nos brinda una interesante clasificación de las APP en México, tomando en cuenta el marco regulatorio.<sup>50</sup>

##### **I. Empresas Público – Privadas o Mixtas**

De manera general, se conforman por contratos o acuerdos de voluntades entre el sector público y el sector privado que pueden o no requerir la constitución de una nueva persona moral, con la finalidad de realizar el fin deseado. En este tipo de esquema se ubican las entidades paraestatales en México.

##### **II. Contratación Tradicional**

---

<sup>50</sup> Woodhouse, D. Marco Regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público – Privadas en Estados de la República Mexicana. *Análisis comparativo de la legislación en materia de PPS y Concesiones*. México. PIAPPEM, 2010.



Constituye el esquema más utilizado en México para la contratación de bienes y servicios por parte del Estado y consiste en la celebración de contratos específicos en donde se estipulan los trabajos y actividades que el sector privado deberá realizar para la provisión de servicios, equipo, productos, bienes o incluso inmuebles. Si bien, se trata de un esquema tradicional de contratación por parte del Estado en donde la participación privada se puede encontrar sumamente acotada, tradicionalmente se le considera como esquema de APP ya en una cierta proporción delega responsabilidades al sector privado y por ende, le confiere mayores riesgos.

### **III. Régimen de Concesiones**

Es un esquema históricamente muy común en México y que consiste en la autorización o facultad que se le concede a una entidad privada para la prestación de un servicio público o la explotación de un bien de dominio público y mediante el cual, al delegar el Estado en dicha entidad el desarrollo u operación de infraestructura o servicios, lo obliga al cumplimiento de los términos y condiciones establecidos en dicha concesión mismos que se establecen para garantizar que los bienes y servicios que se proporcionen cumplan con los requerimientos que la sociedad demanda.

### **IV. Contratación Integral**

Consiste en la contratación integral de un conjunto de funciones y actividades por parte del sector público al sector privado para que, ya sea a través de la entidad privada o en su caso a través del mismo Estado, se proporcione cierta infraestructura o servicios públicos en un periodo largo de tiempo. Bajo este esquema se encuentran la mayoría de las clasificaciones de APP que se aplican hoy en día, entre los que se encuentran los denominados Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), un esquema que es ampliamente utilizado en México.

**Marco Jurídico de las Entidades Federativas en Relación a las APP.**

<b>Entidad Federativa</b>	<b>Sujetos Jurídicos involucrados</b>	<b>Ordenamiento jurídico</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Finalidad</b>
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado</li> <li>- Municipios</li> <li>- Paraestatales</li> <li>- Paramunicipales</li> <li>- Fideicomisos</li> </ul>	Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de Prestación de Servicios</li> <li>- Proyecto de Prestación de Servicios Inverso</li> <li>- Modelo de Inversión para Servicios Públicos</li> <li>- Modelos Mixtos</li> </ul>	Establecer las bases para la promoción y participación del sector privado en los proyectos de inversión para la construcción de infraestructura o la prestación de servicios públicos
<b>Entidad Federativa</b>	<b>Sujetos Jurídicos involucrados</b>	<b>Ordenamiento jurídico</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Finalidad</b>
Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependencias y Organismos Auxiliares</li> <li>- Procuraduría General de Justicia</li> <li>- Ayuntamientos de los Municipios</li> <li>- Particulares que participen en los proyectos</li> </ul>	Código Administrativo del Estado de México	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto de Prestación de Servicios</li> <li>- Concesiones</li> </ul>	Regular los actos relativos a la planeación, programación, presupuestación, autorización, adjudicación, contratación, ejecución y control de los proyectos

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Nuevo León	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado</li> <li>- Municipios</li> <li>- Dependencia</li> <li>- Organismos Descentralizados</li> </ul>	Ley de Asociaciones Público Privadas	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesiones</li> <li>- Proyectos de Prestación de Servicios bajo el nombre de Proyectos de Asociación Público-Privada</li> </ul>	Regular y fomentar los esquemas para el desarrollo de proyectos de asociación Público-Privada
Jalisco	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado</li> <li>- Municipios</li> </ul>	Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concesiones</li> <li>- Proyectos de Prestación de Servicios</li> <li>- Proyectos de Coinversión</li> </ul>	Regular el proceso para la realización de proyectos, bajo el esquema de Asociaciones Estratégicas para el desarrollo de infraestructura y la prestación de funciones y servicios a cargo de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo de Jalisco así como de los gobiernos municipales.

### 1.3.5.- Financiamiento en los esquemas de deuda pública.

La deuda pública ha sido un instrumento utilizado por diversos gobiernos federales, estatales y locales en distintos momentos de la historia de México para financiar proyectos de beneficio social, de desarrollo de infraestructura y de servicios públicos para la ciudadanía, cuando los ingresos de las entidades no alcanzan a cubrir las necesidades reales o percibidas de la población a la que atienden, y siguiendo los lineamientos que en ese momento tienen ante sí las distintas instancias de gobierno. Anteriormente, especialmente durante la administración pasada, los créditos bancarios fluyeron sin grandes problemas hacia los gobiernos estatales y locales de todo el país, creando una burbuja de deuda

pública en esos niveles no vista en la historia de México. Estas deudas se tendrán que cubrir con cargo a los ingresos de las distintas entidades por muchos años y probablemente en detrimento de futuras administraciones. En términos llanos, las administraciones que en su momento obtuvieron estos créditos generaron beneficios durante la duración de las mismas, pero crearon serias dificultades para el cumplimiento de estas obligaciones a las administraciones futuras, dado que las necesidades de bienes y servicios públicos seguirá creciendo en la mayoría de los gobiernos que ahora están fuertemente endeudados, mientras que muchos de los ingresos que estos gobiernos reciban a futuro se encontrarán dedicados a cubrir el servicio de deudas del pasado.

Los gobiernos de la presente administración, especialmente los gobiernos estatales y locales, se encuentran ahora en un proceso en el cual su meta principal es reducir en términos reales el valor de su deuda pública. Para el gobierno federal, en cambio, dado que durante las pasadas administraciones se realizaron reestructuraciones y se manejó una política fiscal en la cual se promovió un bajo nivel de endeudamiento adicional, ahora se han enfocado en buscar incentivar el desarrollo económico del país mediante la contratación de deuda pública “responsable”, aprovechando la buena calificación crediticia con la que cuenta el país así como las bajas tasas de financiamiento existentes a nivel mundial, así como la estabilidad en el escenario macroeconómico nacional. En todos los casos, los gobiernos han dado prioridad a programas de reestructura de sus respectivas deudas, buscando obtener así una mayor capacidad de pago y mejores condiciones para el manejo de las mismas. Sin embargo, en absolutamente todos los casos, es claro que el pago de toda deuda pública que se haya contratado o se contrate en el futuro tiene que provenir de los ingresos fiscales que reciba cada instancia de gobierno, lo cual significa que tendrán que dejar de aprovechar esos recursos en su presente para cubrir deudas del pasado, las cuales pueden o no haber impactado en los servicios y obligaciones que la entidad respectiva debe generar para la población que atiende.

Por lo tanto, para las actuales administraciones de muchos de los gobiernos locales y estatales mencionados, ahora se deben enfrentar a muchas restricciones y una capacidad limitada de obtener deuda pública, por lo cual se ven en la necesidad de buscar alternativas de financiamiento, ya sea a través de fuentes de deuda innovadoras, o mediante asociaciones de inversión privada. Esto se ve reforzado en el siguiente extracto del informe realizado por la SHCP<sup>51</sup>:

“De acuerdo con los indicadores de deuda subnacional proporcionados por la SHCP mediante el oficio número 351-A-EOS-870-D del 5 de junio de 2014, al cierre de 2013, el Saldo de las Obligaciones Financieras de las Entidades Federativas y Municipios ascendió a 482,807.2 mdp, superior en 8.8% en términos

---

<sup>51</sup> SHCP, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, 2014.

reales a lo registrado al cierre de 2012. Cabe destacar que en este saldo no se incluyen los pasivos financieros de corto plazo, los contingentes y otras obligaciones que no se consideran deuda pública, debido a que los Estados y Municipios inscriben en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios (ROEEFM) las obligaciones que utilizan participaciones y aportaciones federales como fuente o garantía de pago, de conformidad con los artículos 9 y 50 de la LCF. En el Sexto Transitorio de la reforma a la LGCG publicada el 12 de noviembre de 2012, se estableció un plazo máximo de un año para aprobar las modificaciones necesarias al marco jurídico para reformar los registros de la deuda pública, no obstante, el plazo venció en 2013. Por tal motivo, sería conveniente se retomaran las iniciativas tendientes a transparentar todas las obligaciones financieras a cargo de los tres órdenes de gobierno.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS**  
**Saldos al 31 de diciembre 2012 y 2013**  
(Millones de pesos y porcentajes)

Entidad	2012	2013	Variación	
			Absoluta	Real (%) ↓
Total Nacional	434,761.2	482,807.2	48,046.0	8.8
Chihuahua	23,284.8	41,768.2	18,483.4	75.8
Oaxaca	5,660.4	10,154.7	4,494.3	75.8
Morelos	2,871.1	4,653.6	1,782.5	58.8
Baja California Sur	1,687.7	2,483.8	796.1	44.2
Colima	2,138.7	2,777.8	639.1	27.3
Chiapas	16,412.9	20,826.4	4,413.5	24.3
Quintana Roo	15,006.5	17,762.8	2,756.3	16.0
Guerrero	3,039.6	3,538.3	498.7	14.1
Durango	4,263.6	4,953.0	689.4	13.8
Sonora	15,105.8	17,293.6	2,187.8	12.2
Hidalgo	3,642.9	4,043.1	400.2	8.8
Nuevo León	46,952.9	51,911.9	4,959.0	8.3
Zacatecas	5,321.8	5,842.1	520.3	7.6
Distrito Federal	58,773.8	62,962.5	4,188.7	5.0
Baja California	12,762.2	13,456.2	694.0	3.3
Sinaloa	7,416.8	7,752.2	335.4	2.4
Guanajuato	8,074.1	8,416.5	342.4	2.1
Jalisco	26,015.3	26,944.6	929.3	1.5
Aguascalientes	3,155.9	3,257.8	101.9	1.2
Veracruz	40,028.9	40,923.8	894.9	0.2
Nayarit	6,320.1	6,455.2	135.1	0.1
Yucatán	2,426.0	2,478.9	52.9	0.1
Michoacán	15,528.1	15,531.9	3.8	(2.0)
Estado de México	39,929.3	39,622.3	(307.0)	(2.8)
Tamaulipas	10,924.1	10,733.0	(191.1)	(3.7)
Coahuila	36,421.7	35,543.8	(877.9)	(4.4)
Querétaro	1,811.1	1,767.0	(44.1)	(4.4)
Tabasco	4,823.8	4,665.2	(158.6)	(5.2)
Puebla	9,115.0	8,808.1	(306.9)	(5.3)
San Luis Potosí	4,688.2	4,480.6	(207.6)	(6.3)
Campeche	1,115.1	998.5	(116.6)	(12.3)
Tlaxcala	43.1	0.0	(43.1)	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP. Cuarto Trimestre de 2013.

NOTAS: Calculado con base en el deflactor del PIB de 1.0205.

Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

↓ Indica la columna en función de la cual se ordenan los datos de mayor a menor.

n.a. No aplicable.

En 2013, las Entidades Federativas concentraron el 83.7% de la deuda pública subnacional, la banca comercial se ubicó como principal acreedor con el 58.8% de los créditos otorgados y el 85.5% de estos créditos tienen como garantía de pago a las participaciones federales.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

**OBLIGACIONES FINANCIERAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS, 2012-2013**  
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2012	2013	Estructura %		Variación	
			2012	2013	Absoluta	Real (%)
<b>Saldo de la Deuda Pública Subnacional</b>	<b>434,761.2</b>	<b>482,807.2</b>			<b>48,046.0</b>	<b>8.8</b>
<b>Por Tipo de Deudor</b>	<b>434,761.2</b>	<b>482,807.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		
Gobiernos Estatales	352,610.4	403,938.7	81.1	83.7	51,328.3	12.3
Organismos Estatales	32,621.7	26,471.4	7.5	5.5	(6,150.3)	(20.5)
Municipios <sup>1/</sup>	43,558.7	46,564.9	10.0	9.6	3,006.2	4.8
Organismos Municipales	5,970.4	5,832.1	1.4	1.2	(138.3)	(4.3)
<b>Por Tipo de Acreedor</b>	<b>434,761.2</b>	<b>482,807.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		
Banca Comercial	266,901.1	283,840.8	61.4	58.8	16,939.7	4.2
Banca de Desarrollo	89,466.9	106,468.8	20.6	22.0	17,001.9	16.6
Emisiones Bursátiles	65,350.0	79,441.0	15.0	16.5	14,091.0	19.1
Fideicomisos	8,005.3	7,992.2	1.8	1.7	(13.1)	(2.2)
Otros	5,037.9	5,064.4	1.2	1.0	26.5	(1.5)
<b>Por Tipo de Garantía de Pago</b>	<b>434,761.2</b>	<b>482,807.2</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>		
Participaciones	355,392.8	412,623.1	81.7	85.5	57,230.3	13.8
Ingresos Propios	75,842.7	64,469.4	17.5	13.3	(11,373.3)	(16.7)
FAIS	1,441.1	4,229.9	0.3	0.9	2,788.8	187.6
FAFEF	2,084.6	1,484.8	0.5	0.3	(599.8)	(30.2)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Unidad de Coordinación con Entidades federativas de la SHCP. Cuarto Trimestre de 2013.

NOTAS: Calculado con base en el defactor del PIB de 1.0205.

Las sumas y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo aplicado.

1/ Cabe destacar que 29 municipios concentraron el 54.5% del total de la deuda municipal, sobresalen 7 municipios que mostraron los endeudamientos más elevados: Tijuana, Baja California con 2,506.9 mdp; Guadalajara, Jalisco con 2,543.3 mdp y Zapopan, Jalisco con 1,242.7 mdp; Monterrey, Nuevo León con 2,126.7 mdp; Benito Juárez, Quintana Roo con 1,315.0 mdp; Hermosillo, Sonora con 1,342.7 mdp y Nuevo Laredo, Tamaulipas con 1,144.9 mdp.

Al cierre de 2013, destacaron seis estados (Coahuila, Chihuahua, Quintana Roo, Nuevo León, Veracruz y Nayarit) por presentar los valores más elevados en la mayoría de los indicadores de deuda proporcionados por la SHCP. Cabe destacar que en conjunto las obligaciones financieras de estas entidades concentraron el 40.3% (194,365.7 mdp) del total del saldo deudor para ese año.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

INDICADORES DE LA DEUDA PÚBLICA SUBNACIONAL POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2013  
(Porcentajes)

Entidad Federativa	Estructura	Var. Real (%) 2013/2012	Deuda/Participaciones ↓	Deuda/PIBE	Plazo Promedio de Vencimiento (Años)	Costo Promedio Ponderado
Total	100.0	8.8	90.2	3.0	14.6	6.1
Coahuila	7.4	(4.4)	278.6	6.8	17.2	6.5
Chihuahua	8.6	75.8	270.6	9.0	20.2	6.5
Quintana Roo	3.7	16.0	262.9	7.5	17.5	7.1
Nuevo León	10.8	8.3	213.8	4.6	18.4	6.7
Veracruz	8.5	0.2	127.5	5.0	19.6	6.3
Nayarit	1.3	0.1	118.7	6.1	15.1	6.6
Sonora	3.6	12.2	107.6	3.9	17.0	5.4
Distrito Federal	13.0	5.0	107.1	2.2	19.2	5.9
Chiapas	4.3	24.3	94.4	7.2	16.6	5.8
Michoacán	3.2	(2.0)	91.3	4.1	19.3	5.4
Baja California	2.8	3.3	87.6	2.6	12.0	7.4
Jalisco	5.6	1.5	79.7	2.6	14.9	6.6
Zacatecas	1.2	7.6	78.8	4.0	12.4	5.8
Colima	0.6	27.3	72.2	3.0	17.3	5.2
Oaxaca	2.1	75.8	70.2	4.0	13.8	6.1
Durango	1.0	13.8	69.9	2.5	10.0	5.3
Baja California Sur	0.5	44.2	69.3	2.1	14.6	5.5
Tamaulipas	2.2	(3.7)	63.0	2.1	15.2	6.7
Morelos	1.0	58.8	61.6	2.4	8.4	5.2
Estado de México	8.2	(2.8)	59.4	2.7	17.2	6.0
Sinaloa	1.6	2.4	57.3	2.3	16.8	4.6
Aguascalientes	0.7	1.2	54.2	1.9	14.8	4.2
San Luis Potosí	0.9	(6.3)	42.7	1.5	13.6	4.6
Guanajuato	1.7	2.1	38.8	1.4	8.0	5.0
Puebla	1.8	(5.3)	38.2	1.7	16.6	4.4
Hidalgo	0.9	8.8	36.7	1.6	9.6	4.4
Guerrero	0.7	14.1	28.3	1.4	11.3	5.6
Yucatán	0.5	0.1	28.3	1.1	16.6	4.8
Tabasco	1.0	(5.2)	24.3	1.0	13.6	5.5
Querétaro	0.4	(4.4)	19.5	0.6	10.5	4.4
Campeche	0.2	(12.3)	14.8	0.1	6.7	4.8
Tlaxcala	0.0	n.a.	0.0	0.0	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP. Cuarto Trimestre de 2013.

NOTA: Calculado con base en el deflactor del PIB de 1.0205.

↓ Indica la columna en función de la cual se ordenan los datos de mayor a menor.

n.a. No aplicable.

De igual forma en el “Análisis de la Presión Financiera del Servicio de la Deuda Pública Subnacional para el Ejercicio 2013” elaborado en el Informe de Avance de Gestión Financiera 2014 por la ASF<sup>52</sup>, se identificó que en estas seis entidades el pago del servicio de la deuda como porcentaje de sus ingresos federalizados susceptibles de ser aplicados al pago de deuda, ejerce una presión financiera en sus haciendas públicas superior al promedio nacional de 9.5%.

<sup>52</sup> Ver: ASF agosto 2014, “Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2014.”



Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

TASA DE INTERÉS Y VALORES DEL INDICADOR<sup>24/</sup> POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2013  
(Porcentajes)

Entidad	Indicador	Tasa de Interés Nominal Anual
Coahuila	30.5	6.5
Quintana Roo	28.8	7.1
Chihuahua	26.9	6.5
Nuevo León	23.5	6.7
Nayarit	13.8	6.6
Baja California	12.6	7.4
Veracruz	12.4	6.3
Sonora	11.1	5.4
Distrito Federal	10.9	5.9
Zacatecas	9.6	5.8
Jalisco	9.4	6.6
Durango	9.2	5.3
Morelos	9.2	5.2
Chiapas	9.1	5.8
Michoacán	8.7	5.4
Baja California Sur	7.6	5.5
Tamaulipas	7.5	6.7
Oaxaca	7.5	6.1
Colima	7.3	5.2
Estado de México	6.1	6.0
Guanajuato	5.8	5.0
Sinaloa	5.5	4.6
Aguascalientes	5.3	4.2
Hidalgo	4.6	4.4
San Luis Potosí	4.3	4.6
Puebla	3.3	4.4
Guerrero	3.3	5.6
Tabasco	2.9	5.5
Campeche	2.6	4.8
Yucatán	2.5	4.8
Querétaro	2.4	4.4
Tlaxcala	0.0	4.0

FUENTE: ASF. Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera, 2014. Pp. 146-149.

<sup>24/</sup> Fórmula del Indicador de Presión Financiera de las Entidades Federativas, 2013.

$$r = \frac{SD \left( \frac{1}{ppp} + r \right)}{(Part) + R33D}$$



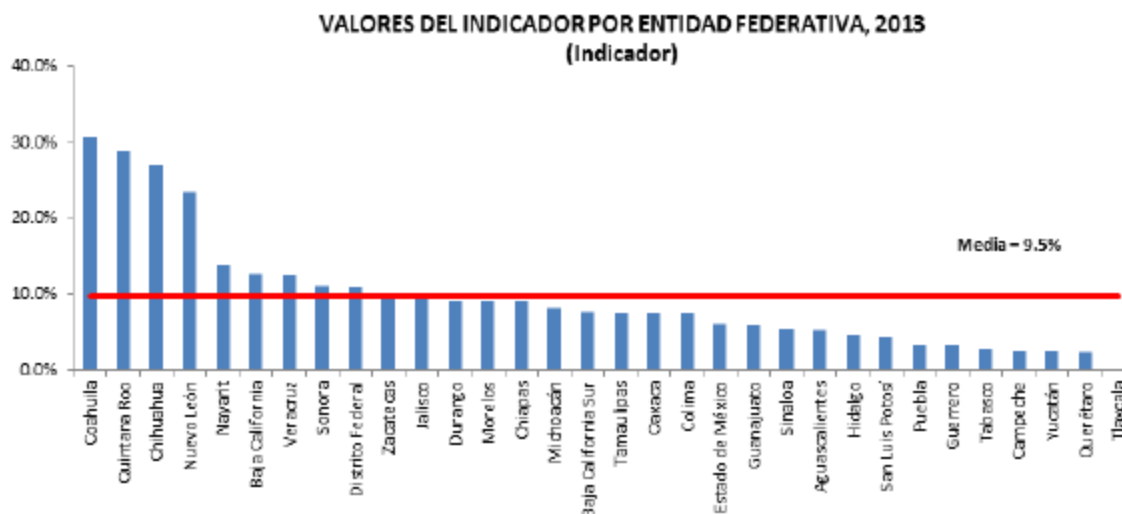
Pago Anual Promedio del Servicio de la Deuda



Monto Máximo de Recursos Disponibles para el Pago de Deuda (se excluyen Ingresos Propios)

En donde:

- $z$  = Indicador de Presión Financiera
- $SD$  = Saldo de la Deuda
- $ppp$  = Plazo Promedio Ponderado
- $r$  = Tasa de Interés Nominal
- $Part$  = Participaciones Federales (se asume la posibilidad de asignarlas en su totalidad al servicio de la deuda)
- $R33D$  = Recursos del Ramo 33 Disponibles para Pagar Deuda FAIS (25.0%), FAFEF (25.0%), FAM (25.0%), FASP (25.0%), FORTAMUN (100.0%)



FUENTE: ASF. Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera, 2014. Pp. 146-149.

Por lo anterior y debido al posible riesgo que podría representar la situación de estas seis entidades federativas para la hacienda pública federal y para el sistema financiero en su conjunto, la ASF solicitó a la SHCP mediante el oficio número AETICC/0069/2014 del 21 de mayo de 2014, proporcionar la evaluación integral de la evolución, comportamiento y riesgo de la deuda pública subnacional durante 2013.

Al respecto, la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas (UCEF) de la SHCP, mediante el oficio número 710.346.III/402/14 del 9 de junio de 2014, manifestó que no es competente, toda vez que no se encuentra dentro de las facultades encomendadas a esta unidad administrativa el realizar dicha evaluación, conforme al artículo 56 del Reglamento Interior de la SHCP.

Por su parte, la Unidad de Crédito Público de la SHCP informó, mediante el oficio número 710.346.III/476/14 del 23 de junio de 2014, que ninguna entidad federativa solicitó el apoyo de esta unidad administrativa para realizar análisis sobre la sostenibilidad de la deuda, por lo que no se realizaron.”

### 1.3.6.- Análisis sobre el financiamiento público privado vs. inversión con capital de riesgo.

De manera general, las Asociaciones Público-Privadas implican un cierto grado de participación del sector privado en la entrega de bienes y servicios públicos, dependiendo del tipo de convenio entre ambas partes. El proyecto es quien define en gran medida el tipo de convenio, y a su vez, ese convenio define el riesgo que cada parte asumirá a través de las partes o etapas de las cuales serán responsables. Bajo esta idea, los esquemas de Asociaciones Público-Privadas brindan un amplio espectro de opciones tal y como se muestran en la tabla 1, en donde es posible

visualizar cómo se conforman los esquemas de participación privada, pasando de un esquema de provisión totalmente público, es decir, el Estado se encarga de todos los aspectos referentes al bien o servicio (construcción, operación, mantenimiento, etc.) a un esquema en donde el bien o servicio es privado, incluyendo los activos. En medio de estos dos puntos se ubican las Asociaciones Público-Privadas, ya que, como se ha comentado, no existe una medida sobre qué porcentaje de participación debe tener uno u otro sector para que se considere como una APP, tan solo el hecho de contar con un mayor o menor grado de participación podemos estar hablando de una APP.



### 1.3.7.- Sectores en donde se han aplicado Asociaciones Público-Privadas.

Con base en la información que proporciona el Banco Mundial referente a la participación privada en proyectos de infraestructura es posible conocer como ha sido la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura pública en México. El análisis abarca cuatro principales sectores de participación, independientemente de su subclasificación o tipo de infraestructura y un periodo que va de 1990 a 2012.<sup>53</sup>

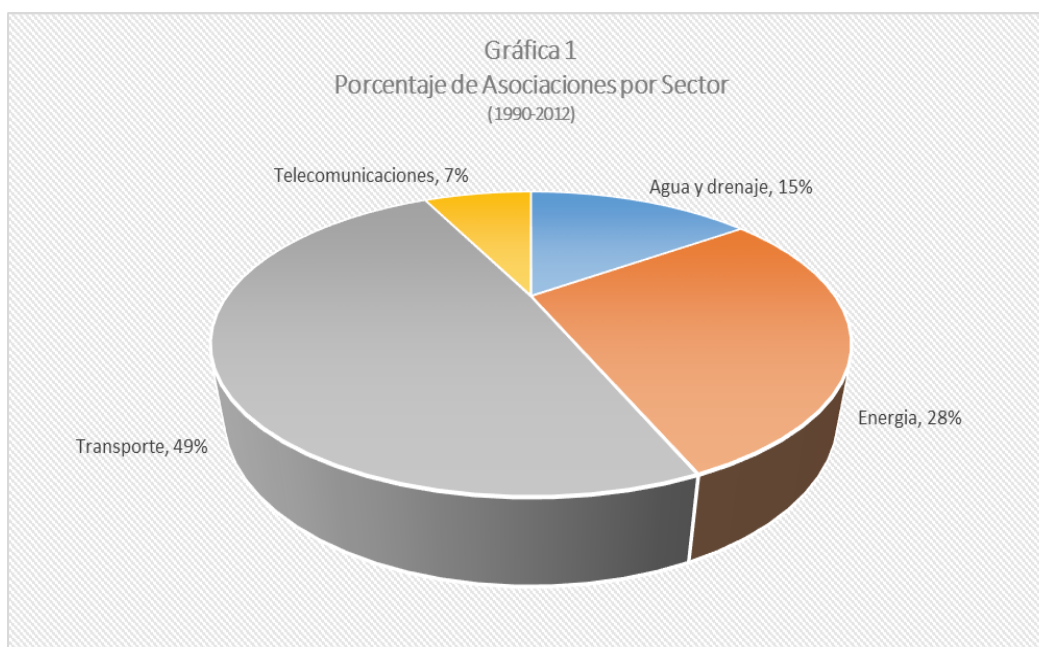
<sup>53</sup> The World Bank. Private Participation in Infrastructure Projects Database, 2013.

Los cuatro sectores que se analizan son los siguientes:

1. Transporte: abarca autopistas, puentes, terminales portuarias, vías ferroviarias, así como pistas y terminales aéreas.
2. Telecomunicaciones: contempla servicios de telefonía fija, móvil y de larga distancia.
3. Energía: comprende proyectos de generación de electricidad y de distribución de gas natural.
4. Agua y Drenaje: incluye plantas de tratamiento de aguas residuales y plantas potabilizadoras.

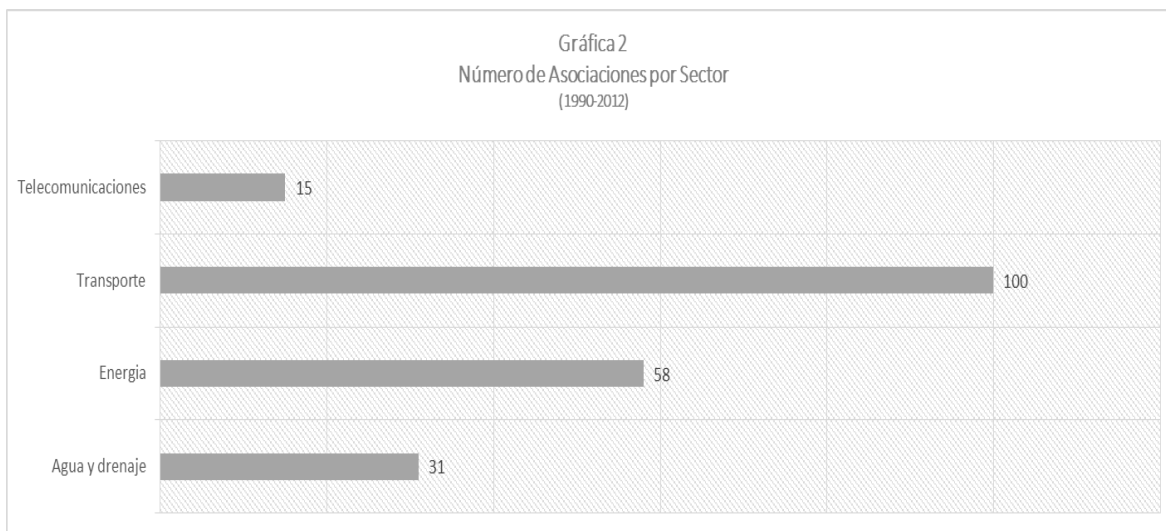
En la gráfica 1 se presenta como ha sido la proporción de participación del sector privado en cada uno de los sectores analizados, siendo el sector de transporte en donde se ha concentrado prácticamente la mitad de los proyectos de APP, seguido por el sector de energía, agua y drenaje y finalmente telecomunicaciones.

La proporción que presenta el sector transporte no es ninguna novedad, ya que constituye quizá el sector donde históricamente se ha tenido más aplicación así como por la variedad de proyectos que se incluyen en el mismo al contabilizar tanto autopistas y puentes, como puertos, ferrocarriles y aeropuertos. Esta diversidad de proyectos, hace que muchas de las APP encajen en este sector, lo cual, automáticamente eleva su proporción de participación respecto a los otros 3 sectores.

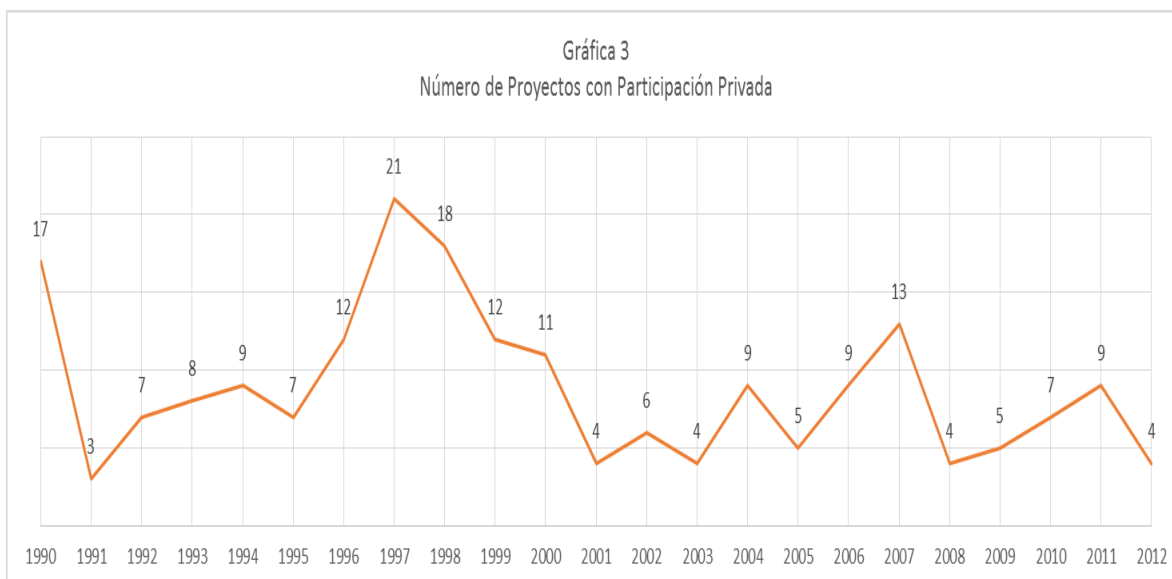


En la gráfica 2 se trasladan los porcentajes al número de proyectos en cada sector, en donde encontramos que, de los 204 proyectos realizados en el lapso que se estudia, se han realizado 15 de telecomunicaciones, comparado con los 100 proyectos de transporte. Si ponderamos dichos valores, estaríamos hablando de más

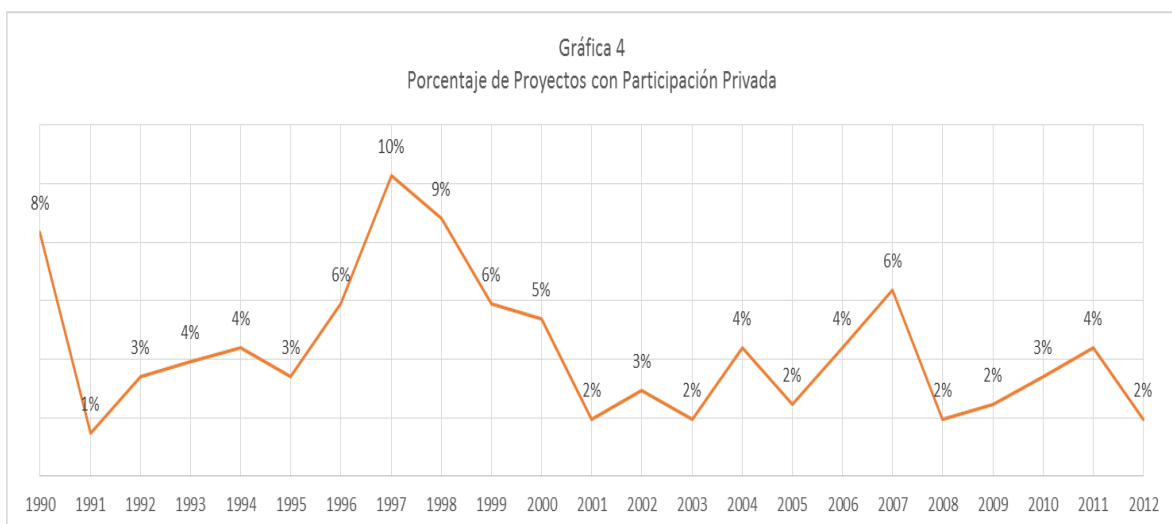
de 4 proyectos de transporte por cada año, mientras que en cuestión de telecomunicaciones la cifra representa menos de un proyecto en este sector por año.



En la gráfica 3 se analiza la tendencia de los proyectos de APP a lo largo del periodo de análisis independientemente del sector en el que se realicen. Destaca el año 1990 con un total de 17 proyectos y el año 1997 con 21. Después de 1990, el número de proyectos cae en 1991 a solamente 3, sin embargo, se observa una tendencia en los años subsecuentes hasta llegar a 1997, donde el número de proyectos brinca de 12 en 1996 a 21 en 1997. Posteriormente, comienza de nuevo a bajar esta cifra hasta llegar a 4 proyectos en 2001. Desde entonces, el número de proyectos ha fluctuado entre 4 y 9, salvo en 2007, donde nuevamente se tiene un pico de 13 proyectos. Más adelante se analizará el presupuesto invertido en cada sector a fin de comprender de mejor manera como ha sido la tendencia en cuanto la aplicación de las APP en México, tomando en cuenta que, dada la experiencia que se ha ido adquiriendo a lo largo de los años, es prudente creer que se hayan reducido el número de proyectos como resultado de una mayor integración en las contrataciones con el sector privado, lo que puede dar como resultado, un menor número de proyectos, pero con una mayor inversión en cada uno de ellos.



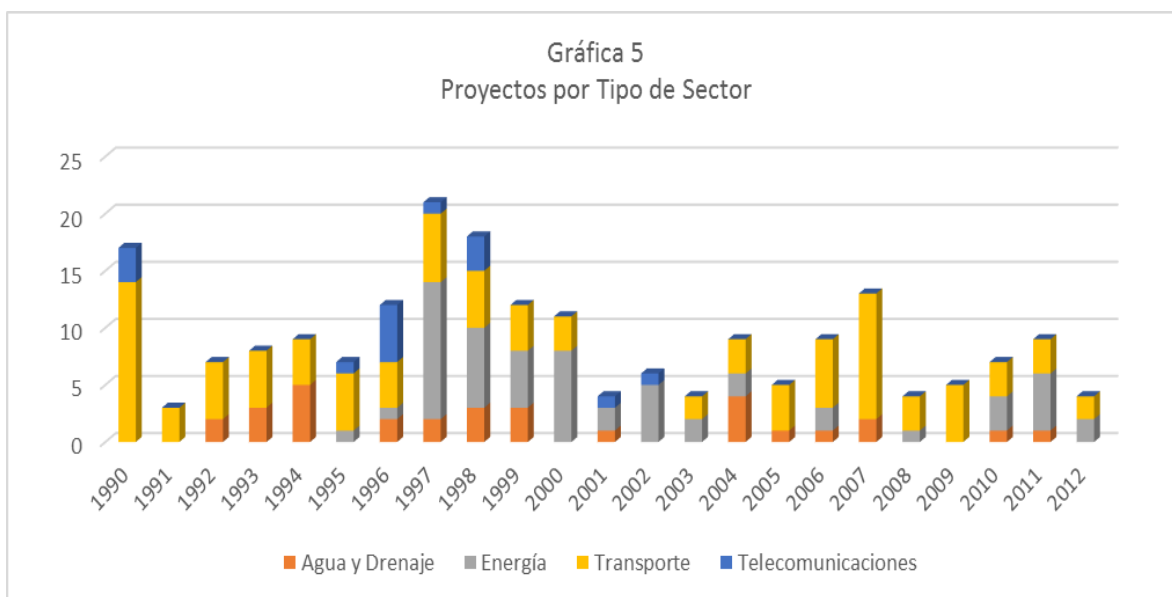
La gráfica 4 presenta la información de la gráfica 3 expresada en términos porcentuales. El resultado confirma lo que se había comentado anteriormente respecto a que, salvo 1990, 1997 y 1998, donde los porcentajes son los más altos, el comportamiento sobre el porcentaje de proyectos desarrollados anualmente con participación privada se mantienen entre un 2% y un 6%.



En la Gráfica 5 se presenta el comportamiento de cada uno de los sectores involucrados en proyectos de APP en los años que se analizan. Ahí se observa que, salvo en 2001 y 2002, los proyectos de infraestructura en el sector de transporte son una constante en prácticamente todos los años teniendo una marcada participación en los años de 1990 y 2007, principalmente. Para el caso del sector energía, se tiene una participación constante que inicia en 1995 y que se presenta de manera continua hasta el 2004, teniendo su máximo en el año 1997 con un total de 14 proyectos. En años posteriores sigue habiendo proyectos pero en una menor

proporción y de manera menos discontinua. Llamen la atención los proyectos de agua y drenaje, que si bien tienen una muy baja proporción respecto al total de proyectos, se han desarrollado en más de la mitad de los años estudiados, lo que indica que no solo ha constituido una problemática que se ha presentado a lo largo de los años, sino que también existe un camino recorrido en cuanto al desarrollo de APP en este sector, tal y como se describió anteriormente con los casos de Querétaro, Mazatlán y Monterrey, respectivamente.

El detalle de los proyectos de la Gráfica 5 se observa en la Tabla 2, la cual, desglosa el número de proyectos desarrollados anualmente en cada uno de los cuatro sectores estudiados. En dicha tabla se puede ver que de los 23 años que se tienen como referencia (de 1990 a 2012), en 14 de ellos se realizaron proyectos de APP en agua y drenaje, en 15 de ellos se realizaron en el sector de energía, en 21 de los 23 en el sector de transporte y finalmente, en 7 se realizaron proyectos de APP en telecomunicaciones.



*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

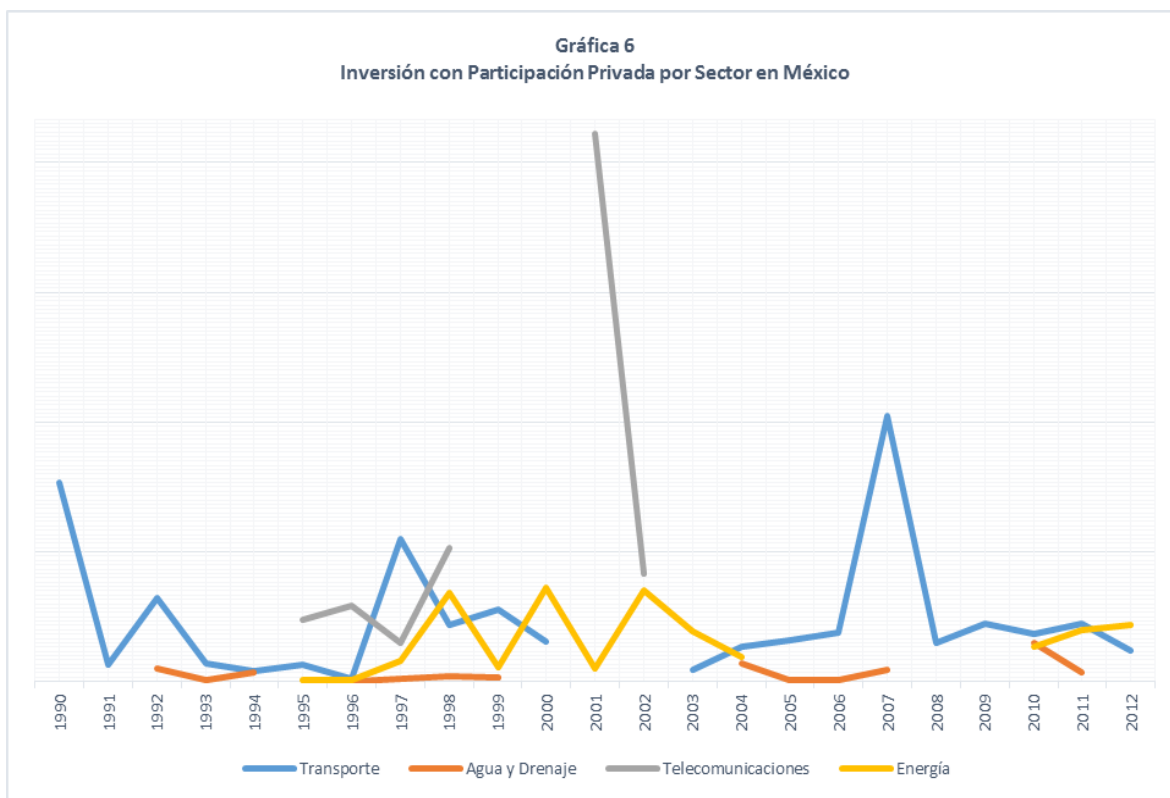
Tabla 2  
Proyectos con Participación Privada por Sector

Año	Sector			
	Agua y Drenaje	Energía	Transporte	Telecomunicaciones
1990	0	0	14	3
1991	0	0	3	0
1992	2	0	5	0
1993	3	0	5	0
1994	5	0	4	0
1995	0	1	5	1
1996	2	1	4	5
1997	2	12	6	1
1998	3	7	5	3
1999	3	5	4	0
2000	0	8	3	0
2001	1	2	0	1
2002	0	5	0	1
2003	0	2	2	0
2004	4	2	3	0
2005	1	0	4	0
2006	1	2	6	0
2007	2	0	11	0
2008	0	1	3	0
2009	0	0	5	0
2010	1	3	3	0
2011	1	5	3	0
2012	0	2	2	0

La Gráfica 6 muestra el comportamiento anual de la inversión registrada en proyectos de APP en cada uno de los cuatro sectores estudiados. Resalta la operación en telecomunicaciones de 2001 que representa por mucho la inversión más grande en la gráfica y corresponde a la operación que involucró a la compañía de telefonía móvil TELCEL.

En ella podemos ver además lo que ya se había comentado respecto a la línea casi consecutiva en el sector de transportes, así como los picos de inversión en el sector energía entre los años de 1995 a 2004.





**NOTA:** La operación que resalta en la gráfica en el sector de Telecomunicaciones en el 2001 es resultado de una operación de inversión en telefonía celular.

### 1.3.8.- Asociaciones Público-Privadas: Privatización o Economía Participativa con Creación de Ingresos.

Al analizar los diferentes tipos de APP así como su nivel de participación privada, es evidente que en muchos de los casos la única diferencia entre un tipo de asociación y otro es la combinación de elementos que se incluyen en el contrato, en algunos casos siendo contratos que incluyen una etapa en vez de otra, en otros casos incluyendo toda una serie de etapas de manera que van desde el diseño hasta la operación, pasando incluso por el financiamiento. En estos casos es comprensible la percepción que la sociedad pueda tener respecto a que las APP implican una privatización ya que, aunque los activos sigan siendo propiedad del Estado, es el ente privado quien se encarga de hacerlos productivos mediante considerables inversiones y aunque se estipule en contrato que al transcurrir el plazo los activos regresan a propiedad del Estado, la realidad es que a lo largo del periodo del contrato el inversor privado cuenta suficiente margen de maniobra para llevar a cabo lo necesario que le asegure el retorno de su inversión así como una ganancia, tal y como se hace bajo un modelo de negocio. Esta percepción puede aumentar especialmente si existe un incremento en las tarifas ya que un incremento de este tipo es más tangible que un incremento en, digamos, el incremento en la señalización de una carretera, o la mejora en la calidad de los

materiales con los que se construyen las obras, o en la especialización del personal que brinda un servicio, etc. En estos casos, si lo que la ciudadanía percibe inmediatamente es un incremento en las cuotas es común encontrar un rechazo generalizado hacia este tipo de esquemas.

Dada esta flexibilidad en las combinaciones de etapas que incluyen, las APP se han vuelto una herramienta útil para los gobiernos ya que no solo les permite “contratar a la medida”, sino que además, les permite tener un cierto margen de maniobra respecto a la percepción negativa que la sociedad pudiera tener respecto a la participación privada en proyectos de infraestructura y servicios públicos, obteniendo con esto, además, manejo político.

Lejos de la percepción que pueda existir hacia las APP, una realidad es que el hecho de “contratar a la medida” contribuye a enfocar recursos en aquellas áreas o rubros en donde no se cuenta con la capacidad suficiente, de mismo tiempo que se utilizan sus recursos disponibles en aquellas áreas donde su experiencia en el ramo puede ser aprovechada. Dicho de otra manera, permite combinar los mejores recursos disponibles de cada sector de manera que se obtenga una mayor eficiencia en beneficio de la sociedad.

La propuesta que aquí se presenta parte de esta misma idea de aprovechar los recursos disponibles de una manera que el gobierno no tenga que limitarse a ser un proveedor de bienes y servicios públicos a través de alianzas con otras entidades, sino que también participe en la generación de rentas que podrían destinarse a un mayor número de proyectos de beneficio social.

Como ya se vio, en muchos de los esquemas de APP el Estado renuncia o cede el uso del bien o servicio por un periodo de tiempo durante el cual, el sector privado es responsable de llevar a cabo ciertas tareas que pueden ir desde el diseño y construcción hasta el financiamiento y operación. El esquema que aquí se plantea es precisamente que el estado no renuncie a ese activo o bien, sino que funcione como una aportación de capital. De esta manera, el sector privado realiza las inversiones necesarias pero, a diferencia de los otros esquemas, éste representa una asociación en donde ambos obtienen beneficio económico y no solo el ente privado. Este planteamiento se basa en la figura del usufructo.

## **1.4.- Propuesta de Asociaciones Estratégicas y su Posible Impacto.**

### **1.4.1.- Propuesta de Asociaciones Estratégicas.**

Como se ha mencionado actualmente las APP resultan ser más un modelo de financiamiento privado para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos que un modelo generador de inversión privada de capital de riesgo con participación del Estado y la sociedad.

La necesidad de atraer inversión real, aumentar la capacidad de generación de riqueza del Estado mediante el incremento del valor patrimonial público, hacen necesario transformar la dinámica necesaria actual de las Asociaciones Público-Privadas que generen una relación de aprovechamiento de la inversión privada en proyectos de interés del sector público, por lo que a continuación proponemos la creación de los siguientes esquemas de Asociaciones Estratégicas para México:

- 1. Certificados de Inversión de Desarrollo Económico y Social (CIDES):**  
Instrumento financiero por medio del cual un Gobierno nacional o subnacional, a través de cualquiera de sus dependencias, se obliga dentro de un plazo cierto y determinado a celebrar un contrato para la adquisición de servicios públicos, la compra o recompra de activos tangibles o intangibles, principalmente para el desarrollo de una patente, un modelo industrial o similares, y asociaciones en participación con la ciudadanía, la academia, inversionistas o gobiernos, quienes previamente garantizan la verificación y cumplimiento de diversas prestaciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos del sector público. Este instrumento permite al sector privado generar una oferta pública para atraer capital de riesgo “semilla” basado en una promesa cierta y determinada del Estado, que permita crear el proyecto con el cual será posible proveer los servicios públicos principalmente de innovación tecnológica del sector privado al Estado sin el uso inicial de endeudamiento ni presupuesto público.
- 2. Certificados de Participación Ciudadana en Inversión Social (CEPIS).**  
Instrumento financiero por medio del cual un Gobierno nacional o subnacional a través de empresas de participación estatal mayoritaria, autoriza la emisión de certificados o títulos nominativos que permitan a la ciudadanía, la academia, inversionistas o gobiernos, invertir recursos y recibir dividendos en efectivo o en especie de los proyectos de infraestructura pública de coinversión que el sector público en cuestión lleve a cabo.

- 3. Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC):** Certificados que permitirán un potencial de construcción adicional al que hoy se encuentra establecido en el Plan de Desarrollo Urbano vigente. Es a partir de la bursatilización del potencial adicional de construcción de cada lote o inmueble que se encuentre dentro del área definida para que un gobierno financie previo o durante el desarrollo inmobiliario las obras de infraestructura social y de servicios públicos que den factibilidad para el desarrollo urbano, generen plusvalía y factibilidad social y de sustentabilidad requerida para soportar el potencial adicional de construcción. La base de venta de los CEPACs es el metro cuadrado adicional de construcción, y podrán ser adquiridos por los propietarios de inmuebles de las zonas determinadas para el desarrollo por parte de inversionistas interesados.
- 4. Fideicomiso Público de Asociaciones Estratégicas (FIPA):** Entidad de la Administración Pública del Gobierno nacional o subnacional creada para el desarrollo de una cartera de proyectos de infraestructura y servicios públicos propuestos por el Estado y con participación mediante consulta de la sociedad, en un polígono de actuación urbano que permita transformar zonas deterioradas en polos de desarrollo, mediante el fomento de las Asociaciones Estratégicas así como el desarrollo económico y social a través del manejo de ciertos recursos que son aportados por la ciudadanía, la academia, inversionistas y/o gobiernos y administrados por una institución fiduciaria que puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.
- 5. Fideicomiso Público del Conocimiento:** Entidad de la Administración Pública del Gobierno nacional o subnacional creada para desarrollar asociaciones relativas a aspectos educativos, científicos, capacitación especializada, transferencia de tecnología, creación, desarrollo de tecnología aplicada y su correspondiente derecho de uso o de explotación temporal de manera enunciativa y no limitativa de patentes, registros marcarios, tecnologías de la información y la comunicación así como de infraestructura tecnológica mediante el uso de CEPIS o CIDES.
- 6. Franquicias Públicas:** Constituidas mediante la compra o arrendamiento de licencias o metodologías de operación al sector público por una persona física o moral o un fideicomiso para proveer bienes y servicios públicos.
- 7. Modelo de Inversión para Servicios Públicos:** la Administración Pública de un Gobierno nacional o subnacional, a través de cualquiera de sus

dependencias, desarrollará infraestructura o prestará servicios públicos de su competencia con técnicas y recursos preferentemente de un Inversionista Proveedor.

**8. Modelos Mixtos:** conformados por la combinación de las otras modalidades de APP descritas.

**9. Zonas de Desarrollo Económico y Social:** Demarcaciones territoriales establecidas por un Gobierno nacional o subnacional, sujetas a una vocación económica y social atrayendo a dichos espacios, la participación de la ciudadanía, la academia, inversionistas y gobiernos a través de instrumentos económico-financieros, simplificación y competitividad administrativa así como motivadores de carácter social, a efecto de responder al desarrollo sustentable de las ciudades o zonas específicas así como del bienestar integral de sus ciudadanos, utilizando y respondiendo para ello a las dinámicas económicas nacionales e internacionales, a través del uso de CIDES, CEPIS y/o CEPACs.

Como corolario a estas definiciones, se presenta además una tabla comparativa de los esquemas de Asociaciones Público-Privadas más utilizados en México contra los esquemas de Asociaciones Estratégicas propuestos.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

<b>Asociaciones Público-Privadas en México</b>				
	<b>Objeto</b>	<b>Participación pública</b>	<b>Recuperación de la Inversión</b>	<b>Beneficio económico al sector público</b>
<b>PPS</b>	Realizar proyectos de infraestructura y servicios públicos con inversión privada	Contratante	Pagos programados con presupuesto público	NO
<b>Concesión</b>	Realizar proyectos de infraestructura y servicios públicos con inversión privada	Otorgar concesión a inversionista	Inversionista obtiene ingresos de la concesión	NO
<b>Coinversión</b>	Realizar proyectos de infraestructura y servicios públicos con inversión privada	Aporta bien tangible o intangible	Inversionista recupera inversión por ganancias del proyecto	Recibe una contraprestación por su aportación.
<b>Modelos de Asociación Propuestos</b>				
	<b>Objeto</b>	<b>Participación pública</b>	<b>Recuperación de la Inversión</b>	<b>Beneficio económico al sector público</b>
<b>CIDES</b>	Permitir a la ciudadanía generar capital de riesgo "semilla" mediante la emisión de certificados garantizados por un contrato de compra del Gobierno	Adquisición de servicios públicos, compra o recompra de activos tangibles o intangibles (Patente, modelo industrial o similares)	Ingresos de la venta del servicio o activo al público en general	Proveer servicios públicos, principalmente de innovación tecnológica, sin endeudamiento ni uso de presupuesto público
<b>CEPIS</b>	Ciudadanía participa invirtiendo en proyectos de infraestructura social	Asociación con la ciudadanía en desarrollo de proyectos sociales de infraestructura pública	Ingresos derivados del proyecto social, provienen de los usuarios del mismo	Ingresos por venta de certificados, sin endeudamiento ni uso de presupuesto público
<b>CEPAC</b>	Permitir participación en proyectos de coinversión de infraestructura social a toda la ciudadanía	Otorgar potencial adicional de construcción	Ingresos derivados del proyecto social, provienen de los usuarios del mismo	Ingresos se utilizan para desarrollo de servicios e infraestructura pública sin endeudamiento ni uso de presupuesto público
<b>Fidecomiso Público de Asociaciones Estratégicas</b>	Crear una entidad para el desarrollo de una cartera de proyectos de infraestructura y servicios públicos	Creación de Asociaciones Estratégicas para proyectos sociales	Ingresos derivados de los proyectos, provienen de los usuarios del mismo	Contraprestación por ingresos del proyecto, ingresos por emisión de títulos o valores
<b>Fidecomiso Público del Conocimiento</b>	Crear una entidad para el desarrollo de una cartera de proyectos relativos a educación, tecnología y similares	Creación de Asociaciones Estratégicas para proyectos sociales	Ingresos derivados de los proyectos, provienen de los usuarios del mismo	Contraprestación por ingresos del proyecto, ingresos por licencias, derechos de uso de tecnologías
<b>Franquicias Públicas</b>	Proveer servicios públicos y bienes sin endeudamiento o uso del presupuesto público	Licencias de provisión de bienes o servicios públicos	Inversionista obtiene ingresos de la licencia	Ingreso por venta o arrendamiento de licencias
<b>Modelo de Inversión para Servicios Públicos</b>	Proveer servicios públicos con técnicas y recursos de un Inversionista Proveedor	Operación y desarrollo de infraestructura o servicios públicos	Ingresos se obtienen por los ingresos de la prestación del servicio público	No se invierten recursos públicos ni se genera endeudamiento para la provisión de servicios públicos
<b>ZODES</b>	Crear una demarcación territorial con una vocación productiva específica y desarrollar proyectos sociales mediante Asociaciones Estratégicas	Aportación bien tangible o intangible, impulsar el desarrollo social y económico de una zona específica	Ingresos generados por usuarios del proyecto	Recibe una contraprestación por su aportación, no se genera endeudamiento ni uso de presupuesto público.

#### **1.4.2.- Panorama general sobre las instituciones convencionales.**

Anteriormente, al analizar las definiciones de APP se mencionaron las características que identifican a este tipo de convenios entre entes públicos y entes privados. Este apartado retoma parte de esas características, y profundiza sobre ellas para conocer el propósito que las APP buscan cumplir.

De manera general, la Comisión Europea señala cuatro roles principales de las APP en el desarrollo de infraestructura pública, mismos que se tomarán como referencia para ayudar a comprender el objetivo de este tipo de asociaciones.<sup>54</sup> Estos roles se refieren a la provisión de:

1. Capital adicional.
2. Esquemas alternativos de operación y habilidades para su implementación.
3. Valor agregado al consumidor y público en general.
4. Mejora en la identificación de necesidades y uso adecuado de los recursos.

#### **1.4.3.- Beneficios de las Asociaciones Estratégicas.**

El aspecto fiscal, concretamente al argumento que esgrimen los gobiernos al señalar que por medio de esquemas de APP es posible destinar los ingresos fiscales a otro tipo de proyectos que por su naturaleza puedan resultar poco atractivos a los inversionistas privados dada la baja rentabilidad del mismo. Este argumento puede ser válido si el esquema de contratación permite al inversionista recuperar el capital invertido a través de cuotas, ya que de lo contrario, si el contrato establece la obligación por parte del estado de realizar pagos periódicos futuros, este punto de vista carece de veracidad, toda vez que el efecto verdadero es únicamente el diferimiento de la deuda, la cual, como es de esperarse, se paga con ingresos provenientes de la recaudación fiscal.

Incremento de eficiencia bajo un esquema de empaquetamiento o bundling en el que el sector privado participe en varias de las etapas que conforman el proyecto, como puede ser la construcción, operación y mantenimiento por ejemplo. Al respecto, Grimsey y Lewis señalan que esta integración (bundling) dentro de un esquema de relación de largo plazo proporciona motivación financiera para la compañía del proyecto para pensar más allá de la etapa de diseño y construir sistemas que ahorren energía y reduzcan desperdicios que pueden costar más inicialmente pero que resultan después en menores costos de operación y mantenimiento, y así, entregar eficientemente en los costos a lo largo del tiempo.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> European Commission. Directorate-General Regional Policy. Guidelines for Successful Public-Private Partnerships, 2003.

<sup>55</sup> Grimsey, D. & Lewis, M. Public Private Partnerships: *The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Northampton, Massachusetts, Estados Unidos de América: Edward Elgar, 2004.

No se genera deuda pública, ya que todo el financiamiento requerido corre por cuenta y riesgo del inversionista privado que se asocia con la entidad pública. El hecho de que el sector privado participa en todo el proceso de desarrollo del proyecto le permite asegurar lo más posible la certeza del retorno de su inversión, lo cual le da mayor confianza de participar en el proyecto. De esta manera, el desarrollo de ciertos proyectos de beneficio social y que por lo tanto van a mejorar el nivel de vida de la población no dependen del presupuesto público, el cual se podrá aplicar a otras necesidades de la población que no se puedan cubrir con este tipo de asociaciones.

Se otorga certeza jurídica al inversionista privado por medio de la creación de un fideicomiso, el establecimiento de una persona moral o algún otro medio regido por la legislación mercantil, con una visión de proyecto a largo plazo (más de 30 años). Esto evita en gran medida la posibilidad de que en algún momento el gobierno realice algún procedimiento administrativo que deje al inversionista en estado de indefensión, y permite que el proyecto y sus objetivos trasciendan más allá de cualquier gobierno futuro.

Además, se elevará el valor patrimonial de los activos del gobierno, ya que de ser bienes que cuentan con un potencial de desarrollo, pasan a convertirse en activos productivos y que al generar el retorno esperado para el inversionista privado se revertirán a la completa propiedad del sector público. De esta manera, un proyecto que fue llevado a cabo con recursos provenientes de la iniciativa privada, que se mantuvo en operación, administración y mantenimiento por un periodo específico por parte del mismo inversionista privado, y que convierte el activo público de un cierto valor a otro de mucho más valor, es ahora completamente propiedad pública, en beneficio de la población atendida por esa entidad pública.

Un proyecto que cumpla con estas características lograra hacer una inversión que será autosustentable, en beneficio de todos los involucrados. El sector público deberá requerir al inversionista privado la implementación de tecnologías que permitan reducir las necesidades de servicios públicos externos para el proyecto, tales como agua y energía. Estos mismos bienes patrimoniales que ahora valen mucho más, también contribuyen con ingresos adicionales para el sector público, por medio de entradas de dinero que generan los mismos proyectos, así como por los efectos multiplicadores que se logran al detonar la actividad económica financiera de la o las zonas aledañas al bien, las cuales con políticas e incentivos adecuados de parte de la entidad pública también deben incrementar su valor, beneficiando a los privados dueños de bienes en esas zonas, y a la vez generando mayores ingresos tributarios a las entidades de gobierno. Una asociación estratégica debidamente planeada y desarrollada debe así generar un importante beneficio tanto para la sociedad civil, como para los inversionistas privados y el sector público.

Cobro de tarifas apropiadas a los usuarios, tarifas que alcancen a cubrir los costos de operación ya que de lo contrario, se dejará de dar mantenimiento.



Selección adecuada de proyectos ya que el inversionista privado no tendrá interés alguno de aportar capital en proyectos poco redituables o que prácticamente no son viables. Por lo tanto, involucrar al sector privado puede ayudar a establecer controles sobre lo que puede llevarse a cabo y de ser el caso, como debe llevarse a cabo. Esto redituaría en ahorros al filtrar proyectos inapropiados o en su caso, detectar errores en el diseño de los mismos que puedan incrementar sustancialmente el costo del proyecto al grado de volverlo inoperante.

#### **1.4.4.- Sectores de aplicación de una Asociación Estratégica.**

La actividad económica de cualquier gobierno abarca todas aquellas actividades que el mismo controla o administra a través de empresas paraestatales. El rango de sectores que un gobierno local, estatal o federal cubre varía enormemente dependiendo del tipo de institución del cual hablemos. Sin embargo, en México existen algunos sectores que son controlados mayoritariamente o en su totalidad por el Estado, y que son proclives a beneficiarse del establecimiento de Asociaciones Estratégicas.

Entre los principales sectores que cumplen con esta premisa se encuentran, como receptores de Inversión Público Privada:

**Petróleos:** Definitivamente el sector petrolero es uno de los más beneficiados con este tipo de asociaciones, ya que se podrán obtener recursos financieros para invertir en exploración y modernización de la planta industrial, lo cual no sería posible lograr con el presupuesto y la carga fiscal actual de la paraestatal PEMEX. Al realizar Asociaciones Estratégicas con particulares inversionistas será posible explorar aguas profundas y elevar la reserva de barriles del país, además de lo ya mencionado.

**Electricidad:** De igual manera que el sector petrolero, el sector electricidad requiere urgentemente realizar fuertes inversiones en materia de nuevas energías, todas renovables, y el apoyo de la iniciativa privada en la generación de electricidad para poder cumplir con la demanda esperada de este insumo para los próximos años.

**Carretero:** El sector carretero ha sido el más beneficiado por este tipo de asociaciones, con lo cual se ha hecho posible la construcción de grandes proyectos de infraestructura en autopistas de peaje, entre las cuales destacan las obras de la Autopista Mexiquense, la Autopista Durango-Mazatlán, la Autopista Lázaro Cárdenas-Morelia, y más recientemente la Autopista Puebla-Tuxpan. El éxito de este tipo de obras se ha basado en el hecho de que se realiza un cobro de cuotas por uso de las mismas autopistas, lo cual genera un claro beneficio para el particular inversionista. Por su parte, los gobiernos federal y estatales se benefician de una mejor red de autopistas para impulsar la actividad económica y así generar desarrollo y oportunidades para la población en general.

**Infraestructura pública:** El sector de la construcción es otro que se beneficia enormemente de la realización de Asociaciones Estratégicas, ya que una vez más es un proyecto en el cual se pueden realizar desarrollos que contengan tanto elementos de beneficio social y alto impacto para la población, a la vez que se impulsa fuertemente la inversión de los particulares, la cual genera fuentes de trabajo directas e indirectas, permite activar las economías locales de la ubicación del desarrollo, y además no genera un desembolso por parte de las entidades de gobierno, las cuales pueden utilizar su presupuesto para otros fines. Por su parte, el particular inversionista tiene la oportunidad de realizar una inversión con un buen nivel de rentabilidad, el cual le permitirá recuperar su inversión, y le da la posibilidad de que al concluir el periodo de concesión pueda obtener una extensión sobre la operación del mismo, lo cual le generará mayores beneficios en el largo plazo.

Con este tipo de proyectos es posible llevar a cabo proyectos para la construcción de Hospitales, Escuelas, Puertos (Aéreos, marítimos, terrestres), Estaciones de Transferencia de Transporte Público, Edificaciones para las mismas Instituciones de Gobierno, Parques, Centros de readaptación social / penitenciarios, etc. Por su parte, el particular inversionista realiza a la par del proyecto gubernamental un desarrollo con potencial económico, del cual obtendrá los ingresos necesarios para recuperar su inversión.

En conclusión, el espectro de sectores en los cuales es posible realizar Asociaciones Estratégicas es el mismo que en el que ya invierten los particulares inversionistas a nivel mundial, con la acepción de que en este caso deben llevar a cabo sus inversiones con un contenido de beneficio social, el cual está regulado por el gobierno con el cual se asocia. En específico, los PPS deben enfocarse en proyectos de Financiamiento Público Privado que involucren el otorgamiento de servicios al Estado, no al contribuyente.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

## **CAPÍTULO II.- ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO- PRIVADAS Y PROPUESTAS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA EN MÉXICO Y EL DISTRITO FEDERAL.**

**2.1.- Análisis jurídico sobre la normatividad actual en México en el entorno de los esquemas APP y propuestas de Asociación Estratégica en comparación a la Ley Federal.**

**2.1.1. Bases Constitucionales de las Asociaciones Público-Privadas en México.**

Publicada el 16 de enero de 2012 la Ley de Asociaciones Público Privadas representa el primer esfuerzo de la Administración Pública Federal para normar la participación de capital privado en el desarrollo de la obra pública.

El Decreto promulgado además de publicar la Ley en cita, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Expropiación, la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

La Ley de Asociaciones Público Privadas es de orden público y tiene como finalidad regular el desarrollo de proyectos bajo esquemas de intervención directa o indirecta del mayoritariamente del financiamiento del sector privado en proyectos públicos, atendiendo a los principios constitucionales consagrados en los artículos 25 y 134.

El artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece la rectoría del Estado en el desarrollo y actividad económica nacional, en su último párrafo establece “. . . *La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el*

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

*desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución.”*

De esta manera la Carta Magna mexicana, establece las bases de la participación de los particulares en los proyectos públicos de desarrollo.

Por su parte, el artículo 134 de la Carta Magna tutela los principios elementales bajo los que debe conducirse la propia administración pública, principios que deben imperar aún cuando exista participación privada, con la condición adicional de que **en todo momento deben buscarse las mejores condiciones para la administración pública** *“Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”*

### **2.1.2. Ley Federal de Asociaciones Público Privadas.**

Con fecha 16 de Enero de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expidió la Ley de Asociaciones Público Privadas, así también se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Expropiación; la Ley General de Bienes Nacionales y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Aunado a lo anterior el 5 de Noviembre de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, el cual es de gran importancia, en virtud de que aborda de una manera más amplia las directrices y prescripciones establecidas en la ley de ámbito federal para su eficiente implementación.

La citada Ley determina la posibilidad de realizar proyectos de Asociación Público-Privada en todos los órdenes de gobierno, tanto federal como local. En las Asociaciones Público-Privadas podrán aportarse recursos locales y federales, se entenderá que el proyecto se realiza con recursos federales cuando los que aporte la federación, sean superiores a los aportados por el gobierno local.

Sin importar la procedencia, ni el monto de los recursos, las disposiciones de la ley serán aplicables tanto a dependencias y entidades federales, como a las locales y su interpretación administrativa corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaria de la Función Pública llevará un registro para identificar todas las operaciones que se lleven a cabo a través de las Asociaciones Estratégicas, que contendrá los nombres de los desarrolladores participantes, así como los sancionados, los programas anuales relacionados.

A continuación presentaremos un análisis y resumen de la Ley de Asociaciones Público-Privadas así como de su reglamento.

La estructura general de la Ley es de 13 capítulos y 143 artículos, en lo referente al reglamento encontramos 14 capítulos y 157 artículos.

**Tabla 3.** Estructura Ley y Reglamento APP

CAPÍTULOS LEY	CAPÍTULOS REGLAMENTO
1. Disposiciones preliminares	1. Disposiciones preliminares
2. Preparación e inicio de los proyectos	2. Preparación e inicio de los proyectos
3. Propuestas no solicitadas	3. Propuestas no solicitadas
4. Adjudicación de los proyectos	4. Adjudicación de los proyectos
5. Bienes necesarios para los proyectos	5. Bienes necesarios para los proyectos
6. Asociaciones Público-Privadas	6. Contratos en Asociaciones Público-Privadas
7. Ejecución de los proyectos	7. Ejecución de los proyectos
8. Modificación y prórroga de los proyectos	8. Modificación de los proyectos
9. Terminación de las APP	9. Terminación de las APP

10. Supervisión de los proyectos	10. Supervisión de los proyectos
11. Infracciones y sanciones	11. Infracciones y sanciones
12. Controversias	12. Controversias
TRANSITORIOS	13. Disposiciones finales
	TRANSITORIOS

**Fuente:** Elaboración propia con base en (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2012)

### *Principales temas del capítulo 1*

- Significado de APP
- A quién aplica esta Ley
- Cómo participa el Sector Público

### **Capítulo 1 Disposiciones Preliminares (Ley/Arts. 1 al 12)**

Los proyectos de Asociación Público-Privada se realizarán bajo cualquier esquema en relación contractual a largo plazo, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social. También se utilizan para desarrollar proyectos de inversión productiva.

Tanto la administración Pública Federal (APF) como los Estados y Municipios, no aplicarán las leyes de adquisiciones ni obras públicas. La Secretaría de Hacienda y Crédito público será la encargada de interpretar la ley y a falta de disposición expresa de manera supletoria se aplicarán las siguientes:

- ✓ Código de Comercio
- ✓ Código Civil Federal
- ✓ Ley de Procedimiento Administrativo
- ✓ Código Federal de Procedimientos Civiles.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Es importante saber que los esquemas serán opcionales y que tanto la Secretaría de la Función Pública como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estarán obligadas a llevar registros públicos.

## **Capítulo 1 Disposiciones Preliminares (Reglamento/Arts.1 al 20)**

El largo plazo estará comprendido como mayor a tres años, existirá la participación del Sector Público por parte de los recursos presupuestarios, FONADIN u otros recursos no presupuestales y las distintas a numerarios llámese inmuebles, concesiones, autorizaciones, etc.

**La clasificación de los proyectos estará determinada de la siguiente manera:**

- ✓ Proyecto puro (cuando la construcción, operación y mantenimiento se financian totalmente con recursos presupuestarios)
- ✓ Proyecto combinado (cuando el origen de los recursos sea parte público y parte privado).
- ✓ Proyecto autofinanciable (los recursos para su desarrollo provienen en su totalidad de particulares o ingresos generados por el proyecto).

En ningún caso se creará una nueva persona moral.

### *Principales temas del capítulo 2*

- *Los estudios necesarios para presentar un proyecto*
- *Presupuestos y registro en Secretaría de Hacienda y Crédito Público*
- *Autorizaciones federales*

## **Capítulo 2 Preparación e Inicio de los Proyectos (Ley/Arts. 13 al 25)**

*Para la preparación e inicio de proyectos bajo las condiciones que expresa el artículo 14 de la Ley en su segundo capítulo, se establecen nueve análisis que las dependencias deberán realizar, mismos que se publicarán en internet y serán presentados en la Cámara de Diputados.*



Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*Se crearán lineamientos para evaluar la conveniencia en cuanto al costo-beneficio, la rentabilidad social, estos proyectos serán preferentemente integrales. No se requerirá la autorización del Comité de Adquisiciones, si los honorarios son menores al 4% del costo total del proyecto o 9.5 millones de UDIS.*

*Según el artículo número 20 los consultores serán los encargados en realizar estudios.*

*El artículo 21 nos indica que las dependencias decidirán la viabilidad de sus proyectos, esto previo a un análisis y la autorización de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación.*

*Las autoridades federales deberán dar prioridad en los trámites derivados del proyecto o los proyectos, habrá afirmativa ficta para las autorizaciones federales a los sesenta días hábiles (salvo en lo ambiental y en aprobaciones de recursos financieros presupuestarios). El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá un capítulo específico y por sector con los compromisos plurianuales de proyectos APP.*

## **Capítulo 2 Preparación e Inicio de Proyectos (Reglamento/Arts.21 al 42)**

*Existen nueve estudios necesarios para la preparación e inicio de los proyectos, según la ley, dichos estudios son los siguientes:*

- ✓ Descripción y Viabilidad Técnica*
- ✓ Inmuebles, bienes y derechos necesarios*
- ✓ Autorizaciones necesarias*
- ✓ Viabilidad Jurídica*
- ✓ Impacto ambiental*
- ✓ Rentabilidad Social*
- ✓ Estimaciones de Inversión y aportaciones*
- ✓ Viabilidad económica y financiera*
- ✓ Conveniencia de Asociaciones Público-Privadas vs otras opciones*

*La emisión del dictamen de viabilidad será responsabilidad de la dependencia, en caso de que se requieran recursos federales presupuestarios se presentarán a la SHCP para su registro en cartera.*

*Principales temas del capítulo 3*

- *Manifestación de interés*
- *Requisitos para prestar proyectos*
- *Certificado de reembolso*
- *Declaración unilateral de voluntad*
- *Premio en el procedimiento de concurso*

***Capítulo 3 Propuestas no solicitadas (Ley/Arts. 26 al 66)***

Esta constituye una de las innovaciones más representativas de la Ley, las propuestas no solicitadas constituyen la oportunidad de los particulares de proponer a la administración pública las áreas de oportunidad no identificadas por las dependencias y entidades en el ejercicio de sus atribuciones.

Las propuestas no solicitadas deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos que tienen los proyectos instrumentados por la administración. Es importante señalar que los particulares deben realizar todos con los que se identifiquen los distintos tipos de validación a que se refiere el artículo 14, estos son algunos de los beneficios económicos que la Ley representa para la administración, *solo se analizarán las propuestas que contengan un estudio preliminar de factibilidad, mismo que deberá contener:*

- ✓ *Descripción del proyecto*
- ✓ *Descripción de las autorizaciones requeridas*
- ✓ *La viabilidad jurídica*
- ✓ *La rentabilidad social*
- ✓ *Las estimaciones de inversión y aportaciones*
- ✓ *Viabilidad económica y financiera*
- ✓ *Las características esenciales del contrato.*

La Ley establece que las entidades y dependencias podrán adquirir los estudios, derechos de propiedad intelectual entre otros, que consideren convenientes para el desarrollo de otros proyectos públicos que sean afines a la propuesta no solicitada, dicha adquisición deberá ser acorde y estar justificada conforme al Plan Nacional de Desarrollo.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

La inobservancia de lo anterior será sancionada conforme a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos en términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de resultar procedente el proyecto y este se otorgue por concurso, podrá otorgarse al proponente un certificado equivalente al 10% de la calificación total de las bases.

Las propuestas no solicitadas no podrán adjudicarse de manera directa, en todo momento deberán satisfacer el procedimiento de concurso, en caso de que únicamente concurse el proponente, este podrá ser declarado ganador, si solo si cumple con todas las bases del concurso.

*Se establecen tres meses para realizar el análisis y evaluación, se podrá prorrogar dicho período por un máximo de tres meses más, se deberá considerar el interés público, siempre y cuando sea congruente con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas sectoriales que correspondan.*

*La dependencia tendrá la capacidad de decidir si convoca a concurso, se entregará un certificado de reembolso por gastos y el adjudicatario pagará el reembolso. En caso de realizarse concurso, el promotor tendrá un premio máximo del diez por ciento, el promotor entregará una declaración unilateral de voluntad y en dado caso de que el proyecto fuera considerado como procedente, pero la dependencia decida no celebrar el concurso se podrán adquirir los estudios, bajo la responsabilidad directa de su titular. Otro punto fundamental del capítulo es que la opinión de viabilidad de una dependencia no representará acto de autoridad y contra ella no procederá instancia ni medio de defensa alguno.*

### ***Capítulo 3 Propuestas no solicitadas (Reglamento/Arts.43 al 56)***

*Antes de presentar una propuesta, el interesado podrá solicitar a la dependencia una manifestación de interés, para de esta manera poder decidir si se realiza o no el estudio preliminar, para esto el interesado deberá contestar en treinta días hábiles.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*La opinión sobre una propuesta no solicitada podrá ser:*

*Procedente, en cuyo caso la dependencia resolverá si corresponde convocar a concurso, o bien si tiene interés en adquirir los estudios. Y no procedente, de acuerdo al Artículo 34 de la Ley.*

*Para que la dependencia pueda convocar a concurso deberá contar con la garantía de seriedad. El monto del certificado de reembolso será determinado por un tercero.*

*Principales temas capítulo 4*

- *Procedimiento para realizar el concurso*
- *Convocatoria y bases*
- *Presentación y evaluación de propuestas*
- *Adjudicación al segundo lugar*
- *Testigo Social y observadores*

#### ***Capítulo 4 Adjudicación de Proyectos (Ley/Arts. 38 al 66)***

Los proyectos podrán adjudicarse de dos formas, a través de un concurso o una invitación restringida a cuando menos tres inversionistas.

La Ley establece los términos y condiciones bajo las cuales se dictarán las bases para la convocatoria, lo anterior permite una gran flexibilidad para determinar las particularidades de cada uno de los procesos. Es importante señalar que la ley no establece las condiciones técnicas, ni las particularidades de los proyectos, que es menester la aplicación supletoria de leyes sustantivas para tal efecto.

La ley establece categóricamente la prohibición de aplicar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, por lo que los procesos para seleccionar a los desarrolladores se harán exclusivamente conforme a la Ley, el único caso de excepción para la aplicación de los cuerpos normativos en cita, es para el

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

discernimiento de controversias y salvo pacto ex profeso por las partes, conforme a los artículos 7, 105 y 138 de la Ley.

*De acuerdo con este capítulo podríamos contratar un agente, no se podrá convocar sin las autorizaciones presupuestarias, se deberán tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión Federal de Competencia, los medios electrónicos podrán ser utilizados.*

*En este capítulo se menciona que los participantes pueden formar consorcios, para el caso de la garantía de seriedad se menciona que en caso de ser otorgada no será mayor al diez por ciento de la inversión inicial.*

*La presentación y evaluación de propuestas estará enfocada a los puntos y porcentajes procedentes de los criterios de costo-beneficio o cualquier otro, siempre que sea claro y cuantificable, y que permita comparaciones objetivas. No será motivo de descalificación la inobservancia de requisitos que no afecten la validez y solvencia de la propuesta.*

*Los motivos para poder cancelar un concurso son:*

- ✓ *Por caso fortuito o de fuerza mayor*
- ✓ *Si se modifican sustancialmente las condiciones para el proyecto*
- ✓ *Cuando se extinga la necesidad*
- ✓ *Cuando se puedan ocasionar daños o perjuicios a la convocante.*

*Posterior al fallo, si el ganador no firma dentro del plazo, se hará efectiva la garantía y se adjudicará al segundo lugar y de no aceptar, a los subsecuentes lugares, si cumplen con las condiciones.*

*En el caso de las excepciones al concurso, las dependencias podrán bajo su responsabilidad adjudicar mediante invitación a tres personas o adjudicación directa cuando:*

- ✓ *No existan opciones suficientes de desarrollo de infraestructura, solo exista un oferente o la persona posea patentes o derechos de autor.*
- ✓ *Fines militares o si hay riesgo de seguridad nacional*
- ✓ *Se puedan provocar pérdidas o costos importantes.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*El dictamen de adjudicación directa será firmado por el titular de la dependencia bajo su responsabilidad y no procederá adjudicación directa cuando se trate de propuestas no solicitadas.*

#### **Capítulo 4 Adjudicación de los Proyectos (Reglamento/Arts.57 al 91)**

*La contratación de agente será conforme al artículo veinte y si se decidiera no licitar preferentemente se optará por invitación a tres personas.*

*Existirá adjudicación directa cuando:*

- ✓ La información del procedimiento de adjudicación sea reservada conforme a la Ley de Transparencia.*
- ✓ Si existen circunstancias fundadas y motivadas mediante dictamen del titular de la dependencia*
- ✓ O cuando la Banca de desarrollo funcione como agente.*

*Los observadores expedirán una constancia y podrán asistir a todas las actuaciones de carácter público del concurso.*

*Habrá un testigo social obligatorio para proyectos mayores a cuatrocientos millones de UDIs, este testigo social será designado por la Secretaría de la Función Pública y los honorarios del mismo serán pagados por la misma dependencia y en ningún caso podrán ser mayor que cincuenta mil UDIs.*

*En cuanto a la convocatoria y bases cabe destacar que las características y estatutos de la sociedad deben ser con propósito específico y de sus administradores.*

*La evaluación de propuestas deberá procurar las mejores condiciones para atender las necesidades públicas, no necesariamente la de menor costo o inversión.*

*El premio en propuesta no solicitada será:*

- |                                     |            |
|-------------------------------------|------------|
| <i>✓ Hasta 10 millones de UDIs</i>  | <i>10%</i> |
| <i>✓ Hasta 100 millones de UDIs</i> | <i>8%</i>  |

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

- ✓ Hasta 500 millones de UDIs 6%
- ✓ Mayor que 500 millones de UDIs 3%

#### *Principales temas capítulo 5*

- *Adquisición de inmuebles*
- *Avalúos*
- *Expropiación*

#### **Capítulo 5 Los Bienes necesarios para los proyectos (Ley/Arts. 67 al 86)**

*La responsabilidad de adquirir inmuebles y bienes podrá ser de cualquiera de las partes o de ambas, según se convenga en bases y contrato.*

Los bienes públicos y privados necesarios para la consecución del proyecto, correrán por cuenta de la dependencia o entidad convocante o del particular ganador del concurso, podrán adquirirse de manera convencional o por expropiación por utilidad pública, privilegiando en todo momento la negociación con los propietarios originarios de los predios.

*La adquisición de inmuebles podrá ser convencional o por expropiación, en el caso del avalúo podrá ser realizado por bancos, corredores públicos, profesionistas con posgrado en valuación, se podrá considerar plusvalía futura generada por el proyecto.*

*En lo que refiere a la adquisición de inmuebles, la dependencia podrá pagar anticipo hasta por cincuenta por ciento del precio contra la posesión.*

*Para la expropiación la dependencia procederá a hacer la declaración de utilidad pública, también tramitará el expediente de aprobación. Para que la expropiación pueda generarse el ejecutivo federal deberá hacer un decreto, en contra de este decreto no quedará instancia ni medio ordinario para la defensa. Si en cinco años los inmuebles expropiados no fueran destinados al proyecto, los afectados podrán solicitar la reversión o el pago de los daños y perjuicios.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

### ***Capítulo 5 Bienes Necesarios para los proyectos (Reglamento/Arts.92 al 103)***

*Se establece que las adquisiciones se harán preferentemente de manera convencional, en cuanto a la expropiación: La declaratoria de utilidad pública se hará por el titular de la dependencia, es importante saber que sin el dictamen de viabilidad la declaratoria no se considerará debidamente motivada.*

*El expediente de expropiación, deberá contener:*

- ✓ La declaratoria de utilidad pública*
- ✓ El avalúo*
- ✓ Planos topográficos y copia del folio real o de inscripción al Registro Público de la Propiedad.*

*Una vez que se realiza la expropiación, el expediente contendrá también:*

- ✓ Un ejemplar del decreto de expropiación*
- ✓ Comprobantes de pago de la indemnización*
- ✓ Ejemplar del acta circunstanciada sobre la ocupación.*

### ***Principales temas capítulo 6***

- Sociedad de objeto exclusivo y consorcios*
- Contenido del contrato*
- Derecho y obligaciones / Dación en garantía*
- Aseguramiento*
- Subcontratación y condiciones*

### ***Capítulo 6 Asociaciones Público-Privadas (Ley/Arts. 87 al 103)***

Las autorizaciones y concesiones públicas que deba otorgarse para la consecución de las Asociaciones Público-Privadas, serán armónicas con las bases de concurso para la implementación del proyecto.

Cuando el plazo de la conexión sea menor o igual a 40 años, se aplicará este plazo para la concesión, cuando la ley para el otorgamiento de dicha concesión aplique un plazo mayor, se aplicará dicho plazo.



Los derechos adquiridos por los desarrolladores podrán cederse, darse en garantía o afectarse de cualquier manera, previa autorización de la dependencia o entidad que los haya otorgado, lo anterior permite al desarrollador allegarse de los capitales para el financiamiento del proyecto. Es importante señalar que las dependencias y autoridades por si mismas no pueden dar en garantía los bienes públicos.

Lo anterior tienen como finalidad la armonización entre los distintos dispositivos legales aplicables a los bienes públicos que se destinen a los proyectos público privados, con la finalidad de la vigencia de los contratos de largo plazo sea distinta a la de las concesiones.

*Para los permisos, concesiones o autorizaciones: Se otorgarán al desarrollador mediante concurso y la vigencia máxima será de cuarenta años, solo podrá cederse o dar en garantía cuando así ocurra con el contrato correspondiente, previa autorización de la dependencia.*

*En cuanto a los contratos de Asociación Público-Privada, sólo con sociedad de objeto exclusivo cuyo único fin sea desarrollar el proyecto.*

*Los derechos referentes al desarrollador serán:*

- ✓ *Recibir las contraprestaciones conforme el régimen financiero*
- ✓ *Solicitar prórroga (por demoras por causas imputables a la dependencia)*

*De acuerdo con el artículo 96, el desarrollador será el responsable de aportar los recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios. En términos de bases, la dependencia podrá aportar recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios. No darán el carácter público a la instancia que los reciba conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).*

*En lo que refiere a las garantías que otorga el desarrollador: Durante la construcción de infraestructura no será mayor que el 15 % del valor de las obras y durante la prestación de servicios, el límite se encontrará en el 10% de la contraprestación anual.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*Si la rentabilidad del proyecto lo permite, se podrá exigir:*

- ✓ *El reembolso del valor de los inmuebles y bienes aportados*
- ✓ *El pago por derechos de supervisión y vigilancia de ejecución de obra o servicios*
- ✓ *Cualquier otra estipulada en el contrato*

*En cuanto al desarrollador, este deberá contratar seguros y cubrir a los usuarios e infraestructura, deberá contratar seguros y cubrir a los usuarios e infraestructura, deberá contratar a una empresa especializada para un estudio de riesgo y revisar las coberturas, se podrá subcontratar la ejecución de la obra o la prestación de los servicios.*

*Los derechos derivados del contrato podrán darse en garantía en los términos del contrato y previa autorización de la dependencia.*

*El contrato no podrá contravenir los términos y condiciones de las bases ni lo señalado en las juntas de aclaraciones.*

La Ley establece que sólo se podrán celebrar con particulares cuyo objeto específico sea la realización del contrato.

Es importante señalar que los sectores público y privado contratantes comparten el riesgo, señalando específicamente los riesgos técnicos, de ejecución de obra, financiero, por caso fortuito y fuerza mayor, siendo que en todo momento los riesgos por la construcción, el financiamiento, la operación, administración y prestación de los servicios corren por cuenta del particular, conforme a lo dispuesto en los artículos 92 fracción y 138.

Nuevamente vemos que las Asociaciones Público-Privadas constituyen el financiamiento de los proyectos públicos, donde se garantiza la contraprestación al particular para que en todo momento tenga la certidumbre de recuperar su inversión, es decir, no existe capital de riesgo.

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

## **Capítulo 6 Contratos de Asociación Público-Privada (Reglamento/Arts.104 al 112)**

*La sociedad con propósito específico deberá: Ser una sociedad mercantil mexicana, el objeto social exclusivo para el desarrollo del proyecto, el capital mínimo deberá ser igual o superior al señalado en bases y estar totalmente pagado, no tendrá derecho a retiro.*

*En los estatutos y los títulos del capital deberá mencionarse el requerimiento de autorización de la dependencia para: Cualquier modificación a la escritura y estatutos, la admisión y exclusión de socios, la cesión o cualquier afectación a los derechos de los títulos.*

*Los términos y condiciones que podemos destacar son los siguientes:*

- ✓ IIa. En condiciones favorables, se realizarán ajustes de manera que el beneficio favorezca de manera equitativa a las partes.*
- ✓ IIb. La determinación de ingresos adicionales y su destino.*
- ✓ III. La metodología de comprobación de incremento de costos y su actualización.*

*En cuanto al monto de las garantías se debe tener en cuenta que durante las obras no podrán ser mayor que el 15 por ciento del valor, durante la prestación de servicios, no será mayor que el 10 por ciento del valor de la contraprestación anual.*

### *Principales temas capítulo 7*

- Obras y prestación de los servicios*
- Asignación de riesgos*
- Derechos dados en garantía*
- Intervención*

## **Capítulo 7 La ejecución de los proyectos (Ley/Arts. 104 al 116)**

*En cuanto a la prestación de los servicios tenemos que tener en cuenta los niveles de desempeño en contratos y autorizaciones, no se otorgará la autorización para*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*prestar los servicios sin previa verificación técnica y de seguridad de las instalaciones. Los riesgos de operación, construcción y financiamiento serán asumidos por el desarrollador.*

*Las obras podrán incluir instalaciones para actividades complementarias, comerciales y otras que resulten convenientes para los usuarios, es este caso específicamente deberá preverse en contrato.*

*En caso de que el contrato fuera dado en garantía sus titulares solo tendrán derecho a los flujos generados por el proyecto después de deducir gastos, los titulares no podrán oponerse a la continuidad de la obra o prestación del servicio y lo anterior, deberá incluirse en los títulos de autorizaciones y en el contrato.*

El desarrollador tiene en todo momento la obligación de cumplir con las obligaciones de la construcción del proyecto y la prestación de los servicios, atendiendo a las condiciones pactadas y observando la mayor calidad, se busca dar al público usuario las mejores instalaciones. Las dependencias y entidades en todo momento tienen la atribución de verificar el estricto cumplimiento de las obras, en el caso extremo de que la operación ponga en riesgo la prestación del servicio la administración tiene el imperio de rescatar el proyecto y cumplir con la prestación del mismo.

*La dependencia podrá intervenir si el desarrollador incumple y pone en peligro grave el desarrollo del proyecto, se notificará la causa y se dará un plazo, en caso de no ser corregido, la dependencia procederá a la intervención, durante ésta, la dependencia ejecutará las obras o prestación de servicio, el plazo de dicha intervención, no deberá ser mayor a tres años, y en este caso el desarrollador podrá solicitar la terminación cuando se demuestre que haya solucionado las causas.*

*Si al terminar la intervención, el desarrollador no está en condiciones de cumplir con sus obligaciones, se procederá a la rescisión del contrato y revocación de autorizaciones, la dependencia podrá contratar a nuevo desarrollador mediante concurso.*

### ***Capítulo 7 Ejecución de los proyectos (Reglamento/Arts.113 al 116)***

*En caso de intervención, los acreedores del desarrollador podrán designar a un representante en los términos del contrato. En todos los casos, los interventores deberán dar prioridad a la continuidad de los servicios y al desarrollo del proyecto conforme a los planes.*

#### *Principales temas capítulo 8*

- *Modificación de los proyectos*
- *Equilibrio económico*
- *Prórrogas*
- *Límites (monetarios) de las modificaciones.*

### ***Capítulo 8 Modificación y Prórroga de los Proyectos (Ley/Arts. 117 al 121)***

Será posible realizar cualquier modificación que constituya mejoras en las condiciones de las obras, medio ambiente, prestación de los servicios, en ningún caso podrá modificarse el contrato para transferir riesgos a la administración. *Sólo se podrán realizar modificaciones cuando tengan por objeto:*

- ✓ *Mejorar las características de la infraestructura*
- ✓ *Incrementar los servicios o su nivel de desempeño*
- ✓ *Aspectos relacionados con el medio ambiente*
- ✓ *Ajustar el alcance por causas supervenientes no previsibles al realizarse la adjudicación*
- ✓ *Restablecer el equilibrio económico del proyecto.*

Si las modificaciones implican el incremento en las contraprestaciones que debe pagar la administración, deberá satisfacerse una serie de requisitos, en caso contrario, podrán hacerse libremente por la partes.

Cuando derivado de un acto administrativo, judicial o legislativo posterior a la fecha de las posturas, las condiciones del proyecto sufran variaciones sustanciales, el desarrollador tendrá derecho a una revisión de las condiciones a efecto de restablecer las condiciones.

Previo a la terminación del contrato, las partes podrán revisar las condiciones del mismo para establecer las prórrogas que resulten necesarias.

*En ningún caso, deberá implicar transferencia de riesgos de una de las partes a la otra. En caso de no requerirse contraprestación adicional y no implicar disminución de obligaciones del desarrollador, podrán pactarse en cualquier momento.*

*Según el artículo 119 con respecto al equilibrio económico, se tendrá derecho a revisión de contrato cuando, por acto de autoridad, aumenten sus costos o reduzcan sus beneficios.*

*La revisión y ajustes procederán si el acto de autoridad tiene lugar posterior a la entrega de propuesta económica, en caso de que no haya sido posible preverlo al realizarse la adjudicación y cuando representa un cambio a las disposiciones aplicables al desarrollo del proyecto.*

*En sentido inverso: En caso de un desequilibrio económico donde resulte rendimiento para mayor al previsto en su propuesta y en el propio contrato, toda modificación deberá constar en convenio y en caso de urgencia o de riesgo de seguridad, la dependencia podrá solicitar modificaciones correspondientes aún antes de formalización respectiva.*

*Previo al vencimiento de un contrato, las partes podrán acordar prórrogas y en su caso revisar las condiciones del contrato, la dependencia determinará si es pertinente otorgar prórroga o si convoca a un nuevo concurso.*

### **Capítulo 8 Modificación de los proyectos (Reglamento/Arts. 117 al 122)**

*Se establecen los lineamientos, formas de cálculo, y actualización para los importes a que hace referencia la ley.*

*En caso de retrasos por causas imputables a la dependencia o entidad federal contratante, ésta deberá prorrogar los plazos pactados en el contrato, por la misma cantidad de tiempo que los retrasos efectivamente hayan consumido.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*Cuando las modificaciones a un contrato de Asociación Público-Privada impliquen una erogación de recursos federales presupuestarios, adicional a los originalmente presupuestados, será necesario cumplir con las disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y demás aplicables. En todos los casos, se requerirá la autorización correspondiente de la Comisión.*

#### *Principales temas capítulo 9*

- *Causas de rescisión*
- *Control y administración de los bienes por la dependencia*
- *Opción de compra de los bienes*
- *Reembolso al desarrollador*

#### **Capítulo 9 Terminación de la Asociación Público-Privada (Ley/Arts. 122 al 124)**

*Sin perjuicio de lo previsto en el contrato, serán causas de rescisión:*

- ✓ *Abandonar o retrasar las obras*
- ✓ *Prestar el servicio en términos distintos a lo pactado o a la suspensión de éstos por más de siete días naturales seguidos sin causa justificada*
- ✓ *En caso de existir autorizaciones, la revocación de éstas*

*En todo caso, estos incumplimientos se sujetarán al contrato.*

*A la terminación del contrato los inmuebles, bienes y derechos de carácter público pasarán al control y administración de la dependencia. Ésta dependencia tendrá opción de compra de los demás bienes propiedad del desarrollador, que ésta haya destinado a la prestación de los servicios.*

#### **Capítulo 9 Terminación de la Asociación Público-Privada (Reglamento/Arts.123 al 125).**

La cancelación, abandono o retraso en la ejecución de la obra, la no prestación de los servicios, la prestación en términos distintos o la interrupción de la prestación mas de siete días, serán causas de rescisión. La supervisión de la ejecución de los contratos corresponde a la función pública.

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*La terminación anticipada podrá darse por causas de terminación anticipada que sean procedentes. En todos los casos, la terminación anticipada deberá sustentarse mediante dictamen de la dependencia, que precise las razones y causas.*

*En caso de no ser imputable, el desarrollador tendrá derecho a reembolso de gastos e inversiones realizadas, no recuperables, pendientes de amortización. El monto se calculará conforme a términos y condiciones del contrato.*

*Según el artículo 124 si la terminación se origina por causas imputables a él, no tendrá derecho a reembolso alguno, esto nos demuestra que los inversionistas podrían tener un alto riesgo.*

#### *Principales temas capítulo 10*

- *Supervisión por: Secretaría de la Función Pública-Dependencia-Autoridades*
- *Supervisores terceros*
- *Documentación de los proyectos*

#### *Capítulo 10 Supervisión de los Proyectos (Ley/Arts. 125 al 127)*

*La Secretaría de la Función Pública supervisará el proceso de adjudicación, salvo los siguientes casos:*

- ✓ *Los aspectos técnicos*
- ✓ *La prestación del servicio, ejecución de obras y el desarrollo del proyecto, esto corresponderá a la dependencia y autoridades que las hayan otorgado.*
- ✓ *La supervisión de autorizaciones corresponderá a las autoridades que hayan otorgado.*

*La dependencia podrá contratar con terceros los servicios de control y supervisión de los proyectos, se podrá conservar la documentación e información electrónica durante la vigencia del contrato y por un plazo adicional de doce años posteriores.*



Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

### *Capítulo 10 Supervisión de los Proyectos (Reglamento/Arts.126 al 128).*

*En cuanto al expediente del proyecto las dependencias deberán llevar un expediente por proyecto con lo siguiente:*

- ✓ *Dictamen de viabilidad con los análisis y estudios correspondientes*
- ✓ *Suficiencia presupuestaria en dado caso de ser necesario*
- ✓ *Para el procedimiento de adjudicación: El contrato con el agente y en caso de ser adjudicado mediante concurso tener la convocatoria, bases, propuesta ganadora, segundo y tercer lugar al igual que el fallo.*
- ✓ *En caso de adquisición de inmuebles, bienes y derechos: Convencional, directa o por licitación, avalúos contratos, comprobantes de pago y en expropiación, lo que corresponda según el artículo número 81.*
- ✓ *El desarrollador deberá tener personalidad jurídica, representación legal, así como cesiones y garantías de sus acciones.*
- ✓ *Las autorizaciones otorgadas para construcción de obras y prestación de servicios.*
- ✓ *El contrato y sus anexos, modificaciones, convenios celebrados, garantías otorgadas y la autorización para el inicio de los servicios.*
- ✓ *En caso de intervención: notificación de la misma, documentos que consten las actuaciones de los interventores, actas de entrega-recepción al inicio y término de la intervención.*
- ✓ *Lo relativo a la terminación del contrato.*
- ✓ *Los recursos y juicios que se presenten.*
- ✓ *Los demás que la dependencia considere relevante para demostrar el apego a las disposiciones de Ley y Reglamento.*

*Para los casos de propuestas no solicitadas, el expediente contendrá:*

- ✓ *La propuesta con sus anexos*
- ✓ *La opinión de la dependencia*
- ✓ *En su caso, la documentación del concurso*
- ✓ *De adquirirse los estudios, la documentación sobre los montos a cubrir al promotor*
- ✓ *Lo demás que se considere relevante para demostrar el apego a la Ley, Reglamento y demás aplicables.*

### *Principales temas capítulo 11*

- *Autoridad sancionadora Secretaría de la Función Pública*
- *sanciones de penas convencionales estipuladas en los contratos de APP*
- *Inhabilitaciones*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

- *Investigaciones y procedimiento de la Función Pública para la aplicación de las infracciones.*

### ***Capítulo 11 Infracciones y Sanciones (Ley/Arts. 128 al 133)***

La Ley establece sanciones tanto a los funcionarios que incumplan con la presente Ley, como a los particulares, las sanciones comprenden desde inhabilitación no menor a 3 meses, ni mayor a 5 años, en el caso de funcionarios y la inhabilitación para contratar con el gobierno para los particulares. *A los servidores públicos les aplicará la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.*

*El incumplimiento de obligaciones del desarrollador dará lugar a penas convencionales.*

*La Secretaría de la Función Pública podrá inhabilitar a las personas para celebrar contratos de Ley de Asociaciones Público-Privadas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, si están en alguno de los siguientes supuestos:*

- ✓ *Concursantes que no formalicen el contrato adjudicado*
- ✓ *Los que no cumplan con sus obligaciones*
- ✓ *Los que actúen de mala fe*
- ✓ *Personas que contraten consultoría o asesoría, si se comprueba que parte de la contraprestación pagada es recibida por servidores públicos o interpósita persona.*
- ✓ *Personas que tengan el control de una empresa que se encuentren en los primeros tres supuestos.*

Se establece que las sanciones son independientes de las del orden civil o penal que deriven de los hechos.

### ***Capítulo 11 Infracciones y Sanciones (Reglamento/ Arts. 129 al 136)***

*La Función Pública y los órganos internos de control de las dependencias y entidades federales tendrán la facultad de verificar que los procedimientos de adjudicación se realicen conforme a la ley y reglamento y demás disposiciones aplicables así como realizar visitas, auditorias e inspecciones.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*La Función Pública realizará las investigaciones pertinentes para en su caso proceder a las inhabilitaciones recabando la información de:*

- ✓ *CompraNet*
- ✓ *Denuncias formuladas por las dependencias contratantes,*
- ✓ *Denuncias de particulares*
- ✓ *Informes de observadores y testigos sociales.*

*La Función Pública podrá requerir información necesaria a las dependencias y por lo que hace a los particulares, podrá hacer uso de las medidas de apremio previstas en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*

*Si no se encontrare imputación alguna la Función Pública emitirá el acuerdo de improcedencia, sin embargo si de la información se encontrare los elementos suficientes para la presunta infracción y responsabilidad del infractor se iniciará el procedimiento administrativo.*

*La falta de formalización del contrato por parte del concursante se presumirá imputable al propio concursante, salvo prueba en contrario.*

*Conforme al Artículo 136 los procedimientos de adjudicación y sus actos previos realizados al amparo de la Ley y del Reglamento, se considerarán contrataciones públicas para efectos de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.*

*Principales temas capítulo 12*

- *Comité de expertos*
- *Conciliación*
- *Procedimiento Arbitral*
- *Competencia de Tribunales Federales*
- *Montos términos y condiciones de las garantías para cubrir multas daños y perjuicios que llegaren a originarse por algún procedimiento jurisdiccional o administrativo*

## **Capítulo 12 Controversias (Ley/Arts. 134 al 143)**

Las controversias se dirimirán bajo en principio de buena fe entre las partes, por un Comité de Expertos, pudiendo convenir un procedimiento arbitral.

Pueden las partes acudir a la Secretaría de la Función Pública para solicitar una conciliación en términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

*El comité de expertos en caso de divergencias sobre aspectos técnicos o económicos, las partes tratarán de resolverlas de mutuo acuerdo. Las partes determinarán un plazo para llegar a un acuerdo, de no llegar a un acuerdo o en la prórroga del mismo, someterán la divergencia a un comité de tres expertos en la materia de que se trate, designados uno por cada parte y el tercero por ambos expertos.*

*Dentro del procedimiento el comité conocerá las divergencias de naturaleza técnica o económica, no las jurídicas; dentro de cinco días hábiles siguientes al vencimiento del plazo, la parte interesada notificará a su contraparte sobre su decisión de someter al comité de expertos la controversia, el comité deberá emitir dictamen en un plazo máximo de sesenta días hábiles a partir de su constitución, en caso de que el dictamen sea aprobado por unanimidad, será obligatorio para las partes, de lo contrario quedarán a salvo los derechos de cada una.*

*En la conciliación las partes podrán acudir a la Secretaría de la Función Pública a presentar una solicitud de conciliación, la cual se tramitará conforme al procedimiento previsto en la Ley de Adquisiciones o Ley de Obras Públicas según corresponda.*

*En el arbitraje, las partes podrán convenir un procedimiento arbitral, de estricto derecho.*

*En el caso de Jurisdicción federal, corresponderá a los tribunales federales las controversias por la interpretación o aplicación de la ley. Las autoridades que conozcan estas controversias, proveerán lo necesario a efecto de que el desarrollo del proyecto o la prestación del servicio no se vea interrumpido, para iniciar cualquier procedimiento administrativo o jurisdiccional los particulares deberán otorgar la garantía para cubrir tanto multas como daños y perjuicios que pudieran*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*ocasionar, por último la autoridad jurisdiccional o administrativa, que conozca de una actuación notoriamente improcedente o como táctica meramente dilatoria podrá imponer multa de quinientos y hasta dos mil meses de salario mínimo.*

## **Capítulo 12 Controversias (Reglamento/Arts. 137 al 147)**

*Para participar en el comité de expertos deben ser personas con la capacidad, conocimientos y experiencia suficiente para resolver los conflictos en materia económica o técnica que se presenten.*

*El comité no representa requisito previo para acceder a otro tipo de mecanismos para solucionar el tipo de divergencias que se susciten. Las partes establecerán las reglas de actuación del comité, y en su caso se podrán auxiliar en las reglas de la Cámara Internacional de Comercio u otra instancia nacional o internacional.*

*Para llevar a cabo el procedimiento de conciliación se deberán observar la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y sus respectivos reglamentos.*

*Las partes podrán convenir un procedimiento arbitral de estricto derecho, particularmente sobre las causales de rescisión y los actos de autoridad no podrán ser materia de la cláusula arbitral.*

*La ejecución del laudo se llevara a cabo conforme al Código de Comercio. El servidor público facultado para convenir un procedimiento arbitral deberá tener nivel mínimo de Director General u homólogo en las dependencias o entidades. Conforme al artículo 147, se establece la forma de cálculo de honorarios de los expertos y árbitros.*

### *Temas del Capítulo 13 del Reglamento*

- *Servicios complementarios y de apoyo para los proyectos*
- *Garantías a favor de las dependencias y entidades*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

### **Capítulo 13 Disposiciones Finales (Reglamento/Arts.148 al 157).**

*En las asesorías y consultorías, las contrataciones en términos del artículo 20 de la Ley podrán realizarse para lo siguiente:*

- ✓ *Estudios de viabilidad, cualquier otros estudios previos y proyecto ejecutivo;*
- ✓ *Evaluación de propuestas no solicitadas o estudios complementarios así como determinación de montos a reembolsar;*
- ✓ *Servicios de Agente, Testigo Social, Interventor;*
- ✓ *Servicios para adquisición de inmuebles y avalúos;*
- ✓ *Experto Independiente para la modificación de un proyecto;*
- ✓ *Control y supervisión de proyectos;*
- ✓ *Comité de expertos y los de Arbitraje.*

*El límite referido en el Artículo veinte se calculará con el 4 por ciento del costo total o 9.5 millones de UDIs y será de manera global, por el conjunto de trabajos, estudios o servicios para un mismo proyecto.*

*Las garantías a que se refieren la Ley y el Reglamento, a favor de las dependencias o entidades federales, se otorgarán en alguna de las formas previstas en el artículo 79 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.*

*También podrán otorgarse garantías mediante fideicomisos constituidos en instituciones fiduciarias autorizadas. Siempre que las disposiciones aplicables lo permitan, las garantías se pueden entregar por medios electrónicos.*

*Transitorios:*

- ✓ *Los proyectos de prestación de Servicios y los contratos especiales de prestación de servicios que hayan iniciado el procedimiento de contratación o desarrollo, continuarán rigiéndose por las disposiciones anteriores.*
- ✓ *Los proyectos equiparables a los de Asociación Público-Privada, que se hayan iniciado con anterioridad y se encuentren en procedimiento de contratación, ejecución o desarrollo a la entrada en vigor del presente decreto, continuarán rigiéndose conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.*
- ✓ *En caso de proyectos de Asociación Público-Privada que se encuentren en la etapa de preparación a la entrada en vigor del presente decreto, las*

- dependencias y entidades se sujetarán a las disposiciones de la Ley de Asociaciones Público-Privadas, con absoluto respeto de los derechos adquiridos por terceros interesados en la contratación.*
- ✓ *A partir de la entrada en vigor del Reglamento, no procederá el inicio y trámite de esquemas tanto de Prestación de Servicios, como en los especiales.*
  - ✓ *Se derogan los artículos del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que corresponden a la Prestación de Servicios.*
  - ✓ *Se abrogan todas las disposiciones administrativas relativas tanto para la Prestación de Servicios como para las especiales.*
  - ✓ *La Secretaría de Hacienda y Crédito Público expedirá lineamientos en un plazo no mayor a treinta días naturales.*

### **2.1.3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas**

Este cuerpo normativo también es reglamentario del artículo 134 de la Constitución que como ha quedado señalado, establece las condiciones y principios bajo los cuales debe conducirse la administración pública federal para contratación que haga de particulares, con motivo del desarrollo obras públicas, mismas que define como los trabajos que tengan por objeto construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles.

Por su parte define los servicios relacionados con las mismas a los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula esta Ley; la dirección o supervisión de la ejecución de las obras y los estudios que tengan por objeto rehabilitar, corregir o incrementar la eficiencia de las instalaciones

En su artículo primero la ley establece diversos criterios de exclusión de su ámbito de aplicación, tanto a dependencias, organismos y entidades de la administración federales y locales.

La aplicación de la legislación en estudio se encuentra expresamente prohibida en los proyectos de Asociaciones Público-Privadas, ésta última en su artículo 7 establece dicha prohibición.

Lo anterior tienen como la finalidad que las Asociaciones Público-Privadas tengan la flexibilidad derivada de las bases de la selección del asociante, mientras que la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas tienen como finalidad normar las contrataciones que de manera directa haga la administración, se trata de una ley rígida llena de condiciones que garanticen al estado el cumplimiento por parte de los particulares contratados.

A pesar de que en su artículo décimo establece que las dependencias y entidades se encargaran de la adopción e instrumentación de acciones que observen criterios que promuevan la modernización y desarrollo administrativo, la descentralización de funciones y la efectiva delegación de facultades, la ley establece que la Secretaría de Función Pública delimitará las responsabilidades de los funcionarios que la implementen.



Establece también que será la Secretaría de Economía la que dictará las reglas para la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en los proyectos a que se refiere la ley, con lo que la administración sigue observando una sobrerregulación que resulta contraria a los principios de eficiencia y eficacia, así como a la modernización y desarrollo administrativo.

Para la realización de los proyectos la ley establece el proceso de licitación pública, que puede ser nacional o internacional, la invitación a cuando menos tres inversionistas o la asignación, directa.

La dependencia o entidad contratante deberá justificar en el proceso que determine para la selección del prestador del servicio, debiendo acreditar las mejores condiciones económicas a través de diversos estudios y cotizaciones.

Es evidente que tenemos una legislación rígida que busca justificar el ejercicio del presupuesto, anacrónico a los esquemas modernos de inversión de los particulares en los que se asumen riesgos, tenemos una administración centralizada y un Estado paternalista.

#### **2.1.4 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.**

Del mismo modo que la Ley de Asociaciones Público Privadas y la Ley de Obras y Servicios Relacionados es reglamentaria del artículo 134 de la Constitución, a efecto de normar a la administración pública federal en la contratación que haga de particulares, para la prestación de servicios o arrendamiento de bienes.

Excluye de manera explícita las actividades sustantivas de carácter productivo, relativas a los artículos 3° y 4° de la Ley Reglamentaria del 27 de la Constitución, relacionados con la actividad petrolera, por ser estratégicos para el Estado y tampoco es aplicable a proyectos público privados, en virtud de que la Ley de Asociaciones Público Privadas expresamente excluye su aplicación el artículo 7.

No obstante lo anterior, existen similitudes en la forma de contratación entre la Ley de Asociaciones Público Privadas, La Ley de Obras y Servicios Relacionados y la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Sector Público, en virtud de que

todas pueden contratar bajo los siguientes supuestos, licitación pública, invitación a por lo menos tres personas y asignación directa.

La ley establece que en licitaciones cuyo importe sea superior a cinco millones de días de salario mínimo y en aquellas que la Secretaría de la Función Pública determine, participarán testigos sociales, la Secretaría tendrá a su cargo el padrón de testigos sociales.

Los testigos sociales participarán en todas las etapas del procedimiento de licitación teniendo voz y emitirán un testimonio final, en el supuesto de que el testigo social detecte irregularidades, deberá remitir su testimonio al órgano interno de control de la entidad o dependencia convocante.

En las contrataciones en las que se involucre la seguridad nacional o contengan información clasificada o confidencial, se exceptuarán de la participación de los testigos sociales.

Compete a la Secretaría de la Función Pública establecer las directrices, conforme a las cuales se determinarán los perfiles de puesto de los servidores públicos encargados de las contrataciones públicas, sin embargo existen manejos irresponsables y contrataciones escandalosas.

La ley establece que los licitantes no deberán estar inhabilitados para la contratación, la metodología para la evaluación será preferentemente binaria y se ponderará la propuesta que represente las mejores condiciones económicas para la administración.

En caso de desacuerdo entre el contenido de las bases y el contenido del contrato que se celebre, deberá estarse al contenido de las bases, mismas que resultan vinculantes con el contrato.

Las contrataciones deberán hacerse conforme al ejercicio presupuestal en que se actúe, excepcionalmente podrán hacerse por dos o más ejercicios presupuestales, siempre que exista suficiencia presupuestal y deberá atenderse a los compromisos previamente contraídos.

No existe en la ley la prohibición expresa para realizar contrataciones a largo plazo, ese tipo de contrataciones aplican para la construcción de obras y no para servicios o arrendamientos, a pesar de que en los contratos de largo plazo se puede estipular la construcción y el mantenimiento de las obras, estos contratos se encuentran regulados por la Ley de Obras y Servicios Relacionados. La contratación de deuda pública no es aplicable a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

La ley prevé sanciones únicamente para los licitantes o proveedores pero no así para los servidores públicos, no obstante que la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos establece las inhabilitaciones que se pueden imputar a los servidores públicos, no existen mecanismos legales que permitan establecer la reparación del daño patrimonial que generan los servidores públicos por la inobservancia de la ley en comento.

## **2.1.5.- Análisis jurídico de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Reforma Constitucional en Materia de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria de Estados y Municipios.**

### **2.1.5.1.- Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.**

El objetivo del ordenamiento jurídico es la programación, estructuración, presupuestación, aprobación, control y evaluación del ejercicio presupuestal de la Administración Pública Federal.

Reglamentaria de los artículos 74 IV, 75, 126, 127 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como finalidad armonizar tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos, con las disposiciones del Plan Nacional de Desarrollo, buscando un equilibrio entre los ingresos y egresos de la Administración Pública Federal.

Tiene como principios rectores la legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género.

En materia de asociaciones público-privadas resulta necesaria la revisión del artículo 32 de la Ley que establece:

*“Artículo 32.- En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del artículo 50 de esta Ley, los cuales se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios. En estos casos, los compromisos excedentes no cubiertos tendrán preferencia respecto de otras previsiones de gasto, quedando sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual.*

*En los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo incluidos en programas prioritarios a los que se refiere el párrafo tercero del artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública, en que la Secretaría, en los términos que establezca el Reglamento, haya otorgado su autorización por considerar que el esquema de financiamiento correspondiente fue el más recomendable de acuerdo a las condiciones imperantes, a la estructura del proyecto y al flujo de recursos que genere, el servicio de las obligaciones derivadas de los financiamientos correspondientes se considerará preferente respecto de nuevos financiamientos, para ser incluido en los Presupuestos de Egresos de los años posteriores hasta la total terminación de los pagos relativos, con el objeto de que las entidades adquieran en propiedad bienes de infraestructura productivos.*

*Los proyectos a que se refiere el párrafo anterior deberán cubrir los requisitos que, en los términos del Reglamento, establezca la Secretaría en materia de inversión. Dichos proyectos pueden ser considerados:*

*I. Inversión directa, tratándose de proyectos en los que, por la naturaleza de los contratos, las entidades asumen una obligación de adquirir activos productivos contruidos a su satisfacción, y*

*II. Inversión condicionada, tratándose de proyectos en los que la adquisición de bienes no es el objeto principal del contrato, sin embargo, la obligación de adquirirlos se presenta como consecuencia del incumplimiento por parte de la entidad o por causas de fuerza mayor previstas en un contrato de suministro de bienes o servicios.*

*La adquisición de los bienes productivos a que se refiere esta fracción tendrá el tratamiento de proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, conforme a la fracción I de este artículo, sólo en el caso de que dichos bienes estén en condiciones de generar los ingresos que permitan cumplir con las obligaciones pactadas y los gastos asociados.*

*Los ingresos que genere cada proyecto de infraestructura productiva de largo plazo, durante la vigencia de su financiamiento, sólo podrán destinarse al pago de las obligaciones fiscales atribuibles al propio proyecto, las de inversión física y costo financiero del mismo, así como de todos sus gastos de operación y mantenimiento y demás gastos asociados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley General de Deuda Pública. Los remanentes serán destinados a programas y proyectos de inversión de las propias entidades, distintos a proyectos de infraestructura productiva de largo plazo o al gasto asociado de éstos.*

*En coordinación con la Secretaría, las entidades que lleven a cabo proyectos de infraestructura productiva de largo plazo deberán establecer mecanismos para atenuar el efecto sobre las finanzas públicas derivado de los incrementos previstos en los pagos de amortizaciones e intereses en ejercicios fiscales subsecuentes, correspondientes a financiamientos derivados de dichos proyectos. Petróleos Mexicanos no podrá realizar los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo a que se refieren este artículo y el 18, tercer párrafo, de la Ley General de Deuda Pública.*

*En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo Federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores; en dicho apartado podrán incluirse los proyectos de infraestructura a que se refiere el párrafo segundo de este artículo. En todo caso, las asignaciones de recursos de los ejercicios fiscales subsecuentes a la aprobación de dichas erogaciones deberán incluirse en el Presupuesto de Egresos.”*

La Ley de Asociaciones Público-Privadas establece como condición *sine qua non* para el desarrollo de sus proyectos, la celebración un contrato de servicios a largo plazo. La Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria dispone que para la celebración de los contratos de servicios a largo plazo o PPS, la administración debe contar con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, además de la aprobación de la Cámara de Diputados para la erogación de los recursos presupuestales que habrán de constituir la contraprestación.

Estos compromisos transexenales implican el ejercicio de recursos presupuestales de las administraciones futuras, lo que se traduce en deuda pública, están sujetos a suficiencia presupuestaria y constituyen un detrimento en el presupuesto de los ejercicios posteriores a su celebración.

En la Sección X del Título Tercero del Reglamento de la Ley se establecen las condiciones de los Programas y Proyectos de Inversión, entre otras condiciones la existencia de un análisis costo beneficio y el registro en cartera de proyectos; asimismo establece que se deben acatar los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante señalar que dichos lineamientos son de carácter administrativo y que cada proyecto contiene a su vez, las particularidades del negocio, los que se identifican en las bases del concurso para la selección del inversionista.

Podemos concluir que la Ley y su Reglamento establecen perfectamente las condiciones y requisitos para el ejercicio del gasto público en los proyectos de Asociación Público-Privada, en las que se existen los candados suficientes para garantizar las mejores condiciones económicas para la administración, sin embargo dichas condiciones son meramente fuente de financiamiento, de la contratación de deuda pública a largo plazo.

En las Asociaciones Público-Privadas no existe capital de riesgo, la inversión se encuentra garantizada con la celebración del contrato de prestación de servicios a largo plazo, el cual cuenta con la garantía de pago a través del ejercicio presupuestal o de fideicomisos públicos en ocasiones.

#### **2.1.5.2.- Reforma Constitucional en Materia de Disciplina Financiera y Responsabilidad Hacendaria de Estados y Municipios.**

Como resultado de la sesión pública ordinaria celebrada el 10 de febrero de 2015, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos presentaron la Minuta con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones constitucionales, en materia de disciplina financiera y responsabilidad hacendaria, misma que fue aprobada y publicada por Decreto el 26 de mayo de 2015 en el Diario Oficial de la Federación.

La Reforma incorpora el principio de estabilidad de las finanzas públicas y su consideración en el sistema de planeación democrática del desarrollo, desde la elaboración misma de los Planes de Desarrollo en los tres órdenes de Gobierno.

El desagregado de la fracción VIII del artículo 73 constitucional en tres distintos incisos con la finalidad de mayor claridad en lo relativo al financiamiento del Gobierno de la República, incorporando el término operaciones de refinanciamiento o reestructura en lugar de operaciones de conversión de deuda; en relación con el financiamiento del Distrito Federal, la actualización de la nomenclatura en sus órganos ejecutivo y legislativo, y los financiamientos de los Estados y Municipios.

Se establece el concepto “mejores condiciones del mercado” a efecto de realizar operaciones de financiamiento público; dar atribuciones al Poder Legislativo Federal para expedir la Ley General para las Normas de Endeudamiento de los Estados, de los Municipios y del Distrito Federal, en virtud de que el endeudamiento público de los mismos entraña elemento de interés para las finanzas públicas nacionales.

La referida legislación deberá contemplar los límites y modalidades para afectar las participaciones en garantía, la creación de un registro público único de deuda pública en el que habrá de inscribirse los empréstitos contratados, la creación de un sistema de alertas sobre el manejo de deuda pública y las sanciones aplicables a los servidores públicos que infrinjan la norma.

El establecimiento de un mecanismo de control a través del Legislativo Federal a efecto de conocer y emitir observaciones a la instancia gubernamental federal competente, en caso de tratarse de un Estado pretenda obtener garantía federal para la contratación de empréstitos públicos, si el mismo tiene un nivel elevado de deuda conforme a lo que disponga la ley.

En el caso de fiscalización de la contratación y aplicación de recursos provenientes de financiamiento público, tanto federales como estatales y municipales, fortalecer en la Constitución esquemas de previsión que sean competencia de las entidades de fiscalización superior de la Federación y de los Estados.

Cuando haya manejo de recursos y deuda pública, especificar la responsabilidad de los servidores públicos a quienes compete, entre los elementos de responsabilidad están:

1. La posibilidad de contratar operaciones de refinanciamiento o reestructura.
2. Dar sustento constitucional federal al otorgamiento de garantías estatales para créditos contraídos por los municipios.
3. Armonizar los principios constitucionales en materia de financiamiento público con el ejercicio de la facultad legislativa estatal.
4. Prohibición de contratación de deuda pública para el pago de gasto corriente.
5. Que a efecto de que las legislaturas locales autoricen contratación de crédito público, se tenga mayoría calificada de dos terceras partes de diputados presentes y atendiendo a las mejores condiciones de mercado, el destino de los recursos, capacidad de pago y establecimiento de la fuente de pago o del otorgamiento de garantías.
6. De conformidad con la ley general que al efecto se dicte, previsión en la contratación de empréstitos de corto plazo a los Estados y Municipios.
7. Establecer la obligación de liquidar los pasivos de corto plazo a más tardar tres meses antes de la conclusión del periodo y la prohibición de contratar financiamiento público dentro del mismo periodo.

Texto:

*DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de disciplina financiera de las entidades federativas y los municipios.*

*Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Presidencia de la República.*

*ENRIQUE PEÑA NIETO, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:*

*Que la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente:*

*DECRETO*

*"LA COMISIÓN PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO GENERAL DE LOS*



Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ASÍ COMO LA MAYORÍA DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS,*

*DECLARA*

*SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE DISCIPLINA FINANCIERA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS.*

*Artículo Único.- Se reforman los artículos 73, fracción VIII; 79, fracción I, párrafos primero y segundo; 108, párrafo cuarto; 116, fracción II, párrafo sexto; 117, fracción VIII, párrafo segundo; y se adicionan los artículos 25, con un segundo párrafo, recorriéndose en su orden los subsecuentes; 73, con una fracción XXIX-W; y 117, fracción VIII, con los párrafos tercero y cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:*

*Artículo 25. ...*

*El Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo. El Plan Nacional de Desarrollo y los planes estatales y municipales deberán observar dicho principio.*

*...*

*Artículo 73. El Congreso tiene facultad:*

*I. a VII. ...*

*VIII. En materia de deuda pública, para:*

*1o. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos y otorgar garantías sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado; así como los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.*

*2o. Aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe de Gobierno le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe de*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*Gobierno informará igualmente a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.*

*3o. Establecer en las leyes las bases generales, para que los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan incurrir en endeudamiento; los límites y modalidades bajo los cuales dichos órdenes de gobierno podrán afectar sus respectivas participaciones para cubrir los empréstitos y obligaciones de pago que contraigan; la obligación de dichos órdenes de gobierno de inscribir y publicar la totalidad de sus empréstitos y obligaciones de pago en un registro público único, de manera oportuna y transparente; un sistema de alertas sobre el manejo de la deuda; así como las sanciones aplicables a los servidores públicos que no cumplan sus disposiciones. Dichas leyes deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados conforme a lo dispuesto por la fracción H del artículo 72 de esta Constitución.*

*4o. El Congreso de la Unión, a través de la comisión legislativa bicameral competente, analizará la estrategia de ajuste para fortalecer las finanzas públicas de los Estados, planteada en los convenios que pretendan celebrar con el Gobierno Federal para obtener garantías y, en su caso, emitirá las observaciones que estime pertinentes en un plazo máximo de quince días hábiles, inclusive durante los períodos de receso del Congreso de la Unión. Lo anterior aplicará en el caso de los Estados que tengan niveles elevados de deuda en los términos de la ley. Asimismo, de manera inmediata a la suscripción del convenio correspondiente, será informado de la estrategia de ajuste para los Municipios que se encuentren en el mismo supuesto, así como de los convenios que, en su caso, celebren los Estados que no tengan un nivel elevado de deuda;*

*IX. a XXIX-U. ...*

*XXIX-W. Para expedir leyes en materia de responsabilidad hacendaria que tengan por objeto el manejo sostenible de las finanzas públicas en la Federación, los Estados, Municipios y el Distrito Federal, con base en el principio establecido en el párrafo segundo del artículo 25;*

*XXX....*

*Artículo 79. ...*

*...*

*I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos, egresos y deuda; las garantías que, en su caso, otorgue el Gobierno Federal respecto a empréstitos de los Estados y Municipios; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley.*

*También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales. En el caso de los Estados y los Municipios cuyos empréstitos cuenten con la garantía de la Federación, fiscalizará el destino y ejercicio de los recursos correspondientes que hayan realizado los gobiernos locales. Asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero.*

...

*II. a IV. ...*

...

*Artículo 108. ...*

...

*Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios. Dichos servidores públicos serán responsables por el manejo indebido de recursos públicos y la deuda pública.*

*Artículo 116. ...*

...

*I ...*

*II...*

...

*Las legislaturas de los Estados contarán con entidades estatales de fiscalización, las cuales serán órganos con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que dispongan sus leyes. La función de fiscalización se desarrollará conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, imparcialidad y confiabilidad. Asimismo, deberán fiscalizar las acciones de Estados y Municipios en materia de fondos, recursos locales y deuda pública.*

...

*III. a IX. ...*

*Artículo 117. ...*

*I. a VII. ...*

*VIII. ...*

*Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas y a su refinanciamiento o reestructura, mismas que deberán realizarse bajo las mejores condiciones del mercado, inclusive los que contraigan organismos descentralizados, empresas públicas y fideicomisos y, en el caso de los Estados, adicionalmente para otorgar garantías respecto al endeudamiento de los Municipios. Lo anterior, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en la ley correspondiente, en el marco de lo previsto en esta Constitución, y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas aprueben. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública. En ningún caso podrán destinar empréstitos para cubrir gasto corriente.*

*Las legislaturas locales, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, deberán autorizar los montos máximos para, en las mejores condiciones del mercado, contratar dichos empréstitos y obligaciones, previo análisis de su destino, capacidad de pago y, en su caso, el otorgamiento de garantía o el establecimiento de la fuente de pago.*

*Sin perjuicio de lo anterior, los Estados y Municipios podrán contratar obligaciones para cubrir sus necesidades de corto plazo, sin rebasar los límites máximos y condiciones que establezca la ley general que expida el Congreso de la Unión. Las obligaciones a corto plazo, deberán liquidarse a más tardar tres meses antes del término del periodo de gobierno correspondiente y no podrán contratarse nuevas obligaciones durante esos últimos tres meses.*

*IX. ...*

*Transitorios*

*Primero. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

*Segundo. La Ley reglamentaria en materia de responsabilidad hacendaria aplicable a las Entidades Federativas y los Municipios que deberá expedirse en términos de la fracción XXIX-W del artículo 73 del presente Decreto, así como las reformas que sean necesarias para cumplir lo previsto en este Decreto, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación dentro de los 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto.*

*Tercero. Dentro del plazo de 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la ley reglamentaria a que se refiere el artículo anterior, las legislaturas*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*de las Entidades Federativas realizarán las reformas necesarias para armonizar su legislación con este Decreto y la ley citada.*

*Cuarto. Las Entidades Federativas y los Municipios se sujetarán a las disposiciones de este Decreto y a las de las leyes a que se refiere el Artículo Transitorio Segundo del mismo, a partir de la fecha de su entrada en vigor y respetarán las obligaciones que, con anterioridad a dicha fecha, hayan sido adquiridas con terceros en los términos de las disposiciones aplicables.*

*Quinto. La ley reglamentaria establecerá la transitoriedad conforme a la cual entrarán en vigor las restricciones establecidas en relación a la contratación de obligaciones de corto plazo, a que se refiere el artículo 117, fracción VIII, último párrafo de este Decreto.*

*Sexto. Las Entidades Federativas y los Municipios enviarán al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión un informe sobre todos los empréstitos y obligaciones de pago vigentes a la entrada en vigor del presente Decreto, en un plazo máximo de 60 días naturales, conforme a los lineamientos que aquél emita.*

*Séptimo. La ley reglamentaria establecerá que en el registro a que se refiere el inciso 3o. de la fracción VIII del artículo 73 de este Decreto, se incluirán cuando menos los siguientes datos de cada empréstito u obligaciones: deudor, acreedor, monto, tasa de interés, plazo, tipo de garantía o fuente de pago, así como los que se determinen necesarios para efectos de fortalecimiento de la transparencia y acceso a la información.*

*En tanto se implementa el referido registro, se pondrá a disposición de las comisiones legislativas competentes del Congreso de la Unión un reporte de las obligaciones y empréstitos a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal con la que actualmente cuenta el registro, a más tardar en un plazo de 30 días naturales; así como, aquella información adicional que las comisiones legislativas competentes soliciten a las autoridades relacionadas con la misma. Igualmente, se deberá informar cada cierre trimestral (marzo, junio, septiembre y diciembre), los empréstitos y obligaciones registrados en cada periodo, especificando en su caso, si fue utilizado para refinanciar o reestructurar créditos existentes. Lo anterior, con el objeto de que en tanto entra en vigor la ley reglamentaria y se implementa el registro, el Congreso de la Unión pueda dar puntual seguimiento al endeudamiento de los Estados y Municipios. Para tal efecto, la Auditoría Superior de la Federación, verificará el destino y aplicación de los recursos en los que se hubiera establecido como garantía recursos de origen federal.*

*Las legislaturas de los Estados realizarán y publicarán por medio de sus entes fiscalizadores, una auditoría al conjunto de obligaciones del sector público, con independencia del origen de los recursos afectados como garantía, en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*Los servidores públicos y demás personal del Congreso de la Unión que tengan acceso a la información referente al presente Artículo Transitorio, serán responsables del manejo de la misma y responderán de los daños y perjuicios que en su caso ocasionen por su divulgación.*

*Octavo. La ley reglamentaria a que se refiere el Artículo 73, fracción VIII, inciso 3o. de este Decreto, establecerá las modalidades y condiciones de deuda pública que deberán contratarse mediante licitación pública, así como los mecanismos que se determinen necesarios para efectos de asegurar condiciones de mercado o mejores que éstas y el fortalecimiento de la transparencia en los casos en que no se establezca como obligatorio.*

*México, D.F., a 6 de mayo de 2015.- Sen. Miguel Barbosa Huerta, Presidente.- Dip. Cristina Ruiz Sandoval, Secretaria.- Rúbricas."*

*En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veinticinco de mayo de 2015.- Enrique Peña Nieto.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong.- Rúbrica.*

Estas reformas representan ciertos candados a la contratación de deuda en proyecto de Asociación Público-Privada, se busca desincentivar el endeudamiento y se endurece la política sobre el otorgamiento de garantías al endeudamiento de los Estados.

Sin embargo, falta mucho por hacer, es necesario encontrar esquemas que fomenten la inversión, es imposible crecer económicamente si se persiste en la creencia que el desarrollo de infraestructura está necesariamente ligado al endeudamiento.

#### **2.1.6. Reglas de Carácter General para determinar la participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión.**

Para el debido estudio de su validez y ámbito de aplicación es necesario atender a su jerarquización dentro del marco normativo. Estas Reglas encuentran su origen en el multicitado artículo 134 de la Constitución, que establece los principios rectores de la administración pública en nuestro país y la participación de los particulares en la misma.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Su ámbito de aplicación se circunscribe al Distrito Federal por lo que resulta imperante atender a los artículos 2, 12, fracciones I, IV, VI, XII y XIII, 87, 93, 99 y 102.

*“Art. 2º La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. El Distrito Federal es una entidad federativa con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir y poseer toda clase de bienes que le sean necesarios para la prestación de los servicios a su cargo, y en general para el desarrollo de sus propias actividades y funciones.*

*Las características del patrimonio de la Ciudad y su régimen jurídico, estarán determinados por la ley que en la materia expida la Asamblea Legislativa.”*

La ley a que se refiere el artículo en cita es la Ley del Régimen Patrimonial, la cual analizaremos más adelante, en su parte conducente a los proyectos de inversión público privada.

El artículo transcrito establece que el Distrito Federal es una Entidad Federativa con patrimonio y personalidad jurídica propios, mientras que el artículo 12 establece que su organización política y administrativa deberá atender a los siguientes principios estratégicos.

*“I. La legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, eficiencia y eficacia en el desempeño de los empleos, cargos o comisiones del servicio público y en la administración de los recursos económicos de disponga el Gobierno;”*

Algunos de los principios citados se encuentran establecidos en el artículo 134 de la Constitución, es importante señalar que la fracción I circunscribe dichos principios a la administración de recursos económicos, mientras que la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con recursos patrimoniales de diversa índole, entre los que se identifican intangibles, inmuebles, muebles, entre otros, por lo que atendiendo a la literalidad de la norma administrativa, dichos recursos no se verían afectos a los principios en cita.

*“XIII. La participación ciudadana para canalizar y conciliar la multiplicidad de intereses que se dan en la Ciudad;”*

Es importante atender que el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal hace las veces de la Constitución Política en cada uno de los Estados Libres y Soberanos que conforman la Unión, por lo que la participación ciudadana está reconocida como principio estratégico de la organización y administración, en el instrumento que conforma jurídicamente al Distrito Federal.

El artículo 87 establece que la Administración Pública del Distrito Federal será centralizada, desconcentrada y paraestatal, siendo esta última la única facultada para participar en los proyectos de coinversión y que se encuentra correlacionada con el artículo 99, fracción II del propio Estatuto, que dispone que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal tendrán como objeto principal, la generación de bienes y la prestación de servicios públicos y sociales prioritarios para el funcionamiento de la Ciudad y la satisfacción de las necesidades colectivas, entre otros.

Por su parte, el artículo 93 en su segundo párrafo establece *“... La prestación de servicios públicos podrá concesionarse, en caso de así lo requieran el interés general y la naturaleza del servicio lo permita, a quienes reúnan los requisitos y en los términos que establezcan las leyes, previa declaratoria que emita el Jefe de Gobierno.”* La legislación sustantiva que regula el otorgamiento de las concesiones es la Ley de Régimen Patrimonial, que analizaremos en su oportunidad.

El 27 de diciembre de 2007 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Financiero del Distrito Federal, particularmente resulta de interés el Título Quinto del Libro Primero denominado “De los Proyectos de Coinversión”

A pesar de que únicamente consta de cuatro artículos, representa una aportación novedosa al marco normativo de la administración pública, en virtud de que su finalidad es la de realizar proyectos públicos con capitales privados, sin que se contrate deuda pública.

*“Artículo 341 A.- Las entidades de conformidad con sus funciones y objeto, podrán participar en proyectos de coinversión para instrumentar esquemas de financiamiento de infraestructura pública y satisfactores sociales.”*

*“Artículo 341 B.- Los proyectos de coinversión son aquellos encaminados al*



Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*desarrollo de satisfactores sociales, infraestructura, obras, servicios y adquisiciones requeridos para incrementar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México, en donde la participación de la Administración Pública del Distrito Federal será mediante la asociación con personas físicas o morales o mediante la aportación de los derechos sobre bienes inmuebles del dominio público o privado a través de las figuras previstas en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal.”*

*Las entidades no destinarán recursos presupuestales para el financiamiento directo de los satisfactores sociales, infraestructura, obras, servicios y adquisiciones realizados bajo el amparo de los proyectos de coinversión, salvo autorización expresa de la Secretaría y la Contraloría, en cuyo caso deberá observarse para su contratación la normatividad aplicable en el Distrito Federal en las materias de obra pública, así como de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios.*

*Artículo 341 C.- Corresponderá a la Secretaría emitir las reglas para determinar la participación de la Administración Pública en los proyectos de coinversión, así como la creación de fondos líquidos multianuales o mecanismos financieros que garanticen o mitiguen los riesgos de los proyectos en los casos que se justifique. La Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal autorizará y ordenará la creación de los mecanismos a que se refiere el presente artículo, de acuerdo con lo que establezcan las reglas que emita la Secretaría.*

*Artículo 341 D.- La evaluación financiera y presupuestal de los proyectos de coinversión corresponderá a la Secretaría.*

En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 341 D, con fecha 10 de abril de 2009 la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión.

Con fecha 29 de diciembre de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el Código Fiscal del Distrito Federal, mismo que abrogó el Código Financiero del Distrito Federal a partir del 1° de enero de 2010, de tal forma que el articulado relativo al Título Quinto del Libro Primero denominado de los Proyectos de Coinversión, debía incluirse en un ordenamiento legal.

Así, el 31 de diciembre de 2009 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, que en su Título IV

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

“Inversiones a Largo Plazo” incluye el Capítulo III “ De los Proyectos de Coinversión”.

De esta manera se preserva la normatividad relativa a los proyectos de inversión público privada en el Distrito Federal, sin embargo resulta de sumo interés que el artículo Sexto Transitorio de la Ley dispone:

*“SEXTO. El Reglamento de la presente Ley se publicará a los 45 días posteriores a su entrada en vigor, mientras tanto estará vigente el Código Financiero del Distrito Federal vigente en el ejercicio fiscal 2009, en tanto no se oponga a esta Ley”*

Transcurrido el plazo citado no se publicó el Reglamento de la Ley y a pesar de que el Sexto Transitorio dispone que estaría vigente el Código Financiero del Distrito Federal, con fecha 29 de diciembre de 2009 se publicó en la Gaceta del Distrito Federal el Código Fiscal para el Distrito Federal, que en su artículo Tercero Transitorio dispone:

*“TERCERO. Se abroga el Código Financiero del Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1994.”*

Es importante señalar que las Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en Proyectos de Coinversión fueron emitidas conforme a los artículos 341 A, 341 B, 341 C y 341 D del Código Financiero del Distrito Federal.

Los Códigos no cuentan con un reglamento a diferencia de las leyes, por lo tanto para establecer las condiciones de aplicación de los artículos a que se refiere el párrafo anterior, fueron emitidas las reglas por la Secretaría de Finanzas, pues el Ordenamiento jurídico que las consagraba era inminentemente de naturaleza fiscal.

Una vez que se abrogó el Código Financiero del Distrito Federal, los preceptos normativos de los proyectos de coinversión fueron consagrados en la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente de manera textual como se preceptuaron en el Código, en consecuencia el artículo 341 D del Código se convirtió en el artículo 114 de la Ley.

La expedición de los reglamentos de las leyes recae en el titular del Ejecutivo, en consecuencia y por cuestión de método en el propio Reglamento de la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente debería normarse el procedimiento para establecer los proyectos de coinversión y en su caso, en la Reglas de Carácter General, debería establecerse los criterios financieros para determinar la participación de la Administración Pública en los mismos.

A la fecha no existe publicado un reglamento para la Ley y se aplican las Reglas de Carácter General emitidas por la Secretaría de Finanzas en el 2009, cuando se encontraba vigente el Código Financiero, además de que las Reglas tienen vigencia de aplicación conforme a los ejercicios presupuestales en los que se expiden y deben expedirse sucesivamente.

Con fecha 15 de septiembre de 2008 se publicaron en la Gaceta Oficial del Distrito Federal las reformas a La Ley del Régimen Patrimonial a efecto de armonizarla con los proyectos del coinversión.

*“Artículo 5. A falta de disposición expresa en esta Ley, serán de aplicación supletoria los ordenamientos legales en el siguiente orden:*

*I. a IV. . . .*

*La presente Ley se aplicará de manera supletoria a los diversos ordenamientos jurídicos que regulen la prestación de los diversos servicios públicos, la adquisición de bienes y la realización de obras en proyectos de coinversión y de prestación de servicios a largo plazo.”*

Es decir, que la Ley del Régimen Patrimonial deberá observarse durante la tramitación de los proyectos de coinversión, siempre que sus preceptos no se opongan a la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente y a las Reglas de Carácter General para Determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en los Proyectos de Coinversión.

Por su parte, el artículo 37 se adicionó para quedar de la siguiente forma:

*“Artículo 37.- Los inmuebles de dominio privado que no sean adecuados para*

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

*destinarlos a los fines a que se refiere el artículo anterior, podrán ser objeto de los siguientes actos de administración y disposición:*

- I. Transmisión de dominio a título oneroso o gratuito, según el caso, de conformidad con los criterios que determine la Oficialía, en favor de entidades que tengan a su cargo desarrollar programas de vivienda para atender necesidades colectivas;*
- II. Permuta de inmuebles que por su ubicación y características satisfagan necesidades de las partes;*
- III. Enajenación a título oneroso, para la adquisición de otros inmuebles que se requieran para la atención de los servicios a cargo de las Dependencias o Entidades, o para el pago de pasivos inmobiliarios;*
- IV. Donación en favor de asociaciones o instituciones privadas que realicen actividades de interés social y que no persigan fines de lucro;*
- V. Permisos Administrativos Temporales Revocables en favor de los particulares que así lo soliciten, en los términos de esta Ley;*
- VI. Enajenación a título oneroso en favor de personas físicas o morales que requieran disponer de estos inmuebles para la creación o ampliación de una empresa que beneficie a la colectividad;*
- VII. Enajenación a los colindantes en los términos de esta Ley;*
- VIII. Enajenación o donación en los demás casos en que se justifique en los términos de esta Ley, y*
- IX. Los demás que autorice el Comité a propuesta del Jefe de Gobierno relacionados con proyectos de coinversión o de prestación de servicios a largo plazo.*

El artículo 36 se refiere a que los bienes del dominio privado del Distrito Federal se destinarán preferentemente al servicio público, para lo cual se deberán incorporar al dominio público.

Los bienes de dominio privado del Gobierno del Distrito Federal son aquellos que se encuentran dentro del patrimonio de las entidades, debemos recordar que las empresas de participación estatal mayoritaria tienen patrimonio propio y personalidad jurídica propia, no pertenecen al sector central de la administración.

Los bienes del dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles y no estarán sujetos a ningún gravamen o afectación de dominio, mientras no cambien su situación jurídica, en consecuencia no se encuentran dentro del comercio.

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

Es decir que los bienes del dominio público del Distrito Federal son susceptibles de ser incorporados al dominio privado, a efecto de explotarlos en los proyectos de coinversión.

*“Artículo 41.- Toda enajenación onerosa de inmuebles que realice el Distrito Federal deberá ser de contado, salvo las enajenaciones que tengan como finalidad la ejecución de proyectos de vivienda de interés social u otros proyectos de coinversión o de prestación de servicios a largo plazo. En el primer caso, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal designará la Entidad a favor de la cual se desincorporarán y transmitirán esos inmuebles para su enajenación. El Órgano de Gobierno de la Entidad establecerá las modalidades, plazos y tasas de interés, atendiendo a la situación económica de los adquirentes.*

*Los recursos que reciba la Entidad por las enajenaciones a que se refiere el párrafo anterior los ingresará a la Tesorería del Distrito Federal, quien los destinará a la Bolsa Inmobiliaria.*

*En el caso de programas de regularización de la tenencia de la tierra, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal podrá, mediante acuerdo, establecer la autoridad encargada de la enajenación, así como los plazos y tasas de interés.”*

Del numeral en comento es importante atender que prevé enajenaciones de inmuebles para su aportación en proyectos de coinversión sin que se pague el precio de contado de la operación, incluso es posible realizar la desincorporación del inmueble a título gratuito a favor de una entidad y valorar el monto de la operación, para establecer una contraprestación a favor el Gobierno del Distrito Federal dentro del proyecto de coinversión, sin embargo el producto de dichas operaciones debe destinarse a la bolsa inmobiliaria del Distrito Federal.

*“Artículo 42. Mientras no esté totalmente pagado el precio, los compradores de los inmuebles no podrán constituir sobre ellos derechos reales en favor de terceros, ni tendrán facultad para derribar o modificar las construcciones sin permiso expreso de la Oficialía, Desarrollo Urbano y/o la Delegación, de conformidad con sus atribuciones; salvo que la operación inmobiliaria sea parte de proyectos de coinversión o de prestación de servicios a largo plazo y sea autorizado por el Comité.”*

La enajenación de mérito debe estar aprobada por el Comité de Patrimonio Inmobiliario, además de atender a lo dispuesto en las Reglas de Coinversión, pudiendo constituir sobre ellos derechos reales para la ejecución de proyectos de

coinversión, es decir que habrá transmisión de la propiedad en los bienes que previamente fueron del dominio público.

Por su parte, la Ley establece a la concesión como otra institución jurídica susceptible de ser parte en un proyecto de coinversión. El artículo 76 la define de la siguiente manera.

*“Artículo 76.- La concesión es el acto administrativo por el cual la Administración confiere durante un plazo determinado, a una persona física o moral:*

- I. La construcción o explotación o ambas, de proyectos de coinversión o de prestación de servicios a largo plazo;*
- II. El uso, aprovechamiento, explotación o administración de bienes del dominio público del Distrito Federal,*
- III. El uso, aprovechamiento, explotación o administración de bienes del dominio público del Distrito Federal, relacionados con proyectos de coinversión o de prestación de servicios a largo plazo, y*
- IV. La prestación de servicios públicos.*

*Las concesiones serán otorgadas por el titular de la Dependencia Auxiliar con acuerdo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, previa opinión de la Oficialía Mayor y con la evaluación técnica-financiera y el análisis costo-beneficio realizado por un tercero independiente calificado en la materia.*

*Corresponde a la Dependencia Auxiliar el proceso de otorgamiento, regulación, supervisión y vigilancia de la concesión.*

*Cuando el uso, aprovechamiento, administración y explotación de un bien inmueble afecte una demarcación territorial, se deberá contar con la opinión de la Delegación, la que deberá estar fundada en la normatividad aplicable”.*

Es importante destacar que en la concesión se acota el derecho de propiedad, únicamente se permite el uso, aprovechamiento y explotación de bienes públicos.

La Regla 1 para determinar la participación de la Administración Pública del Distrito Federal dispone:

*“1. Las presentes Reglas tienen por objeto regular la participación de las Entidades de la Administración Pública del Distrito Federal en los Proyectos de Coinversión*

*a que se refiere el Título Quinto del Libro Primero del Código Financiero del Distrito Federal.”*

Atendiendo a la literalidad de la regla transcrita se podría inferir que todas las entidades de la Administración Pública pueden participar en Proyectos de Coinversión, sin embargo debemos atender a diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal para identificar cuáles son las entidades de la Administración.

El último párrafo del artículo 2° y 3° fracción IX de la Ley Orgánica establecen que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos son entidades de la Administración Pública del Distrito Federal.

Cabe destacar que el artículo 43 de la citada Ley dispone que los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 2°, son contratos en los que la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal en su carácter de Fideicomitente, destina bienes públicos a un fin lícito determinado, con el propósito de auxiliar al Jefe de Gobierno o a los Jefes Delegacionales a la realización de las funciones que legalmente les corresponden.

En razón de la función a la que están encaminados los fideicomisos públicos, no son susceptibles de desarrollar proyectos de coinversión, por lo que no todas las entidades de la Administración Pública del Distrito Federal pueden participar en proyectos de coinversión.

El artículo 77 establece como requisito *sine qua non* que para el otorgamiento de una concesión, previamente debe publicarse en la Gaceta Oficial del Distrito Federal una Declaratoria de Necesidad por parte del Jefe de Gobierno, dicha facultad ha sido delegada de manera mancomunada en el Oficial Mayor, el Secretario de Desarrollo Urbano y el Secretario de Finanzas; del mismo modo, deberá publicarse una convocatoria de licitación pública.

Cuando la concesión se otorgue directamente a entidades de la administración podrá dispensarse de la licitación pública, atendiendo a que la misma deberá aportarse en proyectos de coinversión, como fue debidamente analizado en el artículo 76 previamente.

El proceso de selección del inversionista que habrá de participar en el proyecto de coinversión, se realizará conforme a las Reglas Generales para Determinar la Participación de la Administración en los proyectos de Coinversión.

El artículo 87 dispone que las concesiones sobre bienes del dominio público y prestación de servicios públicos, no constituyen derechos reales, sin embargo hemos estudiado con anterioridad que se pueden otorgar bienes de la administración para crear derechos reales a favor de particulares en proyectos de coinversión, cuando dichos bienes sean del dominio privado, es decir que formen parte del patrimonio de la entidad y se cuente con la aprobación del Comité de Patrimonio Inmobiliario, existiendo disposición expresa de que el producto de dichas operaciones, será destinado a la bolsa inmobiliaria el Distrito Federal.

De la lectura del artículo 91 Bis párrafo tercero se desprenden las siguientes hipótesis normativas en relación con los proyectos de coinversión.

i) *“Cuando los concesionarios sean Entidades de la Administración, la concesión o los derechos derivados de la misma podrán ser transmitidos a fideicomisos u otros instrumentos de asociación financiera o mercantil necesarios para instrumentar coinversiones con particulares sujetándose a las disposiciones aplicables del Código Financiero del Distrito Federal y a las reglas que al efecto expida la Secretaría de Finanzas.”*

A pesar de que el Código Financiero para el Distrito Federal fue abrogado como se dijo con anterioridad, en la Ley de la Régimen Patrimonial no se ha hecho la reforma conducente para armonizarla con la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente, esta última el ordenamiento legal vigente que contempla los Proyectos de Coinversión en el Distrito Federal.

Cabe destacar que este primer supuesto habla de que la concesión misma o los derechos inherentes a ella, podrán ser transmitidos a los vehículos financieros con que se implemente la coinversión, con sujeción a dos ordenamientos legales carentes de vigencia y en consecuencia de aplicación.

ii) *“La selección de los particulares para realizar las coinversiones deberá realizarse en términos de esta ley, salvo que la participación de los particulares sea minoritaria, o no les dé el control del fideicomiso o vehículo utilizado para instrumentar la coinversión, o se realice mediante títulos o instrumentos*



*adquiridos en oferta pública en el mercado de valores, o cuando se trate de alguno de los supuestos de excepción previstos en el artículo 77 de esta ley.”*

Este supuesto normativo establece por Ministerio de Ley que la selección del inversionista en los proyectos de coinversión, deberá realizarse siempre en términos de la Ley del Presupuesto y Gasto Eficiente, señalando casos de excepción de los que se destaca el último, cuando se trate de algunos de los supuestos de excepción previstos en el artículo 77.

Hemos analizado el artículo 77 y la excepción a que se refiere es la dispensa de la licitación pública y en su caso la asignación directa de la concesión, en el caso que nos ocupa es porque la concesión haya sido otorgada a una entidad.

Existe incongruencia en el artículo 91 bis párrafo tercero y una evidente falta de armonización entre los ordenamientos legales que regulan los proyectos de coinversión en los que forma parte la Administración Pública del Distrito Federal, toda vez que dicho numeral determina que la selección del inversionista en dichos proyectos debe hacerse conforme a lo dispuesto por la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, sin embargo únicamente debería establecer supuestos de fuente de pago o de garantía de financiamiento, pero se arroga atribuciones que no son de su competencia, es importante recordar que dicho texto fue adicionado en 2008 y que fue el primer ordenamiento legal que estableció condiciones para las coinversiones.

Ya hemos analizado el contenido de la Regla 1 de las Reglas de Carácter General para Determinar la Participación del Administración Pública en los Proyectos de Coinversión, en cuanto a que no todas las entidades de la Administración son susceptibles de participar en los proyectos de coinversión y que dichas Reglas fueron emitidas para normar lo dispuesto en el Título Quinto del Libro Primero, del hoy abrogado Código Financiero del Distrito Federal.

En su segundo párrafo la Regla 1 establece que “*. . . Las Entidades interesadas en ejecutar un Proyecto de Coinversión deberán observar estas Reglas, sin perjuicio de los demás ordenamientos legales que les sean aplicables.*” Por orden jerárquico la selección del inversionista debe realizarse conforme a lo dispuesto en la Ley del Régimen Patrimonial y no conforme a las Reglas.

La Regla 4 contenida en el Título II de los Proyectos de Coinversión establece el siguiente supuesto:

*“4. Los Proyectos de Coinversión en los cuales pretendan participar las Entidades deberán cumplir lo siguiente:*

*(i) Estar encaminados al desarrollo de satisfactores sociales, de infraestructura, de obras, servicios y adquisiciones requeridos para encaminar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México;”*

A los proyectos de coinversión no se aplicarán las leyes de Obras y Servicios Relacionados con las mismas, ni la Ley de Adquisiciones y Servicios, por lo que los proyectos de coinversión no deberían ser relativos a Adquisiciones, ni a servicios.

El procedimiento de selección del inversionista en las Reglas Generales para determinar la participación de la Administración Pública en Proyectos de Coinversión, es igual el mismo que el que establecen la Ley de Obras y Servicios Relacionados con las mismas y la Ley de Adquisiciones y Servicios.

Una invitación que es el símil de una licitación, que puede ser abierta o restringida al menos a tres inversionistas o en casos debidamente justificados, asignada de manera directa.

En la invitación se detallaran los criterios de selección y la selección del inversionista se hará con base en éstos y lo dispuesto en las Reglas, la Reglas tienen un carácter general y en cada proyecto se especificarán las condiciones técnico-financieras del mismo.

El registro y evaluación del proyecto de coinversión lo hará la Subsecretaría de Planeación Financiera a solicitud de la entidad, en los proyectos de coinversión se podrán disponer de recursos presupuestarios, si se cuenta con la autorización de la Secretaría de Finanzas y de la Contraloría General, debiendo atender la normatividad en materia de Régimen Patrimonial, Obras y Adquisiciones.

La Regla 18 dispone que los mecanismos financieros que se constituyan como fuente de pago en los proyectos de coinversión, serán utilizados de forma excepcional y consignarán obligaciones condicionales, contingentes y subsidiarias.

Los proyectos de coinversión en los que participa la Administración Pública del Distrito Federal están concebidos para evitar la contratación de deuda pública, trasladando el riesgo al inversionista y en aquellos casos en los que se utilicen recursos público, deberán establecerse condiciones de obligaciones condicionales, contingentes y subsidiarias.

En conclusión, a pesar de que las Reglas de Carácter General para determinar la Participación de la Administración Pública del Distrito Federal en proyectos de coinversión constituyen el ordenamiento más innovador en materia de coinversión público-privada, el Distrito Federal requiere de una legislación más robusta y

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

efectiva, que permita a la Administración Pública potenciar el caudal de bienes con que cuenta, no sólo los de índole real, sino también los intangibles

## 2.2. Propuesta de Ley de Asociaciones Estratégicas para el Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal.

### *EXPOSICION DE MOTIVOS LEY DE ASOCIACIONES ESTRATEGICAS DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL.*

*La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 fue la primera que instauro los derechos sociales en el mundo. El Modelo de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal será el instrumento que materialice el modelo progresista para la Metrópoli de México en el Siglo XXI.*

Actualmente, la Ciudad de México se encuentra en un proceso de transición hacia una nueva etapa de desarrollo en la que se ha establecido como objetivo central **eleva sustancialmente la calidad de vida** de sus habitantes.

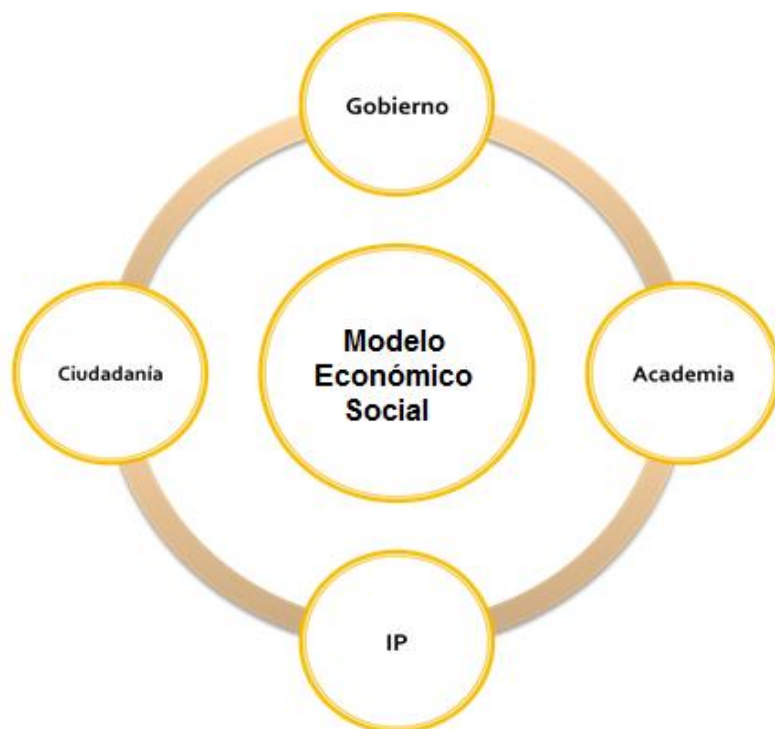
Lograr lo anterior –en un entorno caracterizado por la gran competencia internacional en nuestros mercados locales, por el surgimiento continuo de nuevos conocimientos, innovaciones y tecnología-, exige comprometer a todos los actores de la sociedad a ser partícipes activos de los grandes retos que implica alcanzar el desarrollo competitivo, sostenido y sustentable de la Ciudad de México.

La adopción de esta nueva cultura de **compromiso compartido** requiere de un nuevo modelo económico que promueva el desarrollo integral de la Ciudad. **La complejidad del actual modelo de libre mercado, focalizado en generar únicamente un crecimiento económico basado en el control de las variables macroeconómicas, no resulta suficiente ni permite hacer frente a los retos y problemas inmediatos que aquejan al Distrito Federal.**

Las dinámicas sociales, la movilidad urbana, los cambios demográficos y las exigencias de responder a las demandas locales frente a detonadores globales confluyen en la necesidad de transitar hacia un nuevo modelo económico progresista basado en un eje de cuatro motores (Gobierno, Academia, Iniciativa Privada y Ciudadanía) que no sólo promueva el crecimiento económico sino que éste se

traduzca eficazmente en el detonador de bienestar integral con equidad para toda la sociedad.

**Tabla 4.** Motores del Modelo Económico Social para el Ciudadano.



Considerando las ventajas tanto competitivas como comparativas que tiene la Ciudad, se han establecido los **sectores estratégicos con sus respectivas vocaciones cuya ley habrá de regular el desarrollo económico y social del Distrito Federal.**

El modelo *de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal* buscará establecer las condiciones necesarias para **favorecer su desarrollo integral**. Es preciso darle dirección a este proceso en función de su historia económica, a partir de sus fortalezas actuales y lograr materializar las oportunidades que ofrece el desarrollo económico global.

Las políticas públicas y los mecanismos que en esta Ley se proponen, **permitirán no sólo llevarlas a la práctica sino contar con los instrumentos que puedan medir sus resultados** en un mayor nivel de bienestar de la población acorde con el desempeño de la economía, de sus entornos urbanos adecuadamente planificados, articulados y sustentables, con una ordenada distribución de espacios para la vivienda, la

recreación, la educación, la industria, el turismo y el comercio. Sin duda, esto fortalecerá la cohesión política, social y cultural de la Ciudad.

Bajo esta perspectiva, se debe plasmar su interrelación a través de instrumentos jurídicos que otorguen certeza y certidumbre a la inversión nacional y extranjera, mecanismos y autoridades que converjan en El modelo *de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal*. Con ello, nuestra Ciudad podrá posicionarse como un modelo de prosperidad de Metrópoli en Latinoamérica, que otorgue una ruta definida para la solución de los problemas del presente y ofrezca un rumbo sostenible hacia el futuro.

La presente Ley permite detonar las vocaciones productivas previamente enunciadas, permitirá aprovechar el potencial productivo de sus habitantes transformando a través del eje Gobierno-Iniciativa Privada-Academia-Ciudadanía, variables como el empleo en emprendimientos y capital humano; los flujos financieros en inversión directa y transferencia de tecnología, todo ello para detonar la materialización de las vocaciones económicas de la Ciudad y la producción de activos intangibles rumbo a una verdadera economía del conocimiento.

Para responder a la demanda internacional de los flujos financieros internacionales de forma sostenible, se requiere como se ha señalado en el párrafo anterior, la oferta de capital humano y competencias laborales compatible con las necesidades de la orientación de una economía nacional e internacional y que a su vez permitan generar la producción capaz de hacer del comercio exterior una actividad económica estratégica para atraer a inversión extranjera directa y transferencia de tecnología **transitando del modelo maquilador que impera en todo el país a un modelo industrial de nueva generación basado en un modelo de especialización del conocimiento**. Por ello, El modelo además de reconocerlo, instrumenta las figuras y facultades para la aceleración y el impulso a las actividades de investigación y desarrollo, componentes críticos ambos para transitar hacia actividades de alto valor agregado e intensivas en la formación de capital humano pero sobre todo de emprendimientos con capacidad de actuar en el entorno internacional.

De tal suerte que tanto los programas como los proyectos asociados a este modelo **tengan la capacidad de instrumentarse a través de la simplificación y la competitividad administrativa a efecto de responder a las dinámicas económicas atrayendo a dichos espacios, a los sectores privado y social, locales y globales a través de no sólo incentivos económico-fiscales sino sobre todo comprendiendo los**

**motivadores sociales que permitan una movilidad urbana inteligente traducida en actividad productiva ordenada y en armonía para el desarrollo integral de toda la Ciudad.**

El modelo en comento da paso a su vez a la regulación de inversiones a través del modelo de Asociaciones Estratégicas del Distrito Federal, que permitirá establecer las bases de coordinación entre el Gobierno central, las autoridades Delegacionales, autoridades empresariales, vecinales y sociedad civil.

La ejecución compete al Gobierno de la Ciudad pero requerirá asimismo de la concurrencia de los sectores privado y social. En este sentido, la unidad y la colaboración en torno al conjunto de proyectos es indispensable para realizarlos exitosamente.

**En consecuencia, La Ley de Asociaciones Estratégicas es el mecanismo que permitirá asegurar la viabilidad de dichos objetivos desarrollando los programas y los proyectos de la Ciudad en un marco de coparticipación con los sectores descritos en el párrafo que antecede, en un marco financiero transparente, eficiente y responsable que a su vez le permita obtener beneficios económicos y sociales para traducirlos en inversión social.**

### Estructura de El modelo de Asociaciones Estratégicas de la Ciudad de México



**La propuesta de Ley contiene la siguiente estructura:**

### **Capítulo Primero**

#### I. Disposiciones Preliminares.

### **Capítulo Segundo**

#### II. De la preparación e inicio de los proyectos

II.1 Sección Primera: De la Preparación de los Proyectos

II.2 Sección Segunda: Inicio de los Proyectos

II.3 Sección Tercera: Otras disposiciones sobre la Preparación e Inicio de los Proyectos

### **Capítulo Tercero**

#### III. De las Propuestas no Solicitadas

### **Capítulo Cuarto**

#### IV. De la Adjudicación de los Proyectos

IV.1 Sección Primera: De los Concursos

IV.2 Sección Segunda: De la Convocatoria y Criterios de Selección de los Concursos

IV.3 Sección Tercera: De la Presentación de las Propuestas

IV.4 Sección Cuarta: De la Evaluación de las Propuestas y Fallo del Concurso

IV.5 Sección Quinta: De los Actos Posteriores al Fallo

IV.6 Sección Sexta: De las Excepciones al Concurso

### **Capítulo Quinto**

#### V. De los Bienes Necesarios para los Concursos

V.1 Sección Primera: De la Manera de Adquirir los Bienes

V.2 Sección Segunda: Del Procedimiento de Negociación

V.3 Sección Tercera: De la Expropiación

### **Capítulo Sexto**

#### VI. De las Asociaciones Público-Privadas

VI.1 Sección Primera: De las Autorizaciones para la Prestación de los Servicios

VI.2 Sección Segunda: De los Contratos de Asociación Público-Privadas

### **Capítulo Séptimo**

#### VII. De la Ejecución de los Proyectos



- VII.1 Sección Primera: De la Ejecución de la Obra
- VII.2 Sección Segunda: De la Prestación de los Servicios
- VII.3 Sección Tercera: Disposiciones Comunes a la Ejecución de la Obra y a la Prestación de los Servicios
- VII.4 Sección Cuarta: De la Intervención del Proyecto

### **Capítulo Octavo**

#### VIII. De la Modificación y Prórroga de los Proyectos

- VIII.1 Sección Primera: De la Modificación de los Proyectos
- VIII.2 Sección Segunda: De la Prórroga de los Proyectos

### **Capítulo Noveno**

#### IX. De la Terminación de la Asociación Público-Privada

### **Capítulo Décimo**

#### X. De la Supervisión de los Proyectos

### **Capítulo Décimo Primero**

#### XI. De las Infracciones y Sanciones

### **Capítulo Décimo Segundo**

#### XII. De las Infracciones y Sanciones

- XII.1 Sección Primera: Comité de Expertos
- XII.2 Sección Segunda: Procedimiento Arbitral y de Conciliación
- XII.3 Sección Tercera: Jurisdicción
- XII.4 Sección Cuarta: Disposiciones Comunes del Capítulo de Controversias

Art. Primero. **Se expide la siguiente:**

**Ley de Asociaciones Estratégicas para el Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal**

**Capítulo Primero  
Disposiciones Preliminares**

**Art. 1.** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos estratégicos con objeto de promover el desarrollo integral de la Ciudad y sus habitantes, en los términos de los principios estratégicos definidos por el Art. 12 (Fracción XV) y 47 (Fracción II), 93 y 118 del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

**Art. 2.** Los proyectos de Asociación Estratégica regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual entre instancias del sector público y el sector privado y en su caso, con representantes de los sectores educativo, social y de la sociedad civil para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con el objeto de propiciar el desarrollo y aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en la Ciudad.

En el caso de proyectos de asociaciones estratégicas que se realicen con recursos federales, cuando dichas aportaciones sean mayores a las del Distrito Federal, se aplicará la Ley Federal.

En los términos previstos en esta Ley, los proyectos de Asociación Estratégica deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento.

En lo expresamente previsto por la presente Ley, serán aplicables a los proyectos estratégicos la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas ambas del Distrito Federal, sus reglamentos y disposiciones que de ellas emanen.

**Art. 3.** Podrán realizarse bajo la figura de Asociación Estratégica regulada por esta Ley, proyectos que se lleven a cabo con cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o innovación tecnológica que permitan detonar la economía del conocimiento en la Ciudad.

La planeación, conducción y desarrollo de los proyectos de Asociación Estratégica de investigación aplicada y/o innovación tecnológica deberá ser congruente con el Programa de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal y en ellos la Secretaría de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal tendrá la intervención que le corresponde en términos de la Ley de la materia.

Con el propósito de promover el desarrollo de estos esquemas, se podrán constituir los Fondos para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología previstos en la normatividad aplicable. En este supuesto, en los contratos respectivos se deberá especificar que su objeto es impulsar los esquemas de Asociación Estratégica a que se refiere esta Ley.

Los proyectos de inversión productiva se sujetarán a las disposiciones aplicables en la materia específica que comprenda. Para promover estos proyectos, se podrán constituir los fideicomisos que se consideren convenientes.

**Art. 4.** Las disposiciones de la presente Ley son aplicables a proyectos de asociaciones que se realicen entre el Gobierno del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados, entidades y:

I.- Personas físicas o morales;

II.- Fideicomisos nacionales;

III.- Entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros con recursos del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con los convenios que al efecto se celebren. En caso de que estos proyectos se realicen con recursos federales, será aplicable la Ley Federal de la materia.

IV.- Sociedades de inversión e instituciones de banca múltiple.

V.- Órganos gubernamentales, organismos o instituciones internacionales en los términos de la normatividad de la materia.

**Art. 5.** En caso de proyectos de asociaciones estratégicas a que se refiere la fracción III del Art. inmediato anterior, en los convenios que contemplen la aportación de recursos del Gobierno del Distrito Federal, en numerario o en especie, deberá pactarse expresamente que a los mismos les serán aplicables las disposiciones de la presente Ley.

**Art. 6.** La Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor estarán facultadas para interpretar la presente Ley para efectos administrativos en sus respectivos ámbitos de competencia.

**Art. 7.** A falta de disposición expresa en esta Ley serán aplicables de manera supletoria:

I. La Ley de Obras Públicas del Distrito Federal;

II.- La Ley de Adquisiciones del Distrito Federal;

III.- La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal;

IV.- La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal;

V.- El Código Civil para el Distrito Federal, y

V.- La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal

**Art. 8.** Es responsabilidad del Jefe de Gobierno optar por la utilización de los esquemas de Asociación Estratégica regulados por la presente Ley en los casos y bajo los supuestos previstos en la misma. En todo caso, los proyectos a desarrollar deberán referirse a actividades cuya realización no esté reservada al sector público y que permitan la participación de los sectores a que se refiere el Art. segundo de

esta Ley, ya sea libremente o mediante el otorgamiento de permisos, autorizaciones o concesiones.

**Art. 9.** Las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y delegaciones que tengan a su cargo el desarrollo y ejecución de proyectos de Asociación Estratégica deberán incorporar a sus respectivos sitios de internet y en los medios que estimen necesarios la información relativa a estos proyectos, así como de los proyectos no solicitados que reciban. Esta información deberá sistematizarse en los términos establecidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, para que pueda ser consultada por los ciudadanos de manera directa, sencilla y rápida.

**Art. 10.** Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

**I.- Administración Pública:** al conjunto de dependencias, unidades administrativas, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades que componen la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal del Distrito Federal;

**II.- Análisis Costo Beneficio:** herramienta que proporciona la medida de rentabilidad de un proyecto mediante la comparación de los beneficios esperados con los costos previstos en su realización. Dicha comparación se realiza mediante la identificación, cuantificación y valoración de los costos y beneficios del proyecto.

**III. Asociación Estratégicas:** Cualquier esquema de los descritos en los Arts. 2 y 3 de esta Ley;

**IV. Autorizaciones para el desarrollo del proyecto:** Autorizaciones para la ejecución de la obra, así como para la prestación de los servicios, de un proyecto de Asociación Estratégica;

**V. Autorizaciones para la ejecución de la obra:** Permisos, licencias, concesiones y demás autorizaciones que, en su caso, se requieran conforme a las disposiciones aplicables, para la ejecución de las obras de infraestructura de un proyecto de Asociación Estratégica;

**VI. Autorizaciones para la prestación de los servicios:** Permisos, concesiones y demás autorizaciones que, en su caso, se requieran conforme a las disposiciones aplicables para el uso o explotación de bienes públicos o prestación de servicios por parte del desarrollador en un proyecto de Asociación Estratégica;

**VII. Bienes Públicos:** Todos aquellos activos tangibles o intangibles que formen parte del patrimonio del Distrito Federal que de manera enunciativa y no limitativa podrán ser la prestación de servicios de transporte, lo relativo a residuos públicos, espacios o infraestructura pública, infraestructura y prestación de servicios turísticos, reclusorios, mercados, uso de suelo y todos aquellos que se consideren estratégicos para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley.

**VIII. Catálogo de Inversiones Estratégicas:** Directorio de proyectos realizados entre los sujetos del artículo cuarto de la presente ley, de manera primordial en las Zonas de Desarrollo Económico y Social.

**IX. Certificados de Capital de Desarrollo:** Son títulos fiduciarios los cuales otorgan derecho a participar en una parte de los frutos o rendimientos; de los bienes o derechos públicos del Distrito Federal, o de la venta de dichos bienes o derechos que formen parte del patrimonio fideicomitado, hasta el valor residual de los mismos, con el objeto de destinarlos a la inversión que permita el desarrollo de actividades o la realización de proyectos de una o varias sociedades, o bien, la adquisición de títulos representativos de capital social.

**X. Certificados de Inversión de Desarrollo Económico y Social:** Instrumento financiero por medio del cual el Gobierno del Distrito Federal a través de cualquiera de sus dependencias, mencionadas en el artículo 15 fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XVIII, XIX y XX así como los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal se obliga dentro de un plazo cierto y determinado a celebrar un contrato para la adquisición de servicios, la compra o recompra de activos tangibles o intangibles, principalmente para el desarrollo de una patente, un modelo industrial o similares, y asociaciones en participación con los sujetos enunciados en el artículo cuarto de la presente ley quienes previamente garantizan la verificación y cumplimiento de diversas prestaciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos estipulados en el Programa de Gobierno del Distrito Federal.

**XI. Certificados de Participación en Inversión Social.** Instrumento financiero por medio del cual el Gobierno del Distrito Federal a través de cualquiera de sus dependencias, mencionadas en el artículo 15 fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XVIII, XIX y XX así como los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal autoriza la emisión de certificados que permitan a los sujetos enunciados en el artículo cuarto de la presente ley a invertir recursos y recibir dividendos de los proyectos de coinversión que el GDF lleve a cabo.

**XII. Certificados de Potencial Adicional de Construcción:** Certificados que permitirán un potencial de construcción adicional al que hoy se encuentra establecido en el plan de desarrollo urbano vigente. Es a partir de la venta del potencial adicional de construcción de cada lote o inmueble que se encuentre dentro del área definida que un gobierno contará con los recursos que permitirán hacer las obras de infraestructura social y de servicios públicos que den factibilidad para el desarrollo urbano, requeridas para soportar el potencial adicional de construcción. La base de venta de los CEPACs es el metro cuadrado adicional de construcción, y podrán ser adquiridos por los propietarios de inmuebles de las zonas determinadas para el desarrollo por parte de inversionistas interesados.

**XIII. Compra Net:** El sistema electrónico de información público gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público federal, así como de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que lleva la Secretaría de la Función Pública;

**XIV. Concursante:** Persona que adquiere las bases y participa en algún concurso que tenga por objeto la adjudicación de un proyecto de Asociación Estratégica;

**XV. Contratación Para Realizar Obra Pública:** Instrumentos jurídicos o contratos de prestación de servicios por parte del sector público del Gobierno del Distrito Federal, para que personas físicas o morales o fideicomisos realicen obra pública pagada mediante recursos públicos o privados.

**XVI. Contratos de Infraestructura:** Instrumentos jurídicos que realizan las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones o entidades de la administración pública del Distrito Federal a fin de que las personas a que se refiere el Art. cuarto de esta Ley realicen obras de infraestructura pública que será pagada con recursos privados.

**XVII. Convocante:** Dependencia o entidad que convoque a un concurso para adjudicar un proyecto de Asociación Estratégica;

**XVIII. Bases:** Documento que contiene los lineamientos para participar en el Concurso en el que se dará a conocer a los interesados los requisitos para la presentación de sus propuestas y los términos en que se desarrollará el concurso en sus diferentes fases.

**XIX. Delegaciones:** Órganos político administrativos en cada una de las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal;

**XX. Dependencias:** Las dependencias centralizadas de la Administración Pública del Distrito Federal.

**XXI. Desarrollador:** Las personas físicas y morales referidas en el Art. cuarto de la presente ley, que desarrollan un proyecto de Asociación Estratégica en los sectores estratégicos que determina el Gobierno del Distrito Federal, con quien se celebre el contrato respectivo y a quien se otorguen, en su caso, las autorizaciones para desarrollar el proyecto;

**XXII. Empresas de Capital Conjunto:** Constituidas por los sectores público y privado para vincular a diversos desarrolladores para movilizar el capital e inversión para el desarrollo de infraestructura en los diversos sectores de la economía.

**XXIII. Entidades:** Organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos de la administración pública del Distrito Federal;

**XXIV. Entidades Federativas:** Los Estados de la Federación, así como sus entes públicos;

**XXV. Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces:** constituidos por el sector público o privado, privado o ambos para emitir títulos o valores para captar capital de inversionistas para el desarrollo de proyectos de infraestructura.

**XXVI. Fideicomiso Público de Asociaciones Estratégicas:** Entidad de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal descrita en el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal creada para un fin lícito y determinado, a efecto de fomentar las Asociaciones Estratégicas así como el desarrollo económico y social a través del manejo de ciertos recursos que son aportados por cualquiera de los sujetos enunciados en el artículo cuarto de la presente ley y administrados por una institución fiduciaria que puede ser cualquier institución o sociedad nacional de crédito.

**XXVII. Fideicomiso Público del Conocimiento:** Entidad de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal descrita en el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal creada para desarrollar las asociaciones descritas en el artículo cuarto de la presente ley relativas a aspectos educativos, científicos, capacitación especializada, transferencia de tecnología, creación, desarrollo de tecnología aplicada y su correspondiente derecho de uso o de explotación temporal de manera enunciativa y no limitativa de patentes, registros marcarios, tecnologías de la información y la comunicación así como de infraestructura tecnológica.

**XXVIII. Franquicias Públicas:** Constituidas mediante la compra o arrendamiento de licencias o metodologías de operación al sector público por una persona física o moral o un fideicomiso para proveer bienes y servicios públicos.

**XXIX. Incentivos económico-financieros:** asistencia directa o indirecta ofrecida por el Gobierno del Distrito Federal y las Delegaciones en materia económica, financiera o de otra índole otorgada a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, públicas o privadas que respondan a los objetivos de la presente ley.

**XXX. Ley:** La presente Ley de Asociaciones estratégicas;

**XXXI. Modelo de Inversión para Servicios Públicos:** la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal a través de cualquiera de sus dependencias, mencionadas en el artículo 15 fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XVIII, XIX y XX así como los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de la

Administración Pública del Distrito Federal desarrollará infraestructura o prestará servicios públicos de su competencia con técnicas y recursos preferentemente de un Inversionista Proveedor.

**XXXII. Modelos Mixtos:** conformados por la combinación de las otras modalidades de APP descritas.

**XXXIII. Motivadores Sociales:** asistencia directa o indirecta ofrecida por el Gobierno del Distrito Federal y las Delegaciones en materia social, cultural, urbana, educativa o de otra índole otorgada a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, públicas o privadas que respondan a los objetivos de la presente ley.

**XXXIV. Municipios:** Los municipios y sus entes públicos;

**XXXV. Nivel de desempeño:** conjunto de especificaciones y parámetros de desempeño y calidad que deben satisfacerse en la prestación de un servicio o en la construcción y operación de infraestructura que se realice bajo el esquema de Asociación Estratégica;

**XXXVI. Ofertas no Solicitadas:** Propuestas y proyectos de Asociación Estratégicas que reciban las dependencias y entidades a iniciativa de particulares.

**XXXVII. Otorgamiento de Concesión:** es un acto administrativo a través del cual la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal a través de cualquiera de sus dependencias, mencionadas en el artículo 15 fracciones II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, XI, XII, XVIII, XIX y XX así como los artículos 42 y 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal otorga a una entidad física, moral o fideicomiso el derecho para el desarrollo y explotación de infraestructura, de un bien del Estado o de un servicio público durante un periodo determinado.

**XXXVIII. Órgano Desconcentrado:** Los órganos administrativos constituidos por el Jefe de Gobierno en los términos del Arts. 2 y 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

**XXXIX. Promotor:** Persona física o moral que promueve ante una dependencia o entidad del sector público, un proyecto de Asociación Estratégica;

**XL. Proyecto de Coinversión:** Aquellos proyectos en los que la administración pública participa con las personas enunciadas en el Art. cuarto de esta Ley mediante la aportación de los derechos sobre bienes del dominio público o privado



del Distrito Federal a través de las figuras previstas en la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público con el fin de desarrollar satisfactores sociales, infraestructura, obras, servicios, arrendamientos y adquisiciones que se requieran para incrementar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad.

**XXI. Proyectos de Prestación de Servicios (PPS):** personas físicas o morales privadas construyen o adquieren inmuebles para arrendarlos al sector público por un plazo y costo determinado, teniendo a su cargo la administración y mantenimiento.

**XXII. Proyectos de Prestación de Servicios Inverso:** tienen las mismas características que los PPS salvo que los inmuebles son propiedad de entidades públicas, quienes los venden a una persona física, moral o fideicomiso para que ésta los otorgue en arrendamiento a una entidad pública por un plazo determinado.

**XXIII. Reglamento:** El Reglamento de la presente Ley;

**XXIV. Vehículos de Capitalización:** su objetivo es fomentar el crédito a los diversos sectores de la economía mediante el otorgamiento de créditos, compra-venta de carteras financieras y bursatilización de los flujos de efectivo.

**XXV. Vehículos de Financiamiento Colectivo:** constituidos por el sector público o privado como personas morales que vinculan a entidades públicas o empresas privadas a los mercados de capital para acceder a financiamiento o capital de manera unitaria o colectiva en los mejores términos o condiciones.

**XXVI. Zonas de Desarrollo Económico y Social:** Demarcaciones territoriales establecidas por el Gobierno del Distrito Federal en conjunto con las Delegaciones sujetas a una vocación económica y social atrayendo a dichos espacios, la participación de todos los sujetos mencionados en el artículo cuarto de la presente ley a través de instrumentos económico-financieros, simplificación y competitividad administrativa así como motivadores de carácter social, a efecto de responder al desarrollo sustentable de la Ciudad así como del bienestar integral de sus ciudadanos utilizando y respondiendo para ello a las dinámicas económicas nacionales e internacionales, a través del uso de CEPACs.

## **Capítulo Segundo De la Preparación e Inicio de los Proyectos**

### **Sección Primera De las modalidades que pueden adoptar los proyectos**

**Art. 11.-** Los proyectos de Asociación Estratégica y los que formen parte del Catálogo de Inversiones Estratégicas del Distrito Federal podrán ser realizados bajo

los esquemas previstos por la normatividad vigente. Adicionalmente, podrán adoptar las siguientes modalidades específicas:

- I. Certificados de Inversión de Desarrollo Económico y Social;
- II. Certificados de Capital de Desarrollo;
- III. Certificados de Participación en Inversión Social;
- IV. Certificados de Potencial Adicional de Construcción;
- V. Contratos de Infraestructura;
- VI. Empresas de Capital Conjunto;
- VII. Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces;
- VIII. Franquicias Públicas;
- IX. Modelo de Inversión para Servicios Públicos;
- X. Otorgamiento de concesión;
- XI. Modelos Mixtos;
- XII. Proyectos de Prestación de Servicios Inversos;
- XIII. Proyectos de Prestación de Servicios (PPS);
- XIV. Zonas de Desarrollo Económico y Social;
- XV. Fideicomiso Público de Asociaciones Estratégicas;
- XVI. Fideicomiso Público del Conocimiento

**Art. 12.-** Los proyectos de Asociación Estratégica que se realicen en los términos de la presente Ley podrán acceder a los siguientes mecanismos de financiamiento:

- I. Vehículos de Capitalización
- II. Vehículos de Financiamiento Colectivo

**Art. 13.-** Cuando para el desarrollo de un proyecto de Asociación Estratégica se adopte alguna de las modalidades específicas detalladas en el Art. 11 de la presente Ley, se deberán cumplir los siguientes requisitos:

**I.- Del Modelo de Contrato de Infraestructura:**

Esta modalidad de Asociación Estratégica deberá observar las siguientes especificaciones:

- a) Los contratos deberán contener una sección denominada “De la Asociación Estratégica” en la que se dispondrá que el Inversionista Proveedor construirá la infraestructura convenida de conformidad con los requerimientos previstos por el Contratante y con la normatividad en materia de Obra Pública del Distrito Federal.

**II.- Del Modelo de Franquicias Públicas**

Este modelo se instrumenta mediante la compra o arrendamiento de licencias o metodologías de operación al sector público por una persona

física o moral o un fideicomiso para proveer bienes y servicios públicos y deberá cubrir los siguientes requisitos:

a) El Inversionista Proveedor deberá crear de conformidad con la legislación vigente, una persona moral o fideicomiso de nacionalidad mexicana, mediante la cual adquirirá una Franquicia pública, para comercializar bienes o servicios propiedad o a cargo de las Entidades Públicas con la finalidad de impulsar el desarrollo y mejorar la prestación de servicios o el suministro de bienes públicos a la población de conformidad con la legislación vigente.

### III.- Del Modelo de Empresas de Capital Conjunto

Las empresas de capital conjunto son sociedades mercantiles constituidas en los términos de la legislación vigente, por alguno de los sujetos referidos en el Art. cuarto de la presente ley, para vincular a dos o más desarrolladores para movilizar capital e inversión para el desarrollo de infraestructura en los diversos sectores de la economía.

Esta modalidad de Asociación Estratégica deberá observar los siguientes requisitos:

a) El Inversionista Proveedor deberá crear una Empresa de Capital Conjunto en los términos de las leyes mexicanas, así como administrarla y operarla para vincular a distintos desarrolladores, constructores y/o operadores para movilizar capital e inversión pública y privada para el desarrollo de infraestructura en los diferentes sectores de la economía.

b) En el acta constitutiva de la Empresa de Capital Conjunto deberá incluir una Sección Irrevocable e Inmodificable que estipule: (1) la Empresa de Capital Conjunto estará sujeta a las disposiciones de esta ley; y (2) el Contratante mantendrá la propiedad de al menos el uno por ciento de las acciones de la empresa.

c) El Desarrollador a quien le fuera asignado el Contrato de Asociación Estratégica deberá adquirir un porcentaje de las acciones de la Empresa de Capital Conjunto

d) De existir incumplimiento del Contrato, el Desarrollador contará con un plazo no mayor del plazo pactado en el contrato. De continuar el incumplimiento, el Contratante podrá intervenir y asumirá el control de la Empresa sustituyendo al Desarrollador

e) En caso de que el Contratante convoque a una nueva licitación o concurso para seleccionar un Desarrollador sustituto, en las bases respectivas se deberá establecer que el Desarrollador sustituto hará una aportación en

numerario a la Empresa de Capital Conjunto que al menos sea suficiente para adquirir la totalidad de las acciones que el Desarrollador posea.

f) El Desarrollador sustituto comprará las acciones o la parte social que corresponda al Desarrollador a precio de penalización, que deberá quedar previamente establecido en el Acta Constitutiva en la Sección de Irrevocable e Inmodificable, con lo que el Desarrollador dejará de participar en la Empresa de Capital Conjunto.

g) Con la compra de las acciones, el Desarrollador sustituto asumirá la administración, operación y mantenimiento de la Empresa de Capital Conjunto

h) El Contratante, independientemente del porcentaje de acciones que posea en la Empresa, tendrá voz y voto en el órgano de administración de la misma y derecho de veto en el caso de venta de acciones y actos de dominio de los bienes propiedad de ésta

i) La Empresa de capital Conjunto es la única propietaria de los bienes que integren el patrimonio de la misma, y estará facultada para contratar el diseño y construcción de infraestructura, adquirir bienes, contratar financiamientos, emitir acciones para obtener capital, convocar al arrendamiento de instalaciones propiedad de la Empresa y realizar el cobro de este.

j) Los Operadores que resulten seleccionados para recibir en arrendamiento instalaciones de la Empresa de Capital Conjunto deberán establecer contratos con la misma, bajo los cuales se disponga que los Operadores harán un pago inicial a la Empresa para que esta termine de construir los inmuebles en donde cada Operador habrá de establecerse y una vez terminadas las instalaciones, los Operadores procederán a ocuparlas y a pagar el arrendamiento de las mismas a la Empresa.

#### IV.- Del Modelo de Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces:

Los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces son aquéllos constituidos en los términos de la normatividad vigente por el sector público, privado, o ambos para emitir títulos o valores a través de la bolsa de valores para captar capital de inversionistas para el desarrollo de proyectos de infraestructura y para la venta o arrendamiento de la misma

Esta modalidad de Asociación Estratégica deberá cubrir los siguientes requisitos:

a) Los títulos o valores emitidos en virtud de la constitución de Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces, podrán enajenarse entre inversionistas públicos o privados dentro o fuera del mercado de valores mexicano

- b) Los inversionistas que adquieran títulos o valores de Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces tendrán derecho a una parte alícuota de los bienes fideicomitidos y de sus accesorios, en los términos que prevé la legislación en materia de Títulos y Operaciones de Crédito
- c) Los Fideicomisos de Infraestructura y Bienes podrán contar con un inmueble propiedad de alguna o de ambas partes.

#### V.- Del Modelo de Proyectos de Prestación de Servicios:

Bajo este modelo, los sujetos referidos en el Art. cuarto de la presente ley, construyen o adquieren inmuebles para arrendarlos al sector público por un plazo y costo determinado, teniendo a su cargo su administración y mantenimiento

Los contratos de Asociación Estratégica bajo esta modalidad deberán establecer:

- a) Que los Inversionistas Proveedores cuentan con el capital necesario para construir, comprar o acondicionar los inmuebles, o si requerirán de financiamiento; en su caso, especificar quien lo otorga, montos, intereses y costos asociados; en el supuesto de que los Inversionistas Proveedores se asocien con terceros, especificar quiénes son y cuál será la participación de éstos en la asociaciones estratégicas;
- b) Los términos, condiciones, montos de las rentas, accesorios financieros y, en su caso, esquemas de adquisición de la propiedad;
- c) Los incentivos, en numerario o en especie, que el Inversionista Proveedor recibirá en su caso, de los Contratantes y cómo es que el valor de éstos estímulos, disminuirá el impacto financiero del arrendamiento de los contratantes; y
- d) En caso de transmitir la propiedad de los bienes muebles e inmuebles de la asociaciones estratégicas o de los proyectos que derivan de ésta, a los Contratantes, señalar los términos en los que se transmitirá a éstos o a un tercero designado por ellos

#### VI.- Del Modelo de Proyectos de Prestación de Servicios Inverso:

Este modelo tiene las mismas características que los Proyectos de Prestación de Servicios del apartado anterior, salvo que los inmuebles son del dominio público o privado del Distrito Federal, o de entidades de la administración pública, quienes los venden a una persona física, moral o fideicomiso para que ésta los otorgue en arrendamiento a una entidad pública por un plazo determinado.

Las disposiciones con que deberán contar los contratos bajo esta modalidad son las mismas que en el apartado anterior.

#### VII.- Del Modelo de Otorgamiento de Concesión.

Es un acto administrativo a través del cual la Administración Pública otorga a una persona física, moral o fideicomiso el derecho para el desarrollo y explotación de infraestructura, de un bien del Estado o de un servicio público durante un periodo determinado;

Esta modalidad de Asociación Estratégica deberá contar con los siguientes mecanismos:

- a) El Inversionista Proveedor deberá crear una persona moral o fideicomiso bajo las leyes mexicanas, cuyo objetivo será construir o adquirir bienes inmuebles o muebles para su administración, operación y mantenimiento, con la finalidad de prestar servicios públicos con los niveles de calidad acordados y cobrar cuotas o tarifas pactadas a los usuarios de los mismos;
- b) Los Inversionistas Proveedores deben de contar con el capital necesario para construir, adquirir o acondicionar los bienes inmuebles o muebles, o si requerirán de financiamiento; en su caso, especificar quien lo otorga, montos, intereses y costos asociados;
- c) El contrato de asociaciones estratégicas deberá especificar el periodo del contrato y la metodología para establecer el monto de las cuotas y tarifas que se cobrarán a los usuarios; las bases de cálculo que sustenten que las cuotas o tarifas son suficientes para que los Inversionistas Proveedores obtengan la utilidad pactada y recuperen su inversión;
- d) El contrato de asociaciones estratégicas deberá especificar si los Contratantes pagarán o subsidiarán parte del costo de las obras de infraestructura, de su operación y mantenimiento;
- e) El Inversionista Proveedor deberá de acreditar el origen lícito de los fondos a utilizar para la creación, desarrollo, operación o mantenimiento de las asociaciones estratégicas;
- f) El contrato de Asociación Estratégica deberá especificar los términos, condiciones, montos de rentas, accesorios financieros y, en su caso, esquemas de adquisición de la propiedad;
- g) El contrato de Asociación Estratégica deberá especificar los incentivos, en numerario o especie, que el Inversionista Proveedor recibirá en su caso, de los Contratantes y cómo es que el valor de estos disminuirá el impacto financiero a los contratantes y usuarios;

- h) Las concesiones otorgadas para la creación y desarrollo de asociaciones estratégicas tendrán una duración de hasta cuarenta años;
- i) La construcción y explotación de las obras públicas o de los servicios objeto de Concesión se realizarán a riesgo y costo del concesionario, quien asumirá los riesgos económicos derivados de su ejecución y explotación en los términos de esta Ley;
- j) Cuando el Contrato tenga por objeto la construcción o explotación de obras públicas, o ambas, se podrá exigir al concesionario proyectar, ejecutar, conservar, reponer o reparar aquellas obras que sean accesorias o estén vinculadas con la principal y sean necesarias para que ésta cumpla la finalidad determinante de su construcción;
- k) Las obras públicas objeto de Concesión serán financiadas, total o parcialmente, por el Concesionario que, en todo caso, asumirá el riesgo en función de la inversión realizada;
- m) El Concesionario podrá recurrir a financiamiento para hacer frente a sus obligaciones contractuales;
- n) Cuando existan razones de rentabilidad económica o social, o concurren exigencias específicas derivadas del interés público en relación a la obra objeto de Concesión, las Entidades Públicas podrán aportar recursos públicos para su financiamiento;

#### VIII.- Del Modelo de Inversión para Servicios Públicos:

Bajo este modelo, una Entidad Pública desarrolla infraestructura o presta servicios públicos de su competencia con técnicas y recursos preferentemente de un Inversionista Proveedor.

Entre los servicios proporcionados por el Inversionista Proveedor se podrán incluir aquellos que sirvan de apoyo a las Entidades Públicas y a las Personas de Derecho Público Estatal para dar cumplimiento a las atribuciones que tienen a su cargo.

#### IX.- De los Modelos Mixtos:

Estos modelos se conforman por la combinación de dos o más modalidades de Asociación Estratégica:

Serán aplicables a este modelo los requisitos y disposiciones aplicables a los modelos de Asociación Estratégica que se adopten.

**Art. 14.-** Para que los proyectos de Asociación Estratégica accedan a los mecanismos de financiamiento previstos en la presente Ley se deberán cubrir los siguientes requisitos:

**I.- Del Modelo de Vehículos de Financiamiento Colectivo:**

En este mecanismo, los sujetos referidos en el Art. cuarto de la presente ley, acuden a los mercados de capital para acceder a financiamiento o capital de manera unitaria o colectiva en los mejores términos o condiciones.

Esta modalidad de Asociación Estratégica deberá contar con los siguientes mecanismos:

a) El Inversionista deberá crear como persona moral o fideicomiso mexicano, vehículos de financiamiento colectivo, así como administrarlos, operarlos o mantenerlos para instrumentar operaciones financieras que vinculen a entidades públicas, organizaciones no gubernamentales o empresas privadas a los mercados de capital de inversión de manera unitaria o colectiva en los mejores términos y condiciones de conformidad con la legislación vigente.

**II.- Del Modelo de Vehículos de Capitalización:**

Constituidos por el sector público o privado como personas morales que vinculan a entidades públicas o empresas privadas a los mercados de capital para acceder a financiamiento o capital de manera unitaria o colectiva en los mejores términos o condiciones.

Este mecanismo deberá cubrir los siguientes requisitos:

a) El Inversionista Proveedor deberá crear como persona moral o fideicomiso mexicano, vehículos de capitalización, así como administrarlos, operarlos o mantenerlos para instrumentar operaciones financieras para fomentar el crédito a los diversos sectores de la economía y de la población en el Distrito Federal, mediante el otorgamiento de garantías o créditos, compra-venta de carteras financieras y bursatilización de flujos de efectivo en los mejores términos y condiciones de conformidad con la legislación vigente.

## **Sección Segunda**

### **De la Preparación de los Proyectos**

**Art. 15.-** Para realizar proyectos de Asociación Estratégica se requiere, en términos de la presente Ley:



I. La celebración de un contrato, en el que se establezcan los derechos y obligaciones del ente público contratante, por un lado y los desarrolladores que presten los servicios y en su caso ejecuten la obra, por el otro;

II. Cuando así sea necesario, el otorgamiento de uno o varios permisos, licencias, concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de los bienes públicos, la prestación de los servicios respectivos, o ambos.

**Art. 16.-** Independientemente de su modalidad, todos los esquemas de Asociación Estratégica deberán cumplir con los siguientes Mecanismos Generales:

a) El Inversionista Proveedor deberá contratar, directamente o a través de las personas morales o fideicomisos que resulten de las asociaciones estratégicas en las que participen, los seguros, coberturas y garantías para hacer frente a los riesgos que, de materializarse pudieran impedir la realización de la obra o la prestación total o parcial de los servicios contratados, situación que se deberá especificar en el Contrato correspondiente. Lo anterior observando las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal en la materia.

b) Los Inversionistas Proveedores o los Contratantes o ambos, deberán constituir bajo las leyes mexicanas una persona moral o fideicomiso cuyo objeto específico sea desarrollar, administrar, operar y mantener los proyectos que se derivasen del Contrato de Asociación Estratégica respectiva.

c) Los contratos de Asociación Estratégica deberán contener una sección denominada “De la Asociación Estratégica” en la que se especificará qué modalidad de Asociación Estratégica, contenida en la Sección Primera de esta Ley se establece.

**Art. 17.-** Para determinar la viabilidad de un proyecto de Asociación Estratégica, la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad interesada deberá contar con un análisis sobre los aspectos siguientes:

I. La descripción del proyecto y viabilidad técnica del mismo;

II. Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto;

III. Las autorizaciones para el desarrollo del proyecto que en su caso, resulten necesarias;

IV. La viabilidad jurídica del proyecto;

V. El impacto ambiental, la preservación y conservación del equilibrio ecológico y en su caso, afectación de las áreas naturales o zonas protegidas, asentamientos humanos y desarrollo urbano del proyecto, así como su viabilidad en estos aspectos;

por parte de las autoridades competentes. Este primer análisis será distinto a la manifestación de impacto ambiental correspondiente conforme a las disposiciones legales aplicables;

VI. La rentabilidad social del proyecto, un programa de capacitación o empleo especializado o bien un programa de transferencia de tecnología aplicada;

VII. Las estimaciones de inversión y aportaciones, en numerario y en especie, tanto federales y de los particulares como, en su caso, estatales y municipales;

VIII. La viabilidad económica y financiera del proyecto; y

IX. La conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de Asociación Estratégica, en el que se incluya un análisis respecto de otras opciones.

X. El Jefe de Gobierno tendrá la facultad de convocar a la realización de una consulta pública o los mecanismos de participación dispuestos en el artículo 4 de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal cuyos resultados serán vinculantes del proyecto en términos de lo dispuesto por la Ley, en la que deberá contar con la aprobación por mayoría relativa de los residentes y terceros interesados en la circunscripción territorial a desarrollar el proyecto.

Por terceros interesados, deberá entenderse a la población flotante que acredite tener actividad económica o empleo en la circunscripción territorial.

La información anterior deberá ser publicada en internet y ser presentada ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

La Secretaría de Finanzas coordinará y publicará un registro para efectos estadísticos con la información relativa a los proyectos de Asociación Estratégica, previstos en la fracción I a la IX del presente Art. Asimismo, publicará de manera sistemática la información siguiente:

- a) Nombre del proyecto;
- b) Número de licitación y/o registro del sistema electrónico de información pública;
- c) Nombre del convocante;
- d) Nombre del desarrollador;
- e) Plazo del contrato de Asociación Estratégica;
- f) Monto total del proyecto;
- g) Monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto;

- h) Indicadores asociados a la rentabilidad social, financiera y económica del proyecto, en los términos que determine el Reglamento;
- i) Resultado de la evaluación de la conveniencia a que se refiere el presente Art.
- j) Otra información que la Secretaría de Finanzas considere relevante.

Dicha información será de carácter público, a excepción de aquella de naturaleza reservada o confidencial, en términos de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y la Ley de Protección de Datos Personales.

La Secretaría de Finanzas, al presentar el proyecto de Presupuesto de Egresos del Distrito Federal deberá incluir, una evaluación del impacto de los proyectos de Asociación Estratégica en las finanzas públicas durante su ciclo de vida.

Asimismo, la Secretaría de Finanzas reportará a la Asamblea Legislativa la descripción de cada uno de los proyectos autorizados, montos erogados o por erogar conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario así como el monto de los pagos comprometidos. Lo anterior en los términos de la normatividad aplicable.

**Art. 18.-** El análisis sobre los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto, mencionado en la fracción II del Art. 15 de esta Ley, deberá referirse a los aspectos siguientes:

I. Información del o de los registros públicos de la propiedad de ubicación de los inmuebles necesarios para el desarrollo del proyecto, relativa a la titularidad, gravámenes y anotaciones marginales de tales inmuebles;

II. Factibilidad de adquirir los inmuebles y, en su caso, los demás bienes y derechos de que se trate;

III. Estimación preliminar por la dependencia, órgano desconcentrado o entidad interesada, sobre el posible valor de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para desarrollar el proyecto;

IV. Análisis preliminar sobre el uso de suelo, sus modificaciones y problemática de los inmuebles de que se trate; y

V. Una relación de los demás inmuebles, construcciones, instalaciones, equipos y otros bienes que resultarían afectados y el costo estimado de tal afectación.

**Art. 19.-** Para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante esquemas de Asociación Estratégica conforme a lo estipulado en la presente ley, la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad interesada aplicará los Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio que al efecto se emita.

La evaluación deberá incorporar un análisis del costo-beneficio y de rentabilidad, la rentabilidad social del proyecto, un programa de capacitación especializada y empleo en el proyecto o un programa de transferencia de tecnología, todo ello bajo la pertinencia de la oportunidad del plazo en que tendrá inicio, así como la alternativa de realizar otro proyecto o llevarlo a cabo con una forma distinta de financiamiento.

**Art. 20.-** Los proyectos de Asociación Estratégica serán preferentemente integrales, pero, cuando así resulte conveniente y necesario, podrán concursarse por etapas, si ello permite un avance más ordenado en su implementación.

**Art. 21.-** Las dependencias y entidades podrán contratar servicios de asesoría externa y cualquier estudio, incluyendo el proyecto ejecutivo que se requiera para desarrollar los proyectos de Asociación Estratégica conforme a las disposiciones aplicables y cubriendo los gastos de dichas asesorías con sus respectivos presupuestos, siempre y cuando se cuide la racionalidad y eficiencia del gasto dentro de un marco general de austeridad y sustentabilidad, o con cargo a los proyectos, según lo determine la propia dependencia, órgano desconcentrado o entidad.

**Art. 22.-** Para efectos del Art. anterior, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad podrá optar por celebrar contratos citados a través de invitación a cuando menos tres personas, o mediante adjudicación directa, en adición a los supuestos previstos en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal. No será necesaria la autorización de los Subcomités de Adquisiciones y/o de Obras Públicas de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante, cuando el monto de los honorarios pactados no exceda del equivalente al cuatro por ciento del costo total estimado del proyecto, o del equivalente a nueve millones quinientas mil Unidades de Inversión, lo que resulte menor.

**Art 23.-** Para iniciar el desarrollo de un proyecto de Asociación Estratégica, las dependencias, órganos desconcentrados y entidades deberán contar con los análisis mencionados en el Art. 15 totalmente terminados, sin que requieran cumplir algún otro requisito distinto a los previstos en la sección segunda del presente capítulo.

**Art. 24.-** Con base en los análisis mencionados en el Art. 15 de esta Ley, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad presentará el proyecto de Asociación Estratégica a la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal para autorizar la viabilidad del mismo previo análisis, para los efectos del Título Segundo de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente, y 26 de esta Ley.

Adicionalmente, se dará al Consejo Económico y Social de la Ciudad de México la intervención que en derecho le corresponde.

**Art. 25.-** La solicitud de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad, deberá de acompañarse de la siguiente información:

- I. Descripción del proyecto de Asociación Estratégica que se pretende realizar;
- II. Justificación de que el proyecto es congruente con los objetivos y estrategias del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y con los programas sectoriales, institucionales o especiales de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad solicitante;
- III. Para el caso de las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades, los estudios a que se refieren las fracciones I, II, IV, V, VI, VII, VIII y IX del Art. 15 de esta Ley, y para el caso de las entidades, la opinión favorable de su órgano de gobierno;
- IV. El procedimiento de contratación que se seguirá.

### **Sección Tercera**

#### **Otras Disposiciones sobre la Preparación e Inicio de los Proyectos**

**Art. 26.-** En relación con las autorizaciones previas necesarias para iniciar la ejecución de un proyecto de Asociación Estratégica, la autoridad competente deberá emitir contestación en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud. En caso de no emitir la contestación, operará la afirmativa ficta;

Para dar cumplimiento a lo establecido en el Art. 76 de la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público, las Delegaciones contarán con un plazo de cinco días hábiles a partir de la recepción de la solicitud de opinión sobre el uso, aprovechamiento, administración y explotación del bien inmueble objeto del proyecto de Asociación Estratégica.

En caso de las autorizaciones previstas en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, el plazo será el previsto en el Art. 35 bis de la propia Ley.

En el supuesto previsto en el párrafo anterior, tratándose de la autorización en materia de impacto ambiental, la Secretaría del Medio Ambiente notificará a la convocante o desarrollador las condicionantes a que se sujetará la realización del proyecto, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud de autorización.

En caso de que la autoridad no emita la contestación en los términos señalados, operará la afirmativa ficta.

Para que opere la afirmativa ficta, al solicitar cada una de las autorizaciones respectivas, los promoventes deberán señalar que la autorización se refiere específicamente a un proyecto de asociación público-privada.

**Art. 27.-** La programación del gasto público que en su caso, sea necesario para el desarrollo de un proyecto de los previstos en la presente Ley, se ajustará a las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, al Decreto de Presupuesto de Egresos y demás que resulten aplicables.

Los compromisos presupuestarios futuros que en su caso llegaren a originar los proyectos de Asociación Estratégica que se prevea iniciar, acumulados o aquellos de los proyectos que ya hubieran iniciado algún procedimiento de contratación o que ya estuvieran operando, serán acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento.

Para tal efecto, la Secretaría de Finanzas, con base en las proyecciones macroeconómicas utilizadas en la programación del Gobierno del Distrito Federal, elaborará una estimación preliminar de los montos máximos anuales de inversión para tales proyectos, a fin de atender la inversión requerida tanto de los nuevos proyectos que pretendan iniciar las dependencias, órganos desconcentrados o entidades durante el siguiente ejercicio fiscal, como de aquéllos ya autorizados, incluyendo, en su caso, las actualizaciones de éstos últimos.

Los proyectos de Asociación Estratégica que se pretendan realizar, y los proyectos en proceso o en marcha que se pretendan incorporar a dicho esquema, serán analizados y autorizados por la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal, a fin de determinar la prelación y su inclusión en un capítulo específico del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como su orden de ejecución, considerando, la congruencia con el Programa General de Desarrollo así como con los programas que de éste derivan, de acuerdo a lo determinado por la dependencia, órgano desconcentrado o entidad correspondiente.

En el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio se deberá prever, en un capítulo por separado, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de Asociación Estratégica para que, en su caso dichos compromisos sean aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo anterior en los términos de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Asimismo, se deberá presentar la descripción de cada uno de los proyectos, montos erogados o por erogar conforme las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como el monto de los pagos anuales comprometidos.

**Art. 28.-** Una vez que la Secretaría de Finanzas haya emitido la autorización de viabilidad presupuestal analizará el modelo de contrato de Asociación Estratégica el cual deberá contener cuando menos los siguientes requisitos:

I.- En relación con el modelo de contrato:

a) El plazo para iniciar la prestación del servicio;

- b) La descripción de los servicios que prestará el proveedor;
  - c) Una estimación de las obligaciones de pago, a precios del año, a cargo de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad contratante, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes. Los montos se presentarán en moneda nacional; no obstante, cuando el caso lo amerite, podrán presentarse en moneda extranjera, con su equivalencia en moneda nacional al tipo de cambio;
  - d) Forma, términos y condiciones de pago;
  - e) En su caso, los anticipos que se pretendan otorgar;
  - f) El plazo para dar inicio a la prestación de servicios a través de los activos construidos o proporcionados por el proveedor;
  - g) Las condiciones para modificar, prorrogar, rescindir y terminar el contrato;
  - h) Los riesgos que asumiría la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad y el proveedor;
  - i) Las garantías, coberturas y seguros que serán contratados obligatoriamente por el proveedor;
  - j) Metodología y fórmulas que servirán para evaluar el desempeño del proveedor; así como la forma y términos en que se determinarán, calcularán y ejecutarán los descuentos que resulten aplicables, conforme se refiere el Título Décimo;
  - k) La duración del contrato;
  - l) Los medios de consulta; y
  - m) Establecer que para la interpretación y cumplimiento del contrato, las partes se sujetarán a los mecanismos de solución de controversias previstos en esta Ley.
- II. Autorización de viabilidad presupuestal de la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal para realizar el proyecto de prestación de servicios a largo plazo;
- III. Las dependencias, órganos desconcentrados, delegaciones y entidades deberán presentar la aprobación de su área presupuestal; tratándose de entidades, la aprobación de su órgano de gobierno;
- IV. La justificación de que la celebración del contrato de prestación de servicios a largo plazo se apegará a los objetivos y metas establecidos en los documentos que se presentaron para obtener la aprobación y autorización para realizar el proyecto de prestación de servicios a largo plazo;
- V. Análisis costo-beneficio conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría;

VI. Documento que demuestre que, en su caso, la obligación de pago para el ejercicio fiscal vigente cuenta con la suficiencia presupuestal correspondiente en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal;

VII. Comunicación oficial del titular de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad; o en su caso, del servidor público designado por éste, informando que en la formulación del anteproyecto de presupuesto, se dará preferencia a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones de pago contraídas en los contratos de Asociación Estratégica, y

VIII. En caso de convenirse la adquisición de activos, señalar las condiciones bajo las cuales se haría, así como los compromisos contingentes que se establecerían en el contrato. La Secretaría de Finanzas, con la intervención que corresponde a la Oficialía Mayor, podrá solicitar a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación y entidad la información adicional que considere necesaria, así como las aclaraciones pertinentes.

La Secretaría de Finanzas otorgará la autorización del modelo de contrato, cuando a su juicio se cumpla con todos los requisitos solicitados. Dicha autorización será enviada a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad solicitante.

**Art. 29.-** Cuando por las condiciones especiales del proyecto se requiera la intervención de dos o más dependencias, órganos desconcentrados o entidades, se integrará una comisión interdependencial de asociaciones estratégica formada por las dependencias involucradas, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Económico formarán parte de esta Comisión y serán las responsables de la planeación, programación y presupuestación del proyecto en su conjunto.

### **Capítulo Tercero**

#### **De las Propuestas no Solicitadas**

**Art. 30.-** Cualquier interesado en realizar un proyecto de Asociación Estratégica podrá presentar su propuesta a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad competente. Para efecto de lo anterior, las dependencias, órganos desconcentrados o entidades podrán señalar, mediante acuerdo publicado en el Gaceta Oficial del Distrito Federal y en su página en Internet, los tipos de proyectos y demás elementos de las propuestas que estén dispuestas a recibir. En estos casos, sólo se analizarán las propuestas que atiendan los elementos citados

**Art. 31.-** Sólo se analizarán las propuestas de proyectos de asociación pública-privada que cumplan con los requisitos siguientes:

I. Se presenten acompañadas con el estudio preliminar de factibilidad que deberá incluir los aspectos siguientes:

a. Descripción del proyecto que se propone, con sus características y viabilidad técnicas;



- b. Descripción de las autorizaciones para la ejecución de la obra que en su caso, resultarían necesarias, con especial mención a las autorizaciones de uso de suelo de los inmuebles de que se trate, sus modificaciones y la eventual problemática de adquisición de éstos;
- c. La viabilidad jurídica del proyecto;
- d. La rentabilidad social del proyecto, un programa de capacitación o empleo especializado o bien un programa de transferencia de tecnología aplicada;
- e. Las estimaciones de inversión y aportaciones, en efectivo y en especie, en las que se haga referencia al costo estimado de adquisición de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto;
- f. La viabilidad económica y financiera del proyecto; y
- g. Las características esenciales del contrato de asociaciones estratégicas a celebrar.

En el evento de que la propuesta considere la participación de dos o más personas morales del sector privado, las responsabilidades de cada participante de dicho sector;

II. Los proyectos se encuentren en los supuestos señalados en los acuerdos que, en su caso, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad competente haya expedido conforme al segundo párrafo del Art. 26 inmediato anterior; y

III. No se trate de proyectos previamente presentados y ya resueltos.

Si la propuesta incumple alguno de los requisitos, o los estudios se encuentran incompletos, la propuesta no será analizada.

**Art. 32.-** La dependencia, órgano desconcentrado o entidad competente que reciba la propuesta contará con un plazo de hasta dos meses para su análisis y evaluación. Este plazo podrá prorrogarse hasta por otro mes adicional, cuando la dependencia, órgano desconcentrado o entidad así lo resuelva en atención a la complejidad del proyecto.

**Art. 33.-** En el análisis de las propuestas, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad podrá requerir por escrito al interesado aclaraciones o información adicional, o podrá ella misma realizar los estudios complementarios.

Asimismo, podrá transferir la propuesta a otra dependencia, órgano desconcentrado o entidad, o invitar a éstas a participar en el proyecto.

Para la evaluación de la propuesta deberán considerarse, entre otros aspectos, que se refiera a un proyecto de interés público y rentabilidad social congruente con el Programa General de Desarrollo así como con los programas que de éste derivan que, en su caso, correspondan.

**Art. 34.-** Transcurrido el plazo para evaluación de la propuesta y, en su caso, su prórroga, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad emitirá la opinión de

viabilidad que corresponda, sobre la procedencia del proyecto y del concurso o bien sobre la adquisición o no de los estudios presentados.

La aludida opinión se notificará al promotor y deberá publicarse en la página de Internet de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que haya sido emitida, sin incluir información reservada o confidencial en términos de las disposiciones aplicables.

**Art. 35.-** Si el proyecto es procedente y la dependencia, órgano desconcentrado o entidad decide celebrar al concurso, éste se realizará conforme a lo previsto en el capítulo cuarto de la presente Ley y las disposiciones siguientes:

I. La dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante entregará al promotor del proyecto un certificado en el que se indicará el nombre del beneficiario, monto, plazo y demás condiciones para el reembolso de los gastos incurridos por los estudios realizados, para el evento de que el promotor no resulte ganador o no participe en el concurso. Este reembolso será con cargo al adjudicatario del contrato, en los términos que se indiquen en las bases del concurso.

Contra entrega de este certificado, todos los derechos relativos a los estudios presentados pasarán al dominio de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante;

II. El promotor suscribirá declaración unilateral de voluntad, irrevocable, en la que se obligue a:

a. Otorgar sin limitación alguna toda la información relativa al proyecto, que le sea solicitada por cualquier postor en el concurso, incluyendo hojas de trabajo y demás documentos conceptuales o proyectos alternos; y

b. Ceder los derechos y otorgar las autorizaciones en materia de derechos de autor y propiedad industrial, así como cualquier otra para que el proyecto pueda desarrollarse en el evento de que el ganador del concurso sea distinto al mismo promotor;

III. La dependencia, órgano desconcentrado o entidad podrá contratar con terceros, conforme al Art. 19 de esta Ley, evaluación de los proyectos o la realización de estudios complementarios que se requieran para convocar al concurso;

IV. La convocatoria al concurso se realizará siempre y cuando se hayan cumplido todos los requisitos de la sección segunda del capítulo segundo de esta Ley y de las fracciones I y II del presente Art.

Si el concurso no se convoca por causa imputable al promotor, éste perderá en favor de las dependencias, órganos desconcentrados o entidades convocantes todos sus derechos sobre los estudios presentados -incluso si el proyecto se concursó- y se hará efectiva la garantía de seriedad en los términos que determine la normatividad aplicable;

V. El promotor que presentó la propuesta con base en la cual se realiza el concurso, tendrá un premio en la evaluación de su oferta, que se establecerá en las bases y que no podrá exceder del equivalente a un diez por ciento en relación con los criterios señalados para adjudicar el contrato

VI. En el evento de que en el concurso sólo participe el promotor, podrá adjudicársele el proyecto, siempre que haya cumplido con todos los requisitos previstos en las bases del citado concurso, y

VII. En caso de que se declare desierto el concurso y que la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante decida no adquirir los derechos sobre los estudios presentados, se procederá a cancelar el certificado a que se refiere la fracción I del presente Art. y a devolver al promotor los estudios que éste haya presentado.

**Art. 36.-** Si el proyecto se considera procedente, pero la dependencia, órgano desconcentrado o entidad decide no celebrar el concurso, en su caso podrá ofrecer bajo su responsabilidad al promotor adquirir, previa autorización escrita e indelegable del titular de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad debidamente motivada y justificada, los estudios realizados, junto con los derechos de autor y de propiedad industrial correspondientes, mediante reembolso de todo o parte de los costos incurridos. La motivación y justificación deberá acreditar, de manera expresa, la congruencia del proyecto con el Programa General de Desarrollo, así como con los programas que de éste derivan.

Los actos u omisiones que impliquen el incumplimiento a lo establecido en el presente Art. serán sancionados de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

**Art. 37.-** En los supuestos de los Arts. 33, fracción I y 34 de esta Ley, el promotor deberá justificar los gastos realizados y su monto. El monto a reembolsar será el que se haya establecido en el certificado respectivo.

**Art. 38.-** Si el proyecto no es procedente, por no ser de interés público, por razones presupuestarias o por cualquier otra razón, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad así lo comunicará al promotor. En todo caso, el promotor estará a lo dispuesto en el Art. 38 siguiente.

**Art. 39.-** Cuando se presenten dos o más propuestas en relación con un mismo proyecto y más de una se consideren viables, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad resolverá en favor de la que represente mayores beneficios esperados y, en igualdad de condiciones, en favor de la primera presentada.

**Art. 40.-** La presentación de propuestas sólo da derecho al promotor a que la dependencia, órgano desconcentrado o entidad las analice y evalúe. La opinión de viabilidad por la cual un proyecto se considere o no procedente, no representa un acto de autoridad y contra ella no procederá instancia ni medio de defensa alguno.

**Art. 41.-** En caso de que durante el plazo de evaluación, el interesado no proporcione la información solicitada sin causa justificada o bien, promueva el proyecto con alguna otra entidad o de alguna otra manera, o ceda su propuesta a terceros, se dará por concluido el trámite y el interesado perderá en favor de la Administración Pública del Distrito Federal todos sus derechos sobre los estudios presentados, incluso si el proyecto se concursa, previa garantía de audiencia.

## **Capítulo Cuarto**

### **De la Adjudicación de los Proyectos**

#### **Sección Primera**

#### **De los Concursos**

**Art. 42.-** Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de Asociación Estratégica convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad y, con las particularidades del Art. 37 de esta Ley, en igualdad de condiciones para todos los participantes.

En tales concursos se buscará adjudicar los proyectos en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

**Art. 43.-** En los términos que señalen las bases, los actos del concurso podrán realizarse a través de medios electrónicos, con tecnologías que resguarden la autenticidad, confidencialidad e inviolabilidad de la información, siempre que tales tecnologías, con las características citadas, se encuentren certificadas por tercero especializado de reconocida experiencia que la convocante contrate.

Las notificaciones mediante correo electrónico tendrán los mismos efectos que las notificaciones personales.

Los medios de identificación electrónica que se usen con las características antes citadas, producirán los mismos efectos que las leyes otorgan a los documentos con firmas autógrafas y, en consecuencia, tendrán el mismo valor probatorio.

**Art. 44.-** En los concursos podrá participar toda persona, física o moral, nacional o extranjera, que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, las bases del concurso, y en las disposiciones aplicables al proyecto de que se trate, con las excepciones señaladas en el Art. 43 siguiente.

En caso de personas físicas, deberán obligarse a constituir, de resultar ganadoras, una persona moral en términos del Art. 91 de esta Ley.

Dos o más personas podrán presentar, como consorcio, una propuesta conjunta, en cuyo caso también deberán obligarse a constituir, de resultar ganadores, una o

más personas morales, en los términos del Art. 91 de esta Ley, así como designar a un representante común para participar en el concurso.

**Art. 45.-** No podrán participar en los concursos, ni recibir adjudicación para desarrollar un proyecto de Asociación Estratégica, las personas siguientes:

I. Aquellas en las que algún servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, o bien de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o civil, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;

II. Las personas condenadas, mediante sentencia firme dentro de los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la convocatoria, por incumplimiento de contratos celebrados con la Administración Pública local o federal;

III. Aquellas que, por causas imputables a ellas mismas, alguna dependencia, órgano desconcentrado o entidad les hubiere rescindido administrativamente un contrato, dentro del año calendario inmediato anterior a la convocatoria;

IV. Las que por causas imputables a ellas mismas se encuentren en situación de mora en el cumplimiento de sus obligaciones en contratos celebrados con dependencias, órganos desconcentrados o entidades locales o federales o por imposibilidades de participar por adeudos fiscales, locales o federales;

V. Las que se encuentren inhabilitadas por la Contraloría General del Distrito Federal en los términos de la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal y la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, o de la sección cuarta del capítulo décimo primero de la presente Ley;

VI. Las que contraten servicios de cualquier naturaleza, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación,

VII. Las que hayan sido declaradas en concurso mercantil, ni

VIII. Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de Ley.

**Art. 46.-** Cualquier persona podrá asistir a los diferentes actos del concurso, en calidad de observador, previo registro de su participación ante la convocante.

Los observadores se abstendrán de intervenir en cualquier forma en el concurso.

## **Sección Segunda**

### **De la Convocatoria y Bases de los Concursos**

**Art. 47.-** La convocatoria al concurso contendrá, por lo menos, los elementos siguientes:

- I. El nombre de la convocante, y la indicación de tratarse de un concurso y un proyecto de Asociación Estratégica, regidos por la presente Ley;
- II. La descripción general del proyecto, tratándose de proyectos de prestación de servicios la indicación de los servicios a prestar y, en su caso, de la infraestructura a construir;
- III. Las fechas previstas para el concurso, los plazos de la ejecución del proyecto, los plazos prestación de los servicios y, en su caso, de la ejecución de las obras de infraestructura; y
- IV. Los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán adquirir las bases del concurso.

La publicación de la convocatoria se realizará a través de la página de difusión electrónica Internet de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La adquisición de las bases será requisito indispensable para participar en el concurso

**Art. 48.-** Las bases del concurso contendrán, por lo menos, los elementos siguientes:

- I. Los necesarios para que los participantes estén en posibilidad de elaborar sus propuestas, que comprenderán, por lo menos;
  - a. Las características y especificaciones técnicas, así como los niveles mínimos de desempeño de los servicios a prestar; y
  - b. En su caso, las características y especificaciones técnicas para la construcción y ejecución de las obras de infraestructura de que se trate.
- II. Los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto y, en su caso, el responsable de su obtención;
- III. El plazo de la prestación de los servicios y, en su caso, de la ejecución de las obras de infraestructura, con indicación de las fechas estimadas de inicio de una y otra;
- IV. En su caso, los términos y condiciones en que los trabajos y servicios podrán subcontratarse;

V. El proyecto del contrato de prestación de servicios de largo plazo, con los derechos y obligaciones de las partes, así como la distribución de riesgos del proyecto;

VI. El proyecto de vehículo para la asociación del sector público y privado en los proyectos de coinversión.

VII. Los proyectos de autorizaciones que, en su caso, se requieran para el desarrollo del proyecto de Asociación Estratégica que corresponda otorgar a la convocante;

VIII. La forma en que los participantes acreditarán su capacidad legal, experiencia y capacidad técnica, administrativa, económica y financiera, que se requieran de acuerdo con las características, complejidad y magnitud del proyecto;

IX. La obligación de constituir la persona moral en términos del Art. 91 de esta Ley, si participa una persona distinta a las mencionadas en el citado Art.;

X. Las garantías que los participantes deban otorgar;

XI. Cuando procedan, lugar, fecha y hora para la visita o visitas al sitio de realización de los trabajos;

XII. La fecha, hora y lugar de la o las juntas de aclaraciones, de la presentación de las propuestas, de la apertura de éstas, de la comunicación del fallo;

XIII. El idioma o idiomas, además del español, en que en su caso las propuestas podrán presentarse;

XIV. La moneda o monedas en que, en su caso, las propuestas podrán presentarse;

XV. La relación de documentos que los concursantes deberán presentar con sus propuestas;

XVI. Los criterios, claros y detallados, para la evaluación objetiva de las propuestas y la adjudicación del proyecto, de conformidad con lo señalado en los Arts. 55 y 57 de esta Ley. En las bases se señalará el coeficiente de integración de producto nacional que deberán cumplir los participantes de conformidad con el tipo de proyecto de que se trate, procurando la mayor integración de contenido nacional posible, respetando lo dispuesto en los tratados internacionales.

XVII. Las causas de descalificación de los participantes; y

XVIII. Los demás elementos generales, estrictamente indispensables, para que los concursos cumplan con los principios mencionados en el Art. 41 anterior.

**Art. 49.-** Ninguna de las condiciones contenidas en la convocatoria, en las bases y sus anexos, ni en las propuestas de los participantes, serán objeto de negociación, salvo lo dispuesto en el capítulo octavo de la presente Ley.

**Art. 50.-** Las garantías que, en su caso, los participantes deban otorgar no deberán exceder, en su monto conjunto, del equivalente al diez por ciento del valor estimado de las inversiones a realizar.

**Art. 51.-** Las modificaciones a las bases del concurso que, en su caso, la convocante realice deberán ajustarse a lo siguiente:

I. Únicamente tendrán por objeto facilitar la presentación de las propuestas y la conducción de los actos del concurso;

II. No deberán implicar limitación en el número de participantes en el concurso;

III. Deberán notificarse a cada uno de los participantes, a más tardar el décimo día hábil previo a la presentación de las propuestas. De ser necesario, la fecha señalada para la presentación y apertura de las propuestas podrá diferirse; y

IV. Darán oportunidad a los participantes de retirarse del concurso, sin que ello implique incumplimiento o hacer efectiva garantía alguna.

Las modificaciones así realizadas formarán parte de la convocatoria y bases del concurso, por lo que deberán ser consideradas por los concursantes en la elaboración de sus propuestas.

### **Sección Tercera**

#### **De la Presentación de las Propuestas**

**Art. 52.-** Para facilitar el concurso, previo al acto de presentación y apertura de las propuestas, la convocante podrá efectuar el registro de participantes, así como realizar revisiones preliminares a la documentación distinta a la referida al importe de la oferta económica

**Art. 53.-** Los concursos tendrán una o más etapas de consultas y aclaraciones, en las que la convocante contestará por escrito las dudas y preguntas que los participantes hayan presentado. Entre la última junta de aclaraciones y el acto de presentación de las propuestas deberá existir plazo suficiente para la presentación de las posturas. De ser necesario, la fecha señalada en la convocatoria para la presentación y apertura de las propuestas podrá diferirse.

**Art. 54.-** El plazo para la presentación de propuestas no podrá ser menor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Las propuestas se presentarán en sobres cerrados, de conformidad con las bases del concurso y serán abiertas en sesión pública.

En cada concurso, los concursantes sólo podrán presentar una propuesta, con su oferta técnica y su oferta económica. Las propuestas se presentarán en firme, obligan a quien las hace y no serán objeto de negociación, sin perjuicio de que la convocante pueda solicitar a los concursantes aclaraciones o información adicional, en términos del Art. 53 siguiente.



Iniciado el acto de presentación y apertura de propuestas, las ya presentadas no podrán ser retiradas o dejarse sin efecto por los concursantes.

Para intervenir en el acto de presentación y apertura de las propuestas bastará que los participantes presenten un escrito en el que manifiesten, bajo protesta de decir verdad, que cuentan con las facultades suficientes para ello, sin que sea necesario que acrediten su personalidad.

## **Sección Cuarta**

### **De la Evaluación de las Propuestas y Fallo del Concurso**

**Art. 55.-** En la evaluación de las propuestas, la convocante verificará que cumplan con los requisitos señalados en las bases, y que contengan elementos suficientes para desarrollar el proyecto.

Sólo deberán considerarse los criterios establecidos en las propias bases, siempre que sean claros y detallados y permitan una evaluación objetiva que no favorezca a participante alguno.

En la evaluación, podrán utilizarse mecanismos de puntos y porcentajes, criterios de costo-beneficio, o cualesquiera otros, siempre que sean claros, cuantificables y permitan una comparación objetiva e imparcial de las propuestas

No será objeto de evaluación cualquier requisito cuyo incumplimiento por sí mismo no afecte la validez y solvencia de la propuesta. La inobservancia de dichos requisitos no será motivo para desechar la propuesta.

En ningún caso podrán suplirse las deficiencias sustanciales de las propuestas presentadas.

**Art. 56.-** Cuando para realizar la correcta evaluación de las propuestas, la convocante tenga necesidad de solicitar aclaraciones o información adicional a alguno o algunos de los concursantes, lo hará en términos que indiquen los criterios de selección.

En ningún caso estas solicitudes deberán dar lugar a cambiar la propuesta originalmente presentada, ni vulnerar los principios señalados en el Art. 41 de esta Ley.

**Art. 57.-** La convocante de un proyecto de coinversión solicitará a la Comisión de Presupuestación Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal que evalúe los términos y condiciones bajo los cuales se habrá de ejecutar el proyecto. La solicitud deberá ser suscrita por el Titular de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad convocante y se acompañará de la siguiente documentación:

- I. Copia del Registro del Proyecto de Coinversión en la cartera de proyectos de Asociación Estratégicas de la Secretaría de Finanzas, en términos del Art. 14 de esta Ley;
- II. La propuesta seleccionada como concursante preferente;
- III. Las evaluaciones socioeconómica y financiera;
- IV. La factibilidad técnica de la propuesta seleccionada;
- V. El Modelo de Negocio definitivo incluyendo los programas de empleo, capacitación o transferencia de tecnología aplicada;
- VI. Las autorizaciones, en su caso, para destinar recursos presupuestales por parte de la convocante al Proyecto de Coinversión en términos del último párrafo del Art. 13 de esta Ley;
- VII. Proyecto definitivo contrato de Asociación Estratégica.

La Comisión de Presupuestación Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal, previo análisis de los estudios presentados, procederá a su evaluación financiera y presupuestal. De ser procedente el proyecto de coinversión notificará a la convocante esta situación. En caso de tener objeciones al mismo, la convocante deberá subsanarlas y presentar de nueva cuenta para la evaluación de la Comisión.

**Art. 58.-** Hecha la evaluación de las propuestas, el proyecto se adjudicará al participante que haya presentado la propuesta solvente, por cumplir los requisitos legales, técnicos y económicos, conforme a los criterios establecidos en las bases del concurso y que por tanto, garantiza su cumplimiento.

Si resultare que dos o más propuestas son solventes por satisfacer los requisitos solicitados, el proyecto se adjudicará a la propuesta que asegure las mejores condiciones económicas y sociales para el Distrito Federal, conforme a lo previsto en los propios criterios de evaluación señalados en las bases del concurso.

Si persiste la igualdad de condiciones, la convocante optará por el proyecto que ofrezca mayor empleo nacional, utilización de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región de que se trate.

En caso de un concurso con base en un proyecto de los previstos en el capítulo tercero de esta Ley, se estará a lo previsto en el Art. 33, fracción V, del citado capítulo.

La convocante podrá optar por adjudicar el proyecto, aun cuando sólo haya un concursante, siempre y cuando éste cumpla con los requisitos del concurso y su propuesta sea aceptable para la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante.

**Art. 59.-** La convocante elaborará un dictamen que servirá de base para el fallo, en el que se hará constar el análisis de las propuestas, las razones para admitirlas o

desecharlas, la comparación de las mismas, y los elementos por los cuales la propuesta ganadora es la que ofrece las mejores condiciones para el Distrito Federal.

El fallo en el que se adjudique el proyecto o se declare desierto el concurso deberá incluir las razones que lo motivaron. No incluirá información reservada o confidencial en términos de las disposiciones aplicables.

El fallo se dará a conocer en junta pública a la que libremente asistan los concursantes y se publicará en la página de difusión electrónica de la convocante, dentro del plazo previsto en los criterios de selección del concurso.

Tratándose de proyectos de coinversión el fallo determinará con carácter de Preferente a la propuesta ganadora, quien adquirirá el carácter de ganador una vez que la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal evalúe el proyecto.

**Art. 60.-** Cuando se advierta en el fallo la existencia de un error aritmético, mecanográfico o de cualquier otra naturaleza, que no afecte el resultado de la evaluación realizada, la convocante procederá a su corrección, mediante escrito que notificará a todos los concursantes.

Si el error no fuere susceptible de corregirse conforme a lo dispuesto en el párrafo anterior, la corrección -debidamente motivada- deberá autorizarla el titular de la convocante, en cuyo caso se dará vista a la Contraloría General.

**Art. 61.-** Serán causas de descalificación, además de las que se indiquen en las bases:

I. El incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases, con las salvedades señaladas en el Art. 55 de esta Ley;

II. Las que hayan utilizado información privilegiada

III. Si iniciado el concurso sobreviene una causa de inhabilitación prevista en el Art. 43 de esta Ley; y

IV. Si alguno de los participantes acuerda con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja indebida sobre los demás participantes.

La convocante procederá a declarar desierto el concurso, cuando todas las propuestas no reúnan los requisitos solicitados en los criterios de selección, o cuando sus ofertas económicas no fueren aceptables.

La convocante podrá cancelar un concurso:

I. Por caso fortuito o fuerza mayor;

II. Cuando se modifiquen sustancialmente las condiciones para el desarrollo del proyecto;

III. Cuando se extinga la necesidad de ejecutarlo, o

IV. Cuando se presenten circunstancias que, de continuarse con el procedimiento, pudieren ocasionar un daño o perjuicio a la propia convocante.

Salvo por las cancelaciones señaladas por la fracción I, la convocante no será responsable de los gastos en que hubieren incurrido los concursantes, ni tendrá obligación de otorgar indemnización alguna.

**Art. 62.-** Contra el fallo que adjudique el concurso procederá el recurso administrativo de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Contra las demás resoluciones de la convocante emitidas durante el concurso no procederá instancia ni medio ordinario de defensa alguno y, en caso de alguna irregularidad en tales resoluciones, ésta podrá ser combatida con motivo del fallo.

**Art. 63.-** La formalización del contrato de Asociación Estratégica se efectuará en los plazos que las bases del concurso señalen.

En el evento de que el contrato no se suscriba en el plazo señalado por causa injustificada imputable al ganador, se harán efectivas las garantías correspondientes. En este supuesto, el proyecto podrá adjudicarse al segundo lugar y de no aceptar, a los subsecuentes lugares, siempre y cuando cumplan con todas las condiciones previstas en los criterios de selección del concurso.

**Art. 64.-** Las propuestas desechadas durante el concurso podrán destruirse o ser devueltas a los concursantes que lo soliciten una vez transcurridos sesenta días naturales contados a partir de la fecha en que se dé a conocer el fallo, salvo que exista algún procedimiento en trámite, en cuyo caso procederá su destrucción o devolución después de la total conclusión de dicho procedimiento.

**Art. 65.-** Los medios de defensa, ordinarios o extraordinarios, mediante los cuales se pretenda impugnar el fallo, solamente suspenderán el concurso o la obra en curso, cuando concurran los requisitos siguientes:

I. Que la solicite el agraviado;

II. Que no se causen perjuicios a terceros o se contravengan disposiciones de orden público;

Se considera, entre otros casos, que se siguen esos perjuicios o se realizan esas contravenciones, cuando:

a) El proyecto involucre la prestación de un servicio público de necesidad inminente, o

b) Se ponga en riesgo la rentabilidad social del proyecto o su ejecución misma.

III. Que sean de difícil o imposible reparación los daños o perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto.

La suspensión sólo será procedente si el solicitante otorga garantía suficiente sobre los daños y perjuicios que la misma pudiese ocasionar.

Dicha garantía no deberá ser menor al diez ni mayor al treinta por ciento del monto de la propuesta económica del inconforme y cuando no sea posible determinar dicho monto, del presupuesto autorizado para la contratación de que se trate.

Cuando no haya sido procedente la suspensión del fallo y la resolución final favorezca al recurrente, éste solamente tendrá derecho al pago de los daños y perjuicios causados.

**Art. 66.-** Si realizado el concurso la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante decide no firmar el contrato respectivo cubrirá, a solicitud escrita del ganador, los gastos no recuperables en que éste hubiere incurrido

Los reembolsos sólo procederán en relación con gastos no recuperables, que sean razonables, debidamente comprobados y se relacionen directamente con el concurso de que se trate.

## **Sección Quinta**

### **De las Excepciones al Concurso**

**Art. 67.-** Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de Asociación Estratégica, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

I. No existan opciones suficientes de desarrollo de infraestructura o equipamiento, o bien, que en el mercado sólo exista un posible oferente, o se trate de una persona que posea la titularidad exclusiva de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos;

II. Su contratación mediante concurso ponga en riesgo la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;

III. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificables y comprobables;

IV. Se haya rescindido un proyecto adjudicado a través de concurso, antes de su inicio, en cuyo caso el proyecto podrá adjudicarse al concursante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con la propuesta inicialmente ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de concursos con puntos y porcentajes para la evaluación, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador;

V. Se trate de la sustitución de un desarrollador por causas de terminación anticipada o rescisión de un proyecto de Asociación Estratégica en marcha; y

VI. Se trate de un proyecto que contemple la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la infraestructura de la Ciudad.

VII. Se trate de proyectos estratégicos para el desarrollo para las Zonas de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal.

La adjudicación de los proyectos a que se refiere este Art. se realizará preferentemente a través de invitación a cuando menos tres personas, salvo que las circunstancias particulares ameriten realizarlas mediante adjudicación directa.

No procederá la adjudicación directa tratándose de proyectos no solicitados a que se refiere el capítulo tercero de la presente Ley.

**Art. 68.-** El dictamen de que la adjudicación se encuentra en alguno de los supuestos del Art. 67 anterior, de la procedencia de la contratación y, en su caso, de las circunstancias particulares que ameriten una adjudicación directa, será responsabilidad del Titular de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad que pretenda el desarrollo del proyecto de asociaciones estratégicas.

**Art. 69.-** Los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa deberá realizarse conforme a los principios de legalidad, objetividad e imparcialidad, transparencia e igualdad de condiciones, así como prever las medidas para que los recursos públicos se administren con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez.

A estos procedimientos les serán aplicables lo dispuesto en los Arts. 42, 43, y 45 de la presente Ley.

En todo caso, se cuidará que en estos procedimientos se invite a personas con posibilidad de respuesta adecuada, que cuenten con la capacidad financiera, técnica, operativa y demás necesarias para dar cumplimiento a sus obligaciones.

## **Capítulo Quinto**

### **De los Bienes Necesarios para los Proyectos**

#### **Sección Primera**

##### **De la Manera de adquirir los Bienes**

**Art. 70.-** La responsabilidad de adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para la ejecución de un proyecto de Asociación Estratégica podrá recaer en la convocante, en el desarrollador o en ambos, según se señale en las bases del

concurso y se convenga en el contrato respectivo. En todo caso, las bases siempre deberán considerar los montos necesarios para cubrir la adquisición de los inmuebles, bienes y derechos necesarios, cuidando que no se generen ventajas indebidas a los desarrolladores que puedan ser previamente propietarios de los inmuebles destinados a la ejecución del proyecto.

La adquisición de tales inmuebles, bienes y derechos se podrá hacer a través de la vía convencional o cuando proceda, mediante expropiación.

En caso de que los inmuebles, bienes y derechos con los que se prestarán los servicios materia del contrato de prestación de servicios a largo plazo, sean propiedad del concursante o de un tercero, se podrá convenir en el contrato, la adquisición de dichos activos, considerando para su adquisición su valor con la depreciación correspondiente y se estipularán las condiciones para ejercer la adquisición de los activos en el propio contrato.

Los pagos que efectúe la administración pública para realizar la adquisición de dichos activos, serán cubiertos con cargo a su respectivo presupuesto para el ejercicio fiscal que corresponda. En ningún caso el contrato de prestación de servicios a largo plazo tendrá por objeto principal la adquisición forzosa de activos.

**Art. 71.-** Para proceder a la adquisición a través de la vía convencional o, en su caso, la expropiación de los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto de Asociación Estratégica, se solicitará avalúo de los mismos a la Dirección de Avalúos de la Oficialía Mayor del Distrito Federal.

Los avalúos citados podrán considerar, entre otros factores:

- I. La previsión de que el proyecto a desarrollar generará, dentro de su zona de influencia, una plusvalía futura de los inmuebles, bienes y derechos de que se trate
- II. La existencia de características en los inmuebles, bienes y derechos por adquirir que, sin reflejarse en su valor comercial, los hace técnicamente idóneos para el desarrollo del proyecto de que se trate;
- III. La afectación en la porción remanente de los inmuebles, bienes o derechos del cual forme parte la fracción por adquirir; y
- IV. Los gastos complementarios no previstos en el valor comercial, para que los afectados sustituyan los inmuebles, bienes y derechos por adquirir, cuando sea necesaria la emigración de los afectados.

Los avalúos tendrán una vigencia de un año, vencido el cual, procederá su actualización.

**Art. 72.-** Si las negociaciones se realizan por el particular desarrollador del proyecto, se estará a la libre voluntad de las partes y no resultarán aplicables los Arts. de la presente sección.

En estos supuestos, para efectos de cómputo de los montos de inversión en el proyecto de que se trata, se estará a los términos y condiciones pactados en el contrato de Asociación Estratégica, con independencia de las sumas que el desarrollador pague por las adquisiciones que realice.

Por excepción, La dependencia, órgano desconcentrado o entidad responsable podrá adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto aprobado, por la vía convencional con el o los legítimos titulares.

Las negociaciones podrán incluir a titulares de otros derechos reales, arrendatarios, derechos posesorios, derechos litigiosos y cualquier otro derecho que conste en título legítimo.

**Art. 73.-** La dependencia, órgano desconcentrado o entidad podrá cubrir, contra la posesión del inmueble, bien o derecho, anticipos hasta por el equivalente a un cincuenta por ciento del precio acordado.

Asimismo, una vez en posesión, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad podrá cubrir anticipos adicionales con cargo al precio pactado, para pagar por cuenta del enajenante los costos derivados de la enajenación.

**Art. 74.-** En el evento de varias negociaciones con distintas contrapartes en relación con un mismo inmueble, bien o derecho, en los supuestos señalados en el cuarto párrafo del Art. 71 de esta Ley, los montos que se cubran por la vía convencional no podrán exceder, en su conjunto, del importe determinado en términos del Art. 70 de esta Ley para el mismo inmueble, bien o derecho de que se trate.

**Art. 75.-** Cuando se expropie parte de un inmueble y la explotación o aprovechamiento de la superficie restante resulte inviable económicamente para el propietario, éste podrá solicitar a la autoridad, dentro los quince días hábiles siguientes a la notificación del decreto o a la segunda publicación de éste en la Gaceta Oficial, que adquiera dicha superficie, aportando los elementos de prueba que estime acrediten dicha circunstancia.

La autoridad resolverá al respecto en un plazo máximo de diez días hábiles, con notificación personal al afectado.

**Art. 76.-** La dependencia, órgano desconcentrado o entidad responsable llevará un expediente de las negociaciones de cada proyecto, en el que consten los avalúos y documentos relativos a las mismas.

**Art. 77.-** Quienes enajenen los inmuebles, bienes y derechos conforme a los procedimientos de negociación a que la presente sección se refiere, quedarán obligados al saneamiento para el caso de evicción, independientemente de que se señale o no en los documentos correspondientes.

## Capítulo Sexto



## **De las Asociaciones Estratégicas**

### **Sección Primera**

#### **De las Autorizaciones para la Prestación de los Servicios**

**Art. 78.-** Cuando en un proyecto de Asociación Estratégica el uso de bienes públicos o la prestación de los servicios por parte del o de los desarrolladores requieran de permisos, concesiones u otras autorizaciones, éstos se otorgarán conforme a las disposiciones que los regulen, con las salvedades siguientes:

I. La vigencia de cada una de las concesiones para la prestación de los servicios se sujetará a lo siguiente:

a) Cuando el plazo inicial máximo que establezca la ley que regula la autorización sea menor o igual al plazo de cuarenta años, aplicará éste último;

b) Cuando la ley que rige la autorización o concesión establezca un plazo inicial máximo mayor al de cuarenta años, aplicará el plazo mayor, y

c) Independientemente del plazo inicial por el que se otorgue la autorización o concesión, su duración, con las prórrogas que en su caso se otorguen conforme a la ley de la materia, no podrá exceder el plazo máximo señalado por dicha ley.

**Art. 79.-** Las concesiones, permisos administrativos y autorizaciones antes citadas que, en su caso, sea necesario otorgar, contendrán únicamente las condiciones que, conforme a las disposiciones que las regulan, permitan al desarrollador el uso de los bienes o la prestación de los servicios del proyecto.

Los demás términos y condiciones que regulen la relación del desarrollador con la dependencia, órgano desconcentrado o entidad serán objeto del contrato a que se refiere la sección segunda inmediata siguiente.

**Art. 80.-** Los derechos de los desarrolladores, derivados de la o las concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de los servicios no podrán cederse, darse en garantía o afectarse de manera alguna, salvo cuando se cedan, den en garantía o afecten los derechos del contrato correspondiente y previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad que los haya otorgado.

**Art. 81.-** Cuando el contrato de Asociación Estratégica se modifique, deberán revisarse la o las concesiones, permisos o autorizaciones otorgadas para la prestación de los servicios y, en su caso, realizarse los ajustes pertinentes.

### **Sección Segunda**

#### **De los Contratos de Asociaciones Estratégicas**

**Art. 82.-** El contrato de Asociación Estratégica sólo podrá celebrarse con los sujetos estipulados en el Art. cuarto de la presente Ley.

El objeto social de las personas morales que pretendan celebrar un contrato de Asociación Estratégica podrá incluir la participación en el concurso correspondiente. Las bases del concurso señalarán el capital mínimo sin derecho a retiro, limitaciones estatutarias y demás requisitos que la sociedad o fideicomiso deberá cumplir.

**Art. 83.-** El contrato de Asociación Estratégica deberá contener, como mínimo:

- I. Nombre, datos de identificación y capacidad jurídica de las partes;
- II. Personalidad de los representantes legales de las partes;
- III. El objeto del contrato;
- IV. Los derechos y obligaciones de las partes;
- V. Las características, especificaciones, estándares técnicos, niveles de desempeño y calidad para la ejecución de la obra y prestación de los servicios;
- VI. La relación de los inmuebles, bienes y derechos afectos al proyecto y su destino a la terminación del contrato, de conformidad con lo señalado en el Art. 124 de esta Ley y la obligación de mantener dicha relación actualizada;
- VII. El régimen financiero del proyecto, en su caso, con las contraprestaciones a favor del desarrollador;
- VIII. La mención de que los inmuebles, bienes y derechos del proyecto sólo podrán ser afectados en términos del Art. 95 siguiente;
- IX. Los términos y condiciones conforme a los cuales el desarrollador deberá pactar con sus respectivos acreedores, en caso de incumplimiento frente a éstos, la transferencia temporal del control de la propia sociedad desarrolladora a los acreedores de ésta, previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante;
- X. El régimen de distribución de riesgos, técnicos, de ejecución de la obra, financieros, por caso fortuito o fuerza mayor y de cualquier otra naturaleza, entre las partes, que en todo caso deberá ser equilibrado. Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades no podrán garantizar a los desarrolladores ningún pago por concepto de riesgos distintos de los establecidos en el contrato o bien establecidos por mecanismos diferentes de los señalados por esta Ley;
- XI. El plazo para el inicio y terminación de la obra, para el inicio en la prestación de los servicios, así como el plazo de vigencia del contrato y, en su caso, el régimen para prorrogarlos;
- XII. La indicación de las autorizaciones para el desarrollo del proyecto;

XIII. Los supuestos de rescisión y terminación anticipada del contrato, de sus efectos, así como los términos y condiciones para llevarlas a cabo;

XIV. El régimen de penas convencionales y de sanciones por incumplimiento de las obligaciones de las partes;

XV. Los procedimientos de solución de controversias.

Para efectos de la presente Ley, el contrato y sus anexos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones del contrato no deberán contravenir los términos y condiciones de las bases del concurso y los señalados en las juntas de aclaraciones

**Art. 84.-** El contrato de Asociación Estratégica tendrá por objeto:

I. La prestación de los servicios que el proyecto implique, en su caso;

II. En su caso, la ejecución de la obra de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios citados.

III. Tratándose de proyectos de coinversión establecer la asociación del sector público y privado, así como los derechos y obligaciones de cada parte.

**Art. 85.-** El desarrollador tendrá, los siguientes derechos, sin perjuicio de los que establezcan las demás disposiciones aplicables:

I. Recibir las contraprestaciones por el desarrollo del proyecto, previstas en el régimen financiero del contrato por la prestación de servicios a largo plazo.

II. Solicitar prórroga de los plazos del contrato, cuando éstos se hayan demorado por causas imputables a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante; y

III. Recibir las indemnizaciones previstas en el contrato, por los daños originados por las demoras mencionadas en la fracción inmediata anterior.

**Art. 86.-** El desarrollador tendrá, por lo menos, las siguientes obligaciones, sin perjuicio de las que establezcan las demás disposiciones aplicables:

I. Prestar los servicios contratados, con los niveles de desempeño convenidos;

II. En su caso, ejecutar la obra de infraestructura requerida para la prestación de los servicios objeto del contrato;

III. Cumplir con las instrucciones de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante, cuando se expidan con fundamento legal o de acuerdo a las estipulaciones del contrato;

IV. Contratar los seguros y asumir los riesgos establecidos en el contrato;

V. Proporcionar la información financiera y de cualquier otra naturaleza que solicite la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante y cualquier otra autoridad competente;

VI. Permitir y facilitar la supervisión y auditorías conforme a las disposiciones aplicables y al contrato;

VII. Guardar confidencialidad respecto de la información y documentos relativos al proyecto, en el alcance y plazos señalados en el contrato; y

VIII. Cumplir con el régimen de comunicación social pactado en el contrato.

**Art. 87.-** El desarrollador será responsable de aportar los recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios.

En los términos y condiciones establecidos en las bases del concurso, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante podrá aportar, en bienes, derechos, numerario o cualquier otra forma, recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios. Estas aportaciones no darán el carácter público a la instancia que los reciba, conforme a lo establecido en la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

**Art. 88.-** A los inmuebles, bienes y derechos del dominio público de un proyecto de Asociación Estratégica les será aplicable la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y demás disposiciones respectivas.

Los demás inmuebles, bienes y derechos incorporados a la infraestructura, o necesarios para la prestación de los servicios del proyecto, no podrán ser enajenados, hipotecados gravados o de cualquier manera afectarse, sin previa autorización expresa y por escrito de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante, la cual no podrá negarse salvo por causa justificada.

Lo anterior, sin perjuicio de las demás autorizaciones que, conforme a las disposiciones aplicables, corresponda a otras dependencias o entidades.

**Art. 89.-** Los plazos de los contratos, con sus prórrogas, no deberán exceder, en su conjunto, cuarenta años salvo lo dispuesto por el Art. 89, fracción II, de la Ley.

**Art. 90.-** Cuando en los criterios de selección del concurso se prevea que el desarrollador otorgue garantías, el costo de éstas -en su conjunto- no deberá exceder:

I. Durante la construcción de la infraestructura de que se trate, del equivalente al quince por ciento del valor de las obras; y

II. Durante la prestación de los servicios, del equivalente al diez por ciento de la contraprestación anual por los servicios mismos.

En las garantías citadas se incluirán aquéllas previstas en las leyes que regulen las autorizaciones para el desarrollo del proyecto de Asociación Estratégica de que se trate.

**Art. 91.-** En caso de que así lo permita la rentabilidad del proyecto y según se haya establecido en los criterios de selección del concurso y en el contrato respectivo, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante podrá exigir al desarrollador, con independencia de lo que señalen otras disposiciones aplicables, alguna o algunas de las prestaciones siguientes:

I. El reembolso del valor de los inmuebles, bienes y derechos aportados por dependencias, órganos desconcentrados o entidades del sector público, utilizados en el proyecto;

II. El reembolso de las cantidades por concepto de remanentes y otros rubros en la forma y términos que se establezcan en las bases del concurso o en el contrato.

III. El pago de derechos por la supervisión y vigilancia de la ejecución de la obra o de la prestación de los servicios, previstos en las disposiciones legales aplicables; o

IV. Cualquier otra que las partes estipulen en el contrato.

Los seguros que la sociedad desarrolladora deberá contratar y mantener vigentes cubrirán, por lo menos, los riesgos a que estén expuestos los usuarios, la infraestructura y todos los bienes afectos al servicio, así como los de responsabilidad civil.

Para estos efectos, la sociedad desarrolladora contratará con empresa especializada, previamente aprobada por la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante, la elaboración de un estudio de riesgos, coberturas, indemnizaciones, montos mínimos, vigencia y demás términos y condiciones de los seguros.

Dicho estudio servirá de base para que las partes acuerden las características y alcances de tales seguros.

**Art. 92.-** La subcontratación de la ejecución de la obra o de la prestación de los servicios sólo podrá realizarse en los términos y condiciones establecidos en las bases del concurso y expresamente pactados por las partes y previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante. En todo caso, el desarrollador será el único responsable ante la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante.

**Art. 93.-** Los derechos del desarrollador, derivados del contrato de Asociación Estratégica, podrán darse en garantía a favor de terceros, o afectarse de cualquier manera, en los términos y condiciones que el propio contrato señale y previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante.

De igual manera, podrán darse en garantía o transmitirse las acciones representativas del capital social del desarrollador, de conformidad con las disposiciones estatutarias aplicables y previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante.

**Art. 94.-** El desarrollador podrá ceder los derechos del contrato, total o parcialmente, previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante.

Esta cesión sólo podrá llevarse a cabo en los supuestos, términos y condiciones previstos en el propio contrato.

## **Capítulo Séptimo**

### **De la Ejecución de los Proyectos**

#### **Sección Primera**

##### **De la Ejecución de la Obra**

**Art. 95.-** En los proyectos de Asociación Estratégica, el desarrollador será responsable de la prestación de los servicios con los niveles de desempeño pactados y, en su caso, de la construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación y reparación -menores y mayores-, de la infraestructura, necesarios para la prestación de los citados servicios.

**Art. 96.-** La construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación y reparación de la infraestructura de un proyecto de Asociación Estratégica, cualquiera que sea la modalidad que adopte, deberá realizarse conforme al programa, características y especificaciones técnicas pactadas en el contrato o título correspondiente, así como observar las disposiciones de protección ambiental, preservación y conservación del equilibrio ecológico, asentamientos humanos, desarrollo urbano y demás aplicables, en el Distrito Federal.

En consecuencia, no estarán sujetos a la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal ni a las disposiciones que de ellas emanan, las obras y servicios que realicen los particulares para cumplir con sus obligaciones en un proyecto de Asociación Estratégica.

#### **Sección Segunda**

##### **De la Prestación de los Servicios**

**Art. 97.-** El desarrollador deberá prestar los servicios de manera continua, uniforme y regular, en condiciones que impidan cualquier trato discriminatorio, con los niveles de desempeño pactados, en los términos y condiciones previstos en el contrato, autorizaciones para la prestación de los servicios, así como en las disposiciones aplicables.

**Art. 98.-** La prestación de los servicios comenzará previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante.

No procederá la autorización antes citada sin la previa verificación técnica de que las instalaciones, cumplen las condiciones de seguridad según las especificaciones del proyecto y las requeridas por las disposiciones aplicables

### **Sección Tercera**

#### **Disposiciones Comunes a la Ejecución de la Obra y a la Prestación de los Servicios**

**Art. 99.-** Salvo por las modificaciones determinadas por la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante en términos del Art. 121 de esta Ley, y en los demás supuestos expresamente previstos en el contrato respectivo, los riesgos de operación, prestación de los servicios y, en su caso, de construcción de la infraestructura y financiamiento del proyecto, serán asumidos por el desarrollador.

**Art. 100.-** Las obras de infraestructura podrán incluir instalaciones para la realización de actividades complementarias, comerciales o de otra naturaleza, que resulten convenientes para los usuarios de los servicios, y sean compatibles y susceptibles de aprovechamiento diferenciado del servicio principal.

En su caso, las características, términos y condiciones para ejecutar y utilizar estas instalaciones deberán preverse en el respectivo contrato de Asociación Estratégica.

**Art. 101.-** Si los derechos derivados del contrato de Asociación Estratégica y, en su caso, de las autorizaciones, concesiones o permisos para la prestación de los servicios, o bien los inmuebles, bienes y derechos incorporados a la infraestructura o destinados a la prestación de servicios, no considerados públicos, fueran dados en garantía o afectados de cualquier manera, y dichas garantías o afectaciones se hicieren efectivas, los titulares de las mismas sólo tendrán derecho a los flujos generados por el proyecto, después de deducir los gastos y gravámenes fiscales de los mismos.

Los titulares de las garantías o afectaciones podrán contratar, por su cuenta y previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante, a un supervisor de la ejecución de la obra o prestación de los servicios.

Los titulares de las garantías o afectaciones no podrán oponerse a medida alguna que resulte necesaria para asegurar la continuidad en la ejecución de la obra o en la prestación del servicio.

Lo dispuesto en los dos párrafos inmediatos anteriores deberá incluirse en los títulos de las concesiones, permisos o autorizaciones para la prestación de los servicios, así como en el contrato del proyecto.

**Art. 102.-** En caso de concurso mercantil del desarrollador, la autoridad que conozca del mismo, con apoyo de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad

contratante dispondrá las medidas necesarias para asegurar la continuidad en la ejecución de la obra o en la prestación del servicio.

## **Sección Cuarta**

### **De la Intervención del Proyecto**

**Art. 103.-** La dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante podrá intervenir en la preparación, ejecución de la obra, prestación de los servicios, o en cualquier otra etapa del desarrollo de un proyecto de Asociación Estratégica, cuando a su juicio el desarrollador incumpla sus obligaciones, por causas imputables a éste, y ponga en peligro grave el desarrollo mismo del proyecto.

Para tales efectos, deberá notificar al desarrollador la causa que motiva la intervención, y señalar un plazo para subsanarla. Si dentro del plazo establecido la desarrolladora no la corrige, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante procederá a la intervención, sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades en las que, en su caso, incurra el desarrollador.

En estos supuestos, y según se haya convenido en el contrato respectivo, podrá procederse a la rescisión o terminación anticipada del propio contrato.

**Art. 104.-** En la intervención, corresponderá a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante la ejecución de la obra o prestación del servicio y, en su caso, las contraprestaciones que por este último correspondan. Al efecto, podrá designar a uno o varios interventores, utilizar al personal que el desarrollador venía utilizando o contratar a un nuevo constructor u operador.

La intervención no afectará los derechos adquiridos por terceros de buena fe relacionados con el proyecto.

**Art. 105.-** La intervención tendrá la duración que la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante determine, sin que el plazo original y, en su caso, prórroga o prórrogas, puedan exceder, en su conjunto, de tres años.

El desarrollador podrá solicitar la terminación de la intervención, cuando demuestre que las causas que la originaron quedaron solucionadas y que, en adelante, está en posibilidades de cumplir con las obligaciones a su cargo.

**Art. 106.-** Al concluir la intervención, se devolverá al desarrollador la administración del proyecto y los ingresos percibidos, una vez deducidos todos los gastos y honorarios de la intervención, así como las penalidades en las que, en su caso hubiere incurrido.

**Art. 107.-** Si transcurrido el plazo de la intervención, el desarrollador no está en condiciones de continuar con sus obligaciones, la dependencia, órgano desconcentrado entidad contratante procederá a la rescisión del contrato y, en su caso, a la revocación de las autorizaciones, concesiones o permisos para el



desarrollo del proyecto o, cuando así proceda, a solicitar su revocación a la autoridad que las haya otorgado.

En estos casos, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante podrá encargarse directamente de la ejecución de la obra y prestación de los servicios, o bien contratar a un nuevo desarrollador mediante concurso en términos del capítulo cuarto de la presente Ley.

## **Capítulo Octavo**

### **De la Modificación y Prórroga de los Proyectos**

#### **Sección Primera**

##### **De la Modificación a los Proyectos**

**Art. 108.-** Durante la vigencia original de un proyecto de Asociación Estratégica, sólo podrán realizarse modificaciones a éste cuando las mismas tengan por objeto:

I. Mejorar las características de la infraestructura, que podrán incluir obras adicionales;

II. Incrementar los servicios o su nivel de desempeño;

III. Atender aspectos relacionados con la protección del medio ambiente, así como la preservación y conservación de los recursos naturales;

IV. Ajustar el alcance de los proyectos por causas supervenientes no previsibles al realizarse la preparación y adjudicación del proyecto; o

V. Restablecer el equilibrio económico del proyecto, en los supuestos del Art. 121 de la presente Ley.

Ninguna modificación deberá implicar transferencia de riesgos, de una de las partes a la otra, en términos distintos a los pactados en el contrato original.

De modificarse el contrato de Asociación Estratégica o, en su caso, las respectivas autorizaciones para el desarrollo del proyecto, deberán modificarse, en lo conducente, los demás de los citados documentos.

**Art. 109.-** En los supuestos de las fracciones I, II y IV del Art. 106 inmediato anterior, las modificaciones se ajustarán a lo siguiente:

I. Si no requieren contraprestación adicional alguna ni implican disminución de las obligaciones de la desarrolladora, podrán pactarse en cualquier momento;

II. Si las modificaciones requieren compensación adicional, o implican disminución de las obligaciones del desarrollador, deberán cumplirse todos y cada uno de los requisitos siguientes:

a. El cumplimiento del o de los supuestos señalados en las fracciones I, II y IV del Art. 106 anterior, la necesidad y beneficios de las modificaciones, así como el importe de la compensación adicional o de la disminución de obligaciones, deberán demostrarse con dictamen de expertos independientes;

b. Durante los primeros dos años inmediatos siguientes a la adjudicación del proyecto, el importe de las modificaciones, en su conjunto, no podrá exceder del equivalente al veinticinco por ciento del costo pactado de la infraestructura, así como de la contraprestación por los servicios durante el primer año de su prestación; y

c. Cuando después de los dos primeros años de adjudicado el proyecto, las modificaciones, previamente autorizadas y por autorizar, excedan en su conjunto el equivalente al veinticinco por ciento del costo pactado de la infraestructura, así como de la contraprestación por los servicios durante el primer año de su prestación, deberán ser expresamente aprobadas por escrito por el titular de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante.

Las modificaciones pactadas podrán incluir, entre otros, la ampliación de los plazos del contrato y de las autorizaciones para el desarrollo del proyecto.

**Art. 110.-** Con objeto de restablecer el equilibrio económico del proyecto, el desarrollador tendrá derecho a la revisión del contrato cuando, derivado de un acto administrativo, legislativo o jurisdiccional, de autoridad competente, aumente sustancialmente el costo de ejecución del proyecto, o se reduzcan, también sustancialmente, los beneficios a su favor.

Para estos efectos, se entiende que las variaciones citadas son sustanciales cuando sean duraderas y pongan en riesgo la viabilidad financiera del proyecto.

La revisión y, en su caso, los ajustes al contrato sólo procederán si el acto de autoridad:

I. Tiene lugar con posterioridad a la fecha de presentación de las posturas económicas en el concurso;

II. No haya sido posible preverlo al realizarse la preparación y adjudicación del proyecto; y

III. Represente un cambio a las disposiciones aplicables al desarrollo del proyecto.

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante procederá a realizar los ajustes a los términos y condiciones del contrato, incluso de la contraprestación a favor del desarrollador, que se justifiquen por las nuevas condiciones derivadas del acto de autoridad de que se trate.

De igual manera, procederá la revisión del contrato cuando sobrevenga un desequilibrio económico del mismo, que implique un rendimiento para el desarrollador mayor al previsto en su propuesta económica y en el propio contrato.

## **Sección Segunda**

### **De la Prórroga de los Proyectos**

**Art. 111.-** Previo al vencimiento de la vigencia original del contrato, las partes podrán acordar prórrogas y, en su caso, revisar las condiciones del contrato.

Para efectos del otorgamiento de las prórrogas la dependencia, órgano desconcentrado o entidad deberá considerar cualquier cambio en las condiciones materiales, tecnológicas y económicas, bajo las cuales se lleva a cabo la prestación de los servicios, a fin de determinar si es pertinente el otorgamiento de la prórroga, o en su caso la convocatoria a un nuevo concurso.

En dicho plazo también podrán solicitarse las prórrogas a las autorizaciones para la prestación de los servicios relativos al proyecto de Asociación Estratégica independientemente de lo que señalen las disposiciones que los regulen.

## **Capítulo Noveno**

### **De la Terminación de la Asociación Estratégica**

**Art. 112.-** Sin perjuicio de las demás previstas en cada contrato, serán causas de rescisión de los contratos de Asociación Estratégica, las siguientes:

- I. La cancelación, abandono o retraso en la ejecución de la obra, en los supuestos previstos en el propio contrato;
- II. La no prestación de los servicios contratados, su prestación en términos distintos a los pactados, o la suspensión de éstos por más de siete días naturales seguidos, sin causa justificada; y
- III. En caso de que el proyecto requiera autorizaciones para la prestación de los servicios, la revocación de éstas.

En todo caso, las controversias que surjan con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos se sujetarán a lo dispuesto por las leyes y normatividad vigente en el Distrito Federal, y a la jurisdicción y competencia de

los Tribunales Jurisdiccionales y/o Administrativos de la Ciudad de México, sin perjuicio de la facultad de las partes de pactar alguno de los mecanismos de resolución de controversias previsto en la presente Ley.

**Art. 113.-** A la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos de carácter público, incorporados a la infraestructura o indispensables para la prestación del servicio, pasarán al control y administración de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante. Los demás bienes necesarios para la prestación del servicio quedarán sujetos al régimen de dominio público del Distrito Federal, en los términos pactados en el contrato.

La transferencia de los inmuebles, bienes y derechos en términos del párrafo inmediato anterior no implicarán la afectación de los derechos adquiridos por terceros de buena fe, quienes los conservarán en todos sus términos y condiciones.

**Art. 114.-** La dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante tendrá opción de compra en relación con los demás bienes propiedad del desarrollador, que éste haya destinado a la prestación de los servicios contratados.

## Capítulo Décimo

### De la Supervisión de los Proyectos

**Art. 115.-** Corresponderá a la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal en ejercicio de sus atribuciones, supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos de asociaciones estratégicas, así como de los demás actos regulados por la presente Ley, se ajusten a lo dispuesto en esta misma Ley, salvo los aspectos exclusivamente de naturaleza técnica de los proyectos de Asociación Estratégica.

La supervisión de la prestación de los servicios y en su caso, de la ejecución de la obra y en general, del cumplimiento y desarrollo del proyecto de Asociación Estratégica, corresponderá exclusivamente a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante y a las demás autoridades que resulten competentes.

La supervisión de las autorizaciones para la ejecución de las obras, así como para la prestación de los servicios, corresponderá a las autoridades que las hayan otorgado.

**Art. 116.-** La supervisión de la prestación de los servicios, de la ejecución de la obra, así como del cumplimiento de las autorizaciones para el desarrollo del proyecto, se realizará conforme a las disposiciones que resulten aplicables, así como a lo pactado en el contrato celebrado.

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad competente podrá contratar con terceros, en términos del Art. 20 de esta Ley, servicios de control y supervisión de los proyectos de Asociación Estratégica, con cargo al sector privado.

**Art. 117.-** Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y desarrolladores conservarán toda la documentación e información electrónica comprobatoria de los actos y contratos materia de esta Ley, durante la vigencia del contrato y por un plazo adicional de 12 años, contados a partir de la fecha de terminación del propio contrato.

## Capítulo Undécimo

### De las Infracciones y Sanciones

**Art. 118.-** El incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, por parte de los servidores públicos, será sancionado por la Contraloría General conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y demás disposiciones que resulten aplicables.

La Contraloría vigilará los procesos de contratación materia de esta ley, en los términos de las facultades que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal y su respectivo Reglamento Interior. De la misma forma la Contaduría Mayor de la Asamblea Legislativa ejercerá sus atribuciones de auditoría y fiscalización en los términos que las disposiciones constitucionales y legales señalan.

**Art. 119.-** El incumplimiento de las obligaciones del contrato de Asociación Estratégica dará lugar a las penas convencionales pactadas en el propio contrato, las cuales podrán incluir reducciones en las contraprestaciones a favor del desarrollador.

En los supuestos de incumplimiento de las autorizaciones para el desarrollo de proyectos de Asociación Estratégica, se estará a las disposiciones que regulan tales instrumentos.

**Art. 120.-** Además de las sanciones que, en su caso, procedan conforme a las disposiciones aplicables, la Contraloría General podrá inhabilitar temporalmente para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por esta Ley, en la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal, así como en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal, a las personas que se encuentren en alguno de los supuestos siguientes:

I. Concursantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos, no formalicen el contrato que les haya sido adjudicado;

II. El desarrollador que no cumpla con sus obligaciones contractuales por causas imputables a él y que, como consecuencia, cause daños o perjuicios graves a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad de que se trate.

III. Personas físicas o morales -y administradores que representen a éstas- que proporcionen información falsa, o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación, en la celebración del contrato o durante su ejecución, o bien en la presentación o desahogo de una queja, en una audiencia de conciliación o de una inconformidad;

IV. Personas que contraten servicios de asesoría, consultoría o apoyo en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador de los servicios, a su vez, son recibidas por servidores públicos, por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación, y

V. Persona o personas, físicas o morales, que tengan el control de una persona moral que se encuentren en los supuestos previstos en las fracciones I, II y IV inmediatas anteriores.

Para estos efectos, se entenderá que una o varias personas, físicas o morales, tienen el control de una persona moral cuando estén en posibilidad de llevar a cabo cualquiera de los actos siguientes:

a. Imponer, directa o indirectamente, decisiones en las asambleas generales de accionistas, de socios u órganos equivalentes, o nombrar o destituir a la mayoría de los consejeros, administradores o sus equivalentes;

b. Mantener la titularidad de derechos que permitan, directa o indirectamente, ejercer el voto respecto de más del cincuenta por ciento del capital social, o

c. Dirigir, directa o indirectamente, la administración, la estrategia o las principales políticas de la persona moral, ya sea a través de la propiedad de valores, por contrato o de cualquier otra forma.

**Art. 121.-** La inhabilitación que la Contraloría General imponga en términos del Art. 131 de esta Ley no será menor a tres meses ni mayor a cinco años, plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la haga del conocimiento de las dependencias y entidades, mediante publicación de la circular respectiva en el Gaceta Oficial del Distrito Federal.

**Art. 122.-** Las dependencias, órganos desconcentrados o entidades, dentro de los diez días hábiles inmediatos siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de hechos que presumiblemente puedan dar lugar a una inhabilitación, remitirán a la Contraloría General la documentación comprobatoria de los mismos.

**Art. 123.-** Las responsabilidades administrativas a que se refiere el presente capítulo serán independientes de las de orden civil o penal que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.

## **Capítulo Duodécimo**

### **De las Controversias**

#### **Sección Primera**

##### **Comité de Expertos**

**Art. 124.-** En caso de divergencias de naturaleza técnica o económica, las partes del contrato de Asociación Estratégica tratarán de resolverlas de mutuo acuerdo y con apego al principio de buena fe.

La etapa de negociación y, en su caso, acuerdo sobre el particular tendrá un plazo que al efecto convengan las partes. En el evento de que las partes no lleguen a acuerdo en el plazo pactado y, en su caso, en su prórroga, podrán someter la divergencia a un comité integrado por tres expertos en la materia de que se trate, designados uno por cada parte y el tercero por estos últimos.

El comité conocerá de aquellas divergencias de naturaleza técnica o económica, sin poder conocer de cuestiones jurídicas.

**Art. 125.-** Dentro de los cinco días hábiles siguientes al vencimiento de los plazos citados en el Art. 124 inmediato anterior, la parte interesada notificará a su contraparte aviso que contendrá:

- I. La decisión de someter la divergencia al comité de expertos;
- II. El experto designado por su parte;
- III. La divergencia a resolver y una descripción de la misma, lo más amplia posible, con los hechos que hayan dado lugar a la misma;
- IV. Las pruebas con las que pretenda justificar su pretensión; y
- V. La propuesta para resolver la divergencia.

Dentro de los cinco días hábiles inmediatos siguientes a recibir la notificación anterior, la parte así notificada deberá contestar, con los mismos requisitos señalados en las fracciones II, IV y V anteriores.

**Art. 126.-** Los expertos designados por las partes contarán con dos días hábiles, a partir de que reciban los escritos de las partes, para designar al tercer experto e integrar el comité.

De no llegar a un acuerdo, se designará al tercero miembro del comité, mediante procedimiento imparcial, en un plazo no mayor a diez días hábiles.

**Art. 127.-** Integrado el comité, podrá allegarse los elementos de juicio que estime necesarios, a fin de analizar cada una de las posturas de las partes. De considerarlo

procedente, recibirá en audiencia conjunta a las partes. En todo caso, deberá emitir su dictamen en un plazo no mayor a sesenta días hábiles a partir de su constitución.

Si el dictamen es aprobado por unanimidad, será obligatorio para las partes. De lo contrario, quedarán a salvo los derechos de cada una de ellas.

## **Sección Segunda**

### **Procedimiento Arbitral y de Conciliación**

**Art. 128.-** Las partes de un contrato de Asociación Estratégica podrán pactar en el mismo la posibilidad de acudir ante la Contraloría General, a presentar una solicitud de conciliación por desavenencias derivadas del cumplimiento de dicho contrato, la cual se tramitará conforme al procedimiento de conciliación previsto en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

**Art. 129.-** Las partes de un contrato de Asociación Estratégica podrán convenir un procedimiento arbitral, de estricto derecho, para resolver las controversias que deriven sobre el cumplimiento del propio contrato en términos de lo dispuesto en el título cuarto del libro quinto del Código de Comercio.

El procedimiento arbitral podrá convenirse en el propio contrato o en convenio independiente. En todo caso, se ajustará a lo siguiente:

- I. Las leyes aplicables serán las Leyes Mexicanas;
- II. Se llevará en idioma Español; y
- III. El laudo será obligatorio y firme para ambas partes. En su caso, sólo procederá el juicio de amparo.

No podrá ser materia de arbitraje la revocación de las concesiones y autorizaciones en general, ni los actos de autoridad.

La solución de controversias relacionadas con la validez legal de cualquier acto administrativo sólo podrá dirimirse por los tribunales jurisdiccionales o administrativos competentes en el Distrito Federal

## **Sección Tercera**

### **Jurisdicción**

**Art. 130.-** Corresponde a los tribunales del Distrito Federal conocer de las controversias que se susciten de la interpretación o aplicación de esta Ley, así como de los actos que se celebren con fundamento en ella o en las disposiciones que de la misma emanen.



## **Sección Cuarta**

### **Disposiciones Comunes del Capítulo de Controversias**

**Art. 131.-** Para iniciar cualquier procedimiento administrativo o jurisdiccional, relativo a actos referidos a la presente Ley o a las disposiciones que de ella emanen, los particulares deberán otorgar garantía para cubrir las multas, daños y perjuicios que puedan llegar a originarse.

**Art. 132.-** La autoridad, jurisdiccional o administrativa, que conozca de una actuación notoriamente improcedente, frívola o como táctica meramente dilatoria, podrá imponer a quien lo promueva multa administrativa de quinientas y hasta dos mil veces el salario mínimo general diario para el Distrito Federal, elevado al mes, vigente en la fecha de interposición del recurso.

Asimismo, podrá condenar al responsable a pagar a la convocante y, en su caso, a los terceros afectados, los daños y perjuicios que tales conductas ocasionen, con independencia a las demás responsabilidades administrativas, civiles y penales a que haya lugar.

#### **Análisis Jurídico.**

##### **i. Análisis Económico.**

Tradicionalmente las instituciones gubernamentales se han dedicado a construir, mantener, rehabilitar la infraestructura física, llámese carreteras, puertos, aeropuertos y redes de telecomunicaciones y electricidad. Esto es de vital importancia para que la actividad económica se pueda realizar. De hecho, el gasto generalizado en inversión de infraestructura, solía ser una de las principales actividades del Estado. En las últimas tres décadas, sin embargo, el gasto en infraestructura ha disminuido proporcionalmente del Producto Interno Bruto a nivel mundial, siendo parte de una globalización enfocada a la desaceleración presupuestal en materia gubernamental. Tanto las causas como las consecuencias de dicha disminución.

##### **ii. Comentarios y observaciones a la Ley de Asociaciones Estratégicas.**

Al ver los resultados de la legislación en materia federal en relación con las Asociaciones Público-Privadas y que actualmente se puede observar su aplicación en los diversos proyectos que está llevando a cabo la Administración Pública

Federal bajo estos nuevos y útiles esquemas, las entidades federativas deben desarrollar la legislación necesaria para emplear estos nuevos modelos e impulsar el desarrollo estatal.

Al ser el Distrito Federal la entidad con mayor población y actividades económicas, capital del Estado Mexicano, que se encuentra entre las ciudades cosmopolitas y en aras de una adecuación y mejoramiento en infraestructura y servicios públicos que son demandados por sus habitantes para poder tener una calidad de vida adecuada a la situación actual del país, es necesario llevar a cabo diversos proyectos que beneficien a la Ciudad de México por lo que en este trabajo se propone una iniciativa de ley para el Distrito Federal en materia de Asociaciones Público-Privadas, tomando en consideración la normatividad vigente a fin de considerar todos los aspectos necesarios para desarrollar un conjunto de normas jurídicas eficientes para su aplicación en concreto y así estar en aptitud de impulsar al Distrito Federal.

**b. Propuesta de Ley de Asociaciones Estratégicas para el Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal.**

La presente iniciativa de ley contempla 12 capítulos, estructurados en diferentes secciones, y contiene 132 artículos, los cuales se analizarán a continuación:

**Capítulo Primero. Disposiciones preliminares (Arts. 1 al 10)**

La presente ley regula los esquemas para el desarrollo de proyectos estratégicos con el fin de promover el desarrollo integral de la Ciudad y sus habitantes.

Define los proyectos de Asociación Estratégica como aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual entre instancias del sector público y el sector privado y en su caso, con representantes de los sectores educativo, social y de la sociedad civil para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con el objeto de propiciar el desarrollo y aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en la Ciudad.

La presente definición engloba de manera integral la alianza entre el sector público y privado así como los sectores social y educativo importante para un desarrollo completo del Distrito Federal. Los proyectos de Asociación Estratégica deben estar plenamente justificados señalar el beneficio social que conllevara e indicar su ventaja financiera frente a otros instrumentos de financiamiento.

Por otra parte serán aplicables a los proyectos de Asociación Estratégica la Ley de Adquisiciones y la Ley de Obras Públicas ambas del Distrito Federal, sus reglamentos y disposiciones competentes.

Esta iniciativa contempla la posibilidad de realizar los proyectos de Asociación Estratégica bajo cualquier esquema de asociación para desarrollar proyectos en diversas materias tales como:

Proyectos de inversión productiva,

Investigación aplicada y/o,

Innovación tecnológica.

Para la producción, conducción y desarrollo de los proyectos de Asociación Estratégica de investigación aplicada y/o innovación tecnológica deberá ser congruente con el Programa de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal, por otra parte se podrán constituir los Fondos para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología previstos en la Ley del Instituto de Ciencia y Tecnología del Distrito Federal.

Por lo que respecta a los proyectos de inversión productiva, éstos se sujetarán a las disposiciones aplicables en la materia específica que comprendan y se podrán constituir los fideicomisos que se consideren convenientes.

Los proyectos de asociaciones estratégicas se realizaran entre el Gobierno del Distrito Federal, sus dependencias, órganos desconcentrados, entidades y:

Personas físicas o morales;

Fideicomisos nacionales;

Entidades federativas, municipios y los entes públicos de unas y otros con recursos del Gobierno del Distrito Federal, de conformidad con los convenios que al efecto se celebren;

Sociedades de inversión e instituciones de banca múltiple.

Órganos gubernamentales, organismos o instituciones internacionales en los términos de la normatividad de la materia.

La Secretaría de Finanzas y la Oficialía Mayor estarán facultadas para interpretar la presente Ley para efectos administrativos en sus respectivos ámbitos de competencia.

Supletoriamente serán aplicables a esta iniciativa de ley

La Ley de Obras Públicas del Distrito Federal;

La Ley de Adquisiciones del Distrito Federal;

La Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público del Distrito Federal;

La Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal;

El Código Civil para el Distrito Federal, y

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

El Jefe de Gobierno, dentro de sus responsabilidades, optará por la utilización de los esquemas de Asociación Estratégica siempre y cuando se trate de actividades cuya realización no este reservada al sector público y que permitan la participación de los sectores privado y en su caso, con representantes de los sectores educativo, social y de la sociedad civil.

Se prevé el acceso a la información por medio de páginas de internet con respecto a los proyectos de Asociación Estratégica por parte de las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y delegaciones que tengan a su cargo su desarrollo y ejecución.

El artículo 10 contempla diversas definiciones técnicas y jurídicas empleadas en la presente ley para su mejor comprensión. Entre las cuales se encuentra la creación de un nuevo concepto identificado como Zonas de Desarrollo Económico y Social.

## **Capítulo Segundo. De la preparación e inicio de los Proyectos (Arts. 11 al 27)**

Las modalidades que pueden adoptar los proyectos de asociaciones estratégicas:

Certificados de Inversión de Desarrollo Económico y Social:

Certificados de Capital de Desarrollo:

Contratos de Infraestructura;

Empresas de Capital Conjunto

Fideicomisos de Infraestructura y Bienes Raíces;

Franquicias Públicas

Modelo de Inversión para Servicios Públicos

Otorgamiento de concesión

Modelos Mixtos

Proyectos de Prestación de Servicios Inversos

Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

Los mecanismos de financiamiento propuestos en esta ley son:

## Vehículos de Capitalización

### Vehículos de Financiamiento Colectivo

En el artículo 13 se establecen los requisitos que se deben de cumplir a cada una de las modalidades de los esquemas de asociaciones estratégicas. Por lo que respecta a las concesiones otorgadas para la creación y desarrollo de asociaciones estratégicas tendrán una duración de hasta cuarenta años.

Para realizar proyectos de Asociación Estratégica se requiere la celebración de un contrato en el cual se establezcan los derechos y obligaciones del ente público contratante y los desarrolladores que presten los servicios, y cuando sea necesario el otorgamiento de uno o varios permisos, licencias, concesiones o autorizaciones para el uso y explotación de los bienes públicos, la prestación de los servicios respectivos, o ambos.

Se establecen mecanismos generales aplicables a todas las modalidades de asociaciones estratégica entre otros la contratación de seguros y garantías que para hacer frente a los riesgos que pudieran materializarse, los inversionistas proveedores o contratantes deben crear una persona moral o fideicomiso que se encargue de desarrollar administrar operar y mantener los proyectos del contrato de Asociación Estratégica, además en dichos contratos deberá determinarse un apartado que regule el esquema de Asociación Estratégica empleado.

Las entidades del sector público deberá determinar la viabilidad del proyecto de asociaciones estratégicas, considerando todos los aspectos necesarios para su aprobación y desarrollo. Información que estará disponible por los medios electrónicos determinados.

Asimismo deberá llevar se cabo el análisis sobre los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto. La dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad interesada aplicará los Lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio que al efecto se emita para evaluar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante esquemas de Asociación Estratégica.

Los proyectos de Asociación Estratégica serán preferentemente integrales, pero, cuando así resulte conveniente y necesario, podrán concursarse por etapas, si ello permite un avance más ordenado en su implementación.

Las dependencias y entidades podrán contratar servicios de asesoría externa y cualquier estudio, incluyendo el proyecto ejecutivo que se requiera para desarrollar los proyectos de Asociación Estratégica conforme a las disposiciones aplicables y cubriendo los gastos de dichas asesorías con sus respectivos presupuestos, cuidando la racionalidad y eficiencia del gasto.

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad presentará el proyecto de Asociación Estratégica con toda la información necesaria a la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal para autorizar la viabilidad del mismo. Podrá intervenir Consejo Económico y Social de la Ciudad de México.

El proyecto deberá ser congruente con los objetivos y estrategias del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal y con los programas sectoriales, institucionales o especiales de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad solicitante.

En relación con las autorizaciones previas necesarias para iniciar la ejecución de un proyecto de Asociación Estratégica, la autoridad competente deberá emitir contestación en un plazo de treinta días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la solicitud. En caso de no emitir la contestación, operará la afirmativa ficta;

La programación del gasto público que en su caso, sea necesario para el desarrollo de un proyecto de los previstos en la presente Ley, se ajustará a las disposiciones de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal, al Decreto de Presupuesto de Egresos y demás que resulten aplicables.

Los proyectos de Asociación Estratégica que se pretendan realizar, y los proyectos en proceso o en marcha que se pretendan incorporar a dicho esquema, serán analizados y autorizados por la Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal, a fin de determinar la prelación y su inclusión en un capítulo específico del proyecto de Presupuesto de Egresos, así como su orden de ejecución, considerando, la congruencia con el Programa General de Desarrollo así como con los programas que de éste derivan, de acuerdo a lo determinado por la dependencia, órgano desconcentrado o entidad correspondiente.

En el proyecto de decreto de Presupuesto de Egresos de cada ejercicio se deberá prever, en un capítulo por separado, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de Asociación Estratégica para que, en su caso dichos compromisos sean aprobados por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, lo anterior en los términos de la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del Distrito Federal.

Una vez que la Secretaría de Finanzas haya emitido la autorización de viabilidad presupuestal analizará el modelo de contrato de Asociación Estratégica, conforme a los requisitos establecidos en el artículo 26 de esta propuesta de ley.

La Secretaría de Finanzas otorgará la autorización del modelo de contrato, cuando a su juicio se cumpla con todos los requisitos solicitados. Dicha autorización será enviada a la dependencia, órgano desconcentrado o entidad solicitante.

Cuando por las condiciones especiales del proyecto se requiera la intervención de dos o más dependencias, órganos desconcentrados o entidades, se integrará una comisión interdependencial de asociaciones estratégica formada por las dependencias involucradas, la Secretaría de Finanzas y la Secretaría de Desarrollo Económico formarán parte de esta Comisión y serán las responsables de la planeación, programación y presupuestación del proyecto en su conjunto.

### **Capítulo Tercero. De las propuestas no solicitadas (Arts. 28 al 39)**

Cualquier interesado en realizar un proyecto de Asociación Estratégica podrá presentar su propuesta a la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad competente.

Los requisitos de las propuestas de proyectos de Asociación Estratégica son:

Se presenten acompañadas con el estudio preliminar de factibilidad.

Los proyectos se encuentren en los supuestos señalados en los acuerdos que, en su caso, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad competente haya expedido.

No se trate de proyectos previamente presentados y ya resueltos.

La dependencia o entidad pública tendrá un plazo de 2 meses para el análisis de la propuesta, plazo que será prorrogable por un mes más en relación a la complejidad del proyecto.

También se podrán solicitar al interesado aclaraciones o información adicional, no obstante la entidad pública podrá allegar información por sí misma.

Para la evaluación de la propuesta deberán considerarse, entre otros aspectos, que se refiera a un proyecto de interés público y rentabilidad social congruente con el Programa General de Desarrollo así como con los programas que de éste derivan que, en su caso, correspondan.

Transcurrido el plazo para evaluación de la propuesta y, en su caso, su prórroga, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad emitirá la opinión de viabilidad que corresponda, sobre la procedencia del proyecto y del concurso o bien sobre la adquisición o no de los estudios presentados. Opinión que será notificada al promotor y publicada en los medios electrónicos correspondientes.

Si el proyecto es procedente y la dependencia decide celebrar el concurso se deberá tomar en cuenta las siguientes disposiciones:

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante entregará al promotor del proyecto un certificado en el que se indicará el nombre del beneficiario, monto, plazo y demás condiciones para el reembolso de los gastos incurridos por los estudios realizados, para el evento de que el promotor no resulte ganador o no participe en el concurso. Este reembolso será con cargo al

adjudicatario del contrato, en los términos que se indiquen en las bases del concurso.

Contra entrega de este certificado, todos los derechos relativos a los estudios presentados pasarán al dominio de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante;

El promotor suscribirá declaración unilateral de voluntad, irrevocable,

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad podrá contratar con terceros, evaluación de los proyectos o la realización de estudios complementarios que se requieran para convocar al concurso;

La convocatoria al concurso se realizará siempre y cuando se hayan cumplido todos los requisitos establecidos en la presente iniciativa de ley.

Si el concurso no se convoca por causa imputable al promotor, éste perderá en favor de las dependencias, órganos desconcentrados o entidades convocantes todos sus derechos sobre los estudios presentados -incluso si el proyecto se concursó- y se hará efectiva la garantía de seriedad en los términos que determine la normatividad aplicable.

El promotor que presentó la propuesta con base en la cual se realiza el concurso, tendrá un premio en la evaluación de su oferta, que se establecerá en las bases y que no podrá exceder del equivalente a un diez por ciento en relación con los criterios señalados para adjudicar el contrato.

En el evento de que en el concurso sólo participe el promotor, podrá adjudicársele el proyecto, siempre que haya cumplido con todos los requisitos previstos en las bases del citado concurso, y;

En caso de que se declare desierto el concurso y que la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante decida no adquirir los derechos sobre los estudios presentados, se procederá a cancelar el certificado y a devolver al promotor los estudios que éste haya presentado.

Si el proyecto se considera procedente, pero la dependencia, órgano desconcentrado o entidad decide no celebrar el concurso, en su caso podrá ofrecer bajo su responsabilidad al promotor adquirir, previa autorización escrita e indelegable del titular de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad debidamente motivada y justificada, los estudios realizados, junto con los derechos de autor y de propiedad industrial correspondientes, mediante reembolso de todo o parte de los costos incurridos.

Si el proyecto no es procedente, por no ser de interés público, por razones presupuestarias o por cualquier otra razón, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad así lo comunicará al promotor.

Cuando se presenten dos o más propuestas en relación con un mismo proyecto y más de una se consideren viables, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad



resolverá en favor de la que represente mayores beneficios esperados y, en igualdad de condiciones, en favor de la primera presentada.

La opinión de viabilidad por la cual un proyecto se considere o no procedente, no representa un acto de autoridad y contra ella no procederá instancia ni medio de defensa alguno.

#### **Capítulo Cuarto. De la adjudicación de los proyectos (Arts. 40 al 67)**

Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades que pretendan el desarrollo de un proyecto de Asociación Estratégica convocarán a concurso, que deberá llevarse a cabo conforme a los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia, objetividad e imparcialidad, transparencia y publicidad.

En tales concursos se buscará adjudicar los proyectos en las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Los actos del concurso podrán realizarse a través de medios electrónicos, con tecnologías que resguarden la autenticidad, confidencialidad e inviolabilidad de la información.

En los concursos podrá participar toda persona, física o moral, nacional o extranjera, que cumpla los requisitos establecidos en la convocatoria, las bases del concurso, y en las disposiciones aplicables al proyecto de que se trate, con las excepciones siguientes:

Aquellas en las que algún servidor público que intervenga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios;

Las personas condenadas, mediante sentencia firme dentro de los tres años inmediatos anteriores a la fecha de la convocatoria, por incumplimiento de contratos celebrados con la Administración Pública local o federal;

Aquellas que, por causas imputables a ellas mismas, alguna dependencia, órgano desconcentrado o entidad les hubiere rescindido administrativamente un contrato, dentro del año calendario inmediato anterior a la convocatoria;

Las que por causas imputables a ellas mismas se encuentren en situación de mora en el cumplimiento de sus obligaciones en contratos celebrados con dependencias, órganos desconcentrados o entidades locales o federales o por imposibilidades de participar por adeudos fiscales, locales o federales;

Las que se encuentren inhabilitadas por la Contraloría General del Distrito Federal.

Las que contraten servicios de cualquier naturaleza, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son

recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación,

Las que hayan sido declaradas en concurso mercantil, ni las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de Ley.

Se establecerán observadores en los diferentes actos del concurso quienes no podrán intervenir en cualquier forma.

La convocatoria del concurso contendrá:

El nombre de la convocante, y la indicación de tratarse de un concurso y un proyecto de Asociación Estratégica, regidos por la presente Ley;

La descripción general del proyecto, tratándose de proyectos de prestación de servicios la indicación de los servicios a prestar y, en su caso, de la infraestructura a construir;

Las fechas previstas para el concurso, los plazos de la ejecución del proyecto, los plazos prestación de los servicios y, en su caso, de la ejecución de las obras de infraestructura; y

Los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán adquirir las bases del concurso;

La publicación de la convocatoria se realizará a través de la página de difusión electrónica de Internet de la entidad del sector público y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.

La adquisición de las bases será requisito indispensable para participar en el concurso. Conforme al artículo 46 de la iniciativa de ley se establecen los requisitos de las bases para el concurso.

Las garantías que, en su caso, los participantes deban otorgar no deberán exceder, en su monto conjunto, del equivalente al diez por ciento del valor estimado de las inversiones a realizar.

Las reglas de la convocatoria y las bases del concurso no son negociables, en su caso la entidad convocante es la única que puede realizar modificaciones.

Se deberá llevar a cabo un registro de los participantes así como realizar revisiones preliminares de toda la documentación para facilitar las etapas del concurso.

El plazo para la presentación de propuestas no podrá ser menor a veinte días hábiles, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

En la evaluación, podrán utilizarse mecanismos de puntos y porcentajes, criterios de costo-beneficio, o cualesquiera otros, siempre que sean claros, cuantificables y permitan una comparación objetiva e imparcial de las propuestas.

En ningún caso podrán suplirse las deficiencias sustanciales de las propuestas presentadas. La convocante de un proyecto de coinversión solicitará a la Comisión de Presupuestación Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal que evalúe los términos y condiciones bajo los cuales se habrá de ejecutar el proyecto. La solicitud deberá ser suscrita por el Titular de la dependencia, órgano desconcentrado, delegación o entidad convocante acompañada de la documentación correspondiente.

Hecha la evaluación de las propuestas, el proyecto se adjudicará al participante que haya presentado la propuesta solvente, por cumplir los requisitos legales, técnicos y económicos, conforme a los criterios establecidos en las bases del concurso y que por tanto, garantiza su cumplimiento.

Si resultare que dos o más propuestas son solventes por satisfacer los requisitos solicitados, el proyecto se adjudicará a la propuesta que asegure las mejores condiciones económicas y sociales para el Distrito Federal, conforme a lo previsto en los propios criterios de evaluación señalados en las bases del concurso.

Si persiste la igualdad de condiciones, la convocante optará por el proyecto que ofrezca mayor empleo nacional, utilización de bienes o servicios de procedencia nacional y los propios de la región de que se trate.

La convocante elaborará un dictamen que servirá de base para el fallo, en el que se hará constar el análisis de las propuestas, las razones para admitirlas o desecharlas, la comparación de las mismas, y los elementos por los cuales la propuesta ganadora es la que ofrece las mejores condiciones para el Distrito Federal.

Serán causas de descalificación, además de las que se indiquen en las bases:

El incumplimiento de alguno de los requisitos establecidos en las bases,

Las que hayan utilizado información privilegiada

Si iniciado el concurso sobreviene una causa de inhabilitación

Si alguno de los participantes acuerda con otro u otros elevar el costo de los trabajos, o cualquier otro acuerdo que tenga como fin obtener una ventaja indebida sobre los demás participantes.

La convocante podrá cancelar un concurso:

Por caso fortuito o fuerza mayor;

Cuando se modifiquen sustancialmente las condiciones para el desarrollo del proyecto;

Cuando se extinga la necesidad de ejecutarlo, o

Cuando se presenten circunstancias que, de continuarse con el procedimiento, pudieren ocasionar un daño o perjuicio a la propia convocante.

Salvo el caso fortuito o fuerza mayor, la convocante no será responsable de los gastos en que hubieren incurrido los concursantes, ni tendrá obligación de otorgar indemnización alguna.

Contra el fallo que adjudique el concurso procederá el recurso administrativo de inconformidad previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.

Contra las demás resoluciones de la convocante emitidas durante el concurso no procederá instancia ni medio ordinario de defensa alguno y, en caso de alguna irregularidad en tales resoluciones, ésta podrá ser combatida con motivo del fallo. La formalización del contrato de Asociación Estratégica se efectuará en los plazos que las bases del concurso señalen.

Los medios de defensa, ordinarios o extraordinarios, mediante los cuales se pretenda impugnar el fallo, solamente suspenderán el concurso o la obra en curso, previa garantía, y cuando lo solicite el agraviado y que no cause perjuicios a terceros o no contravenga disposiciones de orden público.

Si realizado el concurso la dependencia, órgano desconcentrado o entidad convocante decide no firmar el contrato respectivo cubrirá, a solicitud escrita del ganador, los gastos no recuperables en que éste hubiere incurrido.

Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades, bajo su responsabilidad, podrán adjudicar proyectos de Asociación Estratégica, sin sujetarse al procedimiento de concurso a que se refiere el presente capítulo, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando:

No existan opciones suficientes de desarrollo de infraestructura o equipamiento, o bien, que en el mercado sólo exista un posible oferente, o se trate de una persona que posea la titularidad exclusiva de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos;

Su contratación mediante concurso ponga en riesgo la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia;

Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificables y comprobables;

Se haya rescindido un proyecto adjudicado a través de concurso, antes de su inicio, en cuyo caso el proyecto podrá adjudicarse al concursante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con la propuesta inicialmente ganadora no sea superior al diez por ciento. Tratándose de concursos con puntos y porcentajes para la evaluación, se podrá adjudicar a la propuesta que siga en calificación a la del ganador;

Se trate de la sustitución de un desarrollador por causas de terminación anticipada o rescisión de un proyecto de Asociación Estratégica en marcha; y

Se trate de un proyecto que contemple la transferencia y desarrollo de tecnología, a fin de aplicar las innovaciones tecnológicas en la infraestructura de la Ciudad.

Se trate de proyectos estratégicos para el desarrollo para las Zonas de Desarrollo Económico y Social del Distrito Federal.

No procederá la adjudicación directa tratándose de proyectos no solicitados a que se refiere el capítulo tercero de la presente Ley.

#### **Capítulo Quinto. De los bienes necesarios para los proyectos (Arts. 68 al 75)**

La responsabilidad de adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para la ejecución de un proyecto de Asociación Estratégica podrá recaer en la convocante, en el desarrollador o en ambos, según se señale en las bases del concurso y se convenga en el contrato respectivo. En todo caso, las bases siempre deberán considerar los montos necesarios para cubrir la adquisición de los inmuebles, bienes y derechos necesarios, cuidando que no se generen ventajas indebidas a los desarrolladores que puedan ser previamente propietarios de los inmuebles destinados a la ejecución del proyecto.

La adquisición de tales inmuebles, bienes y derechos se podrá hacer a través de la vía convencional o cuando proceda, mediante expropiación.

Se solicitará avalúo de los bienes inmuebles a la Dirección de Avalúos de la Oficialía Mayor del Distrito Federal.

Por excepción, La dependencia, órgano desconcentrado o entidad responsable podrá adquirir los inmuebles, bienes y derechos necesarios para el proyecto aprobado, por la vía convencional con el o los legítimos titulares.

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad responsable llevará un expediente de las negociaciones de cada proyecto, en el que consten los avalúos y documentos relativos a las mismas.

Quienes enajenen los inmuebles, bienes y derechos conforme a los procedimientos de negociación establecidos, quedarán obligados al saneamiento para el caso de evicción, independientemente de que se señale o no en los documentos correspondientes.

#### **Capítulo Sexto. De las Asociaciones Estratégicas (Arts. 76 al 92)**

Cuando en un proyecto de Asociación Estratégica el uso de bienes públicos o la prestación de los servicios por parte del o de los desarrolladores requieran de permisos, concesiones u otras autorizaciones, éstos se otorgarán conforme a las disposiciones que los regulen.

Las concesiones, permisos administrativos y autorizaciones antes citadas que, en su caso, sea necesario otorgar, contendrán únicamente las condiciones que, conforme a las disposiciones que las regulan, permitan al desarrollador el uso de los bienes o la prestación de los servicios del proyecto.

Los demás términos y condiciones que regulen la relación del desarrollador con la dependencia, órgano desconcentrado o entidad serán objeto del contrato de Asociación Estratégica.

Los derechos de los desarrolladores, derivados de la o las concesiones, permisos y autorizaciones para la prestación de los servicios no podrán cederse, darse en garantía o afectarse de manera alguna, salvo cuando se cedan, den en garantía o afecten los derechos del contrato correspondiente y previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad que los haya otorgado.

En caso de que se modifique el contrato de Asociación Estratégica se deberá revisar la concesión, permiso o autorización otorgados y en su caso realizarse los ajustes pertinentes.

El objeto social de las personas morales que pretendan celebrar un contrato de Asociación Estratégica podrá incluir la participación en el concurso correspondiente. Las bases del concurso señalarán el capital mínimo sin derecho a retiro, limitaciones estatutarias y demás requisitos que la sociedad o fideicomiso deberá cumplir.

El contrato de Asociación Estratégica deberá contener, como mínimo:

Nombre, datos de identificación y capacidad jurídica de las partes;

Personalidad de los representantes legales de las partes;

El objeto del contrato;

Los derechos y obligaciones de las partes;

Las características, especificaciones, estándares técnicos, niveles de desempeño y calidad para la ejecución de la obra y prestación de los servicios;

La relación de los inmuebles, bienes y derechos afectos al proyecto y su destino a la terminación del contrato, de conformidad con lo señalado en el Art. 124 de esta Ley y la obligación de mantener dicha relación actualizada;

El régimen financiero del proyecto, en su caso, con las contraprestaciones a favor del desarrollador;

La mención de que los inmuebles, bienes y derechos del proyecto sólo podrán ser afectados en términos del Art. 95 siguiente;

Los términos y condiciones conforme a los cuales el desarrollador deberá pactar con sus respectivos acreedores, en caso de incumplimiento frente a éstos, la transferencia temporal del control de la propia sociedad desarrolladora a los

acreedores de ésta, previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante;

El régimen de distribución de riesgos, técnicos, de ejecución de la obra, financieros, por caso fortuito o fuerza mayor y de cualquier otra naturaleza, entre las partes, que en todo caso deberá ser equilibrado. Las dependencias, órganos desconcentrados y entidades no podrán garantizar a los desarrolladores ningún pago por concepto de riesgos distintos de los establecidos en el contrato o bien establecidos por mecanismos diferentes de los señalados por esta Ley;

El plazo para el inicio y terminación de la obra, para el inicio en la prestación de los servicios, así como el plazo de vigencia del contrato y, en su caso, el régimen para prorrogarlos;

La indicación de las autorizaciones para el desarrollo del proyecto;

Los supuestos de rescisión y terminación anticipada del contrato, de sus efectos, así como los términos y condiciones para llevarlas a cabo;

El régimen de penas convencionales y de sanciones por incumplimiento de las obligaciones de las partes;

Los procedimientos de solución de controversias.

Para efectos de la presente Ley, el contrato y sus anexos son los instrumentos que vinculan a las partes en sus derechos y obligaciones. Las estipulaciones del contrato no deberán contravenir los términos y condiciones de las bases del concurso y los señalados en las juntas de aclaraciones.

El objeto del contrato de Asociación Estratégica tendrá por objeto:

La prestación de los servicios que el proyecto implique, en su caso;

En su caso, la ejecución de la obra de infraestructura necesaria para la prestación de los servicios citados.

Tratándose de proyectos de coinversión establecer la asociación del sector público y privado, así como los derechos y obligaciones de cada parte.

Se establecen los derechos y obligaciones del desarrollador de manera enunciativa, en virtud de que también se debe tomar en cuenta la legislación aplicable al esquema de proyecto y su objeto que se va a desarrollar, así como a las bases y convocatoria del concurso.

El desarrollador será responsable de aportar los recursos para la ejecución de la obra y la prestación de los servicios.

A los inmuebles, bienes y derechos del dominio público de un proyecto de Asociación Estratégica les será aplicable la Ley del Régimen Patrimonial y del Servicio Público y demás disposiciones respectivas.

Los demás inmuebles, bienes y derechos incorporados a la infraestructura, o necesarios para la prestación de los servicios del proyecto, no podrán ser enajenados, hipotecados gravados o de cualquier manera afectarse, sin previa autorización expresa y por escrito de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante, la cual no podrá negarse salvo por causa justificada.

Los plazos de los contratos, con sus prórrogas, no deberán exceder, en su conjunto, cuarenta años.

Se establece el monto de las garantías que deberán estipularse en los contratos de asociaciones estratégicas.

En caso de que así lo permita la rentabilidad del proyecto y según se haya establecido en los criterios de selección del concurso y en el contrato respectivo, la dependencia contratante podrá exigir al desarrollador, con independencia de lo que señalen otras disposiciones aplicables, alguna o algunas de las prestaciones de reembolso del valor de los inmuebles o por concepto de remanentes o pago de derechos por la supervisión y vigilancia de la ejecución de la obra

Se deberá considerar en el contrato de Asociación Estratégica un estudio de riesgos coberturas e indemnizaciones mediante una empresa especializada en ese aspecto para determinar los seguros y garantías necesarias para la elaboración y ejecución del proyecto.

Se contempla la subcontratación de la ejecución de la obra o de la prestación de los servicios la cual sólo podrá realizarse en los términos y condiciones establecidos en las bases del concurso y expresamente pactados por las partes y previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante. En todo caso, el desarrollador será el único responsable ante la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante.

Los derechos del desarrollador, derivados del contrato de Asociación Estratégica, podrán darse en garantía a favor de terceros, o afectarse de cualquier manera, en los términos y condiciones que el propio contrato señale y previa autorización de la dependencia.

El desarrollador podrá ceder los derechos del contrato, total o parcialmente, previa autorización de la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante, bajo los términos y condiciones estipulados en el propio contrato.

### **Capítulo Séptimo. De la ejecución de los proyectos (Arts. 93 al 105)**

En los proyectos de Asociación Estratégica, el desarrollador será responsable de la prestación de los servicios con los niveles de desempeño pactados y, en su caso, de la construcción, equipamiento, mantenimiento, conservación y reparación – menores y mayores-, de la infraestructura, necesarios para la prestación de los citados servicios, todo lo anterior previsto en el contrato de Asociación Estratégica.



Además se deben observar las disposiciones de protección ambiental, preservación y conservación del equilibrio ecológico, asentamientos humanos, desarrollo urbano y demás aplicables, en el Distrito Federal.

En consecuencia, no estarán sujetos a la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal y la Ley de Adquisiciones para el Distrito Federal ni a las disposiciones que de ellas emanan, las obras y servicios que realicen los particulares para cumplir con sus obligaciones en un proyecto de Asociación Estratégica.

El desarrollador deberá prestar los servicios de manera continua, uniforme y regular, en condiciones que impidan cualquier trato discriminatorio.

La prestación de los servicios comenzará previa autorización de la dependencia del sector público la cual realizara una verificación técnica de las instalaciones.

Se establece que los riesgos de operación, prestación de los servicios y, en su caso, de construcción de la infraestructura y financiamiento del proyecto, serán asumidos por el desarrollador.

En el contrato de asociaciones estratégicas podrá estipularse que las obras de infraestructura podrán incluir instalaciones para la realización de actividades complementarias, comerciales o de otra naturaleza, que resulten convenientes para los usuarios de los servicios, y sean compatibles y susceptibles de aprovechamiento diferenciado del servicio principal, señalando los términos y condiciones de para su ejecución y utilización.

Si los derechos derivados del contrato de Asociación Estratégica y, en su caso, de las autorizaciones, concesiones o permisos para la prestación de los servicios, o bien los inmuebles, bienes y derechos incorporados a la infraestructura o destinados a la prestación de servicios, no considerados públicos, fueran dados en garantía o afectados de cualquier manera, y dichas garantías o afectaciones se hicieren efectivas, los titulares de las mismas sólo tendrán derecho a los flujos generados por el proyecto, después de deducir los gastos y gravámenes fiscales de los mismos.

Se prevé la situación en caso de concurso mercantil de desarrollador interviniendo la autoridad competente en el caso en concreto para que no afecte la operación de la obra o prestación de servicios.

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante podrá intervenir en la preparación, ejecución de la obra, prestación de los servicios, o en cualquier otra etapa del desarrollo de un proyecto de Asociación Estratégica, cuando a su juicio el desarrollador incumpla sus obligaciones, por causas imputables a éste, y ponga en peligro grave el desarrollo mismo del proyecto.

La intervención no afectará los derechos adquiridos por terceros de buena fe relacionados con el proyecto.

La intervención tendrá la duración que la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante determine, sin que el plazo original y, en su caso, prórroga o prórrogas, puedan exceder, en su conjunto, de tres años.

El desarrollador podrá solicitar la terminación de la intervención, cuando demuestre que las causas que la originaron quedaron solucionadas y que, en adelante, está en posibilidades de cumplir con las obligaciones a su cargo.

Si transcurrido el plazo de la intervención, el desarrollador no está en condiciones de continuar con sus obligaciones, la dependencia, órgano desconcentrado entidad contratante procederá a la rescisión del contrato y, en su caso, a la revocación de las autorizaciones, concesiones o permisos para el desarrollo del proyecto o, cuando así proceda, a solicitar su revocación a la autoridad que las haya otorgado.

En estos casos, la dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante podrá encargarse directamente de la ejecución de la obra y prestación de los servicios, o bien contratar a un nuevo desarrollador mediante concurso.

## **Capítulo Octavo. De la Modificación y prórroga de los proyectos (Arts. 106 al 110)**

Se podrán realizar modificaciones al proyecto de Asociación Estratégica cuando las mismas se traten de:

Mejorar las características de la infraestructura, que podrán incluir obras adicionales;

Incrementar los servicios o su nivel de desempeño;

Atender aspectos relacionados con la protección del medio ambiente, así como la preservación y conservación de los recursos naturales;

Ajustar el alcance de los proyectos por causas supervenientes no previsibles al realizarse la preparación y adjudicación del proyecto; o

Restablecer el equilibrio económico del proyecto, en los supuestos del Art. 121 de la presente Ley.

Ninguna modificación deberá implicar transferencia de riesgos, de una de las partes a la otra, en términos distintos a los pactados en el contrato original.

Las modificaciones que se realicen al contrato de Asociación Estratégica en los demás documentos necesarios para su ejecución como son los permisos autorizaciones o concesiones deberá realizarse la adecuación pertinente.

La ley prevé que también se pueden realizar revisiones al contrato con objeto de restablecer el equilibrio económico del proyecto, cuando, derivado de un acto administrativo, legislativo o jurisdiccional, de autoridad competente, aumente sustancialmente el costo de ejecución del proyecto, o se reduzcan, también sustancialmente, los beneficios a su favor.

La revisión y, en su caso, los ajustes al contrato sólo procederán si el acto de autoridad:

Tiene lugar con posterioridad a la fecha de presentación de las posturas económicas en el concurso;

No haya sido posible preverlo al realizarse la preparación y adjudicación del proyecto; y

Represente un cambio a las disposiciones aplicables al desarrollo del proyecto.

De igual manera, procederá la revisión del contrato cuando sobrevenga un desequilibrio económico del mismo, que implique un rendimiento para el desarrollador mayor al previsto en su propuesta económica y en el propio contrato.

Previo al vencimiento de la vigencia original del contrato, las partes podrán acordar prórrogas y, en su caso, revisar las condiciones del contrato.

En dicho plazo también podrán solicitarse las prórrogas a las autorizaciones para la prestación de los servicios relativos al proyecto de Asociación Estratégica independientemente de lo que señalen las disposiciones que los regulen.

#### **Capítulo Noveno. De la terminación de la Asociación Estratégica (Arts 111 al 113)**

Las causas de rescisión del contrato de Asociación Estratégica pueden ser:

La cancelación, abandono o retraso en la ejecución de la obra, en los supuestos previstos en el propio contrato;

La no prestación de los servicios contratados, su prestación en términos distintos a los pactados, o la suspensión de éstos por más de siete días naturales seguidos, sin causa justificada; y

En caso de que el proyecto requiera autorizaciones para la prestación de los servicios, la revocación de éstas.

En todo caso, las controversias que surjan con motivo de la interpretación y cumplimiento de los contratos se sujetarán a lo dispuesto por las leyes y normatividad vigente en el Distrito Federal, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales Jurisdiccionales y/o Administrativos de la Ciudad de México, sin perjuicio de la facultad de las partes de pactar alguno de los mecanismos de resolución de controversias previsto en la presente Ley.

A la terminación del contrato, los inmuebles, bienes y derechos de carácter público, incorporados a la infraestructura o indispensables para la prestación del servicio, pasarán al control y administración de la dependencia.

La dependencia, órgano desconcentrado o entidad contratante tendrá opción de compra en relación con los demás bienes propiedad del desarrollador, que éste haya destinado a la prestación de los servicios contratados.

#### **Capítulo Décimo. De la supervisión de los proyectos (Arts. 114 al 116)**

La Comisión de Presupuestación, Evaluación del Gasto Público y Recursos de Financiamiento del Distrito Federal será la encargada de supervisar que la preparación, inicio y adjudicación de los proyectos de asociaciones estratégicas, se encuentre acorde a la presente iniciativa de ley y demás legislación aplicable.

La supervisión de la prestación de los servicios y en su caso, de la ejecución de la obra y en general, del cumplimiento y desarrollo del proyecto de Asociación Estratégica, corresponderá exclusivamente a la dependencia contratante y a las demás autoridades que resulten competentes.

Y por lo que respecta a la supervisión de las autorizaciones para la ejecución de las obras, así como para la prestación de los servicios, corresponderá a las autoridades que las hayan otorgado.

Se podrán contratar servicios de supervisión y control con cargo al sector privado.

Las dependencias, órganos desconcentrados, entidades y desarrolladores conservarán toda la documentación e información electrónica comprobatoria de los actos y contratos materia de esta Ley, durante la vigencia del contrato y por un plazo adicional de 12 años, contados a partir de la fecha de terminación del propio contrato.

#### **Capítulo Undécimo. De las infracciones y sanciones (Arts. 117 al 122)**

El incumplimiento a las disposiciones de la presente Ley, por parte de los servidores públicos, será sancionado por la Contraloría General conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y demás disposiciones que resulten aplicables.

El incumplimiento de las obligaciones del contrato de Asociación Estratégica dará lugar a las penas convencionales pactadas en el propio contrato.

También se establece como sanción la inhabilitación temporal a:

Los concursantes cuando no formalicen el contrato que les haya sido adjudicado;

Desarrollador que no cumpla con sus obligaciones por causas imputables a él y que cause daños o perjuicios graves a la dependencia;

Las personas físicas o morales y sus administradores que proporcionen información falsa o que actúen con dolo en el procedimiento de contratación;

Personas que contraten servicios de asesoría consultoría o apoyo en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador de los servicios, a su vez, son recibidas por servidores públicos, por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación, y

Persona o personas, físicas o morales, que tengan el control de una persona moral.

Las dependencias, órganos desconcentrados o entidades, dentro de los diez días hábiles inmediatos siguientes a la fecha en que tengan conocimiento de hechos que presumiblemente puedan dar lugar a una inhabilitación, remitirán a la Contraloría General la documentación comprobatoria de los mismos.

Las responsabilidades administrativas a que se refiere el presente capítulo serán independientes de las de orden civil o penal que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.

### **Capítulo Duodécimo. De las controversias (Arts. 123 al 131)**

Cuando acontecieren conflictos o diferencias de naturaleza económica o técnica en un proyecto de Asociación Estratégica, las partes tratarán de arreglar dichas diferencias, sin embargo, al no existir un conceso podrán recurrir a la integración de un comité de expertos integrado uno por cada parte y el tercero por estos últimos, dicho comité no conocerá de aspectos jurídicos.

Se establece el procedimiento para instaurar dicho comité de expertos conforme a los artículos 124 y 125 del presente proyecto de ley.

Integrado el comité, podrá allegarse los elementos de juicio que estime necesarios, a fin de analizar cada una de las posturas de las partes. De considerarlo procedente, recibirá en audiencia conjunta a las partes. En todo caso, deberá emitir su dictamen en un plazo no mayor a sesenta días hábiles a partir de su constitución.

Si el dictamen es aprobado por unanimidad, será obligatorio para las partes. De lo contrario, quedarán a salvo los derechos de cada una de ellas.

Por otra parte dentro del contrato de Asociación Estratégica se podrá pactar un procedimiento de conciliación el cual será llevado ante la Contraloría General, dichos procedimiento de conciliación será tramitado conforme a lo previsto en la Ley de Obras Públicas del Distrito Federal.

Asimismo también podrán estipular un procedimiento arbitral de estricto derecho para resolver las controversias que deriven sobre el cumplimiento del propio contrato en términos de lo dispuesto en el Código de Comercio.

No podrá ser materia de arbitraje la revocación de las concesiones y autorizaciones en general, ni los actos de autoridad.

La solución de controversias relacionadas con la validez legal de cualquier acto administrativo sólo podrá dirimirse por los tribunales jurisdiccionales o administrativos competentes en el Distrito Federal.

Y por lo que respecta a la jurisdicción para la interpretación o aplicación del presente proyecto de ley o de los actos que se celebren con fundamento en ella serán competentes los tribunales del Distrito Federal.

Ahora bien para poder iniciar cualquier procedimiento administrativo o jurisdiccional, relativo a actos referidos a la presente iniciativa de ley o a las disposiciones que de ella emanen, los particulares deberán otorgar garantía para cubrir las multas, daños y perjuicios que puedan llegar a originarse.

También se prevé la imposición de multas en caso de que se realicen actuaciones frívolas o dilatorias asimismo, podrá condenar al responsable a pagar a la convocante y, en su caso, a los terceros afectados, los daños y perjuicios que tales conductas ocasionen, con independencia a las demás responsabilidades administrativas, civiles y penales que puedan surgir.

### **2.3 Análisis de la Propuesta de Ley de Asociaciones Estratégicas respecto a las buenas prácticas regulatorias en la implementación de esquemas APP y el derecho a hacer ciudad mediante consultas públicas vinculantes.**

En el caso de México, el esquema de Asociaciones Público-Privadas (APP) ya se encuentra suficientemente afianzado a nivel federal, más si se considera el desarrollo y la implementación de la Ley de Asociaciones Público-Privadas. Sin embargo, a nivel estatal la implementación de esquemas de APP viables requiere esfuerzos sustanciales para fortalecer el marco legal y regulatorio local, así como también para mejorar su capacidad institucional y técnica. La necesidad de un marco legal sólido a nivel estatal se ve acentuada por el hecho de que los gobiernos subnacionales en cuestión poseen una calidad crediticia por debajo de la correspondiente a la Federación, y que actualmente equivale a BBB+ internacional en moneda local y a AAA a nivel nacional. Esto implica que, con el objeto de facilitar su capacidad para atraer inversión privada por encima de sus correspondientes calificaciones crediticias (que en la mayoría de los casos son sólidas) y permitir la realización de políticas de APP a un costo atractivo, los estados mexicanos se ven obligados a establecer marcos legales robustos y adecuados para la implementación de esquemas de APP. Entre los puntos clave que un marco legal y regulatorio apropiado a nivel subnacional debería comprender cabe mencionar el propiciar y establecer una asignación eficiente de los riesgos que cada una de las partes puede asumir, así como también garantizar que el pago del servicio en efecto se realice, siempre y cuando que el agente privado cumpla con lo establecido en el contrato de prestación de servicios respectivo.<sup>56</sup>

La propuesta de Ley de Asociaciones Estratégicas para el Distrito Federal, tiene como objetivo primordial elevar la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de México creando una nueva etapa de desarrollo, basada en una nueva cultura de compromiso compartido que requiere la implementación de un nuevo modelo económico innovador que promueva el desarrollo integral de la misma.

Transitar del modelo de libre mercado basado en el crecimiento macroeconómico, que ha demostrado ser insuficiente para hacer frente a los retos que actualmente enfrenta la Ciudad de México, a un Modelo Económico Progresista en el que interactúen los cuatro motores sociales a saber, el Gobierno, la ciudadanía, la academia y la iniciativa privada, un modelo incluyente y versátil.

---

<sup>56</sup> *Ídem.*

Este nuevo modelo será capaz de resolver las dinámicas sociales, ponderando la movilidad urbana, generando cambios demográficos atendiendo las demandas locales frente a los detonadores globales, traduciéndose necesariamente en bienestar social con equidad para toda la sociedad.

Con la nueva Ley de Asociaciones Estratégicas para el Distrito Federal se establecerán sectores estratégicos con sus respectivas vocaciones productivas, lo que favorecerá su desarrollo integral, establecerá mecanismos que permitan llevarlos a la práctica y contará con instrumentos para medir sus resultados, además contará con instrumentos jurídicos que otorguen certeza y certidumbre a la inversión nacional y extranjera.

**Zonas de Desarrollo Económico y Social:** Demarcaciones territoriales establecidas por el Gobierno del Distrito Federal en conjunto con las Delegaciones sujetas a una vocación económica y social atrayendo a dichos espacios, la participación de todos los sujetos mencionados en el artículo cuarto de la presente ley a través de instrumentos económico-financieros, simplificación y competitividad administrativa así como motivadores de carácter social, a efecto de responder al desarrollo sustentable de la Ciudad así como del bienestar integral de sus ciudadanos utilizando y respondiendo para ello a las dinámicas económicas nacionales e internacionales.

Estarán alineadas con las vocaciones productivas que contemplan y constituyen el eje de cooperación entre el Gobierno, la Academia, la Iniciativa Privada y la Ciudadanía, transforman los factores productivos pasando del empleo a emprendimientos y capital humano, los flujos financieros en inversión directa y generando transferencia de tecnología.

Pasar del Modelo Maquilador que impera en el país a un nuevo modelo industrial de nueva generación, basado en la especialización del conocimiento como fuente generadora de riqueza, en lugar de la manufactura de productos.

Entre sus principales objetivos tenemos los siguientes:

- ✓ Generar el posicionamiento de la Ciudad de México como marca global por sus logros y desarrollo local, atrayendo capitales de inversión y logrando mejores condiciones urbanas para sus habitantes.
- ✓ Desarrollar y elevar el valor del patrimonio público que se encuentra subexplotado, potenciando además de concesiones, los intangibles demás derechos no explotados en la actualidad.



- ✓ Ampliar y elevar la calidad de vida y prosperidad de sus habitantes, a través del desarrollo de las tradiciones y cultura de sus barrios.
- ✓ Generar empleos y capacitación técnica.
- ✓ Desarrollar el turismo como una herramienta de potencial económico, social y tecnológico de última generación.

Mediante el artículo 17 fracción X de La Ley propuesta, busca garantizar la participación ciudadana mediante los diferentes mecanismos e instrumentos que en ella se asientan propuestos como Asociaciones Estratégicas con el objetivo fundamental de dar acceso a la ciudadanía a “hacer ciudad” y que mediante los proyectos que se desarrollen sean sometidos a la consulta de la ciudadanía mediante consultas públicas vinculantes de residentes y terceros interesados especialmente para el desarrollo de proyectos de infraestructura, para el levantamiento de necesidades de equipamientos públicos y para dar procedencia a los proyectos de obra pública.

El término “Hacer Ciudad” apareció en 1968 cuando el francés Henri Lefebvre escribió su libro “El derecho a la ciudad” considerando el impacto negativo por el desarrollo inmobiliario sufrido por las ciudades en los países de economía capitalista, con la mercantilización del desarrollo inmobiliario.

La tesis de Lefebvre parte de una propuesta política para reivindicar la posibilidad que la gente volviera a ser dueña de la ciudad. Frente a los efectos causados por la privatización de los espacios públicos, la gentrificación pero sobre todo el desarrollo inmobiliario sin planeación participativa, se propone una nueva perspectiva política denominada derecho a la ciudad que consiste en “rescatar al hombre como elemento principal, protagonista de la ciudad que él mismo ha construido”. El derecho a la ciudad constituye restaurar el sentido la construcción de acuerdos colectivos y vinculantes del desarrollo urbano.

Por lo tanto, el derecho a hacer ciudad constituye la filosofía para que la ciudadanía tenga el pleno derecho de participación y gestión democrática en el desarrollo de procesos de planeación urbana y de desarrollo de obra pública.

Un paso fundamental en la construcción del derecho a la ciudad ha sido la elaboración de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad articulada por Habitat International Coalition (HIC).

El proceso que dio pie a esta iniciativa se inició dentro de las actividades preparatorias de la II Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente que bajo el título « Cumbre de la Tierra” se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en 1992.

Inspirada en esos principios, a continuación se presenta una propuesta de acupuntura urbana con participación ciudadana para que la ciudadanía participe en la transformación de predios subutilizados para generar infraestructura social proponiendo proyectos de mejora urbana.

### **2.3.1 Programa de Incorporación Temporal de Bienes para el Desarrollo de Infraestructura Social.**

Una propuesta de cómo llevar a cabo asociaciones estratégicas que persigan un beneficio social importante a la población para materializar el Derecho a Hacer Ciudad, es el Programa de Incorporación Temporal de Bienes para el Desarrollo de Infraestructura Social, el cual busca ser una herramienta de desarrollo de infraestructura y acupuntura urbana y planificación participativa, que evita grandes proyectos de renovación urbana en favor de un enfoque de Desarrollo de Infraestructura Social y Mejoramiento Urbano más local y colectivo que, en una época de presupuesto público y recursos limitados, promueve un desarrollo urbano sostenible y democrático. Su objetivo es convertir las mejores propuestas ciudadanas en Proyectos Públicos, buscando la participación ciudadana de manera activa en la ubicación de espacios abandonados o subutilizados, mediante la creación de una Red de Promotores Ciudadanos para el Desarrollo de Infraestructura Social.

Ésta persigue promover y consolidar asociaciones estratégicas para desarrollar proyectos cuya meta sea el mejoramiento de espacios públicos o privados subutilizados, con inversión de la ciudadanía y que sean congruentes con los objetivos y metas del sector público en temas de infraestructura social, movilidad y desarrollo sustentable, etc.; lo anterior con el fin de potenciar el valor, uso, aprovechamiento y desarrollo del patrimonio del sector público, en beneficio de la población a la cual atiende.

Su meta ulterior es proveer a los habitantes de las ciudades, regiones o países de mejor infraestructura y servicios en un menor plazo, a un menor costo, con el menor uso de recursos públicos, con mayor calidad y con un traslado sustancial de riesgos al sector privado, el cual pueda tomarlos a cambio de una rentabilidad.

Por medio de este instrumento, todas las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras pertenecientes al sector académico, social, empresarial, a los gremios de arquitectura y urbanistas, y público en general que estén interesadas en presentar y promover Propuestas de Desarrollo de Infraestructura Social y Mejoramiento Urbano, sin utilizar recursos públicos, pueden realizar sus propuestas, las cuales deben contemplar alguno de los siguientes elementos:

1. Predios o espacios para Proyectos estratégicos para el mejoramiento de áreas y servicios públicos de infraestructura en bienes y servicios con un impacto para el desarrollo urbano, social, económico y ambiental, para el desarrollo de centros comunitarios, guarderías, clínicas para la salud, bibliotecas, espacios deportivos y de esparcimiento, con el fin de generar vocaciones productivas específicas.
2. Predios, espacios o tecnologías para Proyectos de infraestructura, bienes y servicios que ofrezcan soluciones a inconvenientes de movilidad, a través de soluciones tecnológicas. En este contexto, prevé el desarrollo de micro

centros de inter-modalidad inteligentes, que cuenten con áreas de estacionamiento para todos los medios de transporte (vehículos, bicicletas, motocicletas, transportadores eléctricos personales, sillas de ruedas, entre otros) y que brinden conectividad con los diferentes medios de transporte público; asimismo se contempla la modalidad de estacionamientos compartidos, en los que el objetivo plantea la búsqueda de cajones de estacionamiento ya existentes, que podrán ser compartidos para quien los necesite, y de esta manera, potencializarlos bajo mecanismos de asociación.

3. Predios, espacios o tecnologías para proyectos de infraestructura, bienes y/o servicios con tecnología de vanguardia que aseguren el aprovechamiento de los recursos, minimicen los efectos contaminantes y propicien la preservación de los recursos naturales; asimismo, se contempla inversión en mobiliario urbano inteligente con servicios públicos y de conectividad, así como proyectos tecnológicos que mejoren el medio ambiente o energías renovables usando previos privados para beneficio social.
4. Predios o espacios para proyectos con origen en la creatividad individual, la destreza y el talento, que contribuyan a dignificar oficios populares, a fortalecer la economía creativa y a fomentar la empresa cultural en campos estratégicos.
5. Predios o espacios para proyectos de bienes y servicios enfocados a crear infraestructura y áreas turísticas que logren elevar el valor del patrimonio público e incentiven la inversión; asimismo, prevé el desarrollo de centros de cultura y artes, museos, galerías, hoteles tipo boutique, entre otros.

Dichas propuestas podrán plantearse en cualquier predio privado o propiedad del patrimonio del sector público, y están enfocados a la transformación y renovación urbana del espacio público y de los servicios públicos para la ciudadanía, y deberán ser vinculantes con los Ejes, Objetivos, Metas, Líneas de Acción y Estrategias y programas sectoriales de las instituciones públicas y gobiernos que los reciban.

Los bienes y servicios susceptibles de incorporarse al PITB son los relacionados con predios, infraestructura vial; transporte público; desarrollo urbano; servicios públicos; servicios de salud, inmuebles, derechos, derechos de tecnología, patentes, autorizaciones, permisos, concesiones, licencias, propiedad industrial, propiedad intelectual, variedades vegetales; generación de electricidad; servicios e infraestructura tecnológica; bienes muebles; oficinas; trabajos de investigación; y, todos aquellos que sean necesarios para el fin de los proyectos siempre y cuando cumplan con los objetivos determinados por el sector público y la normatividad aplicable.

## **CAPÍTULO III.- ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS Y SUS EFECTOS EN LA GENERACIÓN DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO Y SUS ENTIDADES FEDERATIVAS.**

### **3.1.- Introducción**

Uno de los objetivos fundamentales del presente capítulo es relacionar y observar cualitativa y cuantitativamente la influencia de los esquemas de asociaciones público-privadas (APP) con el crecimiento económico de México y sus entidades federativas abordando un análisis estadístico que relacione dichos esquemas con la formación bruta de capital y por ende demostrar que la inversión productiva afecta positivamente en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB).

Para poder realizar dicho análisis, advertimos en los capítulos anteriores la diferencia entre *Asociaciones* Público-Privadas (APP) e *Inversiones* Público-Privadas o *Asociaciones Estratégicas* (IPP). Las primeras, básicamente esquemas de financiamiento privado para obras públicas en donde en realidad lo que hay es un financiamiento de largo plazo para el desarrollo de infraestructura pública que el Estado termina pagando con recursos públicos y que no cuentan la mayoría de los casos con generadores de ingresos que den autosuficiencia al proyecto para su repago.

Las IPP en cambio, son esquemas de coinversiones donde en términos reales se genera inversión privada en activos públicos mediante la inyección de capital de riesgo propio o de terceros de un particular a un bien de propiedad del Estado para desarrollar generalmente infraestructura pública o implementar un servicio, donde la recuperación de la inversión proviene de recursos generados intrínsecamente por el proyecto público-privado y por ende no se utilizan recursos ni garantías públicas.

Teniendo esto en consideración, en el presente capítulo abordaremos en primer término la relación de las APP e IPP con la capacidad de crecimiento de una economía y cómo éstas se han desarrollado en nuestro país. El análisis económico de las APP e IPP parte de constituirse como una reciente fuente para la generación de servicios e infraestructura pública que afectan positivamente al crecimiento económico así como los siguientes efectos: mejorar las condiciones de productividad económica, elevar la calidad de vida de una población y la plusvalía social que permita detonar inversión privada en diversas zonas que requieran de mayor desarrollo urbano. En aquellas zonas ya con alta disponibilidad de infraestructura y con recursos humanos, técnicos y sociales suficientes, las APP e IPP pueden contribuir a mejorar las condiciones que propicien una mayor competitividad aprovechando las ventajas comparativas con el exterior.

El primer elemento del presente análisis es la relación de las APP e IPP con el crecimiento económico como una fuente para la generación de infraestructura económica y social y por tanto a *la formación bruta de capital* de un país que en consecuencia eleva positivamente la inversión y por ende su Producto Interno Bruto.

La CEPAL establece que “La infraestructura económica es un insumo de capital fundamental para la producción y generación de riqueza, además de ser un elemento necesario en todas las etapas de desarrollo de las economías. Su impacto puede ser transformador, favoreciendo la productividad y la competitividad en los mercados internacionales, y con ello, el crecimiento y el desarrollo económico y social. . . Reduciendo los costos asociados a la movilidad y a la logística, mejorando asimismo, el acceso a los diversos mercados (de bienes y servicios de trabajo y financieros), otorgando de esta manera, un entorno propicio para incrementar el bienestar general”.<sup>57</sup>

### 3.1.1- El Crecimiento Económico y su Relación con las Asociaciones Público-Privadas.

La definición de crecimiento económico se puede interpretar como “el incremento porcentual del producto bruto interno de una economía en un período de tiempo”.<sup>58</sup>

Para determinar el crecimiento económico de un Estado, el **producto interior bruto (PIB)**, conocido también como **Producto Interno Bruto** o **Producto Bruto Interno (PBI)** se define como “una magnitud macroeconómica que expresa el valor monetario de la producción de bienes y servicios de demanda final de un país (o una región) durante un período determinado de tiempo (normalmente un año)”.<sup>59</sup>

Uno de sus componentes observado desde el punto de vista de la demanda o el gasto, es la inversión, también denominada en contabilidad nacional *formación bruta de capital* que se refiere al aumento de la cantidad de activos productivos como bienes de capital (equipo, estructuras o existencias).

Los tres usos antes expuestos intervienen como componentes agregados del PIB a precios de mercado:

$$PIB_{pm} = C + I + G + X - M$$

Donde  $PIB_{pm}$  es el producto interior bruto contabilizado en precios de mercado, **C** es valor total de los bienes consumidos, **I** la formación bruta de capital (inversión),

<sup>57</sup> Larde Jeannette, J. Sánchez, Ricardo. La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina, Boletín, Edición 332, número 4, 2014, página 1

<sup>58</sup> (A. Maddison (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, OCDE)

<sup>59</sup> (A. Maddison (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, OCDE)

**G** el gasto de gobierno o consumo público, **X** el valor de las exportaciones y **M** el valor de las importaciones. A partir de la identidad anterior es trivial derivar la identidad fundamental de la contabilidad nacional:

$$A - I = X - M \quad \Leftrightarrow \quad \text{ahorro} - \text{inversiones} = \text{exportaciones} - \text{importaciones}$$

### 3.1.2- Componentes desagregados de la inversión

Desde este punto de vista macroeconómico la inversión puede descomponerse en tres elementos: *Formación bruta de capital fijo*, *Formación neta de capital fijo*, *Consumo de capital fijo (igual a la depreciación del capital fijo del país)* *Variación de existencias*. (La variación de existencias es igual a las existencias a finales del periodo, normalmente el año, menos las existencias iniciales de las que se partía al comienzo del periodo).

La suma de todas proporciona la inversión total.

La **Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF)** “es un concepto macroeconómico utilizado en las cuentas nacionales. Estadísticamente mide el valor de las adquisiciones de activos fijos nuevos o existentes, porque la medida no hace los ajustes para excluir el consumo de capital fijo (depreciación de activos fijos) de las cifras de inversión, menos las cesiones de activos fijos realizados por el sector empresarial, los gobiernos y los hogares (con exclusión de sus empresas no constituidas en sociedad)”<sup>60</sup>.

Los activos fijos materiales se componen de:

- edificios (viviendas, fábricas etc.),
- obras de ingeniería civil,
- máquinas y vehículos,
- mejoras de activos materiales producción de ganado y árboles productivos<sup>61</sup>.

En síntesis, la suma de todos los elementos que conforman la formación bruta de capital resultan ser el acervo de infraestructura de un país o una región.

Rozas, Bonifaz y Guerra-García (2012), proponen entender a la infraestructura como “...el conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones —de larga vida útil— que constituyen la base sobre la cual se produce la prestación de servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, geopolíticos, sociales y personales”.<sup>62</sup>

---

<sup>60</sup> Jiménez, Félix. *macroeconomía Enfoques y modelos*, Pontificia Universidad Católica de Perú, Fondo Editorial PUCP, PÁGINA 77

<sup>61</sup> *Ídem*.

<sup>62</sup> Larde Jeannette, J. Sánchez, Ricardo. *La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina*, Boletín, Edición 332, número 4, 2014, página 2

El Banco Interamericano de Desarrollo, clasifica a la infraestructura en:

- infraestructura económica (transporte, energía y telecomunicaciones);
- infraestructura social (presas y canales de irrigación, sistemas de agua potable y alcantarillado, educación y salud);
- infraestructura del medio ambiente;
- infraestructura vinculada a la información y el conocimiento.<sup>63</sup>

Robert J. Barro, en su artículo publicado en 1990, considera al capital público como el agregado total del gasto público productivo ejercido por el gobierno en la economía o inversión pública que genera infraestructura física, también conocida como infraestructura económica.

“Sin embargo, no se considera lo que Hansen, en su artículo "Unbalanced growth and regional development", clasificó como *infraestructuras sociales*.<sup>64</sup> Según esta clasificación, las infraestructuras económicas son aquellas que apoyan directamente a las actividades productivas y agrupan a las infraestructuras de transporte, las destinadas a la prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua, electricidad e hidrocarburos, las destinadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones y las relacionadas con la gestión del suelo, entre otras. Respecto de las infraestructuras sociales, éstas están integradas fundamentalmente por las educativas y sanitarias, los centros asistenciales y culturales, las infraestructuras de medio ambiente y una serie de instalaciones como estaciones de policía, bomberos o ayuntamientos. Así, tenemos que básicamente el gasto público productivo lo podemos clasificar en infraestructura económica (producto de la inversión pública) que forma capital público físico, el cual es complementario al capital físico privado, e infraestructura social (producto de la inversión social del gobierno) que provee y mejora capital humano a la economía”.<sup>65</sup>

Se puede entonces descomponer la inversión productiva en dos vertientes principales: inversión en infraestructura social, los cuales afectan directamente al proceso de acumulación de capital, en tanto que permite mejorar la productividad del factor trabajo a partir del mejoramiento de las condiciones de vida generales proporcionado por el gasto público o en el caso que nos ocupa por las APP o IPP; e inversión en infraestructura física que afectan la productividad de las empresas en tanto que agrega capital al *stock* total de la economía, de manera tal que éstas puedan utilizarlo en sus procesos productivos de forma continua a lo largo de su ciclo de vida.

Por tanto, la infraestructura económica y social generada normalmente por el gasto público productivo se ha visto incrementada paulatinamente por las APP e IPP.

---

<sup>63</sup> (BID (2000) en *Un nuevo impulso para la integración de la infraestructura regional en América del Sur*)

<sup>64</sup> Hansen, N. M. (1965), UNBALANCED GROWTH and REGIONAL DEVELOPMENT. *Economic Inquiry*, 4: 3-14. doi: 10.1111/j.1465-7295.1965.tb00931.x

<sup>65</sup> *Efectos macroeconómicos del capital público en el crecimiento económico Política y Cultura*, núm. 34, 2010 , p. 244. pp. 239-263, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco México, disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26715367012>

### **3.1.3- Inversión Pública-Privada en infraestructura y crecimiento económico: el Efecto Aschauer.**

El progresivo interés reciente por los efectos económicos de la inversión en infraestructuras arranca en 1989 con el trabajo llamado “efecto Aschauer” el cual estableció la relación positiva entre el capital público y la productividad.

Esto significa que la acumulación del capital público invertido en infraestructura tiene un efecto mayor según las estimaciones que realizó sobre la producción privada. Esto podría significar que cuando se generan esquemas de inversión público-privada aún con dependencia espacial o regional para el desarrollo de infraestructura se provoca una dinámica en la acumulación de capital público invertido que influye positivamente en la tasa de crecimiento de un país o una región.

“Cuando en 1973 la productividad de la economía americana dejó de crecer, los economistas se centraron en buscar las causas de dicho descenso en temas como los precios de la energía, la regulación social, la composición de la mano de obra, las diferentes tasas de obsolescencia del *stock* de capital privado y otros puntos; sin prestar la menor atención al tema de la inversión pública que desde finales de los años 60 había descendido de manera considerable”.<sup>66</sup>

Fue David Allan Aschauer en 1989 el primero que intentó relacionar la caída de la productividad del trabajo con el descenso de la inversión pública, explicando que la función de producción que presenta dicha relación es de rendimientos creciente: cuando aumenta el capital público -es decir de inversión en infraestructura- crecen favorablemente las dos variables básicas del crecimiento económico, el acumulado de capital privado y el trabajo.

Miguel Gómez Antonio, en su trabajo “*Verificación De La Hipótesis De Aschauer Mediante un Enfoque De Econometría Espacial*” de España en un periodo de 1981 a 1991 determinó en su estimación económica que “Los resultados están en la línea de los obtenidos por Aschauer, a la hora de determinar el papel positivo de la inversión pública en el crecimiento de la renta per cápita... y ratifica la importancia de la inversión pública en el crecimiento, ya que durante este periodo, se llevaron a cabo numerosas inversiones en infraestructuras, sobre todo en carreteras, a raíz del ingreso de España en la Unión Europea, lo que explica el mayor peso de la variable stock de capital público a la hora de modelizar la renta per cápita provincial”.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Gómez Antonio, Miguel, *Verificación de la Hipótesis de Aschauer Mediante un Enfoque de Econometría Espacial*, Revista Asturiana de Economía, Universidad Complutense de Madrid, número 26, 2003, página 104.

<sup>67</sup> *Ibidem*, p. 130.



Aseguran vecinos de Izcalli que fueron víctimas de fraude

## Compran viviendas caras y sin servicios



**ABANDONADAS** Al menos 100 viviendas de Hacienda Balboa (foto) y Quinta Montecarlo están deshabitadas.

### Acusan a ex Edil y constructora Urbi por malos trabajos en 2 residenciales

IRIS VELÁZQUEZ

IZCALLI.- De acuerdo con vecinos de Hacienda Balboa y Quinta Montecarlo las casas que compraron en estos residenciales a la constructora Urbi fueron adquiridas a sobreprecio.

Según los colonos, las viviendas fueron compradas entre 1.7 y 2.5 millones de pesos, sin embargo debido a los materiales empleados en la construcción y vicios ocultos de los inmuebles, su valor está entre 1

y 1.5 millones de pesos, es decir, el 60 por ciento de lo que les costó.

A través de una evaluación realizada por Luis Antonio Guillén Gutiérrez, de Peritajes en Arquitectura y Valuación de Bienes Inmuebles, cuya cédula profesional es la 4125398, se determinó que las viviendas fueron adquiridas a sobreprecio y son riesgosas, puesto que violan normas y reglamentos de construcción.

“Se considera un incumplimiento en cuanto a la calidad de los materiales (...) la falta de reparación de los daños puede poner en peligro la integridad de las estructuras a mediano o a largo plazo”, se lee en el documento.

Dicha estudio forma parte de la denuncia que los vecinos de estos residenciales interpusieron en contra de la constructora Urbi y la ex Alcaldesa Alejandra del Moral, hoy directora de Bansefi, quien avaló la entrega-recepción de los fraccionamientos pese a carecer de obras de urbanización.

“Se ha convertido en un verdadero dolor de cabeza vivir aquí, no están entregadas las obras de urbanización.

“Viene Comisión Federal de Electricidad (CFE) y nos corta la luz; el organismo de agua municipal (Operagua), el agua. Además no tienen planos de la red hidráulica y como no lo reconocen, no vienen a arreglar fugas ni nada, ya hubo inunda-

ciones”, comentó Marisol Ordóñez, líder vecinal del fraccionamiento Hacienda Balboa.

Humbertus Pérez, representante legal de los colonos, también aseguró que los permisos para construir los residenciales se dieron con base en documentos irregulares.

Según el abogado, no existe registro de que el terreno, que era ejidal, haya sido desincorporado para ser fraccionado en lotes y construir ahí las 2 mil 395 viviendas que conforman los residenciales.

De acuerdo Pérez dicha falta fue avalada por Teresa Peña Gaspar, entonces titular de la Notaría Pública 138 del Edomex y del Patrimonio Inmobiliario Federal.

**FUENTE:** Periódico Reforma, lunes 16 de marzo de 2015, año XXIII, número.

## Admite Murrillo caos urbano por falta de planeación

La mala planeación en el crecimiento de las ciudades provoca que exista una crisis territorial y urbana, dijo el secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Jesús Murillo Karam, durante su intervención en el 28 Congreso Mexicano de la Industria de la Construcción.

La directora de la Comisión Nacional de Vivienda, Paloma Silva de Anzorena, llamó a los tres niveles de gobierno a seguir las políticas federales de vivienda, pues hasta el momento cuando se tratan de aplicar en los municipios éstas quedan sin efecto. /ALEJANDRO SUÁREZ



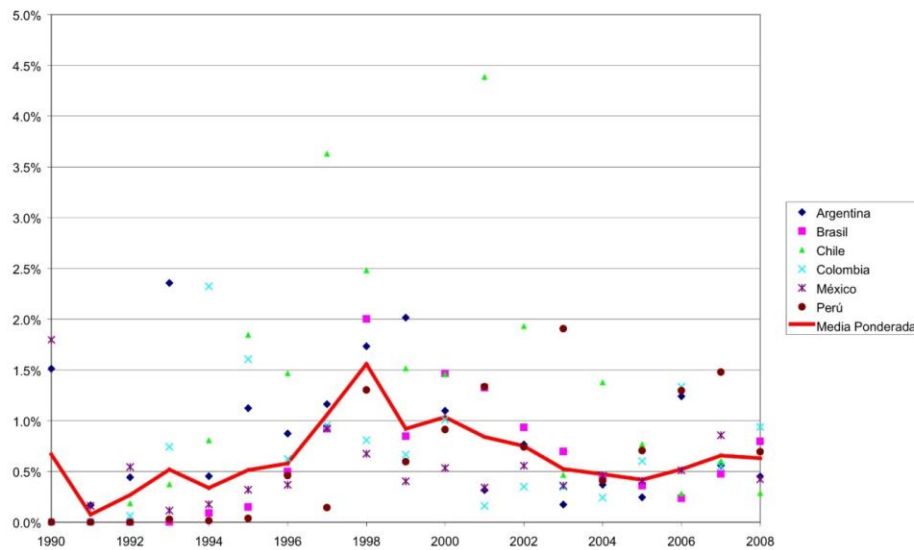
ROBERTO HERNÁNDEZ

FUENTE: 24 Horas

### 3.1.4- Asociaciones Público-Privadas e Inversión Público Privada en el desarrollo de infraestructura pública económica y social en México.

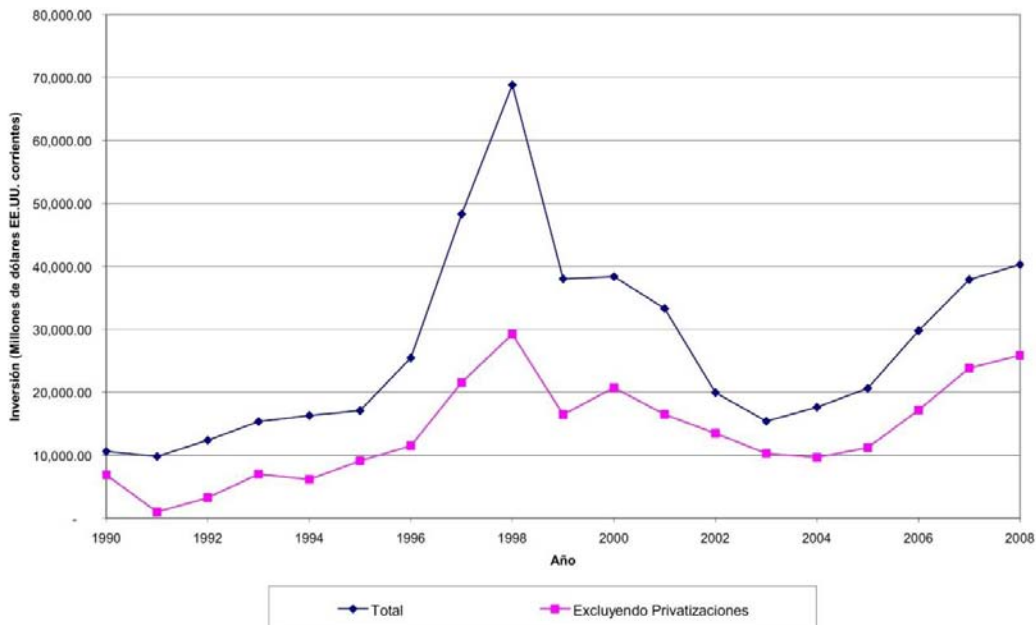
A partir de la profunda crisis económica de 2008 y 2009, la mayor escasez de recursos públicos para la inversión en infraestructura ha propiciado la baja formación de capital como componente de la inversión pública y el incremento de la presencia de las APP en México y América Latina como fuente de financiamiento y en ocasiones de inversión para el desarrollo de infraestructura.

Figura 5: Inversión privada en infraestructuras en porcentaje del PIB



Fuentes: Elaboración propia a partir de datos del Banco Mundial – PPIAF y FMI

Figura 4: Inversión privada en infraestructuras en América Latina incluidas en el PPI Project Database 1990-2008



Fuente: Banco Mundial – PPIAF

La inversión en

infraestructuras, como medida contra cíclica de las crisis económicas, puede convertirse en un potente motor de crecimiento económico. Sin embargo, como se podrá observar a lo largo del capítulo los Estados de la República y la Federación, han incurrido en el endeudamiento mediante el financiamiento privado de obras públicas, dada la asignación del gasto corriente a otros rubros, la reducción de ingresos no tributarios y la necesidad de dar prioridad por el costo de oportunidad al gasto social.

Ante el incremento de la deuda pública de los Estados y localidades, existe el objetivo de frenar el creciente déficit de las cuentas públicas por lo que se tienen importantes retos para el financiamiento de infraestructura mediante recursos públicos y privados.

FIGURA 1

Privilegia Gobierno salarios y prestaciones de burócratas

# Sube deuda pública ...y gasto corriente

Crece 20% débito durante el sexenio; critican especialistas manejo de recursos

MARITZA MARTÍNEZ

La deuda contratada en lo que va del actual sexenio ha ayudado a mantener una inercia de gasto que desfavorece la inversión y privilegia las erogaciones en rubros como sueldos y prestaciones de burócratas.

Informes de la Secretaría de Hacienda indican que la deuda contratada en lo que va de la Administración de Enrique Peña asciende a más de 528 mil millones de pesos.

A esta cifra se sumarán 672 mil 595 millones de pesos en 2015, de acuerdo con la Ley de Ingresos del próximo año, lo que arrojará un total de más de un billón 200 mil millones.

Elo implica un crecimiento de 19.6 por ciento respecto a 2012, el último año del anterior Gobierno.

## Y funcionarios gozan megasueldos

Inicia el debate por el Presupuesto de Egresos de 2015, que incluye los siguientes salarios mensuales antes de impuestos:

PUESTO	SALARIO
Presidente y Ministros de la Corte	\$563,416
Magistrados del Tribunal Electoral	563,416
<b>Presidente de la República</b>	<b>357,888</b>
Auditor superior	353,833
Presidente de la CNDH	349,583
Presidente y consejeros del INE	349,564
Secretario de Estado	337,670
Senador	227,425
Diputado federal	160,833

Esto indica que la deuda no sólo ayudó a mantener la inercia del gasto corriente, sino que financió su incremento.

El gasto corriente durante el Gobierno peñista ha crecido en 5 por ciento al pasar de 2 billones 461 mil millones de pesos en 2013 a 2 billones 578 mil mil-

lones de pesos en 2014. Y se tiene previsto que, en 2015, aumente cerca de 2 puntos porcentuales más al alcanzar los 2 billones 623 mil millones de pesos.

De cara a la aprobación del Presupuesto de Egresos de 2015, especialistas advierten que con-

tratar deuda para mantener un alto nivel de gasto corriente no es una fórmula sostenible.

"Si juntamos un incremento de los ingresos tributarios limitado con una inercia de gasto muy fuerte, estamos en una situación muy complicada", sostuvo Héctor Villarreal, director del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria.

"Pero viene un tercer factor (...) A estos ingresos tributarios no petroleros no sólo les estás pidiendo que absorban la parte de gasto que está aumentando; tienen que absorber también las reducciones que va a seguir habiendo de ingresos petroleros. "Una vez que pones todo eso sobre la mesa, ¿hay una manera realista de que nuestro déficit sufra reducciones importantes en los siguientes años? La respuesta es no", añadió.

Mariana Campos, de la organización México Evalúa, explicó que el hecho de que la deuda se adquiera a partir de estimaciones de crecimiento poco realistas es preocupante.

FUENTE: Periódico Reforma, Domingo 9 de noviembre del 2014, Año XXII, Número 7,623

FIGURA 2

## Deben estados 85 de cada 100 pesos que da Federación

Deuda estatal crece 8% al tercer trimestre en comparación a igual periodo de 2013: SHCP

MARIO ALBERTO VERDUSCO

En el endeudamiento de las 32 entidades del país, con respecto a las participaciones federales -- principal ingreso de los gobiernos subnacionales --, es equivalente a 85%, lo que indica que de cada 100 pesos que reciben de la Federación 85 equivalen al tamaño de las obligaciones financieras que han contraído con la banca comercial y de desarrollo o en instrumentos financieros.

Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público muestran que la deuda de las 32 entidades ascendió a 489 mil 877 millones de pesos al tercer trimestre de 2014, un incremento de 8% con relación al mismo periodo del año pasado y equivale a 3% del Producto Interno Bruto (PIB).

Aumentan pasivos. De acuerdo con el reporte de Hacienda, a pesar de los esfuerzos por contener la tendencia creciente en los pasivos que adquieren las entidades federativas, algunos casos reportaron un deterioro por este componente.

En el caso de Morelos, entidad que reportó una deuda de 5 mil 768 millones de pesos al tercer trimestre de 2014, un aumento de 122% con relación al mismo periodo del año anterior, cuando sus pasivos eran equivalentes a 2 mil 596 millones.

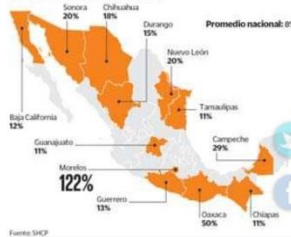
Oaxaca se ubicó en el segundo lugar con un alza de sus obligaciones financieras de 50% luego de registrar una deuda que pasó de 5 mil 521 millones a 8 mil 300 millones de pesos en el periodo en cuestión.

Campeche tuvo una deuda de mil 328 millones de pesos, que es 29% superior a los mil 26 millones que llegó a tener al tercer trimestre de 2013.

Nuevo León y Sonora incrementaron sus pasivos en un año a una tasa de 20%, mientras que Chihuahua lo hizo a razón de 18%.

### Entidades donde el endeudamiento creció más

(variación % anual al tercer trimestre de 2014)



Fuente: SHCP

FUENTE: Periódico El Universal, lunes 17 de noviembre de 2014

FIGURA 3

Aumentan administraciones estatales pasivos sin rendir cuentas

# Dan vuelta estados a control de deuda

Alertan especialistas sobre los riesgos de contraer créditos sin registro público

GONZALO SOTO

Los estados han hallado la manera de burlar los controles impuestos por los congresos locales en la adquisición de deuda sin tener que rendir cuentas.

Además de echar mano de créditos bancarios, también recurren a emisiones bursátiles, esquemas de asociación público-privada (APP) y pasivos adquiridos con financieras locales y empresas privadas con montos que muchas veces carecen de registro público.

De hecho, en algunos casos, el nombre de los acreedores no se da a conocer.

En cuanto a las emisiones bursátiles, que comprometen recursos por décadas, analistas advierten que se trata de focos amarillos en las finanzas públicas de las entidades.

Estas emisiones represen-

## Acusan excesos de Gobernadores

CLAUDIA GUERRERO

Ante la falta de controles legislativos, Gobernadores y Ediles se endeudan sin rendir cuentas y en total opacidad.

Debido a esto, un grupo de senadores encabezados por José Yunes y Enrique Burgos buscan establecer nuevos mecanismos de vigilancia y control que operen desde el Congreso.

La reforma que será presentada esta semana busca frenar los excesos de las autoridades locales en materia de endeudamiento.

La iniciativa pretende, entre otros aspectos, revivir un proyecto ya rechazado en la Cámara de Diputados para crear una comisión en el Congreso que vigile y controle la contratación de créditos.

tan 17.2 por ciento de los pasivos totales de estados y municipios. Dicha deuda, que ahora representa 84 mil 16 millones de pesos, creció 10.8 por ciento en el último año.

Desde 2012, las entidades han realizado al menos 12 emisiones de deuda en los mercados, las cuales son pagaderas a plazos que van desde los 15 hasta los 30 años.

Otros 13 mil 11 millones de pesos, que equivalen a 2.6 por ciento de la deuda total, son pa-

sivos adquiridos con financieras locales y empresas privadas.

El resto se encuentra contratado con la banca comercial y de desarrollo.

La deuda total de estados y municipios asciende a 489 mil 877 millones de pesos, según datos a septiembre de la Secretaría de Hacienda.

Adicionalmente, hay créditos que han sido adquiridos por los estados con garantía del Fondo de Apoyo para Infraestructura y Seguridad, que su-

man otros 17 mil 409 millones al mes de septiembre, monto mil 455 millones de pesos superior al que tenían hace un año.

De acuerdo con especialistas, el problema con la deuda estatal es que ni siquiera se conoce por completo, porque falta registrar los créditos de corto plazo, así como los compromisos con proveedores.

Marco Cancino, director general de Inteligencia Pública, explicó que el ritmo al que se endeudan las entidades federativas por medio de emisiones bursátiles y otros mecanismos poco convencionales amerita de una alerta para las finanzas públicas.

Asimismo, afirmó, más de 480 mil millones de pesos en deuda son apenas una parte de lo que en realidad deben los gobiernos locales.

En Nuevo León, sumado a una deuda de 60 mil 411 millones de pesos, el Gobernador Rodrigo Medina se comprometió a pagar, por proyectos bajo el esquema de APP, más de 2 mil millones de pesos al año.

FUENTE: Periódico Reforma, Lunes 8 de Diciembre del 2014, Año XXII, Número 7,652

FIGURA 4

## Repunta deuda municipal

- Hacienda reporta que pasivos de alcaldías crecieron 11%; los estatales, sólo 8%
- Ayuntamientos de Oaxaca elevaron déficit en 154% al tercer trimestre

MARIO ALBERTO VERDUSCO  
—mario.verdusco@eluniversal.com.mx

Al tercer trimestre del año, la deuda de 683 de los 2 mil 500 municipios creció 11%, para ubicarse en un monto total de 49 mil millones de pesos, una cifra más elevada a igual periodo del año anterior, informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De acuerdo con el reporte trimestral sobre los pasivos contraídos por estos gobiernos, la tasa de crecimiento resultó mayor que la que reportó el conjunto de las 32 entidades federativas, que al mismo periodo fue de 8%.

Tan solo en un año, la deuda de los municipios pasó de 44 mil millones a 49 mil millones de pesos, un alza de 5 mil millones más, e implica que diariamente las obligaciones financieras son de 13.8 millones de pesos.

Sin embargo, al interior de las entidades federativas y los municipios que las conforman la situación es distinta, de acuerdo con la información.

Este es el caso de los ayuntamientos de Oaxaca, que llevaron a que los pasivos pasaran de 63 a 160 millones de pesos, lo que implicó un aumento en el endeudamiento de 154% durante el periodo en cuestión.

El municipio de Oaxaca de Juárez

fue el que explicó gran parte de este incremento en la deuda, luego de pasar de pasivos que iban de 28 millones al tercer trimestre del año pasado a 108 millones de pesos, al mismo periodo de 2014, casi cuadruplicando el monto.

Los ayuntamientos de Zacatecas se ubicaron en el segundo lugar de mayor incremento, al registrar un alza que pasó de 127 a 302 millones de pesos en el mismo periodo, un alza de 139%.

Los municipios de Yucatán y Chiapas también se duplicaron prácticamente en el periodo en cuestión.

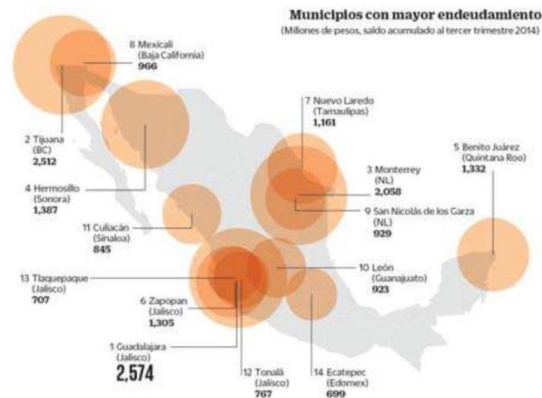
En el primer caso la deuda pasó de 122 a 261 millones de pesos, mientras que en el segundo se expandió de 856 a mil 770 millones.

Por el contrario, los niveles de deuda municipal bajaron en Tlaxcala, Aguascalientes, Querétaro, Tlaxiaco, Michoacán, Nayarit, Coahuila, Sinaloa, Puebla, entre otros.

Por otra parte, únicamente 27 municipios del país concentraron prácticamente la mitad de todo el endeudamiento nacional.

Incluso, algunos municipios como el de Guadalajara, Jalisco, o el de Tijuana Baja California, registraron un nivel de deuda que sobrepasa el que reportan algunas entidades federativas.

Rebasan a estados 85 Fuente: SHCP



FUENTE: Periódico El Universal, miércoles 19 de noviembre de 2014.

FIGURA 5

# Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

Al cierre del año pasado se situó en 6 billones 948 mil 276.7 millones de pesos

## Crece \$2 mil millones diarios la deuda pública con Peña Nieto

El saldo no incluye el costo del rescate de bancos y carreteras acordado en el sexenio de Zedillo

Concepto	Saldo			Porcentaje del PIB		
	dic-12	dic-13	dic-14	dic-12	dic-13	dic-14
<b>DEUDA INTERNA:</b>						
NETA (Mil. de pesos)	3,769,999.1	4,230,924.9	4,809,976.9	23.2	25.2	26.5
BRUTA (Mil. de pesos)	3,861,092.4	4,408,878.5	5,049,533.3	23.8	26.3	27.8
<b>DEUDA EXTERNA:</b>						
NETA (Mil. de dólares)	121,659.0	130,949.7	145,284.7	9.8	10.2	11.8
BRUTA (Mil. de dólares)	125,726.0	134,435.9	147,665.8	10.1	10.5	12.0
<b>TOTAL DE DEUDA:</b>						
NETA (Mil. de pesos)	5,352,794.7	5,943,288.0	6,948,276.7	33.0	35.4	38.3
(Mil. de dólares)	411,433.8	454,501.4	472,093.8			
BRUTA (Mil. de pesos)	5,496,800.2	6,166,829.5	7,222,878.5	33.9	36.8	39.8
(Mil. de dólares)	422,502.5	471,596.3	490,751.4			

Las sumas parciales pueden no coincidir debido al redondeo.  
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

ROBERTO GONZÁLEZ AMADOR

Periódico La Jornada  
Domingo 1° de febrero de 2015, p. 16

El gobierno del presidente Enrique Peña Nieto llevó el saldo de la deuda del sector público federal a un nuevo máximo histórico. Desde el inicio de la actual administración, el endeudamiento contratado con acreedores internos y externos ha crecido en 2 mil millones de pesos diarios. Medida como proporción del tamaño de la economía, la deuda alcanzó el nivel más elevado en 24 años, mostraron datos oficiales.

Al cierre de 2014, el saldo de la deuda del sector público federal se situó en 6 billones 948 mil 276.7 millones de pesos. La cantidad es mayor en 16.9 por ciento a la de finales de 2013. Comparada con la registrada en diciembre de 2012, cuando inició el gobierno, acumuló en los dos años un crecimiento de 29.8 por ciento, de acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La deuda del sector público incluye los pasivos contratados en el mercado interno mediante la emisión de bonos y con acreedores en el exterior. Sin embargo, no incluye el costo del rescate de bancos y carreteras, realizados con cargo al erario en el gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo.

En diciembre de 2012 el país tenía 117 millones 53 mil 750 habitantes, de acuerdo con las proyecciones del Consejo Nacional de Población. Al finalizar 2014, según las proyecciones de ese organismo, el número de mexicanos se había elevado a 119 millones 713 mil 203 personas.

Al inicio del actual gobierno, la deuda interna y externa del sector público sumó 5 billones 352 mil 794.7 millones de pesos. Dos años después, se incrementó a 6 billones 948 mil 276.7 millones.

Con ambas variables, la deuda por habitante —sin importar edad— aumentó de 45 mil 729 pesos al inicio del actual gobierno a 58 mil 41 pesos al cierre del año pasado. El incremento fue de 26 por ciento.

### Mayor peso respecto del tamaño de la economía

El nivel a que ha llegado la deuda del sector público federal, medido como proporción de la economía, es el más alto en prácticamente cinco lustros, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda.

Al cierre de 2014, los 6 billones 948 mil 276.7 millones de pesos de la deuda del sector público equivalen a 38.3 por ciento del producto interno bruto (PIB). Cuando inició el gobierno, la deuda del sector público equivalía a 33 por ciento del PIB. En

tamaño de la economía, la deuda alcanzó el nivel más elevado en 24 años, mostraron datos oficiales.

Al cierre de 2014, el saldo de la deuda del sector público federal se situó en 6 billones 948 mil 276.7 millones de pesos. La cantidad es mayor en 16.9 por ciento a la de finales de 2013. Comparada con la registrada en diciembre de 2012, cuando inició el gobierno, acumuló en los dos años un crecimiento de 29.8 por ciento, de acuerdo con la información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

La deuda del sector público incluye los pasivos contratados en el mercado interno mediante la emisión de bonos y con acreedores en el exterior. Sin embargo, no incluye el costo del rescate de bancos y carreteras, realizados con cargo al erario en el gobierno del ex presidente Ernesto Zedillo.

El endeudamiento del sector público creció en un billón 595 mil 482 millones de pesos desde el inicio del actual gobierno. Ello equivale a un aumento de 2 mil 99.3 millones de pesos diarios, en promedio, de acuerdo con los datos de la dependencia.

En términos comparativos, la deuda del sector público se incrementó en los dos primeros años del gobierno en una cantidad que equivale a cinco veces el presupuesto anual de la Secretaría de Educación Pública (SEP), la dependencia que más recursos recibe de todas las secretarías de Estado.

### Crecimiento por habitante

El presupuesto de la SEP para este año es de 305 mil 57.1 millones de pesos, según el Presupuesto de Egresos de la Federación. En 2015, el gasto gubernamental en desarrollo económico —donde se incluye el destinado a transporte, comunicaciones, turismo, ciencia, tecnología e innovación; minería, agricultura, silvicultura y pesca, entre otros rubros— será de un billón 181 mil 67 millones de pesos, monto que representa tres cuartas partes del incremento de la deuda del sector público desde el inicio de la administración, de acuerdo con la misma fuente.

se incrementó a 6 billones 948 mil 276.7 millones.

Con ambas variables, la deuda por habitante —sin importar edad— aumentó de 45 mil 729 pesos al inicio del actual gobierno a 58 mil 41 pesos al cierre del año pasado. El incremento fue de 26 por ciento.

### Mayor peso respecto del tamaño de la economía

El nivel a que ha llegado la deuda del sector público federal, medido como proporción de la economía, es el más alto en prácticamente cinco lustros, de acuerdo con los datos de la Secretaría de Hacienda.

Al cierre de 2014, los 6 billones 948 mil 276.7 millones de pesos de la deuda del sector público equivalen a 38.3 por ciento del producto interno bruto (PIB). Cuando inició el gobierno, la deuda del sector público equivalía a 33 por ciento del PIB. En sólo dos años, el actual gobierno elevó en 5.3 puntos del PIB el endeudamiento del sector público.

El tamaño de la deuda como proporción del producto interno bruto es el más elevado desde diciembre de 1990, cuando el endeudamiento del sector público era equivalente a 43 por ciento del PIB, de acuerdo con los datos de Hacienda.

FUENTE: Periódico La Jornada, domingo 1° de febrero de 2015, año 31, núm. 10955

Por ello, la colaboración del sector público con la iniciativa privada, se ha venido constituyendo en un naciente recurso para el financiamiento de obras públicas, bajo el objetivo teórico de reactivar la economía, sin embargo, al realizarse vía el financiamiento privado se genera un efecto inverso al de la productividad, por el endeudamiento público que genera.

Se ha venido reconociendo que la inversión en infraestructura corresponde una importante medida contra cíclica de crisis económicas y sobre todo un elemento que provoca el crecimiento económico. Sin embargo, nuestra posición ante tal

hecho, es que dicho efecto solo puede alcanzarse cuando en lugar de haber financiamiento privado para el desarrollo de obras públicas, existe una verdadera inversión directa que provoque la formación de capital bruto en una economía.

Es decir, el financiamiento privado de infraestructura pública, lo que propicia es un efecto en el gasto público que termina afectando las finanzas públicas al generar endeudamiento público para el financiamiento privado, que en teoría debiera ser a menores costos y con más eficiencia, pero en realidad termina convirtiéndose en un gran pasivo para las finanzas públicas.

## FIGURA 6

Compromete Estado pagos por \$2 mil millones al año

# Dejará Medina a NL pesada losa de APPs

Usa financiamiento público-privado a largo plazo al menos en 4 obras

JOSE GARCÍA

La carga financiera que heredará el Gobernador Rodrigo Medina a su sucesor no se limita a la deuda de 60 mil 411 millones de pesos.

Quien gobierne Nuevo León el próximo sexenio también estará comprometido a pagar más de 2 mil millones de pesos cada año por los esquemas de asociación público-privada (APP) contratados por la Administración estatal.

Además de la Torre Administrativa, construida desde el sexenio del ex Gobernador Natividad González Parás, Medina agregó tres proyectos que comprometen recursos públicos.

La obra hidráulica Monterrey VI, los vagones de la Línea 3 del Metro y la ampliación del edificio de la Agencia Estatal de Investigaciones son obras financiadas con esquemas APP.

Por la Torre y el edificio de la AEI ya están corriendo los pagos; por los vagones, las obligaciones comenzarán a partir

del año entrante y por Monterrey VI se estima que sea en el 2018.

La mayor cantidad de recursos, y durante un plazo más largo, se pagará por Monterrey VI, contrato otorgado a un consorcio encabezado por una empresa de Grupo Higa, de Juan Armando Hinojosa, constructor favorecido por el Gobierno de Enrique Peña y que construyó la llamada "Casa Blanca" de la Primera Dama, Angélica Rivera.

Durante 27 años, Agua y Drenaje hará a este consorcio pagos mensuales por 144 millones 999 mil pesos, que representan mil 739 millones al año.

El monto total pagado por el proyecto hidráulico, incluyendo construcción, operación y mantenimiento, será de 46 mil 980 millones de pesos.

Además, el Estado paga actualmente 11 millones de pesos mensuales por la Torre, un monto anual de 132 millones, según la información de arrendamientos que publica la Tesorería en internet.

El esquema por el edificio tiene un plazo de 24 años y 10 meses y al final la autoridad terminará pagando 4 mil 410 millones de pesos, de acuerdo con

los reportes de cuenta pública.

A esto se sumarán pagos mensuales por 39 millones de pesos —46.8 millones anuales— por una APP a 20 años contratada en marzo pasado para ampliar el edificio de la Agencia Estatal de Investigaciones.

Durante el periodo del esquema se habrán pagado 936 millones de pesos.

Este año, asimismo, Monterrey concesionó la fabricación de 26 vagones nuevos para la Línea 3 del Metro mediante un mecanismo público-privado, por el que deberá pagar 14.6 millones de pesos mensuales durante 19 años.

Esto deriva en un monto anual de 175.2 millones de pesos,

para completar 3 mil 332 millones de pesos en el periodo.

Con estos esquemas de APP, el próximo Gobernador o Gobernadora tendrá que pagar 354 millones de pesos anuales a partir del 2016, cantidad que crecerá a 2 mil 093 millones en el 2018, cuando comienzan las obligaciones por Monterrey VI.

Pese a la carga, el Tesorero estatal, Rodolfo Gómez Acosta, aseguró que el Estado tiene capacidad para pagar.

Gómez estuvo el jueves en Washington, donde promovió las APP ante empresarios y estudiantes, y dejó abierta la posibilidad de que el Estado contrate más esquemas de este tipo.

FUENTE: Periódico Reforma, Lunes 8 de diciembre del 2014, Año XXII, Número 7,652

## FIGURA 7



Aprueban reforma sin candados para Gobernadores

# Fracasa Senado en frenar deuda

Quedan sin control pasivos opacos, como las APPs y la bursatilización

CLAUDIA GUERRERO

El Senado fracasó en su intento de establecer candados para regular las deudas de los estados y municipios.

No quedará en manos de la Cámara alta, sino de los propios diputados locales, la responsabilidad de autorizar pasivos a sus Gobernadores.

Añoche, el Senado aprobó en comisiones una reforma constitucional con la que el Congreso federal sólo podrá realizar "observaciones" ante las deudas elevadas contratadas por los gobiernos locales.

Hace 16 meses, el pleno de la Cámara alta había aprobado modificaciones a la Carta Magna para crear una comisión bicameral con más facultades, que incluyan sancionar u objetar la estrategia de finanzas públicas de Gobernadores y Ediles.

## Y Hacienda no ve riesgos en estados

GONZALO SOTO

El País no corre un riesgo generalizado por el nivel de endeudamiento que tienen estados y municipios.

Así lo aseguró Marcela Andrade, titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la SHCP.

"No existe un foco amarillo por riesgo sistemático a la Federación. Es aún un nivel muy ma-

nejable (el de las deudas locales)", aseveró.

Dijo que, para algunas entidades, sí hay afectación debido a la deuda que registran.

Al medir ésta, añadió, es importante tomar en cuenta la capacidad de pago de sus ingresos y, en su caso, ahorros.

Informó que la deuda total registrada es del 3 por ciento del Producto Interno Bruto.

importante establecer una estrategia para detener y decirles que no a los estados y municipios que no estuviesen en condiciones de hacerlo", aseveró, en tanto, el coahuilense Luis Fernando Salazar.

Otros legisladores expresaron su preocupación debido a que la reforma carece de claridad y puede dar lugar a interpretaciones para esconder un mayor endeudamiento.

"Desearíamos que fuera mucho más explícita la redacción en cuanto al tema de deudas indirectas, como las Asociaciones Público Privadas (APPs) y bursatilización que el Gobierno de Nuevo León ha utilizado para librar el control parlamentario", alertó el panista Ratúl Gracia.

La reforma deja en manos de los congresos locales los límites máximos para el endeudamiento de los estados, que deberán ser aprobados por mayoría calificada y no simple.

Las sanciones para los funcionarios que incurran en anomalías también serán establecidas por las legislaturas locales.

Sin embargo, la propuesta fue rechazada por los diputados, y la minuta, devuelta al Senado para su análisis.

La discusión quedó congelada hasta el pasado 4 de diciembre, cuando senadores del PRI, el PAN, el PRD y el PVEM intentaron revivir la propuesta inicial.

Tras varios días de negociaciones entre coordinadores de las dos cámaras, el Senado cedió y aceptó disminuir las

funciones de la nueva instancia, que sólo analizará y emitirá observaciones cuando una entidad solicite préstamos que tengan como garantía los recursos federales.

"Hay una comisión bicameral sin dientes, de mera opinión. Pudimos haber hecho las cosas de manera integral. Es verdaderamente grave", criticó el senador panista José María Martínez.

"No resulta suficiente. Era

**FUENTE:** Periódico Reforma, Lunes 15 de diciembre del 2014, año XXII, número 7,659

"El aumento de la inversión pública debe limitarse a montos compatibles con un coeficiente deuda/PIB moderado o en disminución en el mediano plazo, calculado en diversos escenarios con diversas pruebas de tensión".<sup>68</sup>

El estudio en mención señala que la oportunidad de realizar Asociaciones Público-Privadas, se da cuando "Las garantías del Estado son una forma legítima de respaldo estatal para la inversión en infraestructura cuando es aquél quien está en mejores condiciones de prever y controlar el riesgo, con lo cual reduce al mínimo su costo".<sup>69</sup>

En México, la inversión pública en infraestructura ha caído drásticamente a partir de finales de los años 80's (3% a 0.8%) y aunque la inversión privada aumentó a partir de 1990 esta no ha compensado la caída de la inversión pública.

La acumulación de capital es un factor esencial del desarrollo económico, pero no es el único; pues, se estima que en México la formación de capital durante los últimos

<sup>68</sup> Akitoby Bernardin, Hemming Richard, Schwartz, Gerd. *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, Fondo Monetario Internacional, 2007, página 6.

<sup>69</sup> *Ibidem*, p. 20.



## *Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

veinticinco años ha estado determinada por las nuevas condiciones que impone la globalización financiera.

“A partir de 1980 la economía mexicana ha experimentado un ritmo de crecimiento lento, si se le compara con la expansión que ha tenido el sistema económico de otros países. En efecto, mientras en México la magnitud del producto nacional creció en una vez y media entre 1980 y 2000, en China se registró un avance de 6.7 veces, en Corea de 3.1 veces, en Chile de 3 veces y hasta la poderosa economía norteamericana lo hizo en dos veces”.<sup>70</sup>

Fernando Paz Sánchez, señala que “A partir del 2000 al 2005, la formación bruta de capital en México ha crecido 1.2% anualmente”.<sup>71</sup>

“La formación bruta de capital privada o inversión privada en México ha constituido en promedio 13.5% del PIB en los últimos veintidós años, en cambio el consumo privado ha representado 70.2% del PIB durante el mismo periodo”.<sup>72</sup>

De 1990 a 2005 se observa un incremento continuo en la suma destinada a construcción, que pasa de significar 50.3% del total invertido a 54.4% de su total respectivo en los años antes citados. En consecuencia, los otros componentes de la formación de capital han visto disminuida su importancia relativa: equipo de transporte pasó de 15.3 a 12.8% y maquinaria y equipo de 34.4 a 32.8% en esos mismos años. No debe perderse de vista que la inversión en maquinaria y equipo resulta crucial en el avance tecnológico y en el fortalecimiento de la estructura productiva.

El análisis de la formación de capital refleja, además, la importancia que ha adquirido la inversión privada. En el año 2000 ésta llegó a significar 83% de la inversión total y el sector público participó con el restante 17%. En 2005, los datos correspondientes resultan de 78% del total invertido por el sector privado y 22% por el sector público.<sup>73</sup>

### **3.1.5- El potencial regional de desarrollo vía Asociaciones Público-Privadas e Inversiones Público Privadas para detonar el crecimiento económico regionalmente.**

El Potencial Regional de Desarrollo se refiere a la capacidad de una región para crecer y elevar el nivel de vida de la población mediante un conjunto de factores de potencialidad y limitantes de desarrollo.

Dieter Biehl (1986) explica los factores que son determinantes de los niveles de ingreso, productividad y empleo de una región que de manera importante codeterminan las posibilidades de desarrollo de una región como son:

---

<sup>70</sup> Paz Sánchez, Fernando, *La Formación de capital en México y la globalización financiera*, División de Estudios de Posgrado, FCA, PAGINA 48, Revista Economía Informa, 348, México, 2007

<sup>71</sup> *Ídem.*

<sup>72</sup> Pérez López Elguezabal, Alejandro, *Un Modelo de Pronósticos de la Formación Bruta de Capital Privada de México*, Banco de México, Septiembre de 2004, p. 1.

<sup>73</sup> Sánchez Fernando, Paz, *La Formación de capital en México y la globalización financiera*, División de Estudios de Posgrado, FCA, PAGINA 49, Revista Economía Informa, 348, México, 2007.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

1. la localización geográfica o distancia (D),
2. la aglomeración (A),
3. la estructura sectorial (S)
4. y la dotación de infraestructura o capital público (I).

Es precisamente el uso combinado de los FPD con los factores de producción lo que posibilita un uso pleno del potencial regional de desarrollo, el cual, por su parte, se encuentra estrechamente vinculado al nivel de ingreso regional y, por lo tanto, al crecimiento.

Lösch (1954), en su obra *The Economics of Location*, explica la influencia de la localización, la distancia y la aglomeración poblacional en la conformación del sistema territorial y su crecimiento económico.

Para Hirshman, el capital social fijo es esencial para el desarrollo económico, el cual, incluso, es capaz de atraer capital privado o *actividad productiva directa*. (1969).

Sin embargo, el potencial de desarrollo se enfrenta a las limitantes geográficas que menciona Luis Enrique Gutiérrez Casas en su investigación denominada “**Potencial de desarrollo y gestión de la política regional. El caso de Chihuahua**” cuando señala que “un *factor* limitante del desarrollo es aquella condición socio-económica que resta capacidad a una región para crecer. Un factor limitante del desarrollo es aquel que, por un lado, no estimula la conformación o deteriora el capital social de una región y, por otro, propicia el uso ineficiente de la infraestructura y el funcionamiento no óptimo del resto de los componentes del crecimiento regional. Entre los FLD podemos considerar la pobreza, la marginación y la desigualdad.”<sup>74</sup>

Los análisis empíricos parten de modelos econométricos basados en funciones de producción agregada tipo Cobb-Douglas para el sector privado de la economía, en los que se incorpora el *stock* de capital público como factor de producción a añadir a los clásicos de capital privado y trabajo. Estas funciones revisten la forma siguiente:

$$Y_t = A_t \cdot (L_t)^a \cdot (K_t)^b \cdot (G_t)^g \quad (1.1)$$

donde  $Y_t$  es la producción del sector privado,  $(L_t)$  el empleo del sector privado,  $(K_t)$  el *stock* de capital privado,  $(G_t)$  el *stock* de capital público,  $A_t$  la productividad total de los factores (PTF) que integra los restantes factores de producción y  $a$ ,  $b$  y  $g$  las elasticidades de la producción con relación al trabajo, al capital privado y al capital público.

“Los resultados obtenidos al aplicar estos modelos parecen confirmar que la evolución del capital público explica, en parte, el crecimiento de la producción del sector privado. Los valores obtenidos de las elasticidades de la producción respecto al *stock* de capital público presentan importantes oscilaciones según países y, dentro de un mismo país, según regiones. Se puede admitir como valor medio 0,30, lo que significa que una inversión

<sup>74</sup> Gutiérrez Casas, Luis Enrique, *Potencial de desarrollo y gestión de la política regional. El caso de Chihuahua*. Universidad Autónoma de Ciudad JUÁREZ, abril de 2007.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

pública equivalente al 100% del *stock* de capital público originaría un crecimiento de la producción privada de un 30%”<sup>75</sup>.

Este efecto de atracción de la inversión privada por la inversión pública es el llamado efecto *crowding in*, que se contrapone al *crowding out*, o efecto de expulsión, comentado anteriormente y que, según los últimos estudios, parece predominar sobre el último.

La CAF, reporta que “en el caso de España, según el PDI, la elasticidad de productividad/inversión o *stock* de capital público es del orden de 0,23 y si se trata de la inversión en infraestructura de transporte es de 0,18 (0,16 en el caso de las carreteras), lo que significa que un aumento de la inversión en infraestructura del 100% provocaría un incremento de la producción del sector privado del 18%”.

“No obstante, es preciso señalar que una correcta evaluación de los efectos totales de las inversiones en infraestructura a largo plazo exige considerar simultáneamente los efectos de demanda, debido a la construcción de infraestructura, y los efectos de oferta, debido a su utilización”<sup>76</sup>.

En cuanto a los efectos que la infraestructura puede ejercer sobre el territorio, las conclusiones de los estudios realizados parecen coincidir en que la dotación de infraestructura tiene una influencia considerable sobre los agregados macroeconómicos regionales. La infraestructura de transporte es la que posee una mayor correlación con los indicadores de renta y empleo.

Entre las diferentes metodologías utilizadas para el análisis de las relaciones entre infraestructura y desarrollo regional, merece especial interés la propuesta formulada en 1986 por Dieter Biehl, que tiene su base teórica en el enfoque que hace del potencial de desarrollo regional o capacidad productiva de una economía regional, con base en cuatro factores determinantes:

- situación geográfica,
- aglomeración,
- estructura sectorial e
- infraestructura.

El problema radica en la cuantificación de estos factores por medio de una serie de indicadores que deben ser definidos para cada caso, que reflejen fielmente su papel y permitan establecer una función de potencial de desarrollo regional del tipo:

$$PDR = f(I, L, A, S) \quad (1.2)$$

donde PDR es el potencial de desarrollo, *I* la infraestructura, *L* la localización, *A* la aglomeración y *S* la estructura social.

El efecto de atracción (*crowding in*) de la inversión privada por la pública, debido al aumento de la productividad, es superior al efecto de expulsión (*crowding out*) derivado del incremento de la demanda agregada. Lo anterior pone de manifiesto que el efecto neto de la inversión pública sobre la privada es positivo.

<sup>75</sup> *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*, CAF, 2010

<sup>76</sup> *Ídem.*

Podría afirmarse que, dentro del *stock* de capital público, la inversión en infraestructura, principalmente en infraestructura de transporte, es la que más contribuye al crecimiento de la productividad y, por consiguiente, a la competitividad de la economía.

### **3.1.6- Estimación de las Inversiones en Infraestructura Económica.**

Para la formulación de políticas públicas adecuadas se requiere de datos coherentes que midan los efectos de la infraestructura sobre la economía de un país, así como para estimar las necesidades de financiamiento de todos los sectores que permitan generar una planeación de largo plazo en infraestructura estratégica que permita detonar economías regionales.

Tras el análisis de investigación, al no contar con un sistema claro de medición de cuentas, resulta complejo determinar y discriminar no sólo las cantidades de inversiones públicas y privadas tanto en México como en América Latina. Por lo tanto proponemos la creación de la Agencia Federal de Inversiones que conjunto con el INEGI, establezca el Sistema de Medición de Inversiones Público-Privadas y sus efectos en el crecimiento económico.

Ya la CEPAL advierte que “la falta de cifras sobre cuánto se invierte en infraestructura, cuánto corresponde al sector público y al privado y cómo se distribuye este gasto entre los niveles de gobierno, ha sido hasta ahora, una limitante muy fuerte al momento de diseñar políticas públicas. Asimismo, la ausencia de definiciones claras y prácticas comunes de medición en los distintos países dificulta la calidad de los datos, el análisis y la comparación internacional de las cifras”.<sup>77</sup>

La CEPAL establece que “la construcción de una base de datos de inversiones en infraestructura conlleva innumerables desafíos a nivel conceptual y metodológico, algunos de los cuales se mencionan a continuación”.<sup>78</sup>

Aspectos para la estimación de la inversión en la infraestructura económica según la CEPAL:

1. definición de los conceptos de inversión e infraestructura.
2. definir los sectores a incluir en el relevamiento de la información.
3. compatibilizar los criterios de registro de gastos e inversiones de las diversas fuentes nacionales, lo que requiere de una detallada revisión de los sistemas gubernamentales de información financiera y clasificación presupuestaria, para asegurar un mínimo de homogeneidad en los datos relevados.
4. El registro de la inversión privada en las inversiones de infraestructura y de los gobiernos subnacionales.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Larde Jeannette, J. Sánchez, Ricardo. *La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina*, Boletín, Edición 332, número 4, 2014, página 4.

<sup>78</sup> *Ídem.*

<sup>79</sup> Larde Jeannette, J. Sánchez, Ricardo. *Op. Cit.*, p. 4.

### **3.1.7- Zonas de Desarrollo Económico y Social.**

Un elemento de apoyo para una adecuada aplicación del modelo de Asociaciones Estratégicas son las Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES), las cuales se proponen para cumplir con el propósito del Gobierno y de otras entidades públicas de ordenar el desarrollo de las ciudades en México.

Las ZODES se pueden definir como las áreas establecidas por el gobierno con un impacto para el desarrollo urbano, social, económico y ambiental, con el fin de generar vocaciones productivas específicas que atraigan la participación de asociaciones estratégicas para el desarrollo de infraestructura y servicios, compuestas por el sector público, social, privado y académico, a través de mecanismos de concertación e inducción sociales, económicos y financieros de activos tangibles e intangibles que materialicen dentro de dichas áreas un entorno diverso, donde los espacios productivos cohabiten con centros de innovación, servicios, equipamiento y el espacio público, mejorando la calidad de vida del entorno y cuyo fin primordial es **acercar satisfactores sociales a la vivienda y éstas a su vez a los centros de trabajo y a la inversa.**

Las ZODES parten de entender la importancia de la economía urbana, es decir la interrelación de la economía con el urbanismo, entendiendo los diversos sistemas económicos que se producen en los diversos núcleos de población y por ende el desarrollo de una planeación urbana a incrementar la productividad económica y mejorar las condiciones de vida social.

Para tratar de abordar este concepto, proponemos la siguiente función:

$$\Delta MSi(x) = \Delta Cu^{(x)}:$$

La economía urbana de acuerdo a James Heilbrun, se entiende como el campo de estudio en el cual se utilizan herramientas analíticas de la economía para explicar la organización espacial y económica de las ciudades o áreas metropolitanas. Es decir, entender los fenómenos económicos que se producen en los núcleos de población para el desarrollo de una planificación urbana estratégica que aumente los factores de la producción y se incremente la fuerza bruta de capital, la rentabilidad salarial y por ende el crecimiento económico.

Para poder generar productividad económica se debe comprender que el urbanismo es la psicología del espacio público. Es la ciencia que entiende como la identidad histórico-cultural de un área urbana provoca diversidad de actividades sociales y económicas que desencadenan una función exponencial de producción marginal constante de bienes y servicios.

Las ciudades, como cuerpos vivos sociales, responden de forma similar a los motivadores y al comportamiento de cuerpos con vida individuales. El continente sigue la suerte del contenido.

De ahí que la psicología del continente se entienda con los razonamientos de todos los cuerpos vivos contenidos en él para así llegar a un modelo que evidencia la fórmula que alcance ese objetivo primordial, llamado calidad de vida.

En este sentido, proponemos una función con elementos cualitativos para demostrar la forma de conjuntar los factores que incrementen en diferentes zonas geográficas de un territorio para evidenciar la forma de materializar los factores que incrementen la productividad y eleven la calidad de vida de su población.

Considerando un modelo que presenta una solución óptima debe siempre tener la flexibilidad de una alternativa, hemos procedido a entender con sensibilidad social la edificación de esa alternativa que explica cómo alcanzar soluciones óptimas para una calidad de vida en el siglo XXI.

Así pues, el modelo puede explicarse a partir de la siguiente igualdad de funciones equivalente al Índice Valor-Ciudad (IVC):

$$IVC = \Delta MSi(x) = \Delta Cu^{(x)}$$

Comenzaremos a explicarla a través de la comprensión de sus variables independientes. La primera de ellas, la Movilidad Sustentable Inteligente (**MSi**), que es un componente primordialmente *gubernamental* y el Crecimiento Urbano Estratégico (**Cu**) corresponde a un componente de sectores *estratégicos* (iniciativa privada, ciudadanía, sector académico y social). Ambas deben ser equivalentes al Índice de Valor-Ciudad (**IVC**).

Para explicar a **MSi**, debemos partir que la movilidad en un cuerpo; en el continente, es el contenido lo que le da vida. Los motivadores de la movilidad urbana provocan la densificación o dilución social de un espacio. La movilidad, es la sangre vital del contenido que transporta todo aquello que provoca expande o reduce las dimensiones del continente urbano.

**MSi** puede explicarse por la siguiente fórmula:

$$MSi = Us + In + (k + IT + MV)$$

Donde **MSi** es igual al *Uso de suelo* (**Us**) que aunado al componente de *inversión social* (**In**) concertada por inversión en *infraestructura zonal gubernamental* (**k**), inversión para la *innovación transporte de calidad sustentable* (**IT**) más la correspondiente inversión para el desarrollo de *motivadores de vida* (**MV**).

Al explicar el componente de inversión social (**In**) procede explicar los restantes elementos de **MSi**, procediendo con su activo fundamental: el **uso de suelo (Us)**.

$$Us = V + D + Sp$$

Podemos definir al uso de suelo como la materialización de la planeación urbana zonal en infraestructura pública e inmobiliaria derivada de una **vocación económico-social presente o a desarrollar en el territorio (V)** más la **intención de intensidad de ocupación poblacional proyectada (D)** aunado a los **servicios públicos (Sp)** que establecen el punto óptimo de calidad de vida.

El uso de suelo entonces, es el metabolismo urbano que aumenta, disminuye o dirige la movilidad y la densidad humana en una zona y en consecuencia, una urbe.

La inteligencia en la movilidad urbana y metropolitana parte de la asignación vocacional al uso de suelo que provoca o disminuye su densificación. Asimismo, la política pública sobre el uso de suelo subterráneo es el eje de la movilidad inteligente en el exterior.

Las vocaciones económicas y productivas son ejes rectores del Gobierno materializados en los usos de suelo como su activo estratégico.

El objetivo de la movilidad sustentable inteligente es acercar los motivadores de vida (MV) a los polígonos de barrio que además de hacer funcional la movilidad sirven como eje estratégico para alcanzar la calidad de vida, compactar y crear plusvalía zonal.

MV está determinada por la siguiente fórmula:

$$MV = T + S + E + MA + OCT + \dots + Spei (SP + RH + L)$$

El componente **Motivadores de vida (MV)** le da escalabilidad a la densidad urbana. Provoca que pueda darse una vida compacta **acercando el desarrollo de transporte (T), servicios de salud (S), Educación (E), entretenimiento, tecnología e infraestructura sustentable con el medio ambiente (MA), oferta recreativa, cultural y turística (OCT)** y todos aquellos que disparan la necesidad de contar con **infraestructura de servicios y espacios públicos (spei)** compuestos por Seguridad Pública (SP), Agua y alcantarillado (RH), Luz y electricidad (L).

En conclusión podemos decir que gracias a los factores de **MSi**, el movimiento se transforma en movilidad.

Habiendo explicado **MSi**, corresponde explicar el Segundo componente de la función Cu dado por:

$$Cu = P + IMsi + Ikh + (Cg... + Cp)$$

El Crecimiento Urbano Estratégico, es un componente de sectores que actúa en función de MSi.

Se compone por el efecto de **producción de la actividad económico-industrial zonal (P)**, reinversión **privada en bienes de capital público e innovación para la Movilidad Sustentable Inteligente (IMsi)**, *Inversión en Capital Humano (Ikh)*, más consumo gubernamental más consumo privado, luego entonces, Cu se produce y actúa en función exponencial de **MSi**.

**Por un aumento de MSi** provoca un efecto multiplicador que **Cu** desarrolle una vida más digna para los ciudadanos.

Un ejemplo de **IMsi**, son los Centros de Transferencia Multimodal (CETRAM) donde el Gobierno del Distrito Federal, a través de la inversión privada en bienes de capital de conectividad de las alternativas del transporte público, crea valor en la infraestructura pública haciendo que la movilidad digna sea un incentivo de inversión.

Las CETRAM aplicando todos los factores que componen a **MSi**, pueden detonar Zonas de Desarrollo Económico y Social (ZODES) a las que ya se ha referido el Jefe de Gobierno Miguel Ángel Mancera para elevar la calidad de vida zonal y darle a la infraestructura de movilidad, dignidad social y plusvalía al generar en ellos, corredores culturales y digitales.

**A través de las ZODES, por cada metro cuadrado de vocación temática sembrada en un uso de suelo, se producen kilómetros de radio de productividad especializada.**

Como ejemplo para detonar **Ikh**, la forma como las ciudades habrán de transformar de concepto a realidad una economía del conocimiento, será generando asociaciones estratégicas para la industrialización de activos intangibles que sean potenciados financieramente.

Dichos instrumentos de desarrollo sobre activos intangibles harán que la Ciencia y Tecnología puedan migrar del terreno académico al potente sector industrial, y transitar así en verdad a la economía del conocimiento.

Al final de cuentas, la conjunción de ellos provoca elevar el valor de los Activos Urbanos Estratégicos (**Aus**) que es la suma de todos los factores de MSi y Cu.

$$AU_s = (U_s + I_n (k + IT + MV)) + (P + IK + IN + (Cg... + Cp))$$



Luego entonces,

$$\text{Aus} = \text{Ms} + \text{Cu}$$

Si consideramos que la suma de los activos urbanos estratégicos (Aus) elevan el valor de una Ciudad en su conjunto, obtenemos la función final que nos lleva a materializar la función calidad de vida.

$$\text{IVC} = \Delta \text{MSi}(x) = \Delta \text{Cu}^{(x)}$$

El **Índice de Valor-Ciudad (IVC)** que proponemos, es el efecto multiplicador urbano que explica la función de los incrementos exponenciados que se producen en el crecimiento estratégico (**Cu**) de un subsistema urbano (polígonos zonales), a consecuencia de un incremento del valor en su movilidad sustentable inteligente (**MSi**).

**IVC** es la función donde un cambio de **MSi** exponencia un movimiento de **Cu**.

Es decir, **IVC** es la función de plusvalía que relaciona la actividad de **MSi** (actividad preponderantemente gubernamental) que propulsa la de **Cu** (actividades de los sectores). Cada movimiento de **MSi** produce un efecto en **Cu** y dicho efecto incrementa a su vez, el valor de **MSi**.

Es decir, la plusvalía diferentes activos públicos derivada de la relación CU-MSi provoca un aumento de valor en los activos y los recursos de la ciudad (predial, servicios, capital humano, infraestructura) todo ello por la certeza jurídica y económica de contar con una visión estratégica de Gobierno con el poder de alejarse de trampas filosóficas y acercarse al bienestar ciudadano.

Del concepto se desprende que la **calidad de vida es la suma de los incrementos de valor zonal que se provocan por la función dada de IVC.**

$$\text{CV} = \text{IVC}$$

La calidad de vida urbana es el factor de bienestar que equivale al resultado de la función económico-social IVC.

Así pues, la inteligencia financiera debe usarse para rescatar el valor zonal haciendo que los barrios retomen un modo de vida compacto con calidad de vida, provocando así un urbanismo temático que de escalabilidad sustentable al crecimiento, al tiempo que el gobierno pase de una lógica fiscal meramente presupuestal y recaudatoria a una de actividad generadora al provocar un incremento en el valor del patrimonio de la ciudad y de sus activos públicos

aliviando con innovación el **movimiento desordenado rumbo a una movilidad inteligente.**

En el estudio realizado por el Profesor Luis Miguel Girardotti de la Facultad de Ingeniería de Buenos Aires “**Elementos de Economía Urbana, nociones de urbanismo**” (Girardotti, 2002) se apoya lo que aquí ya hemos comentado sobre la función lineal de producción marginal constante de bienes y servicios<sup>80</sup>.

En el gráfico siguiente Girardotti afirma que 2 que “se muestra en forma simplificada y desde el punto de vista económico, sería el tamaño óptimo de una ciudad. En dicho gráfico se supone que los bienes y servicios que produce una ciudad tiene una función lineal con producción marginal constante. A su vez, la función de costos de producción muestra la clásica forma en que hay un tramo de costos marginales decrecientes para luego crecer en la medida que se va utilizando la capacidad de producción”<sup>81</sup>.

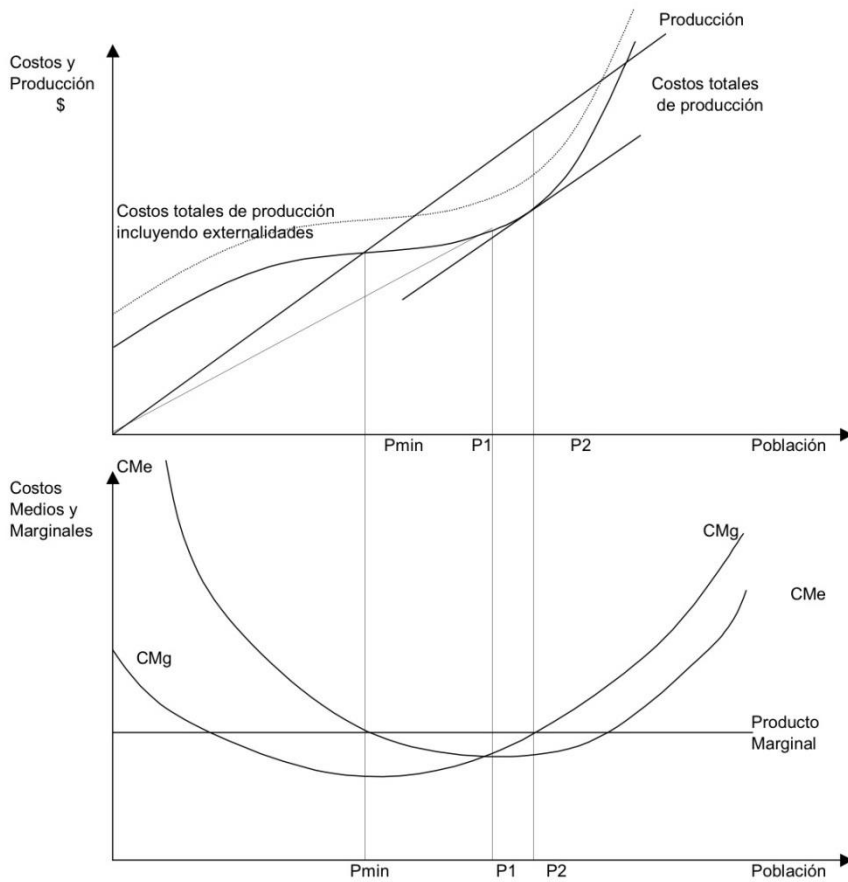
“La producción mínima es  $P_{min}$ , en el punto en que el valor de la producción iguala a los costos totales. Con la población  $P_1$  se ubica el punto en que los costos medios son mínimos y con la población  $P_2$  se maximiza la utilidad, siendo éste el

---

<sup>80</sup> Girardotti, Luis Miguel, “*Elementos de Economía Urbana, nociones de urbanismo*”, Facultad de Ingeniería de Buenos Aires, 2002.

<sup>81</sup> *Ídem.*

TAMAÑO DE LAS CIUDADES



FUENTE: Girardotti, *Op.cit.*, p. 5.

Para apoyar nuestro concepto de IVC, Girardotti afirma que la calidad de vida está determinada por 4 variables que se miden con indicadores y su forma de medirlos.

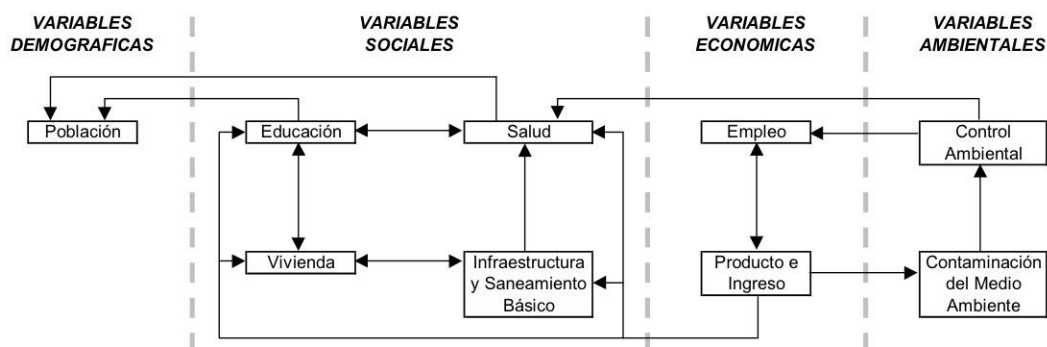
---

82 *Ídem.*

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

VARIABLES	INDICADOR	FORMA DE MEDICION
Demográficas	Población urbana	Población urbana/población total
	Densidad	Habitantes/km2
	Mortalidad infantil	Proporción de niños fallecidos con respecto al N° de nacidos vivos.
	Esperanza de vida	N° de años
Sociales	Agua potable de red	N° de viviendas con servicio / N° total de viviendas
	Desagües cloacales	N° de viviendas con servicio / N° total de viviendas
	Analfabetismo	N° de analfabetos / Población mayor de 14 años
	Atención hospitalaria	N° de camas por habitante
	Electrificación	N° de viviendas con servicio / N° total de viviendas
Económicas	Empleo	Tasa de desocupación
	Producto	PBI per cápita
	Renta	Sueldo o salario medio
	Productividad	PBI / Población ocupada
Ambientales	Residuos sólidos	Kg / cápita / año
	Polución	Indicadores de polución

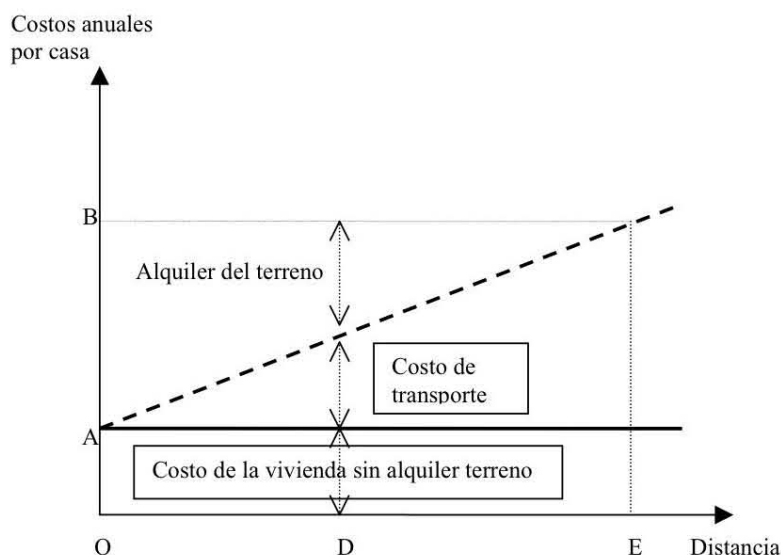
**FUENTE:** Girardotti, *Op.cit.*, p. 6.



**FUENTE:** Girardotti, *Op. Cit.*, p. 6.

Para medir la magnitud económica de lo que significa acercar la vivienda a los centros de trabajo, Girardotti presenta la siguiente gráfica lineal y su explicación:

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*



El costo de transporte incluye los costos en moneda más la valorización subjetiva del tiempo y la comodidad. Para este ejemplo se supone que el costo es el mismo para todos los habitantes.

En la figura el centro de la ciudad se ubica en O y la distancia al mismo se mide en el eje de abscisas. El eje de ordenadas mide los costos anuales por vivienda.

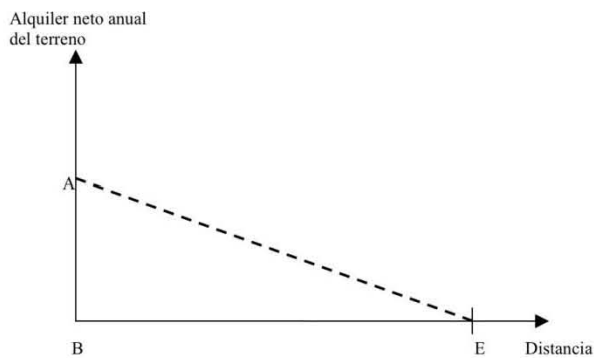
Se supone que la ciudad se extiende hasta el punto E en que el alquiler neto del terreno es cero.

El alquiler del terreno surge como pago por el ahorro en costos de transporte que podría obtenerse viviendo en un lugar determinado.

El dueño de un lote adyacente al centro obtiene como alquiler del terreno la cantidad AB. Si todas las casas entre O y E están ocupadas el inquilino deberá pagar ese alquiler para ubicarse en el centro, sino deberá ubicarse más allá de E, con un alquiler neto del terreno igual a cero pero con un costo de transporte mayor que AB. En estas condiciones y dentro de la distancia OE, el costo combinado de vivienda y transporte más alquiler del terreno es el mismo en todas partes e igual a OB.

Puede dibujarse la curva denominada demanda de alquiler o *gradiente de alquiler*, que resulta ser la curva anterior invertida:

## Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.



Esta curva muestra lo que los inquilinos están dispuestos a pagar por el terreno por vivir en un determinado lugar. El alquiler disminuye de BA en el centro a cero en la periferia, reproduciendo aproximadamente la realidad, en la cual los valores de los alquileres son máximos en el centro y declinan al pasar hacia la periferia de las ciudades.

En la realidad las curvas de gradiente de alquiler de la tierra no son lineales, con una forma parecida a una exponencial negativa.

Otro punto que aleja el modelo simplificado de la realidad es la no constancia de las densidades de ocupación del suelo que se observan realmente.

### **Modelo que contempla variaciones de densidad**

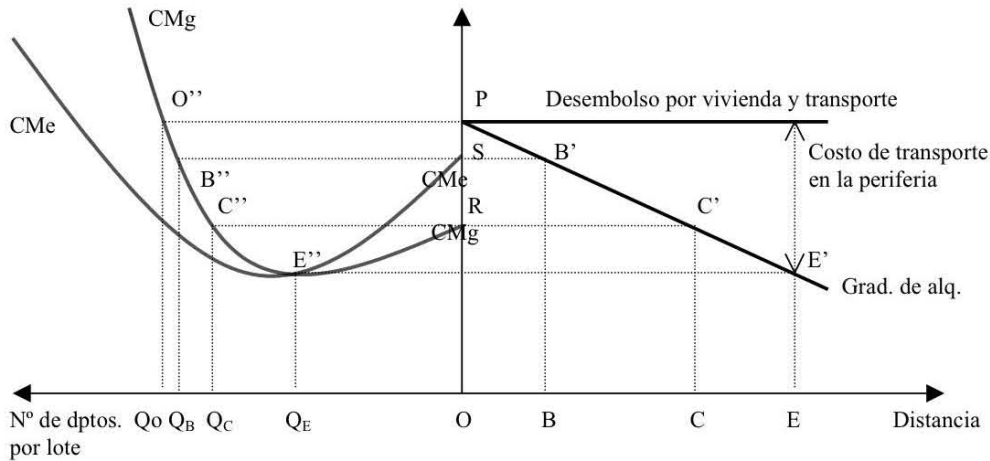
En este modelo el gradiente de alquiler se mantiene igual que el anterior, pero se abandona la hipótesis de densidad uniforme de vivienda por unidad de superficie.

Se supone que los constructores de viviendas pueden aumentar la altura de las construcciones para satisfacer la demanda de alquiler.

Al poder construirse edificios de departamentos multifamiliares, el costo de las unidades variará según el número de departamentos por edificio.

El nuevo modelo se muestra en la figura siguiente:

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*



La parte derecha del gráfico representa los costos de alquiler (incluido el terreno) y transporte (gradiente de alquiler), en la que se observa que todas las familias pagan la misma suma por alquiler y transporte, segmento  $OP$  (hipótesis simplificativa).

La parte izquierda del gráfico muestra los costos de construir y operar edificios en función del número de departamentos. La curva  $CMe$  representa el costo medio por departamento. La curva  $CMg$  muestra el costo marginal o costo del último departamento. Las curvas son crecientes porque a medida que aumenta el número de departamentos por edificio (o por lote) se debe incrementar el costo de las fundaciones y de la estructura, los departamentos por piso van disminuyendo con la altura y se deben instalar más ascensores. Estos costos incluyen la rentabilidad empresarial de los constructores.

Para una vivienda en el punto  $C$  los inquilinos estarán dispuestos a pagar un alquiler  $CC'$ . Si los constructores tratan de maximizar sus ganancias construirán un edificio que tendrá  $Q_C$  departamentos para obtener un alquiler total igual al área  $OQ_C C''R$ .

¿Que sucede con los terrenos?. Las curvas del gráfico muestran solamente los costos de construcción y operación pero no incluyen el alquiler del terreno. El costo total (excluido terrenos) es igual a la suma de todos los costos marginales y está representado en el gráfico por el área debajo de la curva de costos marginales hasta el número de departamentos correspondiente. Para la localización  $C$  esa área es  $OQ_C C''E''R$ . Como ya se vio anteriormente el alquiler está representado por el área  $OQ_C C''R$ . El alquiler máximo de los terrenos que los constructores pueden pagar es la diferencia entre estas dos áreas, representado por la superficie en forma de plato  $C''RE''$ .

Al moverse hacia el centro  $O$ , como por ejemplo pasar de  $C$  a  $B$ , suceden tres cosas. Primero: aumenta el alquiler, como se demuestra con el anterior modelo; segundo: aumenta la densidad porque el número de departamentos por edificio pasa de  $Q_C$  a  $Q_B$  y tercero aumenta el costo de alquiler de los terrenos, según el área  $B''SRE''$ . Se puede demostrar que el aumento de alquiler de terreno es mayor a medida que se acerca al centro.

Si bien en este modelo el alquiler por vivienda tiene un aumento lineal al acercarse al centro el ingreso total por alquileres, y por lo tanto por unidad de terreno, aumenta en forma no lineal al aumentar la densidad (posiblemente exponencial negativa).

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

En la localización E el costo de terrenos es cero (teórico), porque la superficie del área en forma de plato es nula (punto E’’).

En el centro de la ciudad, el desarrollo alcanza una densidad de Qo departamentos por edificio y el alquiler del terreno llega al máximo.

**FUENTE:** Girardotti, *Op.cit.*, pp. 12-15.

Las ZODES pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Potenciar la inversión económica para el desarrollo de los habitantes de la Ciudad de México.
- Ampliar y elevar la calidad de vida y prosperidad individual y zonal.
- Desarrollar y elevar el valor del patrimonio público.
- Promover el desarrollo económico, social y tecnológico de nueva generación.
- Planear, desarrollar, promover y atraer inversión nacional y extranjera.
- Generar empleos y capacitación técnica.
- Generar y posicionar a la ciudad por sus logros y desarrollo local.

En el Marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013 -2018, las ZODES impulsan la construcción de una ciudad dinámica, compacta, policéntrica, competitiva y sustentable, que potencia las vocaciones productivas y fomenta la inversión.

En específico, estas zonas se inscriben dentro del programa antes mencionado dentro del Eje 4: Habitabilidad y servicios, espacio público e infraestructura, Área de oportunidad 1, Meta 2 del Objetivo 1 que a la letra dicen:

**Objetivo 1**

“Orientar el desarrollo urbano hacia una ciudad compacta, dinámica, policéntrica y equitativa, que potencie las vocaciones productivas y que fomente la inversión, para alcanzar un patrón de ocupación eficiente que induzca la redistribución de la población a zonas que combinen los diversos usos del suelo, mejore la infraestructura pública, aproxime el empleo y los hogares a las redes de transporte público y propicie la equidad territorial.”<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> *PROGRAMA GENERAL DE DESARROLLO DEL DISTRITO FEDERAL 2013-2018*, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, 11 de septiembre de 2013, pág. 97.



## **Meta 2**

“Desarrollar una estructura urbana que reconozca las diversas vocaciones y capacidades en el uso de suelo, infraestructura y servicios de cada región o sector del territorio”. En esta se detalla como línea de acción la de “Promover el establecimiento de zonas de desarrollo económico y social, con el fin de generar vocaciones productivas específicas que atraigan la participación de asociaciones estratégicas”.<sup>84</sup>

Prosiguiendo con el contenido del documento, éste define para el cumplimiento del objetivo y meta citados las siguientes líneas de acción:

- “Promover el establecimiento de zonas de desarrollo económico y social, con el fin de generar vocaciones productivas específicas que atraigan la participación de asociaciones estratégicas.
- Fortalecer centralidades existentes o en formación, como los centros de barrio, para que mediante la ejecución de programas y proyectos se impulse la consolidación de la estructura urbana por sectores, generando un sistema policéntrico compuesto por nodos y corredores urbanos.
- Establecer nuevos procesos de rescate y revitalización en zonas de valor histórico en las diferentes regiones de la entidad, recuperando la experiencia del Centro Histórico.”<sup>85</sup>

---

<sup>84</sup> *Ídem.*

<sup>85</sup> *Ídem.*

- **3.2- Análisis Estadístico y Socio Económico de Asociaciones Público-Privadas en México y el Distrito Federal.**

Desde la creación del concepto moderno de Asociación Público-Privada en el Reino Unido hasta la adopción del modelo por otros países hasta llegar a su implementación en México a principios del siglo XXI, han ido madurando diversas modalidades, de las cuales algunas ya existían previamente, como es el caso de las concesiones. Este tipo de asociaciones han probado ser herramientas muy útiles en el desarrollo de proyectos estratégicos de infraestructura a largo plazo. Al adherirlos formalmente a una normatividad específica para este tipo de asociaciones su regulación se vuelve más clara y es posible explotar de una forma más amplia su potencial, mas es necesario tener en cuenta los posibles riesgos que pudieran existir. Esta regulación permitió que a partir del 2002 se comenzaran a realizar un mayor número de proyectos de infraestructura carretera y de manejo del agua bajo un esquema de concesiones ya más regulado, y desarrollar los denominados Proyectos de Prestación de Servicios, al amparo de la normatividad federal<sup>86</sup>; posteriormente, por medio de reglamentos y normas estatales, y desde el 2009, implementado por primera vez en el Distrito Federal, el esquema de asociación en coinversión.<sup>87</sup>

El modelo de asociación Público-Privada mediante concesiones existe inclusive desde el siglo XIX, siendo el precursor de los modelos que posteriormente surgirían. En México se implementó principalmente para impulsar el desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes en proyectos clave, así como en el sector aguas. Desde el 2002 a la fecha, años objeto de este estudio, y derivado de un mayor impulso a las Asociaciones Público-Privadas por parte del gobierno federal, se han implementado una mayor cantidad de proyectos de desarrollo carretero así como de aguas. Por una parte, el desarrollo de la infraestructura carretera permite a las empresas instaladas en México contar con mayores opciones de traslado de sus bienes a través de la república mexicana y desde / hacia el extranjero, y otorga grandes facilidades para el desarrollo económico de zonas del país con potencial. Un ejemplo es la conexión del puerto de Lázaro Cárdenas, Michoacán hacia el centro de la república, lo cual abre la posibilidad de un fuerte desarrollo del mismo. En otro caso, la apertura de la autopista Durango - Mazatlán permite un tránsito de viajeros de toda la zona Noroeste del país hacia este destino turístico, lo cual generará un enorme dinamismo como centro vacacional a la ciudad de Mazatlán y su corredor<sup>88</sup>. Por otra parte, los proyectos del sector agua brindan a las zonas en las cuales se han implementado una mayor capacidad de generación del vital líquido, sobre todo por medio de la reutilización de aguas residuales para fines comerciales, lo cual implica un gran volumen de agua disponible a un precio razonable para las empresas. El desarrollo de estas plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), otorga a la entidad beneficiada un importante apoyo para atraer empresas del sector manufacturero a sus regiones y así generar un impulso a las economías locales. Por ejemplo, el desarrollo de la

---

<sup>86</sup> Reglas para la Realización de Proyectos de Prestación de Servicios, 2002.

<sup>87</sup> Reglas de Carácter General para el Distrito Federal en Proyectos de Coinversión, 2009.

<sup>88</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, portal de internet. <http://www.sct.gob.mx/>

PTAR en Hermosillo permitirá a esta ciudad el contar con la suficiencia del vital líquido para atraer a empresas a instalarse en la zona, brindando el tan necesitado empuje para el desarrollo económico de la ciudad y dejándola como una muy atractiva opción de inversión dada su cercanía con los Estados Unidos.

El siguiente esquema más utilizado en México es el de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), los cuales se impulsaron fuertemente a partir de la emisión por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el 2002, de las Reglas para la Realización de Proyectos de Prestación de Servicios, los cuales sustentaron su tratamiento presupuestario, régimen de autorizaciones y formato de celebración de Contratos de Servicios de Largo Plazo<sup>89</sup>. La aplicación de los PPS se extendió rápidamente, siendo su principal uso en el sector de infraestructura carretera, aunque también se buscó implementar en forma novedosa en otras áreas, como el sector salud, el educativo, de infraestructura para gobierno, y hasta en el sistema penitenciario.

Esta normatividad se aprovechó en el sector carretero para impulsar el desarrollo de aquellos proyectos que se tenían identificados como necesarios para el desarrollo de ciertas regiones del país, y que por su naturaleza no contaban con la capacidad de ofrecer un retorno de la inversión a un privado. Para poder realizarlos, se aplicó el esquema bajo el cual el inversionista privado realiza la totalidad de la obra y a cambio recibe un pago regular periódico de parte del gobierno contratante. Aunque en este esquema sí se utilizan recursos públicos para el desarrollo de los proyectos, el sector público tiene la capacidad de distribuir el costo de la obra a largo plazo y contar con el desarrollo en el corto y mediano plazo. Señalado por algunos como un sustituto burdo de la contratación de deuda por parte de la Federación y de los Estados, al ser su aplicación sobre desarrollos que impulsan la actividad económica y el bienestar social, el impacto que tendrán sobre las economías locales debe ser mucho más claro que la pura contratación de deuda, la cual no tiene una correlación con el incremento en el PIB de cada entidad estatal. Por lo contrario, un PPS si tendrá un efecto directo sobre la economía dada su naturaleza productiva.

Un tercer esquema que se ha aplicado recientemente en México es el de las asociaciones en coinversión, impulsadas por la promulgación en abril del 2009 de las “Reglas de Carácter General para el Distrito Federal en Proyectos de Coinversión”. A partir de la publicación de las mismas, el Gobierno del Distrito Federal implementó la realización de proyectos de inversión conjuntos, en los cuales el sector público aporta un bien tangible o intangible al proyecto, mientras que un inversionista privado aporta el capital necesario para la realización del mismo. A diferencia de las concesiones o los PPS, en las cuales los beneficios económicos del proyecto son prácticamente en su totalidad para el inversionista privado, este tipo de asociación implica una participación activa del gobierno en el desarrollo y administración del proyecto, al estar asociado en el mismo con el inversionista privado, por medio de un fideicomiso o estructuración de una

---

<sup>89</sup> La publicación de estas reglas en el DOF 26 de marzo de 2003 y complemento 9 de abril de 2004.

empresa en la que ambos participantes se asocian. Este formato resulta bastante más atractivo para el sector público, ya que además de otorgar un proyecto que detonará el desarrollo económico de un área o zona, también debe generar ingresos adicionales y continuos al gobierno en cuestión. Por lo tanto, en este tipo de proyectos el sector público no solo obtiene un proyecto de desarrollo a largo plazo, sino que también genera beneficios económicos que se podrán utilizar para cumplir las funciones sociales de la entidad que los reciba.

La meta principal de las Asociaciones Público-Privadas para las entidades del sector público debe ser el obtener importantes beneficios sociales para la población objetivo de cada proyecto, mientras que para el sector privado debe existir un componente de retribución económica sobre la inversión que realice. Por lo tanto, es importante llevar a cabo una evaluación de los beneficios socioeconómicos de los distintos proyectos, puesto que de ahí se puede determinar si las Asociaciones Público-Privadas analizadas realmente cumplen con el objetivo para el cual fueron desarrolladas. Por el lado social, los proyectos deben representar mejoras contundentes para la sociedad, como podría ser la reducción del tiempo de traslado de un punto a otro, ya sea para fines personales, para el traslado de bienes, o para la implementación de servicios. Un ejemplo claro de esto son las autopistas y carreteras que se han desarrollado bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, las cuales implican ahorros en tiempos de traslado, una mayor seguridad, tanto por cuestiones de reducción de accidentes como de incidentes durante el traslado. Un proyecto para una ciudad, por ejemplo, puede significar una mejor calidad de vida para la población, como en el caso de la implementación de plantas de tratamiento de aguas residuales, la implantación de luminarias, o la realización de obras públicas, todas las cuales implican acceso a mejores servicios públicos a un costo adecuado, más seguridad, limpieza y orden, y otros beneficios. Todos estos beneficios se pueden cuantificar en términos económicos midiendo el valor social percibido por la ciudadanía, mediante fórmulas específicas, lo cual implica que los proyectos de Asociaciones Público-Privadas no solo ofrecen un beneficio económico para los inversionistas privados que los realicen, sino además deben generar alto valor social para las entidades que los desarrollan.

La realización de Asociaciones Público-Privadas significa que las entidades del sector público que las utilizan pueden aprovechar los recursos que de otra forma tendrían que dedicar a estos proyectos, para aplicarlos en asuntos que requieren de recursos del sector público. Esta modalidad de desarrollo de proyectos ha permitido a las entidades ampliar la base de beneficios sociales que pueden aportar a la población, ya que sin esta opción deberían de dejar de lado algunos proyectos de gobierno. En muchos casos, dadas las pesadas cargas financieras relativas al manejo de la estructura burocrática así como de obligaciones financieras –deuda– contraída en administraciones pasadas, la capacidad financiera de las entidades se ve seriamente afectada, lo cual le implica el no poder realizar muchos proyectos sociales que estén orientados a beneficiar a la ciudadanía. La presión de tener recursos limitados ocasiona que todas las dependencias públicas deban decidir a qué rubros dedicar el presupuesto con el que cuentan, con lo cual deben de realizar sus respectivos análisis de costo-beneficio en términos sociales. Al decidir por ciertas prioridades y dejar proyectos pendientes, asumen que el costo de

oportunidad de los desarrollos que se quedan en espera son menores que los de aquellos que se realizan. Sin embargo, la decisión suele ser muy compleja, ya que el hecho de no poder realizar algún proyecto que beneficia a la población implica que se siguen generando carencias y retrasos en cuestiones que necesariamente deben llevarse a cabo.

Un ejemplo de los que implican estos costos de oportunidad es el desarrollo de la infraestructura carretera del país. La infraestructura existente siempre ha estado rezagada con respecto a las necesidades de crecimiento económico, oportunidades de desarrollo de ciertas regiones y la capacidad de tránsito requeridas. Los recursos existentes debían ser aplicados principalmente al rubro de mantenimiento de autopistas y carreteras existentes, lo cual dejaba muy poco margen para la inversión en nuevas vías de comunicación. A pesar de haber una gran cantidad de necesidades, solo se podían manejar unos cuantos proyectos cada administración. Al estar enfocados en el desarrollo de proyectos de alto impacto, los cuales tienen por obvias razones un costo de oportunidad mucho más alto que la creación de carreteras secundarias y locales, las segundas siempre quedaban postergadas y eventualmente olvidadas, lo cual marginó a grandes zonas rurales y de pueblos pequeños, casando un ciclo de mayor marginación para estas zonas y un ciclo de mayores oportunidades para las grandes ciudades. El efecto final era que al no haber oportunidades de desarrollo económico en las zonas rurales los pobladores migraron hacia las grandes ciudades generando otros conflictos de mayor impacto para las entidades públicas, como el hacinamiento, la incapacidad de poder cubrir la demanda de servicios para la población que llegaba, incremento en la inseguridad, etc.

Al lanzar un proceso de Asociaciones Público-Privadas mediante el uso de concesiones a inversionistas privados, la SCT pudo otorgar los proyectos de alto impacto a terceros, con lo cual liberó una cantidad importante de recursos públicos, los cuales pudieron ser utilizados en la creación de redes secundarias de carreteras libres de peaje, atendiendo con las mismas a las zonas rurales y marginadas que antes no podía cubrir. El resultado fue que desde el lanzamiento de proyectos concesionados desde finales de la década de 1980, la infraestructura carretera ha crecido de 211,246 kilómetros de vías carreteras, de las cuales 65,788 se encontraban pavimentadas, en 1980 a 374,262 kilómetros en el 2011<sup>90</sup>, con un importante crecimiento de la red de vialidades secundarias, lo cual impacta positivamente a regiones que antes se encontraban con un importante rezago económico. El enfoque actual de la SCT es ahora en el desarrollo de proyectos que tienen un alto costo de oportunidad social para zonas antes marginadas, mientras que los grandes proyectos de infraestructura, los cuales tienen el más alto costo de oportunidad para el país, se realizan con inversión privada. De esta manera le es posible atender una mayor cantidad de requerimientos urgentes y la decisión de dejar de lado proyectos con un costo de oportunidad social alto, por falta de recursos económicos, se vuelve menos recurrente.

---

<sup>90</sup> Secretaría de Comunicaciones y Transportes, INEGI.

La misma situación se puede plasmar en las demás entidades de gobierno que han llevado a cabo proyectos con Asociaciones Público-Privadas, pues en cada caso se puede observar que la gran mayoría de los proyectos que se están realizando con financiamiento privado son desarrollos de alta necesidad para la sociedad<sup>91</sup>. Nuevamente, la difícil decisión de hacer a un lado proyectos con un costo de oportunidad social ligeramente menor a aquellos proyectos que se llevan a cabo se minimiza, y los limitados recursos de las distintas entidades se pueden aprovechar en rubros de igual importancia social.

El impacto final esperado es una visible mejora en la calidad de vida de la ciudadanía, al contar con mejores vías de comunicación, más y mejores servicios públicos, mayor seguridad, orden y limpieza, etc. La población beneficiada con los proyectos públicos se incrementará notablemente, al haber una mayor capacidad financiera emanada de los recursos adicionales que representa la inversión privada, y de paso por la generación de empleos directos e indirectos derivados de los mismos proyectos de inversión. Cada nuevo desarrollo realizado implica beneficios locales, regionales y hasta para todo el país, dependiendo del tipo de proyecto, lo cual en el mediano y largo plazo aporta para el incremento de la productividad y bienestar social y económico de la población.

El objetivo del presente apartado es determinar cuál ha sido el efecto sobre el Producto Interno Bruto de cada Entidad Federativa, de las diversas modalidades de financiamiento que el sector público ha manejado, las cuales básicamente son:

1. Atracción de Inversión Extranjera Directa;
2. Endeudamiento;
3. Aplicación de esquemas de Asociaciones Público-Privadas;
  - a. Proyectos otorgados mediante Concesiones.
  - b. Proyectos de Prestación de Servicios.
  - c. Proyectos en Asociación mediante coinversión.

Se realizará un análisis para cada rubro, mediante el uso de herramientas estadísticas, análisis cualitativo y cuantitativo, y comparaciones directas de los distintos componentes que afecten a cada rubro. De igual manera, se determinará la relación existente entre los distintos componentes de financiamiento mencionados. Se busca que por medio de éstos análisis encontremos una posible correlación entre los distintos modos de financiamiento y el efecto final esperado sobre el PIB, para así obtener conclusiones respecto al desempeño de cada modalidad con respecto a mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

### **3.2.1.- Análisis estadístico de los diferentes esquemas de Asociación Público-Privada que se han implementado en México. Detalles de las Asociaciones Público-Privadas en cada Estado y el Distrito Federal.**

---

<sup>91</sup> Referencia tabla 4.

En México existe una cantidad de proyectos que se han realizado bajo el esquema de Asociación Público-Privada, existiendo variantes de la misma desde hace tiempo, inclusive desde el siglo pasado. Para efecto de este análisis se tomarán en cuenta solamente aquellos proyectos que se han realizado a partir de la emisión de la reglas para las Asociaciones Público-Privadas de parte del Gobierno Federal en el año 2002.

Posterior a esta emisión de reglas de parte del Gobierno Federal, hasta el momento 28 entidades estatales han emitido sus propias reglas (Tabla 1), y algunos de estos Estados han comenzado a llevar a cabo proyectos bajo esta modalidad. Los Estados que siguen pendientes de emitir alguna normatividad al respecto son:

- Colima
- Chihuahua
- Sinaloa
- Tlaxcala

En el caso del Gobierno Federal, se cuenta con la información suficiente sobre los proyectos realizados bajo esta modalidad, para llevar a cabo el análisis en cuestión, sin embargo, en el caso de los proyectos realizados bajo el auspicio de los gobiernos estatales y locales, existe una gran variación en la información disponible sobre los proyectos, por lo cual se tomó como referencia para este análisis aquellos proyectos que estén plenamente identificados y de los cuales se cuenta con la información suficiente y comprobable. En cualquier caso, los estados han realizado pocos proyectos que califican bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas, ya que tienen muy poco tiempo de haber llevado a cabo la legislación de estas contrataciones y por lo tanto apenas empiezan a concursar proyectos bajo esta modalidad.

**Tabla 1.** Estados con leyes a favor de las Asociaciones Público-Privadas

ESTADO	AÑO de Emisión
Aguascalientes	2007
Baja California Sur	2006
Baja California Norte	2009
Coahuila	2005
Chiapas	2007
Campeche	2009
Distrito Federal	2008
Durango	2004

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Estado de México	2005
Guanajuato	2006
Guerrero	2006
Hidalgo	2011
Jalisco	2007
Michoacán	2008
Morelos	2006
Nayarit	2005
Nuevo León	2009
Oaxaca	2004
Puebla	2005
Querétaro	2009
Quintana Roo	2006
San Luis Potosí	2007
Sonora	2009
Tamaulipas	2005
Tabasco	2007
Veracruz	2004
Yucatán	2007
Zacatecas	2007

Fuente: “Información final situación del marco legal de las APP 2010”, PIAPPEM

En México básicamente se han utilizado tres tipos de esquemas de contratación:

- **Concesiones:**

En esta modalidad de asociación pública privada se otorga a un inversionista del sector privado la autorización para el uso, aprovechamiento y explotación de un bien propiedad del sector público, por un periodo determinado de años que permitan el retorno de la inversión original más un margen de ganancia para el privado. La obligación del inversionista privado es construir, operar y conservar el proyecto durante el periodo de concesión,



tras el cual éste se revierte al gobierno que otorgó la concesión, pudiendo este optar por extender la concesión, realizar un concurso para otorgar una nueva concesión de explotación y conservación del bien a un tercero, o administrar el bien con medios propios.

- **Proyectos para Prestación de Servicios:**

Esta modalidad de asociación pública privada permite que el sector privado brinde servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En este arreglo contractual, los recursos, riesgos y recompensas para el sector público y privado se combinan para generar una mayor eficiencia, mejor acceso al capital y garantizar el cumplimiento de un rango de regulaciones gubernamentales, en relación al medio ambiente y al lugar de trabajo. El interés público se atiende a través de cláusulas en los contratos que establecen una supervisión constante y revisión de la operación del servicio o desarrollo o instalación.

- **Proyectos en Coinversión:**

Es la más reciente aplicación de Asociaciones Público-Privadas en México, y consiste en realizar una asociación en sociedad entre una entidad del sector público y un inversionista privado. En esta modalidad la entidad pública aporta a la sociedad un bien tangible o intangible con un valor específico, mientras que el ente privado aporta toda la inversión monetaria y conocimientos para llevar a cabo el proyecto. Se forma una sociedad de participación mayoritariamente privada, con control y peso en la toma de decisiones del proyecto por parte del sector público. Se realiza la asociación por un periodo definido, tras lo cual ésta se disuelve y los bienes materiales se revierten a la propiedad de la entidad pública.

De acuerdo con la información disponible, desde la emisión de la primera Ley de Asociaciones Público-Privadas en el 2003, se han realizado aproximadamente 32 contratos de Proyectos de Prestación de Servicios y se han otorgado 39 concesiones a inversionistas privados tanto a nivel federal como a nivel estatal y local, mientras que se tiene registro de 2 proyectos de coinversión hasta el momento. Se han tomado en cuenta solamente aquellos proyectos significativos para las instituciones y entidades de gobierno, para los cuales existe información disponible al respecto, ya sea por su tamaño, monto de inversión privada, o impacto positivo para la población en general.

Esto significa que de un universo total de 73 proyectos de Asociaciones Público-Privadas en México, el 43.84% ha sido realizado por medio de Proyectos de Prestación de Servicios, el 53.42% se realizó por medio de Concesiones, y un 2.74% ha sido en Proyectos de Coinversión.

Se puede observar más detalle sobre la cantidad y el porcentaje de proyectos realizados bajo las modalidades descritas en el país, distinguiendo aquellos proyectos realizados por entidades federales de los realizados por entidades estatales y locales en la tabla 2.

**Tabla 2. Proyectos de Asociaciones Público-Privadas en México, por cantidad y porcentaje a niveles Federal y Estatal (2002-2014)**

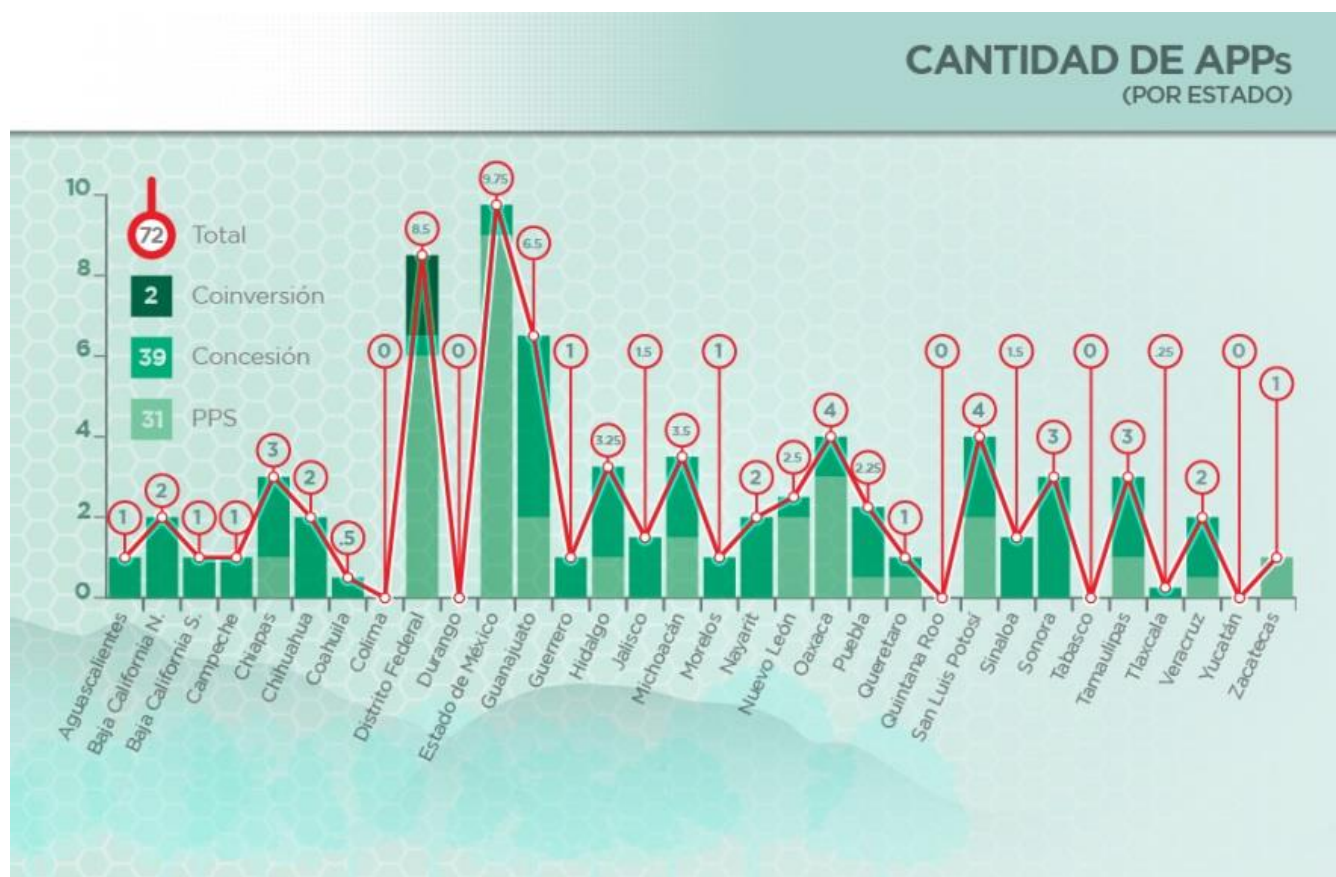
Cantidad			Porcentaje	
Federal	Estatal		Federal	Estatal
14	18	PPS	19.18%	24.66%
33	6	Concesiones	45.21%	8.22%
0	2	Coinversión	0.00%	2.74%
47	26	SUMA	64.38%	35.62%

**Fuente:** Portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Fonadin, Gobiernos Estatales.

En resumen, el Gobierno Federal ha realizado un mayor número de proyectos, la mayoría de ellos por medio de concesiones (Aproximadamente un 70% de los proyectos realizados por el Gobierno Federal se han hecho por medio de éstas). Por otro lado, las entidades estatales han llevado a cabo la mayoría de las asignaciones mediante contratos de PPS, un 69% del total de los proyectos que han realizado.

Por otro lado, las tablas siguientes muestran el resumen de los proyectos que se han realizado por cada Estado. En el caso de los proyectos federales que involucran a dos o más Estados, se distribuyó el proyecto en mención en partes iguales entre la totalidad de los Estados participantes. Esta situación ocurre debido a los proyectos de infraestructura carretera, que implica la creación de autopistas que atraviesan varias Entidades.

## FIGURA 8



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, FONADIN, Gobiernos Estatales (2002-2014).

**Tabla 3. Cantidad de Proyectos Realizados por Estado (2002-2014)**

ESTADO	Proyectos PPS	Proyectos Concesionados	Proyectos en Coinversión
Aguascalientes		1	
Baja California Sur		1	
Baja California Norte		2	
Campeche		1	
Coahuila		0.5	
Colima			
Chiapas	1	2	

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Chihuahua		2	
Distrito Federal	6	0.5	2
Durango			
Estado de México	10	0.75	
Guanajuato	2	4.5	
Guerrero		1	
Hidalgo	1	2.25	
Jalisco		1.5	
Michoacán	1.5	2	
Morelos		1	
Nayarit		2	
Nuevo León	2	0.5	
Oaxaca	3	1	
Puebla	0.5	1.75	
Queretaro	0.5	0.5	
Quintana Roo			
San Luis Potosí	2	2	
Sinaloa		1.5	
Sonora		3	
Tamaulipas	1	2	
Tabasco			
Tlaxcala		0.25	
Veracruz	0.5	1.5	
Yucatán			
Zacatecas	1		
<b>TOTAL</b>	<b>32</b>	<b>39</b>	<b>2</b>

**Fuente:** Portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Fonadin, Gobiernos Estatales.

**METODOLOGÍA**

Los datos presentados se evaluarán estadísticamente mediante un análisis de tendencia central, dado que la cantidad de datos es relativamente baja, y se cuenta con la totalidad de los mismos.

Se obtendrán los promedios, la mediana y la moda, mediante la aplicación de las siguientes formulas:

**MEDIA:**

$$\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n xi}{n}$$

Donde:

**xi** = Cantidad de Proyectos

**n** = Total de entidades

$\Sigma$  = Sumatoria (desde **i = 1** hasta **i = n**)

**MEDIANA:** Representa el valor de la variable de posición central en un conjunto de datos ordenados.

**MODA:** Representa el valor con una mayor frecuencia en una distribución de datos.

### Proyectos de Prestación de Servicios

Se tienen contabilizados un total de 32 proyectos, los cuales se han contratado en un total de 15 Estados. El promedio de proyectos por Estado es uno, mientras que los valores de la moda y la mediana son:

Promedio de proyectos:	1.00
Moda:	0
Mediana:	1.75

Dado lo reciente de la emisión de leyes y reformas relativas, la distribución de los proyectos está fuertemente cargada hacia cero, al tener una mayoría de Estados que aún no cuentan con un contrato de PPS, ya sea por vía federal o local.

Existen tres Entidades que agrupan el mayor número de contratos otorgados, Estado de México, Distrito Federal y Oaxaca, con el 59.375% de los proyectos, lo cual lleva el promedio de proyectos a uno por Estado a pesar de que 17 de los 32 Estados aún no cuentan con un proyecto. Estas mismas entidades hacen que la distribución se distorsione, llevando la mediana de los proyectos por encima del promedio, hacia 1.75. Conforme el número de proyectos en las distintas entidades vaya aumentando, se espera que la curva de distribución se vaya normalizando, por lo que al momento se concluye que debido a la etapa tan temprana de contratación

e implementación de proyectos, en este momento existen grandes variaciones entre los Estados y no se cuenta con una distribución normalizada de proyectos.

## **Concesiones**

Las concesiones cuentan con una distribución más normalizada, al existir un total de 39 proyectos distribuidos entre 26 estados. Aun así, existe todavía un 25% del total de las entidades sin un proyecto realizado. Los datos estadísticos son los siguientes:

Promedio de proyectos:	1.28125
Moda:	2
Mediana:	1.75

El promedio de proyectos realizados en este caso se encuentra más cerca de la mediana, lo cual nos indica que la variación en la distribución de los proyectos es mucho menor que en la distribución de los PPS. Esto tiene sentido dado que hay mayor cantidad de proyectos concesionados, al ser una figura que lleva más tiempo implementándose en el país y que ha sido favorecida fuertemente por la SCT para el desarrollo de la infraestructura carretera. La moda en este caso es 2. La distribución de proyectos sigue siendo relativamente aleatoria dado que el número de los mismos es aún poca para la cantidad de entidades del país.

## **Detalle de las Asociaciones Público-Privadas en cada Estado y el Distrito Federal.<sup>92</sup>**

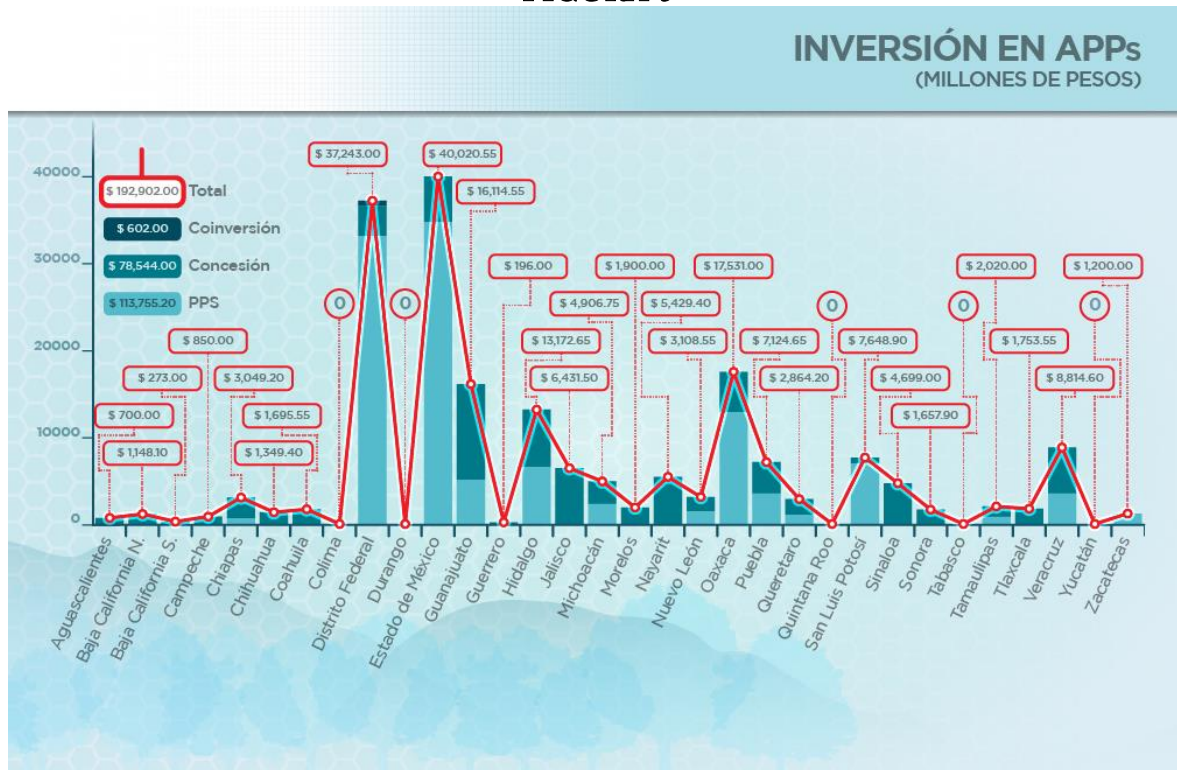
Una vez que se estableció la norma para la realización de Asociaciones Público-Privadas en 2002 a nivel del Gobierno Federal, las dependencias federales que se involucraron en la implementación de proyectos de prestación de servicios fueron la Secretaría de Salud, la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública. Dado lo reciente de esta reglamentación, estas dependencias interesadas en llevar a cabo Proyectos de Prestación de Servicios se asesoraron con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el desarrollo de la parte técnica-administrativa de los proyectos y con BANOBRAS para la parte financiera de los mismos. De las tres dependencias, solamente dos lograron llevar a cabo licitaciones exitosas, ya que la Secretaría de Educación Pública intentó realizar el proyecto de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí sin lograr la concreción del mismo, tras lo cual se desistió. En su caso, la Secretaría de Salud logró obtener un contrato para el proyecto Hospital Regional del Bajío, tras lo cual no lograron cumplir con los requisitos necesarios para llevar a cabo otros proyectos, y no continuó. Solamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes logró continuar

---

<sup>92</sup> Los datos presentados en esta sección se obtuvieron por investigación propia en los portales de las diversas entidades federales involucradas (SHCP, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, CONAGUA, etc.), así como de publicaciones en los portales de periódicos de mayor circulación.

aplicando exitosamente tanto el esquema de Proyectos de Prestación de Servicios como el de Concesiones para la infraestructura de comunicaciones.

FIGURA 9



**Fuente:** Elaboración propia con datos de Portales de SHCP, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, CONAGUA, etc., así como de publicaciones en los portales de periódicos de mayor circulación (2002-2014).

En la Secretaría de Salud, la Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física fue la encargada de los procesos de contratación y ejecución de obras, adquisiciones y servicios para el desarrollo de la infraestructura física. La Subsecretaría de Innovación y Calidad realizó un análisis a través del cual pudo identificar, de los hospitales generales existentes en la República Mexicana, aquellos que se pudieran convertir en hospitales de alta especialidad, así como ubicaciones para la construcción de nuevos hospitales. El primer proyecto que se concretó fue el del Hospital Regional del Bajío y su Unidad de Apoyo, con ubicación en León, Guanajuato, en el 2005, y cuya ganadora fue la empresa española Acciona, S.A., la cual recibió financiamiento tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo, y consiguió un contrato por 20 años.

Después de este proceso exitoso, la Secretaría de Salud inició lo que marcó como la segunda generación de proyectos, en los cuales incluyó siete Hospitales de Alta Especialidad susceptibles de realizarse: Acapulco, Culiacán, Chihuahua, Querétaro, Torreón, Ecatepec y Tampico. Durante el proceso, se cambió la ubicación de los

proyectos de Ecatepec a Ixtapaluca y de Tampico a Ciudad Victoria. A la fecha, la Secretaría de Salud federal (SSA), ha asignado los siguientes hospitales:

- En 2007, la Secretaría de Salud firmó un contrato por 25 años con Marhnos IGSA para el Hospital de Ciudad Victoria, en Tamaulipas
- En 2009, la Secretaría de Salud asignó por 25 años la construcción y el equipamiento del Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca y se le asignó a Igsa Solutions el Hospital de Alta Especialidad, en el municipio de Zumpango, por 25 años.
- En 2010, los hospitales regionales de Toluca y Tlalnepantla, Estado de México, fueron adjudicados a Prodemex y Grupo Marnhos, respectivamente, por 25 años.

En la Secretaría de Educación Pública se identificaron como áreas de oportunidad la construcción de centros de educación superior y centros deportivos de alto rendimiento. Así la SEP definió el proyecto de construcción del campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí como su primer PPS. La dependencia llevó a cabo los análisis correspondientes, se inició el proceso de licitación en el 2005, el cual fue otorgado a la empresa española ACCIONA a principios del 2007, con un contrato de veinte años de duración. La institución inició la operación de la primera etapa en el 2008, y la totalidad de las obras concluyeron en el 2012.

La operación más exitosa en la Administración Pública con los PPS fue llevada a cabo por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual por su naturaleza, tiene amplia experiencia en el diseño de proyectos y en la búsqueda de asesoría y financiamiento. La Secretaría preparó un plan que incluía trece proyectos. Al agregar el PPS como un nuevo esquema de asociación y contratación a inversionistas privados, la SCT cuenta con dos modelos de Asociación Público-Privada para la inversión en carreteras.

Los proyectos carreteros seleccionados para el PPS se caracterizan por beneficiar a un elevado número de usuarios; por la importancia regional y estatal de los tramos; la dificultad para obtener fuentes alternas de recursos; y se enfatizan regiones con alto potencial de desarrollo. El PPS carretero es una concesión otorgada a través de una licitación pública, que le garantiza al concesionario la adjudicación del contrato de prestación de servicios; éste establece la asociación entre la SCT y la empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera; el plazo del mismo va de 15 a 30 años; la empresa privada provee el servicio a cambio de pagos trimestrales, mismos que se basan en un mecanismo que considera la disponibilidad de la vía y su nivel de uso; los licitantes concursan con un pago trimestral, -que calculan en función del costo de construcción, conservación y operación; el rendimiento sobre el capital aportado (incluso costo financiero); tránsito anual estimado en un rango específico y periodo del contrato;- la concesión se otorga a partir de la evaluación del valor presente neto del flujo de pagos periódicos. La Unidad responsable encargada de los PPS es la Dirección General de Desarrollo Carretero.



El segundo proyecto PPS, indicado por la SCT, que se financió fue el tramo de carretera federal libre de Irapuato a Guadalajara, concretamente la modernización del tramo que une Irapuato al poniente del Estado de Guanajuato y termina al norte del Estado de Michoacán, en el entronque con el futuro libramiento de La Piedad de Cabadas. Este tramo consta de 74.3 kilómetros, y la licitación se resolvió en septiembre de 2005 a favor de la empresa Irapuato La Piedad, S.A. de C.V. Las obras comenzaron en diciembre de 2005, y se construyen 6 entronques, 5 retornos a desnivel, 7 pasos peatonales, 25 paraderos de autobús y un paso superior de ferrocarril. El inicio de operaciones fue en el 2007 y el plazo del contrato es de veinte años.

Posteriormente encontramos el tramo de carretera federal libre de Querétaro a Irapuato, con la modernización del tramo de 92.9 kilómetros desde Villa del Pueblito, al este del Estado de Querétaro hasta Irapuato, en el entronque con la autopista Querétaro-Irapuato. Este proyecto se licitó en el 2005, y lo ganó la empresa Concesionaria de Vías Querétaro-Irapuato. Las obras comenzaron en el 2007, la obra inició operaciones en octubre de 2009, con un contrato por una duración de veinte años.

Otro proyecto que inició su desarrollo en el 2006 fue el tramo Tapachula-Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo, con una longitud de 45.1 km y una inversión estimada de 773 millones de pesos. Se realizó la licitación y se otorgó el contrato al consorcio de las empresas Azvi, S.A. y Concesiones Intercontinentales de S.L. Se realizó la construcción de dos libramientos: Metapa de Domínguez y Sur de Ciudad Hidalgo, con una longitud de 5.7 kilómetros, además de 8 entronques, 12 pasos peatonales, 9 pasos a desnivel, 4 retornos, un paso superior de ferrocarril y paraderos de autobús. El inicio de operaciones fue en abril de 2008, con un contrato por un total de veinte años.

En 2007, se llevó a cabo la construcción de la autopista Nuevo Necaxa-Tihuatlán con ICA y su socio español Fomento de Construcciones y Contratas, así como la modernización y ampliación del tramo carretero Nueva Italia-Apatzingán con el consorcio integrado por Supra Construcciones, S.A. de C.V.; Impulsora de Desarrollo Integral, S.A. de C.V.; Corporación Constructora de Vías Terrestres, S.A. de C.V., y GAMI Ingeniería e Instalaciones, por 20 años. El inicio de operaciones de la obra fue en 2011, y se otorgó el contrato por 30 años.

En el mismo 2007, la SCT otorgó a ICA un contrato por 20 años para la construcción de la autopista Río Verde - Ciudad Valles, en San Luis Potosí. La obra tuvo un costo estimado de \$4,085 millones de pesos, y se iniciaron operaciones en el 2009.

En 2009, el gobierno del Estado de México contrató por medio de un PPS la prolongación de la avenida Solidaridad-Las Torres en sus dos extremos, junto con la modernización de la vialidad existente, y el puente vehicular de las avenidas Prolongación Madero y James Watt, ubicado en Cuautitlán. Ambos proyectos, fueron destinados a Promotora y Desarrolladora Mexicana, S.A. de C.V.

(PRODEMEX), y su puesta en operación fue en el 2010, por un periodo de 25 años.

En el 2010, la SCT asignó a ICA la construcción y operación por 20 años de la carretera Mitla-Entronque Tehuantepec. Con una inversión total estimada en \$5,286 millones de pesos, la obra lleva a la fecha un importante avance en su construcción.

### **Proyectos de Coinversión en el Distrito Federal**

A partir de diciembre del 2007 el Gobierno del Distrito Federal creó la paraestatal Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México (Hoy PROCDMX, S.A. de C.V.) con la finalidad de llevar a cabo proyectos de coinversión en conjunto con participantes de la iniciativa privada. Esta iniciativa, la primera de su tipo en México, inició con la evaluación de una serie de proyectos encaminados a buscar mejorar las condiciones de los Centros de Transferencia Modal, conocidos como CETRAM, y para analizar opciones viables para estacionamientos públicos en ubicaciones pertenecientes al Gobierno del Distrito Federal. Ambos tipos de proyectos se encaminaron a resolver dos problemas existentes en la Ciudad de México, la falta de regulación de los CETRAM y la necesidad de contar con espacios para estacionar la gran cantidad de vehículos de transporte privado que se encuentran en la ciudad.

En enero del 2008 se inició el proceso de licitación del primer proyecto aprobado, el rediseño del CETRAM El Rosario. Se estableció un área de transferencia modal como el fin del proyecto, mientras que se le añadió un área de potencial comercial para permitir al inversionista la recuperación de su inversión. Se asignó el proyecto a la empresa Ideal, con una inversión de \$500 millones de pesos, y éste se realizó en dos años, quedando inaugurada en Marzo del 2014. El Gobierno del Distrito Federal recibirá un 7% de las ganancias que se generen en el proyecto a lo largo de 30 años, además de los beneficios sociales que genera a la población usuaria del CETRAM. Una vez finalizado este periodo, el CETRAM y la totalidad de la infraestructura pasarán a ser propiedad del Gobierno del Distrito Federal.

El segundo proyecto llevado a cabo bajo el esquema de coinversión fue el Estacionamiento Subterráneo Plaza de la República, el cual se inició en el 2009, y se encuentra ubicado por debajo de la plancha que se ubica frente al Monumento a la Revolución. Unos meses después se seleccionó a Grupo INDI como el socio inversionista, el cual desarrolló el proyecto con una inversión aproximada de \$185 millones de pesos. El estacionamiento inició operaciones en abril del 2014.

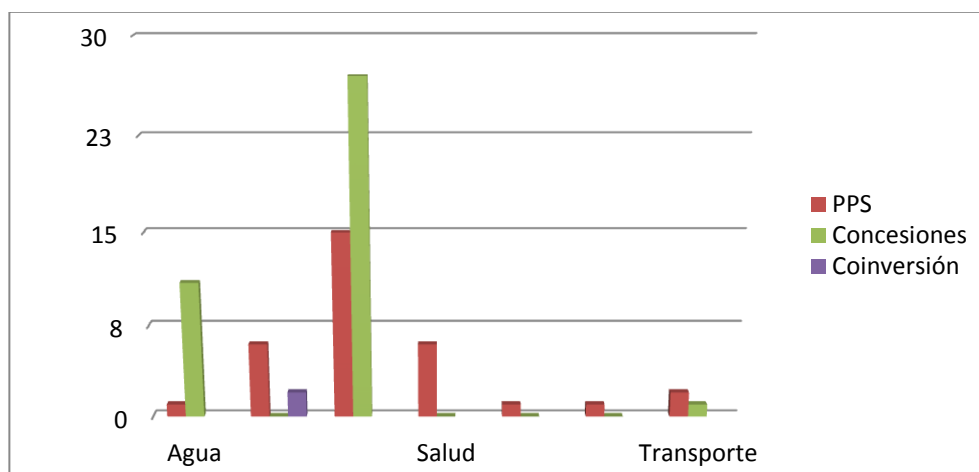
A estos proyectos se les sumarán otros proyectos de coinversión en los próximos años, destacando al momento los proyectos de rediseño del CETRAM Chapultepec, el Parque Innovación CDMX, la Ciudad de la Salud y el Corredor Cultural Chapultepec Zona Rosa CDMX.

### **Sectores**

Los distintos Asociaciones Público-Privadas que se han realizado en México se distribuyen en siete sectores, de acuerdo con la clasificación que realiza la Secretaría de Hacienda al respecto.

En la siguiente gráfica se muestra la cantidad de Asociaciones Público-Privadas que se han realizado por sector, en sus distintas modalidades:

**Gráfica 4. Cantidad de Asociaciones Público-Privadas por Sector (2002-2014)**



**Fuente:** Portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Fonadin, Gobiernos Estatales.

El sector de Infraestructura Carretera es en el que más Asociaciones Público-Privadas se han llevado a cabo, con 42 proyectos realizados, un 57.5% del total. Esto es consistente con la madurez del modelo de Asociaciones Público-Privadas en el desarrollo de infraestructura carretera. Este sector asimismo es el que más proyectos concesionados maneja, dado que por su naturaleza es posible obtener ingresos por concepto de cuotas a los usuarios, o peaje, con el cual un inversionista privado podría recuperar la inversión realizada en el proyecto sin necesidad de que el gobierno que otorga la concesión tenga que desembolsar recursos monetarios.

El sector de aguas es el que le sigue en cuanto a cantidad de proyectos se refiere, al contar con 12 proyectos realizados bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas. Esto representa un 16.44% del total de los proyectos contabilizados. Nuevamente, la gran mayoría de los proyectos ejecutados bajo este sector se han llevado a cabo por medio de concesiones, dado que tiene también la posibilidad de obtener ingresos directamente de los usuarios.

Los demás sectores identificados, cinco en total, suman en su conjunto apenas un 26.03% del total de proyectos realizados. De éstos, dos sectores en especial, el de transporte público y el de infraestructura, son más susceptibles de generar proyectos de Asociación Público-Privada que sean capaces de obtener ingresos propios, sin necesidad de que se tenga que dedicar presupuesto público a los mismos, mediante concesiones o coinversiones. Por lo tanto, existe aún una enorme área de oportunidad para los gobiernos federal y estatales en estos rubros.

Los sectores de salud, educación y penitenciario suelen requerir de proyectos con cargo al E

stado, por su naturaleza social, y por lo tanto los pocos proyectos de Asociación Pública Privada que se han realizado en estos sectores han sido todos Proyectos de Prestación de Servicios (PPS). En estos casos, existe el debate de si este tipo de proyectos son una forma disfrazada de endeudamiento por parte de los gobiernos contratantes, ya que el ingreso que obtiene el inversionista privado proviene enteramente de pagos de parte de la entidad pública que lo contrato.

En la tabla 4 se indican los montos de inversión por sector, divididos por tipo de Asociación Público-Privada contratada.

**TABLA 6. Inversión realizada por Sector Productivo (2002-2014)**

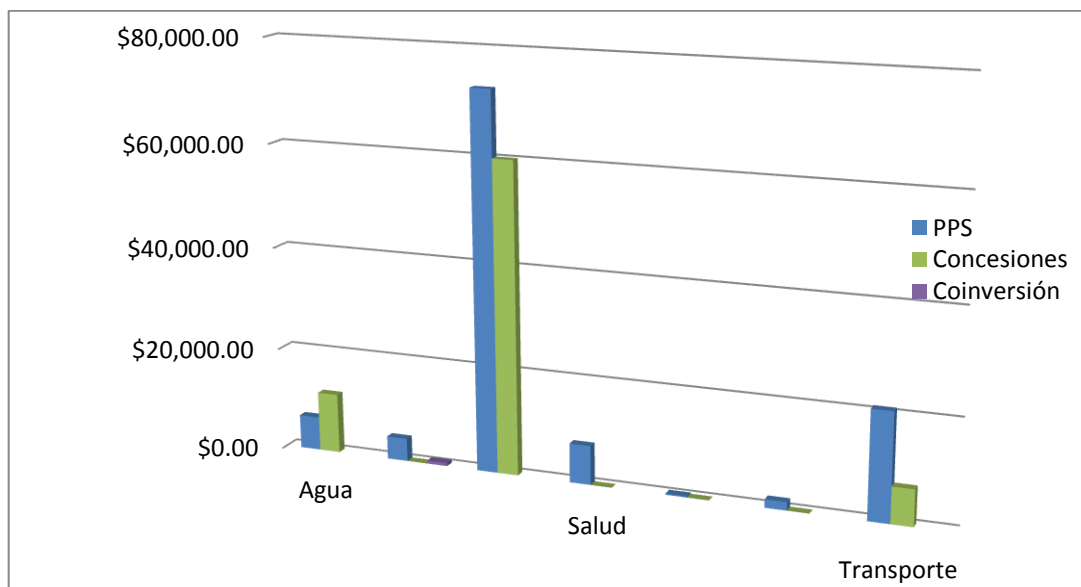
SECTOR	PPS	Concesiones	Coinversión	TOTAL
Agua	\$ 6,521.00	\$ 11,553.60		\$ 18,074.60
Infraestructura	\$ 4,429.60	-	\$ 602.00	\$ 5,031.60
Carreteras	\$ 72,617.70	\$ 59,971.80		\$ 132,589.50
Salud	\$ 7,556.90	-		\$ 7,556.90
Educación	\$ 230.00	-		\$ 230.00
Prisiones	\$ 1,600.00	-		\$ 1,600.00
Transporte	\$ 20,800.00	\$ 7,020.00		\$ 27,820.00
<b>SUM A</b>	<b>\$ 113,755.20</b>	<b>\$ 78,545.40</b>	<b>\$ 602.00</b>	<b>\$ 192,902.60</b>

**Fuente:** Elaboración propia con información de portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Fonadin, Gobiernos Estatales.

El sector de infraestructura carretera es el que más inversión ha generado por parte de las Asociaciones Público-Privadas, con un 68.73% del total de la inversión realizada.

**Gráfica 5. Inversión realizada por Sector Productivo (2002-2014)**

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*



**Fuente:** Elaboración propia con información de portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Fonadin, Gobiernos Estatales.

La siguiente tabla presenta el promedio de los montos de inversión realizados por sector y por tipo de Asociación Público-Privada.

**TABLA 7. Inversión promedio realizada por Sector Productivo (2002-2014)**

SECTOR	PPS	Concesiones	Coinversión
Agua	\$ 6,521.00	\$ 1,050.33	
Infraestructura	\$ 738.27		\$ 301.00
Carreteras	\$ 4,841.18	\$ 2,221.18	
Salud	\$ 1,259.48		
Educación	\$ 230.00		
Prisiones	\$ 1,600.00		
Transporte	\$ 10,400.00	\$ 7,020.00	

**Fuente:** Elaboración propia con información de portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Fonadin, Gobiernos Estatales.

Los datos de la tabla 7 indican que existe una importante variación en el monto promedio de los proyectos que se realizan, lo cual es consistente con la naturaleza

de los mismos. La baja cantidad de proyectos contratados mediante Asociaciones Público-Privadas indica que este esquema junto con sus diversas modalidades se encuentra en una fase incipiente en la mayoría de los sectores productivos, siendo el sector de infraestructura carretera el que mayor grado de madurez tiene en el manejo de estas asociaciones.

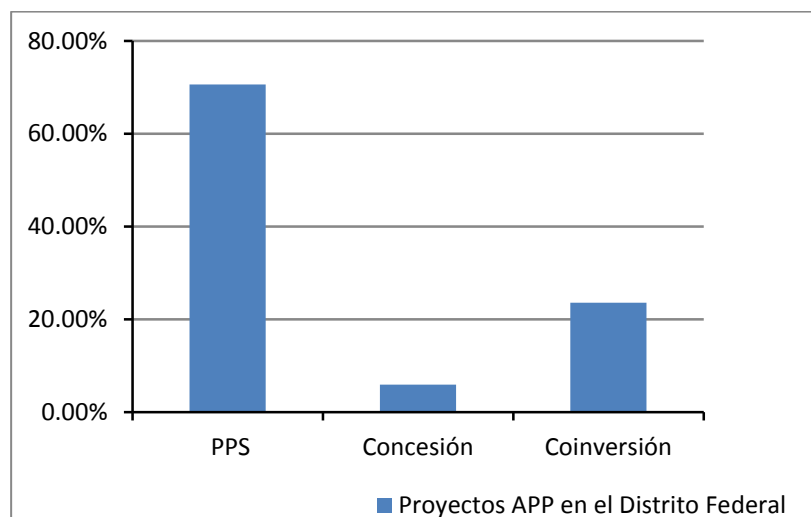
### **3.2.2.- Breviario socioeconómico de los diferentes esquemas de APP que se han implementado en el DF.**

En el Distrito Federal se tienen contabilizados un total de 6 Proyectos de Prestación de Servicios, un proyecto concesionado ya en operación, el cual se realizó en conjunto con el Estado de México (tren suburbano de Buenavista), y dos proyectos de coinversión también en operación.

El Distrito Federal es una de las entidades que más ha implementado los PPS, tan solo detrás del Estado de México, que lleva diez PPS, a pesar de que la Ley de Asociaciones Público-Privadas se emitió hasta finales del 2008. Por otra parte, al no requerir del desarrollo de una infraestructura carretera puesto que ésta ya estaba en lugar en la Ciudad de México, no se habían realizado proyectos concesionados en el D.F.

En el Distrito Federal, la distribución de proyectos es como sigue:

**Gráfica 6. Proyectos APP en el Distrito Federal (2002-2014)**



**Fuente:** Portales de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Fonadin, Gobiernos Estatales.

Todos los proyectos se han contratado del 2009 a la fecha, lo cual muestra un gran dinamismo de parte del Distrito Federal para este tipo de proyectos.

Los montos de inversión realizados en las distintas modalidades de Asociación Público-Privada son:

- PPS: \$ 33,131 millones de pesos
- Concesión: \$ 3,510 millones de pesos
- Coinversión: \$ 602 millones de pesos

El enfoque principal de parte del gobierno del Distrito Federal para la realización de este tipo de proyectos es su beneficio social, por lo cual deben de contar con un claro componente de impacto positivo a la población objetivo del proyecto. El segundo enfoque debe de ser el económico, ya que es importante contar con un uso racional de los recursos con los que cuenta la entidad.

En el caso de los Proyectos de Prestación de Servicios, la inversión inicial es realizada por un inversionista privado, el cual va recuperando su inversión por medio de pagos a periodos constantes que la entidad contratante va realizando. En otras palabras, el proyecto realizado se paga con recursos públicos, en un periodo específico, de manera muy similar a un endeudamiento de la entidad. La justificación de estos proyectos se realiza mediante la valuación de los beneficios socioeconómicos que generarán a la entidad y a su población, por lo cual el realizar el proyecto por medio de un inversionista privado genera un beneficio inmediato para la ciudadanía, mientras que el costo del mismo se distribuye a largo plazo.

Por ejemplo, el proyecto de mayor inversión en el Distrito Federal a la fecha ha sido la contratación de treinta trenes de la línea 12 del sistema de Transporte Colectivo Metro, por un valor aproximado de \$18,000 millones de pesos. El beneficio social se midió a través de tres ejes principales:

1. Beneficio por ahorro en tiempo de traslado de 442,400 viajes diarios.
2. Beneficio por sustitución vehicular por liberación de recursos.
3. Beneficio por disminución de emisiones contaminantes.<sup>93</sup>

Adicional a estos beneficios, que fueron medidos y valorizados, se indicaron otros beneficios como el ahorro en tiempo de los usuarios en vehículos privados. El resultado final de la evaluación dio como resultado un beneficio directo para una población superior a los 200,000 habitantes, además de generar un medio de desarrollo de la zona de Tláhuac, la cual se encuentra rezagada en términos de desarrollo económico con respecto al resto de la Ciudad de México.

Otros proyectos realizados bajo el esquema de PPS implicaron la realización de obras necesarias para la Ciudad de México, como una penitenciaría de alta seguridad, un sistema de alumbrado para la ciudad, y el reencarpetamiento del Circuito Interior. En todos los casos se obtiene un beneficio inmediato para la población, con la obligación de pago de parte del Gobierno del Distrito Federal, a plazos que van desde cinco hasta veinte años. Bajo este esquema, aunque se logran

---

<sup>93</sup> Evaluación Socio-Económica de la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México.  
Sitio: [www.proyectometro.df.gob.mx/pdf/ECBL12M\\_20090703b.pdf](http://www.proyectometro.df.gob.mx/pdf/ECBL12M_20090703b.pdf)

realizar proyectos muy necesarios para la Ciudad de México, se ocupan finalmente recursos públicos a mediano y largo plazo para su pago.

El Gobierno del Distrito Federal ha realizado además un proyecto concesionado, en conjunto con el Estado de México, el tren suburbano de la Zona Metropolitana del Valle de México, el cual implicó una importante serie de beneficios para la población objetivo:

Al usuario:

- Oferta de transporte masivo.
- Tarifas equivalentes a las actuales en el servicio de autotransporte \$6.50 en tarifa corta y \$15.00 en tarifa larga.
- Ahorro de tiempo por pasajero de 2 horas 40 minutos de Cuautitlán a Buenavista en viaje redondo.
- Mayor seguridad para la población, al estar completamente confinadas las vías férreas.

Viales y Ambientales:

- Reducción del tráfico y de los congestionamientos vehiculares.
- circulación vehicular más fluida.
- Disminución de emisión de contaminantes en la ZMVM.
- Reducción de accidentes.
- Menor consumo de combustibles fósiles.
- Menor ruido por congestionamientos vehiculares.
- Menor afectación vial por construcción de pasos a desnivel para vehículos.
- Mejoramiento del desarrollo urbano en la zona de influencia.
- Sustitución de aproximadamente 2,000 vehículos de baja capacidad.

Socioeconómicos:

- 12,000 empleos generados en la fase de construcción y 600 fuentes de trabajo
- directas en la etapa operación.
- Mejoramiento en la calidad de vida de los usuarios del transporte masivo.
- Incremento del valor catastral de las zonas colindantes con el trazo.<sup>94</sup>

En este caso, el inversionista privado recibió la concesión del proyecto por un plazo de 30 años, y un apoyo de recursos públicos por un total de \$4,261.5 millones de pesos, los cuales se recuperarán durante el periodo de la concesión. De esta manera, la inversión total para el proyecto se realizó en su mayoría con recursos públicos, aproximadamente un 60% del total del proyecto, mientras que el inversionista privado aportó la cantidad restante. Nuevamente, se requirió la utilización parcial de recursos públicos para la realización del proyecto, los cuales se deberían recuperar en el largo plazo.

---

<sup>94</sup> Libro Blanco Sistema 1 del Tren Suburbano Ruta Buenavista-Cuautitlán  
Sitio:[http://www.sct.gob.mx/fileadmin/migrated/content/uploads/LB\\_Sistema\\_1\\_del\\_Tren\\_Suburbano\\_de\\_la\\_Zona\\_Metropolitana\\_del\\_Valle\\_de\\_Mexico\\_Ruta\\_Cuautitlan-Bue\\_01.pdf](http://www.sct.gob.mx/fileadmin/migrated/content/uploads/LB_Sistema_1_del_Tren_Suburbano_de_la_Zona_Metropolitana_del_Valle_de_Mexico_Ruta_Cuautitlan-Bue_01.pdf)



El tercer esquema que se ha implementado en la Ciudad de México para la realización de Asociaciones Público-Privadas es el concepto de coinversión, en el cual el Gobierno del Distrito Federal se asocia con un inversionista privado, mediante la aportación de un bien tangible o intangible, mientras que el inversionista aporta todos los recursos necesarios para la realización del proyecto. Esta entidad es la única en México que ha realizado proyectos bajo esta modalidad, a partir de su aprobación en el 2009. Se han realizado dos proyectos bajo este esquema, con los siguientes beneficios sociales para la población objetivo:

1. Ordenamiento del transporte público
2. Eliminación de comercio informal
3. Eliminación de basura y contaminantes
4. Mayor seguridad en la zona del proyecto
5. Accesibilidad para discapacitados y personas de la tercera edad.

Se han logrado crear además 500 empleos directos y más de 1,200 empleos indirectos, y se benefició a más de 100,000 habitantes que transitan diariamente por las zonas de ambos proyectos.<sup>95</sup>

Este esquema tiene además la ventaja adicional de que no requiere de recursos económicos en absoluto por parte del Gobierno del Distrito Federal. Adicional a este punto, al estar asociado con el inversionista privado, la entidad recibirá una participación de las ganancias que se generen sobre la inversión total, con lo cual no solo se logró llevar a cabo un proyecto que beneficia a la población de la ciudad sin que se utilicen recursos públicos, sino que además se obtienen ingresos adicionales por concepto de la explotación comercial del proyecto.

En conclusión, aun cuando se cuenta con un reducido número de proyectos contratados por el Gobierno del Distrito Federal bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas, se han realizado ya más proyectos de este tipo en menor tiempo que otras entidades federativas. El dinamismo observado en el Distrito Federal se complementa además con el hecho de que es la primera entidad en implementar el esquema de asociaciones mediante coinversión, lo cual conlleva la ventaja sobre los demás esquemas de que no ocupa recursos públicos en absoluto, sino que además le permite percibir ingresos durante la vida del proyecto.

---

<sup>95</sup> Información presentada en el portal de internet de PROCDMX, S.A. de C.V. Sitio: [www.procdmx.gob.mx](http://www.procdmx.gob.mx) en lengüeta de proyectos.

### **3.3.- Análisis cualitativo y cuantitativo económico de las Asociaciones Público-Privadas por Entidad Federativa.**

En el presente capítulo se realizará un análisis de los resultados que han obtenido las distintas entidades federativas derivado de la utilización de recursos obtenidos por distintos medios:

1. Ingresos públicos captados por medios propios y por aportaciones de la federación.
2. Ingresos por endeudamiento.
3. Ingresos por inversión extranjera directa.

Se propone hacer un análisis del impacto de los distintos tipos de ingreso en el Producto Interno Bruto de cada entidad, así como establecer conclusiones con respecto a si éstos ingresos han contribuido al desarrollo económico y social de las entidades.

#### **3.3.1.- Análisis del ingreso de los Estados y el DF vs el número de obras realizadas bajo esquema de APP.**

Cada Estado de la República Mexicana tiene ingresos muy distintos uno del otro, dependiendo de su población, tamaño y actividad económica en relación al resto del país. Todos los Estados requieren, sin embargo, de inversiones en infraestructura carretera, que es en donde más se han realizado inversiones por medio de Asociaciones Público-Privadas.

Los datos disponibles de ingresos se muestran en la tabla 8. Se cuenta con datos disponibles para 30 de los 32 Estados, por lo cual se utilizarán éstos para los fines de este análisis.

**TABLA 8. Ingresos estimados para 2013 por entidad federativa.**

<b>ESTADO</b>	<b>INGRESO ESTIMADO 2013</b>	<b>ESTADO</b>	<b>INGRESO ESTIMADO 2013</b>
Aguascalientes	\$ 16,540,676,000	Morelos	\$ 19,440,270,000
Baja California	\$ 37,713,856,000	Nayarit	\$ 16,298,635,796
Baja California Sur	\$ 10,743,997,523	Nuevo León	\$ 66,874,354,000

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Campeche	\$ 17,285,953,630	Oaxaca	\$ 56,169,012,000
Coahuila	\$ 33,834,476,000	Puebla	\$ 78,484,881,000
Colima	\$ 11,855,516,744	Querétaro	\$ 24,744,829,621
Chiapas	\$ 74,064,387,010	San Luis Potosí	\$ 32,916,086,000
Chihuahua	\$ 47,497,244,588	Sinaloa	\$ 38,785,800,000
Distrito Federal	\$ 155,868,400,000	Sonora	\$ 49,390,773,400
Durango	\$ 22,590,055,814	Tamaulipas	\$ 42,302,901,209
Estado de México	\$ 169,028,841,000	Tabasco	\$ 42,090,293,751
Guanajuato	\$ 56,461,931,332	Tlaxcala	\$ 14,651,307,968
Hidalgo	\$ 33,601,047,692	Veracruz	\$ 89,956,151,564
Jalisco	\$ 80,027,140,432	Yucatán	\$ 26,333,200,000
Michoacán	\$ 58,237,325,482	Zacatecas	\$ 22,775,972,460

**Fuente:** Elaboración propia con datos obtenidos del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas y Secretarías de Finanzas de las Entidades Federativas.

De acuerdo con los ingresos reportados por cada Entidad Federativa, los Estados con la mayor cantidad de ingresos son:

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

1. Estado de México
2. Distrito Federal
3. Veracruz
4. Jalisco
5. Chiapas
6. Nuevo León
7. Michoacán
8. Guanajuato
9. Oaxaca
10. Sonora

La tabla 9 muestra una lista de los estados, organizados por monto de ingresos estimados percibidos en el 2013, contra la cantidad de proyectos de Asociación Público-Privada realizados por cada Estado.

**TABLA 9. Ingreso Estimado por Entidad Federativa, 2013, comparado con cantidad de Asociaciones Público-Privadas contratadas por cada Entidad.**

	ESTADO	INGRESO ESTIMADO 2013	PROYECTOS		ESTADO	INGRESO ESTIMADO 2013	PROYECTOS
1	Estado de México	\$ 169,029	9.75	16	Baja California	\$ 37,714	3
2	Distrito Federal	\$ 155,868	8.5	17	Coahuila	\$ 33,834	0.5
3	Veracruz	\$ 89,956	4	18	Hidalgo	\$ 33,,601	3.25
4	Jalisco	\$ 80,027	1.5	19	San Luis Potosí	\$ 32,916	4
5	Puebla	\$ 78,485	2.25	20	Yucatán	\$ 26,333	0
6	Chiapas	\$ 74,064	3	21	Querétaro	\$ 24,745	1
7	Nuevo León	\$ 66,874	1.5	22	Zacatecas	\$ 22,776	1
8	Michoacán	\$ 58,237	3.5	23	Durango	\$ 22,590	1
9	Guanajuato	\$ 56,462	6.5	24	Morelos	\$ 19,440	1
10	Oaxaca	\$ 56,169	5	25	Campeche	\$ 17,286	1

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

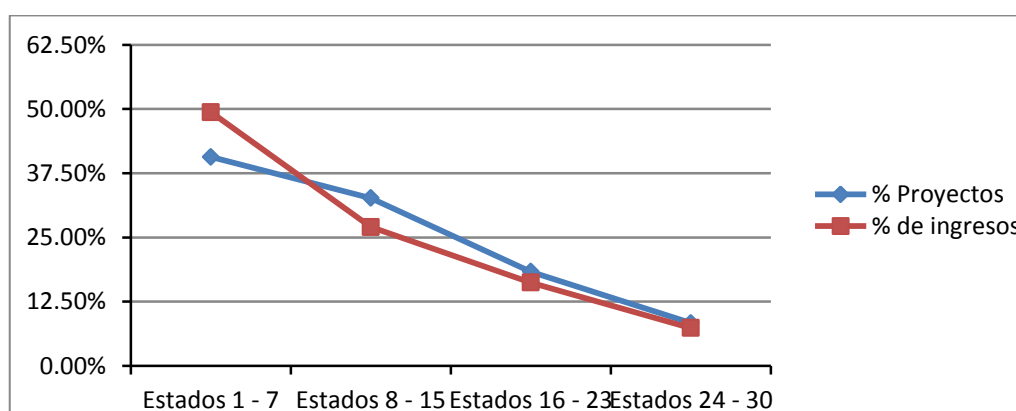
11	Sonora	\$	49,391	4	26	Aguascalientes	\$	16,541	1
12	Chihuahua	\$	47,497	1	27	Nayarit	\$	16,299	2
13	Tamaulipas	\$	42,303	0	28	Tlaxcala	\$	14,651	0.25
14	Tabasco	\$	42,090	3	29	Colima	\$	11,856	0
15	Sinaloa	\$	38,786	1.5	30	Baja California Sur	\$	10,744	1

Cifras en Millones de Pesos Mexicanos

**Fuente:** Elaboración propia, datos de entidades federativas, INDETEC, SHCP, CONAGUA, SCT, SEP, SSA.

De acuerdo a la información registrada en la tabla, existe una clara relación entre la cantidad de ingresos percibidos y la cantidad de proyectos de Asociación Público-Privada. La gráfica 7 muestra el análisis de esta relación; se han dividido los Estados en cuatro grupos, el primero con los siete Estados con los mayores ingresos, el segundo grupo con los siguientes ocho Estados, el tercero con los Estados en las posiciones 16 al 23 en cuanto a ingresos, y el cuarto y último grupo con los siete estados con el menor ingreso percibido.

**GRÁFICA 7. Relación de Ingresos vs. Cantidad de Proyectos por Entidad Federativa (2002-2014)**



La división de los Estados por cuadrantes muestra una fuerte correlación entre el ingreso que perciben las distintas entidades federativas y la cantidad de proyectos de Asociación Público Privados que se han realizado en esas entidades.

De hecho, las dos entidades federativas con el mayor ingreso, el Estado de México y el Distrito Federal, son también las que cuentan con el mayor número de proyectos de Asociación Público-Privada, con 9.75 proyectos para el Estado de México y 8.5 para el Distrito Federal. En términos de ingresos, estas dos entidades cuentan con el 22.46% del total de los ingresos estatales, mientras que han realizado el 24.33% de las contrataciones de proyectos bajo la modalidad de Asociaciones Público-Privadas.

Con respecto a montos de inversión por Estado, la tabla 10 presenta la inversión total de las Asociaciones Público-Privadas para cada Estado, comparado con el ingreso que perciben.

**TABLA 10.** Inversión en Asociaciones Público-Privadas 2002 al 2014 vs. Ingreso, por Entidad Federativa.

<b>ESTADO</b>	<b>INGRESO ESTIMADO 2013</b>	<b>INVERSIÓN EN Asociaciones Público-Privadas</b>	<b>Relación Asociaciones Público-Privadas / Ingreso</b>
Estado de México	\$169,028.84	\$40,020.55	0.24
Distrito Federal	\$155,868.40	\$37,243.00	0.24
Veracruz	\$89,956.15	\$8,814.60	0.10
Jalisco	\$80,027.14	\$6,431.50	0.08
Puebla	\$78,484.88	\$7,124.65	0.09
Chiapas	\$74,064.39	\$3,049.20	0.04
Nuevo León	\$66,874.35	\$3,108.55	0.05
Michoacán	\$58,237.33	\$4,906.75	0.08
Guanajuato	\$56,461.93	\$16,114.55	0.29
Oaxaca	\$56,169.01	\$17,531.00	0.31

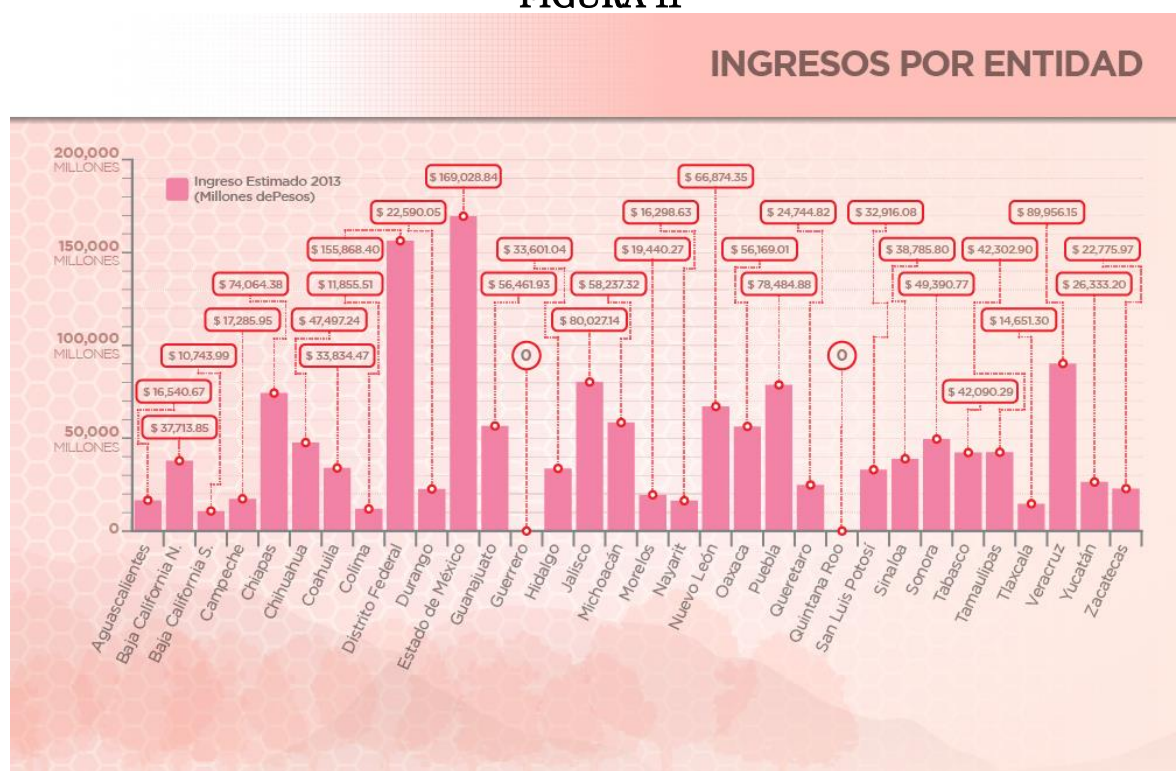
*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

<b>Sonora</b>	\$49,390.77	\$1,657.90	0.03
<b>Chihuahua</b>	\$47,497.24	\$1,349.40	0.03
<b>Tamaulipas</b>	\$42,302.90	\$0.00	-
<b>Tabasco</b>	\$42,090.29	\$2,020.00	0.05
<b>Sinaloa</b>	\$38,785.80	\$4,699.00	0.12
<b>Baja California</b>	\$37,713.86	\$273.00	0.01
<b>Coahuila</b>	\$33,834.48	\$1,695.55	0.05
<b>Hidalgo</b>	\$33,601.05	\$13,172.65	0.39
<b>San Luis Potosí</b>	\$32,916.09	\$7,648.90	0.23
<b>Yucatán</b>	\$26,333.20	\$0.00	-
<b>Querétaro</b>	\$24,744.83	\$2,864.20	0.12
<b>Zacatecas</b>	\$22,775.97	\$1,200.00	0.05
<b>Durango</b>	\$22,590.06	\$0.00	-
<b>Morelos</b>	\$19,440.27	\$1,900.00	0.10
<b>Campeche</b>	\$17,285.95	\$850.00	0.05
<b>Aguascalientes</b>	\$16,540.68	\$700.00	0.04
<b>Nayarit</b>	\$16,298.64	\$5,429.40	0.33
<b>Tlaxcala</b>	\$14,651.31	\$1,753.55	0.12
<b>Colima</b>	\$11,855.52	\$0.00	-
<b>Baja California Sur</b>	\$10,744.00	\$1,148.10	0.11

**Fuente:** Elaboración propia, datos de entidades federativas, Indetec, SHCP, Conagua, SCT, SEP, SSA.

De la tabla anterior se desprende que no existe una correlación entre el ingreso que percibe cada entidad federativa con el monto de inversión de las Asociaciones Público-Privadas realizadas. Este resultado es consistente con lo esperado, dadas las características tan variadas de los proyectos que se pueden contratar bajo el esquema en mención.

**FIGURA 11**



**Fuente:** Elaboración propia, datos de entidades federativas

En conclusión, el resultado de este análisis nos indica que existe una fuerte correlación entre los ingresos que percibe cada entidad federativa y la cantidad de Asociaciones Público-Privadas que llevan a cabo. Sin embargo, debido a la amplitud de los montos de inversión posibles para estos proyectos, no existe la misma correlación entre esta inversión y los ingresos.

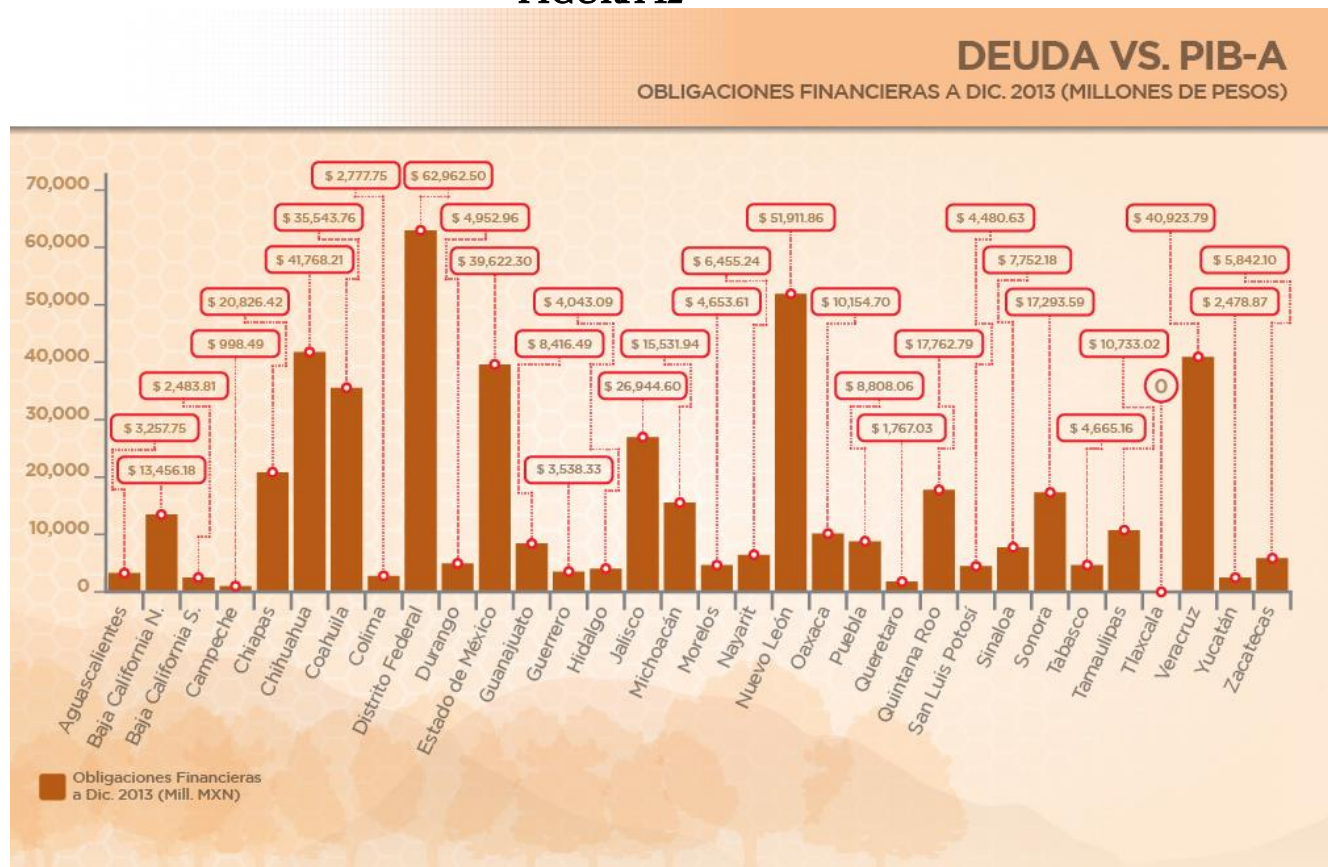
### 3.3.2.- Análisis de la deuda en los Estados vs su crecimiento económico respecto a las APP.

La tabla 11 muestra la variación en crecimiento del PIB de cada entidad federativa comparado con la deuda total de cada una, mostrada en Pesos Corrientes y en porcentaje del PIB.



En las figuras 12 a 14 se puede distinguir que no existe una correlación entre ambas, lo que muestra que las entidades utilizan la deuda para fines diversos, los cuales no siempre implican la generación de infraestructura o actividades productivas para la entidad.

FIGURA 12



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Boletín de Prensa núm. 521/13 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP e información proporcionada por las Entidades Federativas.

**TABLA 11.** Variación del PIB por Entidad Federativa comparada con sus Obligaciones Financieras.

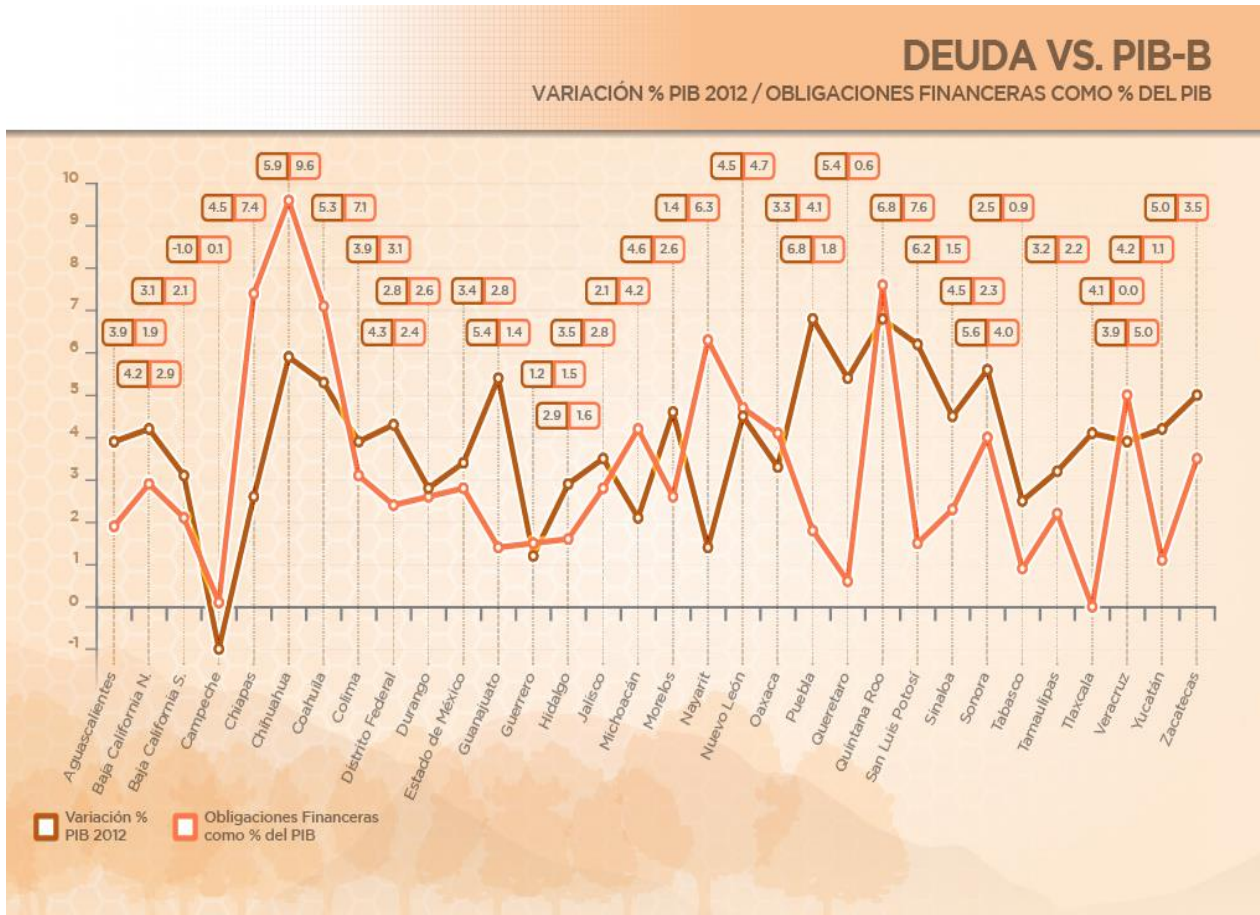
<b>ESTADO</b>	<b>Variación % PIB 2012</b>	<b>Obligaciones Financieras a Dic. 2013 (Mill. MXN)</b>	<b>Obligaciones Financieras como % del PIB</b>
Puebla	6.8	\$8,808.06	1.8
Quintana Roo	6.8	\$17,762.79	7.6
San Luis Potosí	6.2	\$4,480.63	1.5
Chihuahua	5.9	\$41,768.21	9.6
Sonora	5.6	\$17,293.59	4.0
Guanajuato	5.4	\$8,416.49	1.4
Querétaro	5.4	\$1,767.03	0.6
Coahuila	5.3	\$35,543.76	7.1
Zacatecas	5.0	\$5,842.10	3.5
Morelos	4.6	\$4,653.61	2.6
Nuevo León	4.5	\$51,911.86	4.7
Sinaloa	4.5	\$7,752.18	2.3
Distrito Federal	4.3	\$62,962.50	2.4
Baja California	4.2	\$13,456.18	2.9
Yucatán	4.2	\$2,478.87	1.1
Tlaxcala	4.1	\$0.00	0.0
Aguascalientes	3.9	\$3,257.75	1.9

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

<b>Colima</b>	3.9	\$2,777.75	3.1
<b>Total Nacional</b>	<b>3.9</b>	<b>N.A.</b>	<b>3.1</b>
<b>Veracruz</b>	3.9	\$40,923.79	5.0
<b>Jalisco</b>	3.5	\$26,944.60	2.8
<b>Estado de México</b>	3.4	\$39,622.30	2.8
<b>Oaxaca</b>	3.3	\$10,154.70	4.1
<b>Tamaulipas</b>	3.2	\$10,733.02	2.2
<b>Baja California Sur</b>	3.1	\$2,483.81	2.1
<b>Hidalgo</b>	2.9	\$4,043.09	1.6
<b>Durango</b>	2.8	\$4,952.96	2.6
<b>Chiapas</b>	2.6	\$20,826.42	7.4
<b>Tabasco</b>	2.5	\$4,665.16	0.9
<b>Michoacán</b>	2.1	\$15,531.94	4.2
<b>Nayarit</b>	1.4	\$6,455.24	6.3
<b>Guerrero</b>	1.2	\$3,538.33	1.5
<b>Campeche</b>	-1.0	\$998.49	0.1

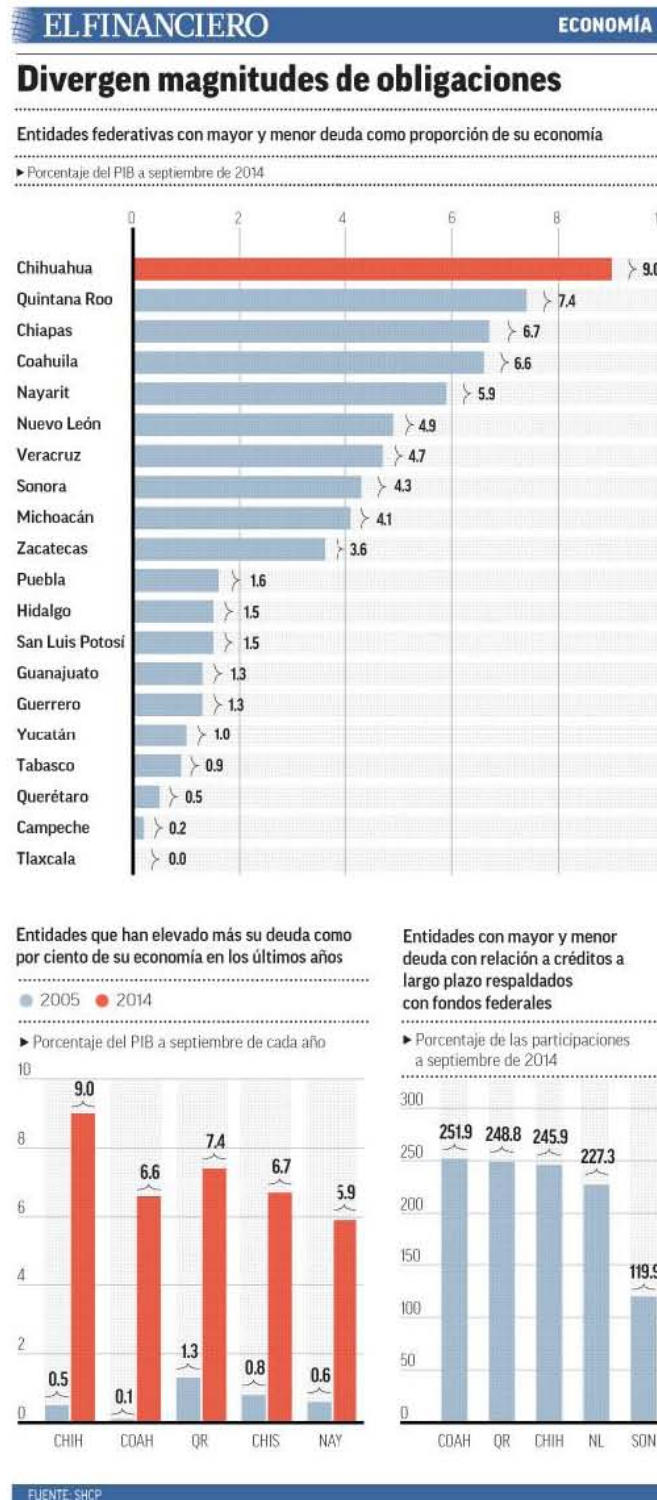
**Fuente:** Elaboración Propia, en base a Boletín de Prensa núm. 521/13 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP e información proporcionada por las Entidades Federativas.

FIGURA 13



**Fuente:** Elaboración propia, en base a Boletín de Prensa núm. 521/13 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP e información proporcionada por las Entidades Federativas.

FIGURA 14



FUENTE: Periódico El Financiero, con datos de la SHCP.

### 3.3.3.- Análisis de la Inversión Extranjera Directa por Estado y su relación con las APP.

El captar inversión extranjera directa en México ha sido uno de los principales objetivos del gobierno mexicano en por lo menos los últimos veinte años. Existen muchos debates al respecto de que ventajas puede traer esta inversión a un país, sin embargo se tienen beneficios inmediatos como la generación de fuentes de empleo, ingreso de divisas al país, reinversión de ganancias generadas por estas divisas, formación de capital humano especializado, entre otras.

Cada Estado de la república mexicana cuenta con sus propios mecanismos de atracción de inversiones, apoyados por iniciativas federales, principalmente el fideicomiso ProMéxico, creado por la Secretaría de Economía. La tabla 12 muestra la distribución de los flujos totales de la inversión extranjera directa hacia México en el 2012 y en el 2013, por Estado de la república.

**TABLA 12. Flujos Totales de IED hacia México, 2012-2013**

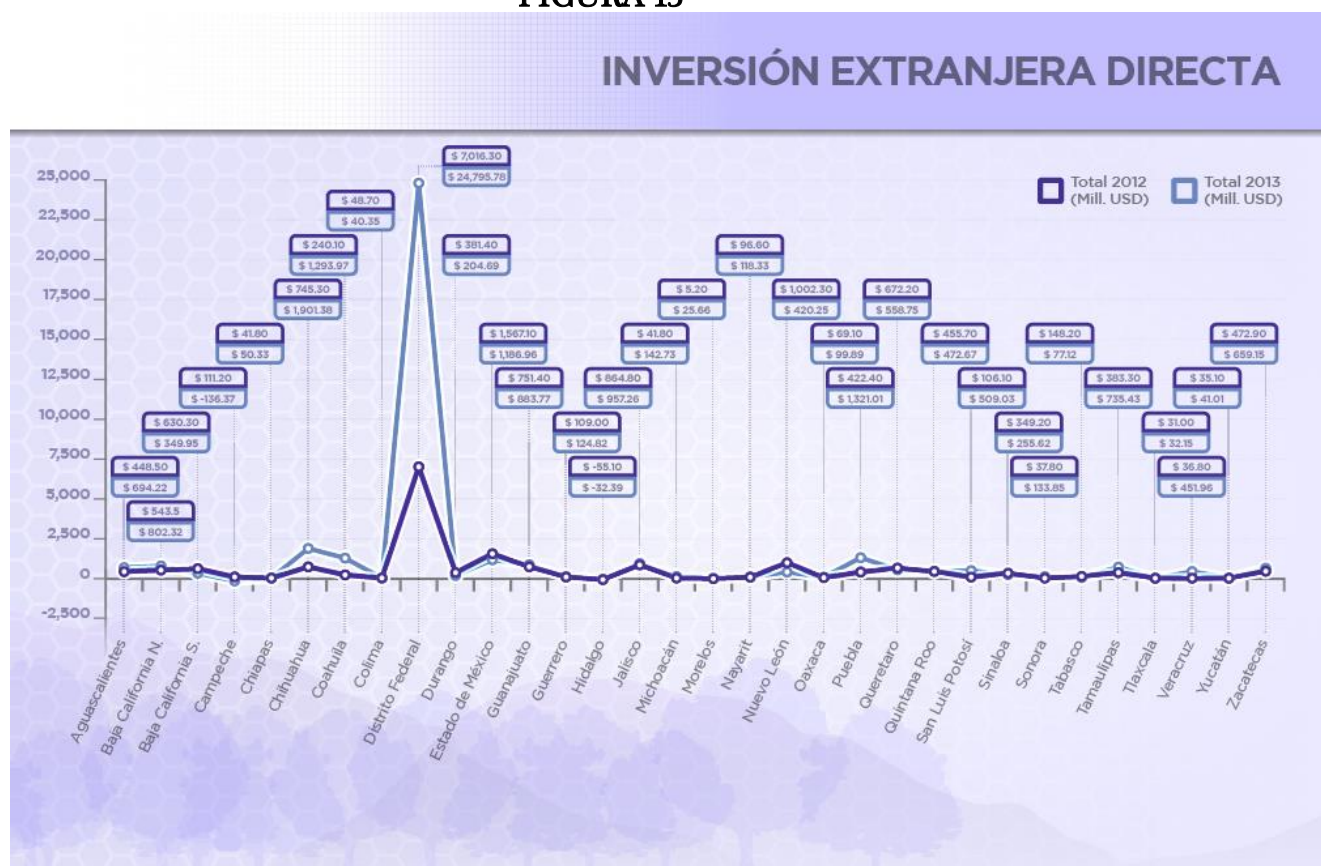
<b>Entidad</b>	<b>TOTAL 2012 (Mill. USD)</b>	<b>TOTAL 2013 (Mill. USD)</b>	<b>Entidad</b>	<b>TOTAL 2012 (Mill. USD)</b>	<b>TOTAL 2013 (Mill. USD)</b>
Aguascalientes	448.50	\$694.22	Morelos	5.20	\$25.66
Baja California	543.50	\$802.32	Nayarit	96.60	\$118.33
Baja California Sur	630.30	\$349.95	Nuevo León	1,002.30	\$420.25
Campeche	111.20	-\$136.37	Oaxaca	69.10	\$99.89
Chiapas	41.80	\$50.33	Puebla	422.40	\$1,321.01
Chihuahua	745.30	\$1,901.38	Querétaro	672.20	\$558.75
Coahuila	240.10	\$1,293.97	Quintana Roo	455.70	\$472.67
Colima	48.70	\$40.35	San Luis Potosí	106.10	\$509.03
Distrito Federal	7,016.30	\$24,795.78	Sinaloa	349.20	\$255.62
Durango	381.40	\$204.69	Sonora	37.80	\$133.85
Estado de México	1,567.10	\$1,186.96	Tabasco	148.20	\$77.12
Guanajuato	751.40	\$883.77	Tamaulipas	383.30	\$735.43
Guerrero	109.00	\$124.82	Tlaxcala	31.00	\$32.15
Hidalgo	-55.10	-\$32.39	Veracruz	36.80	\$451.96

Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.

Jalisco	864.80	\$957.26		Yucatán	35.10	\$41.01
Michoacán	41.80	\$142.73		Zacatecas	472.90	\$659.15
				<b>TOTAL</b>	<b>\$17,809.90</b>	<b>\$39,171.64</b>

Fuente: Secretaría de Economía, mayo del 2014.

FIGURA 15



Fuente: Elaboración propia, datos de Secretaría de Economía, mayo del 2014.

Se puede ver claramente que existe una fuerte desigualdad en la distribución de la inversión, ya que una sola entidad, el Distrito Federal, recibió el 39.4% del total de la IED captada en el 2012, por \$7,016.30 millones de dólares, y el 63.3% en el 2013, por \$24,795.78 millones de dólares (Esta cifra incluye el ingreso de inversión derivada de la compra de Cervecería Modelo por un monto de \$13,262.9 millones de dólares, lo cual distorsiona la estadística). Por otra parte, existen diez entidades que captaron menos de \$100 millones de dólares en promedio en estos mismos

periodos, las cuales recibieron el 2.06% del total de la IED en el 2012 y el 1.01% en el 2013.

En cuanto al monto destinado a inversiones por medio de Asociaciones Público-Privadas, se estima que de los \$113,755.20 millones de pesos invertidos a través de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), un aproximado de \$29,811.20 millones de pesos se obtuvieron por medio de IED, mientras que en el caso de las concesiones, de un total de \$78,545.40 millones de pesos que se invirtieron en los últimos 10 años, un estimado de \$12,409.77 millones de pesos se obtuvieron por medio de IED.<sup>96</sup> En el caso de las coinversiones, la inversión ha sido nacional en su totalidad hasta el momento.

**Tabla 13. Inversión Extranjera Directa en Asociaciones Público-Privadas, 2004-2013**  
(Montos expresados en millones de pesos)

SECTOR	PPS	Concesiones
Agua	\$0.00	\$0.00
Infraestructura	\$0.00	\$0.00
Carreteras	\$11,811.20	\$8,995.77
Salud	\$0.00	\$0.00
Educación	\$0.00	\$0.00
Prisiones	\$0.00	\$0.00
Transporte	\$18,000.00	\$3,414.00
<b>SUMA</b>	<b>\$29,811.20</b>	<b>\$12,409.77</b>

**Fuentes:** Carreteras, estimaciones basadas en datos proporcionados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
Transporte, Proyecto línea 12 del metro, D.F., proyecto tren suburbano Buenavista a Cuautitlán.

La participación de Inversión Extranjera Directa en proyectos realizados por medio de Asociaciones Público-Privadas se ha concentrado en proyectos de infraestructura, y representa un estimado del 26.2% del total de la inversión realizada a través de PPS y el 15.8% de las concesiones otorgadas del 2004 al 2013. Tomando un tipo de cambio promedio para el periodo de \$13.00 pesos mexicanos por dólar, la inversión total realizada por extranjeros en Asociaciones Público-Privadas asciende a un estimado de \$3,247.77 millones de Dólares, lo cual

<sup>96</sup> Fuente: SCT, Proyecto del metro línea 12, proyecto del tren suburbano Buenavista-Cuautitlán. Los montos son estimados dado que no existe una definición clara de la distribución de inversión extranjera y nacional en aquellos proyectos que se realizaron por medio de consorcios de empresas nacionales con extranjeras.



representa tan solo un 1.28% de los \$253,333.80 millones de USD de IED captada por México en el periodo del 2004 al 2013.<sup>97</sup>

Las entidades con el menor porcentaje de recursos extranjeros captados varían mucho en su nivel de ingresos per cápita y actividad económica, lo cual refleja que las causas de tan poca captación no tienen que ver con su nivel de infraestructura o capacidad de otorgar facilidades a las empresas para su instalación. Por ejemplo, Hidalgo y Tlaxcala son entidades con una planta productiva instalada y con buenas conexiones hacia puertos y carreteras, y sin embargo su captación es muy pobre o inclusive decreciente en el caso del estado de Hidalgo. Sonora es otro caso en el cual, a pesar de su cercanía con la frontera, no ha explotado el potencial de la IED. Sin embargo, hay Estados como Chiapas, Oaxaca y Yucatán, que podrían requerir un mayor nivel de desarrollo de infraestructura y facilidades para empresas, antes de poder buscar captar más IED. En cualquier caso, la oportunidad de obtener más recursos del extranjero puede incrementarse por medio de proyectos de desarrollo en estas entidades, los cuales pueden ser realizados a través de Asociaciones Público-Privadas, de tal manera que se ejecuten con un bajo costo para el estado, mientras que los inversionistas potenciales cuentan con opción de obtener el retorno de sus inversiones a través de ingresos generados por la captación de estos recursos extranjeros y el flujo económico que generen.

En conclusión, aunque la captación de la inversión extranjera directa ha ido recuperándose después de la crisis financiera mundial del 2008, México aún tiene muchas oportunidades de incrementar su participación mundial en captación, al estar posicionado estratégicamente en el mapa del comercio mundial. En lo que respecta a la atracción de IED para Asociaciones Público-Privadas, existen sectores, específicamente los relacionados con la infraestructura del país, que ya han captado recursos para llevar a cabo proyectos bajo las modalidades de PPS y Concesiones. Sin embargo, existe de igual manera mucho campo para llevar a cabo más Asociaciones Público-Privadas con inversión extranjera, ya que el monto total que se ha dedicado a esta forma de realizar proyectos sigue siendo muy bajo. Para lograr atraer la atención de empresas internacionales, se requiere realizar trabajo de atracción por parte de los Estados y la Federación, facilitar el ambiente de desarrollo de negocios, así como de realizar proyectos de parques industriales e infraestructura adecuada para la instalación de empresas en lugares en donde puedan propiciar un desarrollo económico y bienestar para zonas menos desarrolladas del país. Esto se puede lograr con la voluntad de los gobiernos, y el desarrollo de los proyectos mediante la implementación inteligente de Asociaciones Público-Privadas para que los recursos necesarios provengan de inversionistas privados, evitando así el uso de recursos públicos y a la vez estimulando aún más las economías locales.

---

<sup>97</sup> Fuente: Secretaría de Economía, IED Trimestral por Tipo de Inversión.

**3.4.- Dependencia de las Asociaciones Público-Privadas en generación de: deuda pública, IED, crecimiento PIB y distinción de proyectos de financiamiento público-privado (PPS y concesiones) frente a Asociaciones Público-Privadas que generan ingresos y coinversiones.**

Las Asociaciones Público-Privadas se concibieron como una forma de cubrir las necesidades de la población de alguna región por medio de la participación de inversionistas del ámbito privado en la realización de proyectos del sector público, ya que éste no cuenta con los recursos suficientes para abarcar todos los pendientes de la ciudadanía, los cuales son cada vez más complejos y costosos. Existen hoy en día diversas modalidades de Asociaciones Público-Privadas, algunas que son opciones para que se logren realizar proyectos a corto plazo mientras que la obligación financiera del estado se traslada a un largo plazo, mientras que otras transfieren tanto la inversión del proyecto como la responsabilidad de obtener el retorno de la inversión a la empresa o consorcio que puso los recursos. Estos esquemas invariablemente implican el uso de recursos públicos o la aportación de bienes públicos para el cumplimiento del proyecto, para cumplir con el objetivo de satisfacer una necesidad ciudadana, pero sin obtener beneficio económico como resultado de estas asociaciones. Existe otra modalidad de Asociación Público-Privada denominada coinversión, en la cual el sector público aporta un bien tangible o intangible para la realización de algún proyecto, mientras que uno o varios inversionistas privados aportan todos los recursos económicos necesarios para el desarrollo del mismo. En este caso, el o los inversionistas se asocian con la entidad contratante para la explotación del proyecto durante un periodo determinado de tiempo, lo cual resulta en una contraprestación o participación de la entidad pública en las ganancias derivadas del proyecto. Así, es posible llevar a cabo un proyecto que beneficie a la ciudadanía, mientras que el sector público no solo cumple con este objetivo, sino que además percibe ingresos del mismo.

**TABLA 14. Inversión total realizada en PPS vs. Obligaciones Financieras por Entidad Federativa.**

<b>ESTADO</b>	<b>PPS</b>	<b>Obligaciones Financieras a Dic. 2013 (Mill. MXN)</b>
Aguascalientes	\$0.00	\$3,257.75
Baja California	\$0.00	\$13,456.18
Baja California Sur	\$0.00	\$2,483.81
Campeche	\$0.00	\$998.49
Chiapas	\$606.50	\$20,826.42
Chihuahua	\$0.00	\$41,768.21
Coahuila	\$0.00	\$35,543.76

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Colima	\$0.00	\$2,777.75
Distrito Federal	\$33,131.00	\$62,962.50
Durango	\$0.00	\$4,952.96
Estado de México	\$34,757.00	\$39,622.30
Guanajuato	\$5,083.55	\$8,416.49
Guerrero	\$0.00	\$3,538.33
Hidalgo	\$6,521.00	\$4,043.09
Jalisco	\$0.00	\$26,944.60
Michoacán	\$2,296.25	\$15,531.94
Morelos	\$0.00	\$4,653.61
Nayarit	\$0.00	\$6,455.24
Nuevo León	\$1,413.00	\$51,911.86
Oaxaca	\$12,884.70	\$10,154.70
Puebla	\$3,502.40	\$8,808.06
Queretaro	\$1,064.20	\$1,767.03
Quintana Roo	\$0.00	\$17,762.79
San Luis Potosí	\$6,970.20	\$4,480.63
Sinaloa	\$0.00	\$7,752.18
Sonora	\$0.00	\$17,293.59
Tabasco	\$0.00	\$4,665.16
Tamaulipas	\$823.00	\$10,733.02
Tlaxcala	\$0.00	\$0.00
Veracruz	\$3,502.40	\$40,923.79
Yucatán	\$0.00	\$2,478.87
Zacatecas	\$1,200.00	\$5,842.10
<b>TOTAL</b>	<b>\$113,755.20</b>	<b>\$482,807.19</b>

**Fuente:** Elaboración propia, datos de entidades federativas, SHCP, Secretaría de Economía.

En este capítulo se realizará un análisis de los distintos proyectos que se han llevado a cabo en México por medio de Asociaciones Público-Privadas, relacionándolos con su impacto en la generación de deuda pública, su necesidad de captar Inversión Extranjera Directa, así como su efecto sobre el crecimiento del PIB de las entidades contratantes. Acto seguido se compararán los proyectos que requieren de un financiamiento público privado con aquellos que generan ingresos para las entidades contratantes.

En principio se realizará el análisis de los PPS contra la deuda estatal, ya que por sus características esta modalidad de Asociación Público-Privada es muy similar a la contratación de deuda pública. La tabla 14 presenta la comparación de la inversión total que se ha realizado en Proyectos de Prestación de Servicios contra la deuda de cada entidad Federativa.

Una vez más se nota una marcada diferencia entre las distintas entidades en cuanto a los montos de inversión realizada bajo el esquema de PPS. Vale la pena hacer notar que aproximadamente la mitad de los proyectos contratados en esta modalidad son a nivel federal, lo cual significa que los Estados no han contraído obligaciones en esos casos. Sin embargo, ya sea por parte de las Entidades Federativas o del Gobierno Federal, el esquema de PPS implica una obligación de pago a largo plazo, a cambio de la realización de parte de un inversionista privado de un proyecto que debe beneficiar a la ciudadanía en el corto plazo. Se debe de tener cuidado en la implementación de este tipo de proyectos, ya que, al igual que con la deuda contratada, se deberá de contar con la capacidad de pago necesaria para cubrir estas obligaciones. En algunos casos, como el Distrito Federal y el Estado de México, el nivel de obligación con los contratos PPS es extremadamente alto en comparación con su deuda, lo cual podría llegar a ocasionar problemas de liquidez en el futuro, como se muestra en la gráfica del Anexo 2.<sup>98</sup>

---

<sup>98</sup> Se aclara que en ambos casos estas Entidades cuentan con la capacidad suficiente de pago en la actualidad.

FIGURA 16

Identifica SHCP focos amarillos sólo en algunas entidades

# Descartan riesgos por deuda estatal

Representa 3% del PIB nacional lo que deben pagar gobiernos locales

GONZALO SOTO

El endeudamiento de estados y municipios no representa un riesgo sistémico para la Federación, aunque hay casos de presiones para las finanzas públicas locales.

Así lo afirmó Marcela Andrade, titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de Hacienda.

En entrevista, comentó que la deuda total registrada de estados y municipios en la dependencia es de 3 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), un nivel bajo que no representa un riesgo para el País.

No obstante, la funcionaria comentó que su unidad no es ajena a la realidad de algunos estados en los que los pasivos contratados con banca comercial, de desarrollo y proveedores es elevada.

"En algunas entidades, en lo individual, sí (representan presiones); para la Federación hoy por hoy no es un riesgo sistémico (...) para algunas entidades en lo individual sí hay una afectación considerando ya el nivel de endeudamiento que

registran", comentó. ¿Cree que ya haya focos amarillos en algunos estados? Se le cuestionó.

"Sí claro, lo puedes ver en los datos, en ese sentido diría que ahí el comentario que pueda realizar es que hay estados que están en un rango de deuda que en sus finanzas ya representa un nivel importante de su gasto, pero todo depende de las finanzas de cada estado", respondió.

Al medir la deuda de los estados, añadió, es importante no sólo fijarse en el monto sino en la capacidad de pago que tienen derivado de sus ingresos y, en algunos casos, sus ahorros.

"Podemos tener deuda alta en algunos estados, pero que generen un flujo operativo de ingresos o de ahorro grande para cubrirla", afirmó.

Andrade reconoció que su unidad está al tanto de la deuda con proveedores de algunos gobiernos locales, aunque de ella no tienen datos, ya que no la registran en Hacienda.

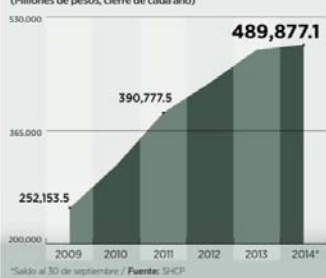
"No existe un riesgo sistémico en cuanto al nivel de endeudamiento de entidades y municipios, no existe un foco amarillo por riesgo sistémico a la Federación, es aún un nivel muy manejable.

"Pero considerando que a nivel individual hay casos que

## Peligro focalizado

De acuerdo con Hacienda, la deuda estatal y municipal no representa un riesgo sistémico para las finanzas públicas del País.

SALDO HISTÓRICO DE DEUDA ESTATAL Y MUNICIPAL (Millones de pesos, cierre de cada año)



\*Saldo al 30 de septiembre / Fuente: SHCP

si se ve que existe un endeudamiento alto o mayor a lo moderado, es importante revisar el motivo", apuntó.

La funcionaria mencionó también que este año se entregan a tiempo las participaciones y aportaciones a las entidades federativas.

Para el próximo año, dijo, las aportaciones serán pagadas conforme a lo presupuestado, mientras que las participaciones cuentan con el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas como apoyo para ser pagadas a las entidades.

**FUENTE:** Periódico Reforma, Lunes 15 de diciembre del 2014, año XXII, número 7,659

Por otra parte, los proyectos concesionados, a diferencia de los PPS, no generan una deuda para la entidad contratante, ya que implican la concesión de un bien o un servicio público a un inversionista privado, el cual recuperará su inversión por medio de los ingresos que se generen a través de este bien. Una similitud que manejan con los PPS es que este tipo de proyectos representa tanto un beneficio a la ciudadanía como una oportunidad de lograr un mayor crecimiento del PIB, al ser proyectos de desarrollo de largo plazo que implican fuentes de trabajo e ingresos para la población de la zona, así como la generación de beneficios sociales que de igual manera impactarán positivamente en los índices de calidad de vida de la entidad. Los proyectos de este tipo pueden ser una buena opción para la atracción de IED, ya que por sus características suelen requerir de un financiamiento fuerte y con condiciones preferenciales, con rendimientos que se obtendrán a largo plazo, lo cual ya es manejado profesionalmente por empresas internacionales que se dedican a apalancar este tipo de proyectos, y que por su trayectoria y experiencia son buenos candidatos a llevar a cabo las inversiones requeridas- La gran ventaja de atraer inversión extranjera a este tipo de proyectos es nuevamente la capacidad de estos consorcios internacionales de administrar y aceptar condiciones de retorno de su inversión a muy largo plazo, algo que se requiere para el éxito de los proyectos más costosos que se han realizado, habiendo

inclusive un proyecto cuyo plazo de recuperación de inversión se estableció en sesenta años.<sup>99</sup>

Al momento del presente estudio tenemos un monto muy pequeño de proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas como para que incidan de alguna manera significativa en el PIB de las regiones en las cuales se implementan, mas es innegable que tienen un efecto positivo por el simple hecho de que son desarrollos encaminados a otorgar beneficios a la ciudadanía. El ejemplo más claro es el de proyectos de infraestructura, los cuales impulsan las economías locales y generan una gran cantidad de oportunidades laborales.

FIGURA 17

Reducen expertos expectativas

# Pega recorte a crecimiento

Estima Moody's que, cuando mucho, la tasa del PIB llegará a 2.5%

GONZALO SOTO

El recorte de 124 mil 300 millones de pesos en el gasto público anunciado ayer por el Gobierno federal tendrá un impacto negativo en el crecimiento económico para este año.

Analistas, instituciones financieras y calificadoras consideraron que la decisión tomada por las autoridades protegerá las finanzas públicas, pero golpeará la expectativa del Producto Interno Bruto (PIB).

El Secretario de Hacienda, Luis Videgaray, hizo el anuncio en Palacio Nacional, acompañado de los subsecretarios Fernando Aportela, Miguel Messmacher y Fernando Galindo, así como del Procurador Fiscal, Javier Laynez.

El recorte anunciado está integrado por 62 mil millones de pesos que ajustará Pemex, 10 mil millones de CFE y otros 52 mil 300 millones de las diferentes dependencias. De este último total, 65 por ciento representa gasto corriente y 35 por ciento de inversión.

Según la calificadoradora de riesgos Moody's, con el ajuste, la economía crecerá, cuando mucho, 2.5 por ciento en 2015, muy por debajo de la estimación de Hacienda, que está en el rango de 3.2 a 4.2 por ciento.

Videgaray afirmó que, a pesar del recorte, la dependencia mantiene el rango de crecimiento previsto.

Apagan proyectos estrellas		
<b>TREN MÉXICO-QUERÉTARO</b> ■ Se suspende por tiempo indefinido.	<b>TREN TRANSPENINSULAR</b> ■ Se cancela definitivamente.	<b>PELIGRA APAGÓN</b> ■ Regresarán 10 millones de TVs. (Meta original: 13 millones)
REFORMA ENERGÉTICA		
■ PEMEX: los proyectos de exploración y de transformación industrial serán afectados.	■ CFE: impactará la modernización de la infraestructura eléctrica del centro del País.	

Luis Videgaray  
Secretario de Hacienda

Es un tema del que he hablado extensamente el año pasado y seguramente responderé preguntas ampliamente en ocasiones futuras. (Hoy) quisiera mantenerme en el tema (...) que es el ajuste al gasto público.

Respuesta sobre cuál fue la tasa de interés con que obtuvo el financiamiento de su casa en Malinalco

que el ajuste tendrá un impacto negativo de corto plazo.

"No sólo es en términos de la inversión que se está posponiendo o cancelando en el Gobierno, sino también va a haber una afectación en el empleo, un impacto negativo en el poder de los consumidores", advirtió.

Para Bancomer, el golpe será limitado.

"Dado que el recorte se enfoca en gasto corriente, y el gasto público ha tenido un efecto muy limitado sobre el crecimiento, la medida anunciada tendría un impacto que en principio se espera acotado en el crecimiento del PIB en 2015", señala el banco.

En los mercados financieros, el ajuste al gasto anunciado por Hacienda tuvo un eco inmediato.

La Bolsa Mexicana de Valores cerró ayer con una caída de 2.18 por ciento y el tipo de cambio cerró en 15.25 pesos por dólar, precio que no se veía desde marzo de 2009.

miento previsto.

Mario Correa, economista en jefe de Scotiabank, consideró que la nueva realidad económica internacional hace difícil que el Gobierno continúe con su proyecto de gasto original y

FUENTE: Periódico Reforma, sábado 31 de enero de 2015, año XXIII, número 7,701

Asimismo, proyectos de Asociaciones Público-Privadas en cualquiera de sus tres modalidades pueden ser un importante polo de atracción de IED, ya que son apoyados por el sector público, lo cual de alguna forma garantiza el apoyo de las

<sup>99</sup> Autopista Arco Norte, concesionada por la SCT y que abarca cuatro estados. Fuente: SHCP

distintas entidades para su realización, así como dar una cierta seguridad a los inversionistas de que cuentan con el respaldo del gobierno para la realización de los mismos. El margen de captación de IED al país se podría incrementar enormemente, a la vez que esta inversión se utilizaría para proyectos que, con los estudios adecuados y con objetivos sociales claramente definidos, seguramente impactarán positivamente en el crecimiento del PIB de las distintas entidades. Un ejemplo de esto es la construcción de la autopista Lázaro Cárdenas a Uruapan, la cual ha impulsado fuertemente el comercio internacional a través del puerto de Lázaro Cárdenas.

Como se ha comentado previamente, el objetivo principal de las Asociaciones Público-Privadas es la realización de proyectos y desarrollos que generen un beneficio social claro a la ciudadanía. Existe sin embargo una diferenciación que se debe de remarcar al distinguir entre las tres modalidades de Asociaciones Público-Privadas que se han presentado en este documento. Los PPS y las concesiones, por un lado, son Asociaciones Público-Privadas que generan un costo para la entidad pública que los contrata, ya sea por medio de una compensación económica que tiene que venir del presupuesto público, o por la necesidad de otorgar una concesión a un inversionista sin que la dependencia otorgante reciba una compensación económica. La ventaja de un PPS a comparación del endeudamiento es que el monto a pagar, en el caso del PPS, ha sido utilizado para fines de realizar un proyecto de inversión, el cual genera beneficios sociales para la población y también tiene un impacto positivo sobre el PIB de la zona. La desventaja de un PPS es que genera un gasto para la dependencia contratante, el cual debe ser cubierto con recursos públicos. Un proyecto concesionado, por su parte, elimina de la obligación económica a la entidad contratante, ya que los recursos para la recuperación de la inversión se obtienen de los ingresos que el mismo proyecto genera. Sin embargo, la dependencia pública que realiza el proyecto debe otorgar el uso, explotación y aprovechamiento de un bien público, ya sea tangible o intangible, a un inversionista privado sin obtener una contraprestación económica a cambio, siendo este compromiso uno de largo plazo. Ambos esquemas siguen siendo de alguna manera un endeudamiento para la entidad contratante, la cual debe de utilizar recursos públicos para pagar los proyectos a largo plazo, o no recibe beneficio económico por los proyectos, teniendo que otorgar la concesión de un bien público que no reeditará económicamente a la entidad pública. Estas dos modalidades pueden ser consideradas esquemas de financiamiento público privado, ya que por sus características son esquemas más orientados a proveer una forma de financiar los proyectos para el sector público que para que éste participe de los beneficios económicos de los mismos.

En cambio, una Asociación Público-Privada bajo la modalidad de coinversión implica la participación conjunta del inversionista privado y la dependencia pública a cargo del proyecto, por medio de la cual la entidad de gobierno aporta un bien tangible o intangible mientras que el inversionista privado se hace cargo de cubrir todos los costos del proyecto. Al realizar la aportación del bien, la entidad pública se convierte en asociado del proyecto, por lo cual tiene derecho a recibir una contraprestación o participación de los beneficios económicos que genere el

proyecto. De esta manera, la población beneficiada por el proyecto obtiene ventajas sociales y económicas derivadas del mismo, mientras que el sector público no solo no desembolsa recursos económicos públicos, sino que además recibe un beneficio económico. La tabla 15 muestra un resumen de las principales características de cada uno de los esquemas de Asociación Público-Privada mencionados.

**TABLA 15. Características de Asociaciones Público-Privadas**

	PPS	Concesión	Coinversión
Inversión para el Proyecto	Privada	Privada	Privada
Participación pública	Contratante	Otorgar concesión a inversionista	Aporta bien tangible o intangible
Recuperación de la Inversión	Pagos programados con presupuesto público	Inversionista obtiene ingresos de la concesión	Inversionista recupera inversión por ganancias del proyecto
Beneficio económico al sector público	NO	NO	Recibe una contraprestación por su aportación.

En conclusión, las diversas modalidades de Asociaciones Público-Privadas que se han implementado en México han generado un impacto indeterminado sobre el crecimiento del PIB en las entidades beneficiadas, sin embargo es innegable que han tenido un efecto positivo en el mismo. Estos mismos proyectos sirven para atraer IED, ya que por su naturaleza pueden resultar atractivos para inversionistas extranjeros especializados en proyectos de gran tamaño y de largo plazo. Finalmente, de las tres modalidades de Asociaciones Público-Privadas que hemos distinguido en México, tanto los PPS como las concesiones son esquemas de financiamiento público privado, ya que por sus características implican que las entidades públicas deben erogar una cantidad de recursos públicos para el pago del proyecto o en su caso otorgar una concesión de un bien público del cual no obtendrán un beneficio económico a cambio. La tercera modalidad, la coinversión, por otro lado, implica la aportación de un bien tangible o intangible por parte de una entidad pública, lo cual le redunda en la obtención de una contraprestación económica a cambio, además de los beneficios sociales y económicos que se generen para la ciudadanía.



### **3.5.- Valuación y monetización de activos tangibles e intangibles públicos en coinversiones para el desarrollo de infraestructura pública.**

En este capítulo se explicarán los beneficios claros de aplicar un esquema de aportación de los bienes, o activos, públicos de una entidad de gobierno bajo un esquema de Asociación Público-Privada en coinversión, así como el procedimiento general a seguir para lograr un incremento sustancial en el valor de los activos aportados, para el beneficio de la población en general.

Todas las entidades públicas del país cuentan con activos propios, los cuales, al pertenecer a una dependencia de gobierno, deberían servir para ofrecer beneficios a la ciudadanía, bajo la premisa de cumplir con los objetivos para los cuales se creó la dependencia en un principio. Sin embargo, por falta de recursos económicos, muchos de estos bienes no se aprovechan cabalmente para beneficio de la sociedad, por lo cual la participación de la iniciativa privada resulta vital para maximizar las posibilidades de generar la mayor cantidad de beneficios sociales para la población. En aquellos casos en los cuales es factible llevar a cabo un proyecto que genere estos beneficios sociales y que además permita realizar alguna actividad económica que genere una remuneración atractiva, es posible buscar una asociación entre los sectores público y privado para llevar a cabo el desarrollo.

En esta situación, la entidad pública debe contar con algún activo que pueda aportar a la sociedad, y que sea la base para lograr el objetivo deseado. Por ejemplo, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes cuenta entre sus activos más importantes con los derechos de vía de las principales carreteras y autopistas del país. Nuestra infraestructura carretera aún requiere de un desarrollo mucho mayor para lograr la conectividad terrestre que se necesita para hacer más atractivas muchas zonas de posible desarrollo del país, y los recursos públicos no alcanzan para construir todas las vías que se requieren. Habrá casos en los cuales puede ser conveniente tanto para la entidad como para un potencial inversionista el llevar a cabo una asociación, en lugar de las concesiones que se han realizado hasta la fecha. De esta manera, no solo se lograría cumplir con el objetivo de generar más opciones de conectividad entre distintos puntos del país, con su consecuente potencial de desarrollo económico, sino que además la SCT podría contar con ingresos adicionales que pueden servir como complemento para su presupuesto.

Las distintas entidades federativas, por su parte, cuentan también con una enorme cantidad de activos, los cuales son susceptibles de ser aportados para proyectos de beneficio social. El ejemplo más claro a la fecha son todas las propiedades públicas que funcionan hoy en día como paraderos o terminales de transporte público, las cuales por su gran afluencia y dinámica se han convertido invariablemente en foco de atracción del comercio informal, la delincuencia y cuyas condiciones de orden y limpieza dejan mucho que desear. El valor potencial de estas propiedades públicas, sin embargo, es extremadamente alto, ya que por su misma ubicación y volumen de personas se vuelven muy atractivas para la inversión privada, mientras que para la ciudadanía se genera el beneficio de poder convertirlos en zonas seguras, limpias y ordenadas. La gran ventaja es que una vez realizado el proyecto, el valor del

activo se verá automáticamente incrementado en gran cantidad, por su grado de desarrollo en comparación con ser solo un terreno de uso para paraderos.

Para lograr una contraprestación equitativa es muy importante obtener una valuación adecuada de los activos que se vayan a aportar, ya que el valor que se acredite será el componente que defina el porcentaje mínimo que la entidad debe estar dispuesta a recibir como participación por su aportación. Al determinar el valor justo del bien que aporta la dependencia pública, éste se sumará al costo estimado del desarrollo del proyecto para poder así calcular el grado de asociación entre las partes involucradas, tanto el sector público como el inversionista privado. De esta manera, una vez que se cuente con el proyecto terminado y en operación, la entidad pública contratante no solo habrá conseguido generar un desarrollo con beneficios sociales y económicos para la población, sino además tendrá n generador de ingresos adicionales para sí mismo. Aunado a esto, el valor del bien que ha aportado e incrementará notablemente, con lo cual un activo con el que contaba a cierto valor ahora ha multiplicado éste. Por ejemplo, en el caso del desarrollo del CETRAM El Rosario, en el Distrito Federal, el predio en el cual se encuentran los paraderos fue valuado como terreno en aproximadamente 3.5 millones de pesos antes de cualquier proyecto. Cuando el Gobierno del D.F. decidió implementar su primer proyecto de coinversión, se desarrolló una nueva Área de Transferencia Modal, ordenada, segura y limpia para los usuarios, y se creó una estructura comercial para generar ingresos, con lo cual ahora el valor del bien propiedad del GDF está en varios cientos de millones de pesos.<sup>100</sup>

Los bienes a aportar por parte de las distintas entidades federativas y dependencias de gobierno puedan ser cualquier bien tangible o intangible con el que cuenten y que sea capaz de generar un importante beneficio social económico a la población, así como de tener un elemento de recuperación de la inversión para el inversionista. Por ejemplo, cualquier predio de propiedad pública es susceptible de ser aportado, o inclusive algún tramo de vía pública, o algún valor intangible como los derechos de uso de alguna frecuencia, el potencial de desarrollo de un área específica, etc. Nuevamente, cualquier bien público puede ser aprovechado con la finalidad de generar un proyecto de bienestar social para la población.

---

<sup>100</sup> Información presentada en el portal de internet de PROCDMX, S.A. de C.V. Sitio: [www.procdmx.gob.mx](http://www.procdmx.gob.mx) en lengüeta de proyectos.

POR KENYA RAMÍREZ  
kenya.ramirez@prensa.com.mx

**L**a nueva propuesta del GDF para sustituir la norma 26 que incentiva la vivienda popular incluye la creación de un fondo por recuperación de plusvalías para que se invierta en obras de infraestructura, compra de suelo y recuperación de espacio público.

El proyecto de iniciativa que presentó la autoridad central a la Asamblea Legislativa (ALDF): "Norma de ordenación general de desarrollo urbano para incentivar la vivienda social en el DF", habla de incentivar la reedificación de la ciudad e incluye un pago de derechos a los proyectos de vivienda social que opten por este beneficio para obtener a cambio mayor superficie de edificabilidad, es decir, niveles adicionales de construcción.

El Artículo II del proyecto de iniciativa señala que los beneficios serán aplicables a cualquier proyecto que solicite el incremento de potencialidad extra a lo que permite la norma.

"Los proyectos públicos o de las organizaciones sociales productoras de vivienda social o productores social y privado destinados a renta, quedan exentos del pago de derechos generados por el proceso de reedificación y captura de plusvalías.

"Constituirán el Fondo por el Pago de Derechos captados como producto de la opción del desarrollador de solicitar mayor coeficiente de utilización del suelo según los tres territorios que marca la norma", se lee en el documento al que **Excelsior** tuvo acceso.

El primer territorio comprende la superficie delimitada de Circuito Interior y tendrá zonificación H 5/20 (habitacional, cinco niveles, 20 por ciento área libre). El segundo, entre Circuito Interior y Anillo Periférico, H 5-20; el tercer territorio es de Anillo periférico y el límite del DF o del suelo urbano, con zonificación H 4/20", son algunos beneficios para incentivar a los productores de vivienda.

Para el primero se le da un nivel de construcción adicional; al segundo, tres niveles; al tercero,

# Propone GDF crear fondo por plusvalía

## Se ocuparía en recuperación de espacio público y compra de suelo, según iniciativa para sustituir la norma 26



Los proyectos de las organizaciones sociales productoras de vivienda social quedan exentos del pago de derechos generados por el proceso de reedificación.



uno adicional sólo para vivienda popular.

El pago de derechos será hasta por 20% del costo final de la superficie adicional de

construcción a precio de venta comercial por vivienda. Quedan exentos de pago los proyectos que promueva el Imvi y los de vivienda tipo A.

A la vivienda tipo II se le aplicará 50 por ciento del pago y a la C, 100 por ciento.

Este fondo captará el pago por el potencial adicional otorgado por la autoridad y se distribuirá: 50% en obras regionales de infraestructura primaria a cargo del GDF; 30% para adquirir suelo para programas de vivienda, y 20% en reforzamiento

de infraestructura, mejoramiento barrial y espacio público.

En cuanto a las atribuciones, se establece que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda (Seduvi) deberá comprobar el precio final de la vivienda, previo a la obtención del uso de suelo vía la cotría financiera; si no se cumple, se revoca el trámite. Los certificados que se emitan tendrán una vigencia de dos años.

Estará obligada a publicar en su página de internet los datos sobre los certificados emitidos, las características de los

proyectos autorizados (planos sobre superficies, ocupación de suelo).

La vigilancia del cumplimiento de esta norma se le deja a las delegaciones y al Instituto de Verificación Administrativa (Invea), conforme a sus competencias.

El proyecto habla de la vivienda en renta que puede acceder a los beneficios de la nueva norma 26, siempre y cuando cumpla con una renta máxima para vivienda tipo A de cuatro mil 28 pesos; tipo B, siete mil 494 pesos; y para vivienda C, nueve mil 603 pesos.

"Los montos máximos de renta serán obligatorios durante un periodo de cinco años contados a partir de la obtención del aviso de terminación de obra, periodo en el cual no se podrá cambiar el régimen de vivienda en renta en cinco años", indica el artículo seis.

Quien rente la vivienda deberá acreditar cada año ante esta dependencia el cumplimiento de los topes de arrendamiento según la norma.

En el artículo cuatro se indica que la nueva norma 26 aplicará en predios ubicados en suelo urbano con zonificación definida en los programas de desarrollo urbano correspondientes y a seis áreas de gestión estratégicas, incluidos dos en polígonos para el reclutamiento del uso industrial.

También en predios que se localicen parcial o totalmente en zonificación de Centro de Barrio si el uso de suelo es compatible con las actividades comerciales en planta baja. Quedan descartadas áreas o predios que se ubiquen en suelos de conservación; áreas verdes, de valor ambiental y protegidas, y zonas de alto riesgo, entre otros.

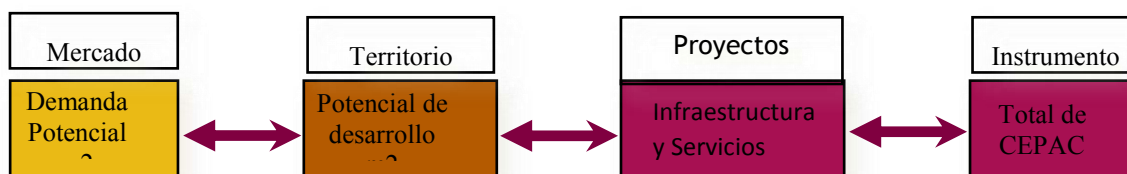
Fuente: Periódico Excelsior, Domingo 1° de febrero del 2015, año XCVIII, número

35,578

### 3.1.1. Certificados de Potencial Adicional de Construcción

La ciudad de México presenta diversas zonas con importante potencial de desarrollo económico y social. Para aprovechar este potencial de manera efectiva se deben generar nuevos instrumentos normativos y financieros a través de los cuales se puedan financiar proyectos de regeneración urbana, así como orientar las inversiones que en materia de desarrollo urbano, social e inmobiliario se generan en la ciudad. Uno de los instrumentos clave para este proceso son los Certificados de Potencial Adicional de Construcción (CEPAC). Los CEPAC deben ser utilizados específicamente dentro de un área urbana específica, en la cual se permitirá un potencial de construcción adicional al que hoy se encuentra establecido en el plan de desarrollo urbano vigente. Es a partir de la venta del potencial adicional de construcción de cada lote o inmueble que se encuentre dentro del área definida que el GDF contará con los recursos que permitirán hacer las obras de infraestructura requeridas para soportar el potencial adicional de construcción.

La base económica del CEPAC está basada en la demanda potencial que presente el área definida en términos de metros cuadrados para vivienda, oficinas, equipamientos o comercios. Es por ello que estos certificados son un instrumento que permite recuperar plusvalías en beneficio de la ciudad y sus habitantes. A partir del tamaño de esta demanda se determina el potencial adicional de construcción que puede soportar la zona en función de sus características urbanas (accesibilidad, infraestructura, equipamientos, servicios, superficie territorial y sustentabilidad ambiental). Una vez definido el potencial adicional (total de m<sup>2</sup> posibles) se determina la mezcla de usos que la zona de influencia requiere para generar un desarrollo urbano y económico equilibrado.



Establecida la mezcla se determina el potencial adicional de construcción para cada uno de los predios que integran el área definida. Este potencial se determina en función de la localización, la superficie, el uso y su papel dentro de la estructura urbana. Así mismo se determinan los proyectos de infraestructura y mejoramiento urbano que requiere el área para soportar este crecimiento así como los proyectos detonadores que permitirán posicionar a la zona como un polo de desarrollo económico, urbano y social. El costo de estos proyectos es la base para determinar el monto mínimo a recaudar por la venta de los CEPAC. De igual forma determina el tiempo en que se desarrollarán los proyectos, para establecer los montos de inversión en el tiempo.

Cada CEPAC es equivalente a un metro cuadrado de potencial adicional de construcción. El total de CEPAC se divide en paquetes de inversión, mismos que son definidos por los montos y tiempos de obra así como por la velocidad y capacidad de la demanda de adquirir los CEPAC. Estos paquetes son ofertados a un intermediario financiero el cual pagará al gobierno de la ciudad el monto establecido para que esta realice las obras y los proyectos establecidos en el desarrollo del área definida. El intermediario, a través de una institución financiera, comercializará los certificados directamente a los propietarios de los inmuebles dentro de esa área. Las instituciones financieras podrán establecer el precio de los certificados en función de la capacidad de compra de la demanda, obteniendo así un beneficio que cubra los riesgos derivados de la colocación de los CEPAC en el mercado. Si los propietarios de los inmuebles desean desarrollar un proyecto inmobiliario dentro de su propiedad con un potencial adicional a la norma actual necesariamente deberán adquirir CEPAC. Los propietarios podrán adquirir el número de CEPAC que ellos mismos determinen, es decir no estarán obligados a adquirir la totalidad de metros cuadrados de potencial adicional establecidos para su predio. Al adquirir los CEPAC el comprador estará exento de los pagos derivados por concepto de contribución de mejoras así como de la

presentación de impacto urbano y ambiental al estar estos evaluados de antemano. Así mismo se generará una ventanilla única con la finalidad de disminuir los tiempos de gestión de proyecto. Los propietarios que adquieran CEPAC tendrán hasta 24 meses para presentar al GDF la manifestación de construcción correspondiente al proyecto, de lo contrario los certificados perderán validez. Esto con la intención de evitar la especulación y generar un proceso de reconversión urbana acelerado.

### Ejemplo: Colonia Juárez<sup>101</sup>

Se presenta como ejemplo de la aplicación de los CEPAC el caso de la colonia Juárez, cuya distribución se presenta en la siguiente gráfica:



Sus características son:

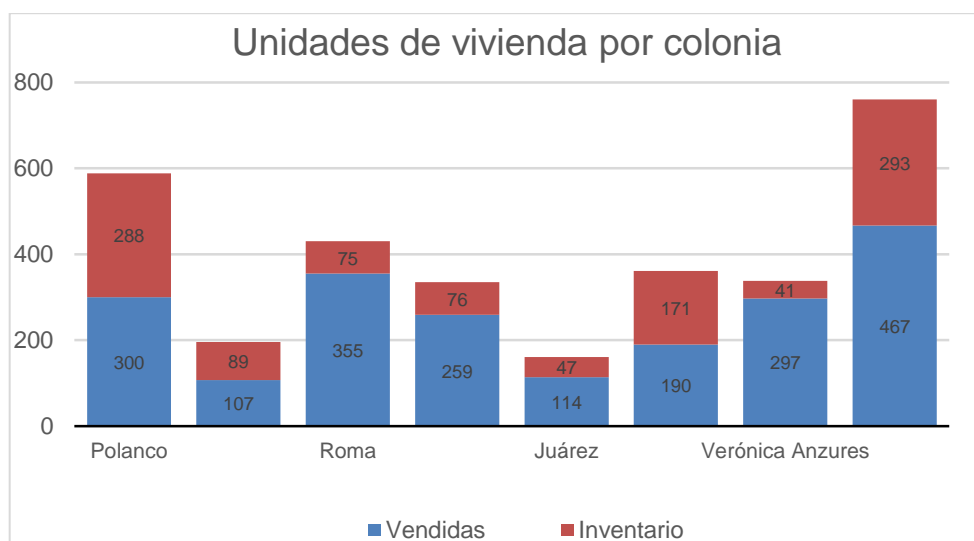
- |  |                            |                  |
|--|----------------------------|------------------|
| • Superficie del polígono:             | 857,381 m <sup>2</sup>     | (85.7 Hectáreas) |
| • Superficie privada:                  | 557,815                    | (65%)            |
| • Superficie pública:                  | 299,566                    | (35%)            |
| • Manzanas:                            | 60                         |                  |
| • Lotes:                               | 1,178                      |                  |
| • Superficie promedio lotes:           | 112 metros cuadrados       |                  |
| • Altura promedio actual:              | 5 niveles                  |                  |
| • Área Construida:                     | 1,472,500 metros cuadrados |                  |
| • Potencial adicional de construcción: | 2,922,974                  | (199% adicional) |
| • Altura promedio propuesta:           | 15 niveles promedio        |                  |

<sup>101</sup> Estudio realizado por encargo de Calidad de Vida, Desarrollo y Progreso para la Ciudad de México, febrero de 2014. Toda la información presentada, así como las gráficas provienen de este estudio.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

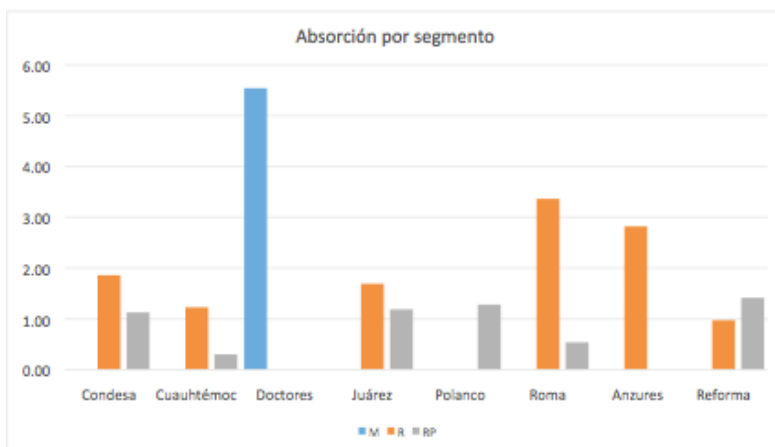
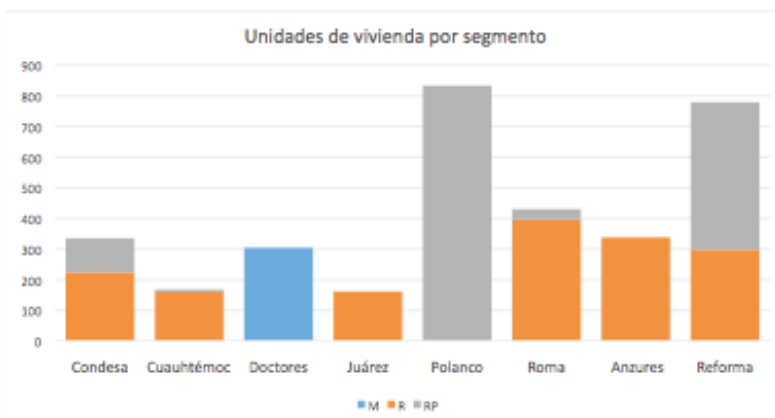
La zona central de la ciudad, donde se localiza la colonia Juárez es una de las que mayor demanda de metros cuadrados presenta para vivienda, oficinas y comercio. Con base a estudios de mercado desarrollados por SOFTEC y TINSA se han determinado los siguientes elementos que nos permiten establecer el potencial de demanda de la zona con base a los factores de mercado presentados en las siguientes gráficas.

Colonia	Proyectos	Unidades	Vendidas	Inventario	Área	Precio (Promedio)	Precio m2 (Promedio)
Polanco	17	833	300	288	105- 335 m <sup>2</sup>	\$10,928,110	\$55,437
Cuauhtémoc	8	196	107	89	65 - 108 m <sup>2</sup>	\$2,593,750	\$29,986
Roma	11	430	355	75	47- 182 m <sup>2</sup>	\$3,387,545	\$32,169
Condesa	10	335	259	76	76 - 144 m <sup>2</sup>	\$4,055,740	\$38,194
Juárez	7	161	114	47	70 - 135 m <sup>2</sup>	\$2,679,934	\$31,373
Doctores	4	361	190	171	52 - 65 m <sup>2</sup>	\$965,000	\$17,192
Verónica Anzures	2	338	297	41	65- 101 m <sup>2</sup>	\$2,485,561	\$27,604
Reforma	4	779	467	293	71- 135 m <sup>2</sup>	\$4,730,625	\$46,639
<b>TOTAL</b>	<b>63</b>	<b>3,433</b>	<b>2,089</b>	<b>1,080</b>	<b>121</b>	<b>\$3,978,283</b>	<b>\$34,824</b>



**Demanda Potencial:** El comportamiento del mercado dentro de la zona es muy estable y presenta condiciones constantes de oferta y demanda.

Segmento	Condesa	Cuauhtémoc	Doctores	Juárez	Polanco	Roma	Anzures	Reforma
M			5.54					
R	1.86	1.23		1.69		3.36	2.82	0.97
RP	1.13	0.30		1.19	1.28	0.54		1.41
<b>Suma</b>	<b>2.99</b>	<b>1.53</b>	<b>5.54</b>	<b>2.88</b>	<b>1.28</b>	<b>3.90</b>	<b>2.82</b>	<b>2.39</b>
<b>Promedio</b>	<b>1.49</b>	<b>0.76</b>	<b>5.54</b>	<b>1.44</b>	<b>1.28</b>	<b>1.95</b>	<b>1.41</b>	<b>1.19</b>



**Oferta:** Dentro de las colonias que conforman el área de influencia de la colonia Juárez se oferta vivienda en los segmentos Medio, Residencial y Residencial Plus.

- Absorción promedio por proyecto: 2.5 (alta 2.8 / baja 1.3).
- Absorción del área de influencia: 42.2 unidades x mes.
- Superficie promedio por unidad en vivienda 80 m<sup>2</sup>.

Tomando como base la dinámica del mercado de la zona de influencia se plantea que la absorción promedio mensual de vivienda dentro del área sea de 45 unidades/mes derivado tanto de la absorción histórica como de un incremento importante de la oferta. En comercio se plantea dos tamaños tipo: 80 m<sup>2</sup> (comercio de barrio) y 250m<sup>2</sup> (comercio especializado) en promedio. Las oficinas no se cuantifican por área sino por el total de metros cuadrados rentables.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Para determinar el valor de cada CEPAC en su relación  $1 \text{ m}^2 = 1 \text{ CEPAC}$  se establece la siguiente fórmula de cálculo:

- 15% del valor de venta del  $\text{m}^2$  construido.
- Precio por  $\text{m}^2 = \$30,812.00 \times 15\% = \$4,621.80$

Fijar el precio del CEPAC al precio de venta del  $\text{m}^2$  permite que el valor de este último también se incremente como consecuencia del aumento de la demanda. Así mismo entre menos CEPAC se coloquen en el mercado derivado tanto de su adquisición como por el número de certificados emitidos, mayor será el precio. Para ello se plantea que la colocación de CEPAC en el mercado se realice por paquetes de inversión en función de las etapas de desarrollo de la zona definida.

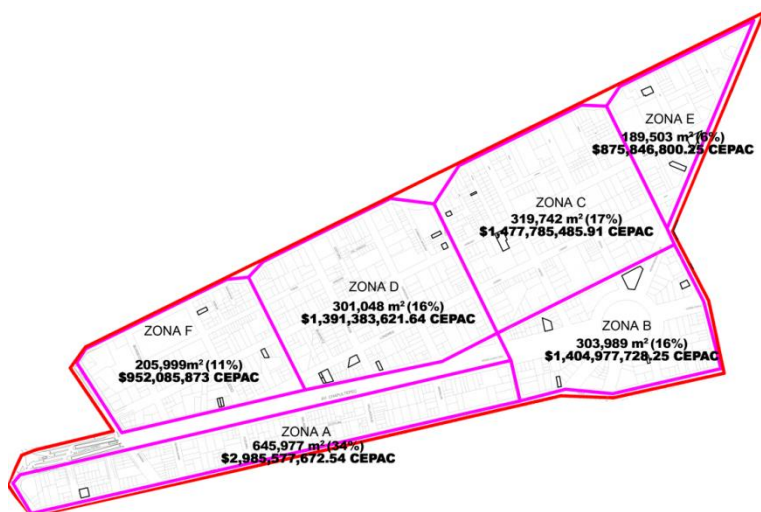
Con base a lo anterior se plantean cinco escenarios de emisión de CEPAC en el mercado con base a la mezcla de usos y en función del porcentaje de predios con potencial de desarrollo. Se evalúo que el 65% de los predios al interior de la colonia cuentan con potencial de desarrollo adicional.

Escenario con vivienda de 80 m <sup>2</sup>											
M <sup>2</sup> proyectados		Mezcla			Unidades			CEPAC			TOTAL
		habitacional	oficinas	comercio	habitacional	oficinas	comercio	habitacional	oficinas	comercio	
2,922,974	100%	1,636,865	1,023,041	263,068	20,461		526.14				
		Meses de venta			242.14		1644.17	\$7,565,264,691	\$4,728,290,432	\$1,215,846,111	\$ 13,509,401,233
		Años de venta			20.18		2170.31				
2,338,379	80%	1,309,492	818,433	210,454	16,369		420.91				
		Meses de venta			193.71		1315.34	\$6,052,211,752	\$3,782,632,345	\$ 972,676,889	\$ 10,807,520,987
		Años de venta			16.14		1736.25				
1,899,933	65%	1,063,963	664,977	170,994	13,300		341.99				
		Meses de venta			157.39		1068.71	\$4,917,422,049	\$3,073,388,781	\$ 790,299,972	\$ 8,781,110,802
		Años de venta			13.12		1410.70				
1,169,190	40%	654,746	409,216	105,227	8,184		210.45				
		Meses de venta			96.86		657.67	\$3,026,105,876	\$1,891,316,173	\$ 486,338,444	\$ 5,403,760,493
		Años de venta			8.07		868.12				
1,023,041	35%	572,903	358,064	92,074	7,252		184.15				
		Meses de venta			85.82		575.46	\$2,647,842,642	\$1,654,901,651	\$ 425,546,139	\$ 4,728,290,432
		Años de venta			7.15		759.61				

Se plantean seis etapas de desarrollo para la colonia en función de las características de los proyectos de infraestructura a desarrollar:

- ZONA A: Corredor Av. Chapultepec.
- ZONA B: Glorieta de los Insurgentes.
- ZONA C: Corredor peatonal Génova.
- ZONA D: Zona Habitacional Sevilla.
- ZONA E: Zona Habitacional Insurgentes.
- ZONA F: Zona Habitacional Tokio.





La colocación en el mercado de los CEPAC para cada zona podrá realizarse en función del desarrollo de las obras de infraestructura en cada una de ellas.

		65%	
Zona	No. De manzanas	m <sup>2</sup> potenciales	CEPAC
Zona A	14	645,977	\$ 2,985,577,672.54
Zona B	16	303,989	\$ 1,404,977,728.25
TOTAL	30	949,967	\$ 4,390,555,400.79
% respecto al total de m <sup>2</sup> potenciales totales		50%	50%
Zona	No. De manzanas	m <sup>2</sup> potenciales	CEPAC
Zona F	7	205,999	\$ 952,085,873.08
Zona D	10	301,048	\$ 1,391,383,621.64
Zona C	5	319,742	\$ 1,477,785,485.91
Zona E	8	123,177	\$ 569,300,420.16
TOTAL	30	949,967	\$ 4,390,555,400.79
% respecto al total de m <sup>2</sup> potenciales totales		50%	50%
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>	<b>1,899,933</b>	<b>\$ 8,781,110,801.58</b>

### 1.1.2. Certificados de Capital de Desarrollo

Otro esquema de monetización de los activos es el uso de los Certificados de Capital de Desarrollo (CKD), los cuales son instrumentos de riesgo que sirven para captar recursos para la inversión en desarrollos de infraestructura. De acuerdo con la Bolsa Mexicana de Valores, los CKDes son "Títulos o valores fiduciarios destinados para el financiamiento de uno o más proyectos, mediante la adquisición de una o varias empresas promovidas, principalmente en sectores como el de la infraestructura, inmobiliarios, minería, empresariales en general y desarrollo de

tecnología. Los rendimientos son variables y dependen del usufructo y beneficio de cada proyecto con cierto plazo de vencimiento.”<sup>102</sup> Su emisión sería para captar fondos de parte de la ciudadanía, con la finalidad de incorporar a la población a los modelos de APP como socios inversionistas, permitiéndoles participar en las sociedades de coinversión que se lleven a cabo.

El 10 de agosto de 2009 entró en vigor la reforma al Reglamento Interior de la BNV, la cual permite listar los CKD, para fomentar:

- (ii) el crecimiento del mercado de valores, a través del ingreso de nuevas emisoras; y
- (iii) la creación de nuevas opciones de financiamiento para invertir en sociedades de nueva creación o en proyectos de sociedades privadas.<sup>103</sup>

De acuerdo con Javier Villa Zárate, las características de los CKDes son:

- “El CKD es un Certificado de Capital de Desarrollo emitido por un fideicomiso y cotiza en la BMV.
- El CKD representa una parte del capital y los activos de una empresa –un hospital o una carretera en concesión.
- Un CKD tiene un plazo de liquidación (10, 20, 30 años) o lo que se establezca en el prospecto de colocación. Las acciones tienen una vigencia indefinida.
- Una vez que se cumple el plazo, la administradora del fideicomiso emisor debe liquidar sus activos y repartir el producto entre los inversionistas (tenedores de CKD’s)
- En un CKD el inversionista es un socio capitalista, pero formalmente aparece como fideicomisario y participante en los Comités de Gestión y Auditoría del fideicomiso emisor.
- Un CKD no paga tasas de interés, solo reparte utilidades cuando la empresa promovida tiene ganancias.
- El emisor de un CKD no tiene un historial comercial y resulta difícil de evaluar el riesgo que representa.”<sup>104</sup>

Los CKDes se convierten así en instrumentos de captación de capital, que no generan deuda al sector público, ya que por las características del mismo solo generan rendimientos si hay resultados positivos del desarrollo para el cual fueron emitidos. Son ideales para permitir una mayor apertura hacia la población en general, permitiéndoles participar en los desarrollos en coinversión entre el sector público y la iniciativa privada. Además, se reduce uno de los riesgos inherentes de este tipo de instrumentos, el desconocer el historial comercial del emisor, ya que el inversionista se está asociando con una entidad de gobierno, y puede calificar su

---

<sup>102</sup> Bolsa Mexicana de Valores, sitio: <http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/ckdes>; consultado el 2 de marzo de 2015.

<sup>103</sup> Zárate Villa, Javier, “CKD’s: Mecanismo Adicional de Financiamiento de Infraestructura en México”, Centros Comunitarios de Aprendizaje, junio 13 de 2012, pág. 4.

<sup>104</sup> *Ibidem*, pág. 5.

riesgo al tener acceso a la información pública existente respecto al proyecto de infraestructura en el cual está invirtiendo.

### **1.1.3. FIBRAS**

Las Asociaciones Público-Privadas enfocadas al desarrollo de infraestructura, y realizadas en verdaderas asociaciones en coinversión, implican necesariamente que, además del componente del desarrollo que genera un beneficio social y económico a la población, se debe de llevar a cabo la realización de elementos generadores de ingresos. Estos ingresos se percibirán a lo largo de la vida de la concesión del proyecto hasta que el inversionista recupere su inversión. En este marco, un elemento que permite monetizar este flujo de manera inmediata y generar así importantes beneficios para el sector público es la creación de un Fideicomiso para Bienes Raíces (FIBRA). De acuerdo con la Bolsa Mexicana de Valores, las FIBRAS “Son vehículos para el financiamiento de bienes raíces. Ofrecen pagos periódicos (rentas) y a la vez tiene la posibilidad de tener ganancias de capital (plusvalía). Definidos en el artículo 223 y 224 de LISR: son fideicomisos que se dediquen a la adquisición o construcción de bienes inmuebles que se destinen al arrendamiento o a la adquisición del derecho a percibir ingresos provenientes del arrendamiento de dichos bienes así como a otorgar financiamiento para esos fines.

Requisitos para ser una FIBRA:

- Sociedades mercantiles o Fideicomisos inmobiliarios conforme a leyes mexicanas
- 70% de activos estén invertidos en bienes raíces.
- Dedicados a la construcción, arrendamiento, compra y venta de inmuebles.
- Que el fiduciario distribuya entre los tenedores, al menos el 95% del resultado fiscal del ejercicio anterior.
- Que los inmuebles no se enajenen antes de 4 años a partir de la terminación de su construcción.
- Públicas: colocadas entre gran público inversionista
- Privadas: al menos 10 personas, no partes relacionadas, y que ninguna posea más de 20% de los certificados.”<sup>105</sup>

Este tipo de vehículo de inversión ofrece generar ingresos para el tenedor por medio de la captación de rentas de los bienes raíces propios del fideicomiso, así como por la plusvalía de los mismos, los cuales implican ganancias de capital.<sup>106</sup> Nuevamente el instrumento no implica la contratación de deuda de parte del sector público, ya que las FIBRAS son instrumentos de riesgo, cuyo objetivo es la

---

<sup>105</sup> Bolsa Mexicana de Valores, sitio: <http://www.bmv.com.mx/wb3/wb/BMV/fibras> ; consultado el 2 de marzo de 2015.

<sup>106</sup> Fibra UNO, definición de FIBRA, sitio: [http://fibra-uno.com/?page\\_id=49](http://fibra-uno.com/?page_id=49); consultado el 4 de marzo de 2015.

generación de capital a través de la emisión de un instrumento líquido con características de renta fija y renta variable.<sup>107</sup> Este tipo de instrumento resulta muy atractivo para el público inversionista ya que ofrece un buen nivel de rendimiento, el cual se genera por medio de un segmento de inversión que mantiene siempre un alto nivel de plusvalía, lo cual reduce de manera importante los riesgos de capital. Son además productos atractivos para sociedades de inversión tales como las AFORES, ya que ofrecen seguridad y un nivel acotado de riesgo.

Para las entidades de gobierno que manejan Asociaciones Público-Privadas, la gran ventaja de este instrumento es la posibilidad de traer los flujos de efectivo de los desarrollos a valor presente, mediante la atracción de medios de inversión, tales como los CEPAC propuestos anteriormente y los CKDes, hacia el mercado bursátil, generando así una masa patrimonial pública compuesta por una cantidad de metros cuadrados de densidades potenciales y existentes. Al contar con recursos producto de la bursatilización de los certificados, el sector público contará con la capacidad de utilizar los mismos en la generación de mayores satisfactores sociales que beneficien en forma inmediata a la población, tanto por su impacto social como económico.

En conclusión, las Entidades Federativas y dependencias públicas cuentan con activos tangibles e intangibles propios de los fines para los que fueron creados. Algunos de estos activos deben ser utilizados con la finalidad de otorgar beneficios sociales a la ciudadanía, pero a veces los recursos económicos públicos son insuficientes para cubrir todas las necesidades pendientes de la población, por lo cual una opción interesante es la realización de una Asociación Público-Privada por medio de una coinversión, en la cual el activo público se valúa y se monetiza para poder así establecer el porcentaje de participación en asociación con un inversionista privado. Por medio de esta monetización el activo aportado será parte de un desarrollo que debe generar un importante beneficio social y económico para la ciudadanía, y también se convertirá en un generador de ingresos para la dependencia pública contratante, la cual a su vez, ya que se haya completado el proyecto y esté en operación, habrá multiplicado el valor de su activo para beneficio público.

---

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 54.

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

## **CAPÍTULO IV.- ESTUDIO COMPARADO DE ESQUEMAS DE ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS POR PAÍS.**

Aunque han existido desde hace mucho tiempo, las Asociaciones Público-Privadas se han implementado en forma más bien intuitiva por más de 400 años, ya que no existía la noción de una relación de este tipo. Aún ahora, que ya existen normas y regulaciones al respecto en algunos países desde hace más de 30 años, el término de Asociación Público-Privada puede significar cosas distintas para diferentes países. Cada región aplica el esquema de acuerdo al contexto en el cual se encuentra su economía, su situación política, etc., la gran mayoría apenas ha comenzado a regular en el presente siglo este esquema de inversión conjunta entre la iniciativa privada y los gobiernos, y otra cantidad se encuentra en proceso de emisión de leyes, reglamentos y normas al respecto.

Las Asociaciones Público-Privadas han evolucionado de diferente manera en distintos países, siguiendo sus circunstancias políticas y sociales, así como el contexto económico de cada uno. En este capítulo evaluaremos el desarrollo de las Asociaciones Público-Privadas en tres países, China, Estados Unidos y Singapur. Cada uno ha desarrollado sus políticas de Asociaciones Público-Privadas en formas variadas y adaptadas para las circunstancias de cada uno. La forma de llevar a cabo la implementación y desarrollo de los proyectos de Asociación Público-Privada en cada uno de estos países varía, así como el alcance y los objetivos, sin embargo el fondo de este esquema en todos los países sigue siendo el de proveer de más servicios públicos y desarrollos que generen un beneficio social a sus respectivas poblaciones con un máximo de recursos de origen privado para la optimización de los recursos del gobierno.

### **4.1.- CHINA**

#### **4.1.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas.**

China es un país que, en términos históricos, es un jugador que apenas recientemente ha entrado en el tema de la privatización de empresas, tras varias décadas de un liderazgo comunista en ese país. Decimos que es reciente dado que apenas en la década de 1970 es cuando el país empieza a considerar de forma limitada la creación de empresas con participación de capital privado, tras varias décadas de encontrarse en una economía socialista/comunista. Tras la muerte de su

líder histórico, Mao ZeDong, y diversos ajustes en la cúpula política del país, el grupo en el poder que quedó se encontró con la necesidad de realizar cambios de fondo en las políticas económicas de la república. Una de las acciones que decidieron realizar fue el abrir la economía de China a inversionistas privados, y decidieron probar mediante el uso de Asociaciones Público-Privadas. Al respecto, el Dr. Sun Jie, Secretario General del Comité de Investigaciones de las Asociaciones Público-Privadas e Investigador por el Instituto de Ciencias Físicas de China comenta:

“Uno de los ejemplos más tempranos de la innovación de Asociaciones Público-Privadas en la República Popular China ocurrió a fines de los 1970, cuando una escasez de carne los llevó a la formación de una sociedad con el sector privado para la alimentación de los animales del zoológico. Las Asociaciones Público-Privadas también se utilizaron para tratar con un alto nivel de robos de los álamos que se plantaban al borde de las carreteras. Para resolver el problema, los árboles fueron plantados por el buró de tráfico y el sector privado fue designado para administrar los árboles. Esta sociedad resultó exitosa en la conservación de los árboles.”<sup>108</sup>

Otra importantísima acción de los líderes del Partido Comunista fue la aprobación, en 1980, de la creación en forma experimental de Zonas Económicas Especiales (ZEE, o SEZ por sus siglas en inglés), se crearon en el sur, en las ciudades de Shenzhen, Zhuhai, Shantou y Xiamen, las cuales se desarrollaron con la idea de atraer inversión extranjera directa para empresas extranjeras que se dedicaran a la manufactura enfocada a la exportación, pues la idea del gobierno era que éstas no fueran una amenaza a las empresas locales. Con estas zonas el gobierno central pensaba probar el modelo para ver si podían utilizarlo para moverse hacia un modelo económico más liberal.<sup>109</sup> A principios de 1984 el gobierno chino creó otras catorce ZEEs, en doce ciudades costeras, pero ahora bajo la figura de Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico (ETDZ, por sus siglas en inglés).<sup>110</sup> Vale la pena mencionar que en todos los casos, y hasta la fecha, el gobierno central chino concede los derechos de uso de la tierra por un periodo de tiempo determinado, sin embargo, en la República Popular China no existe aún el concepto de tenencia de la tierra por parte de particulares. Toda, absolutamente toda la tierra pertenece al gobierno.

En esta etapa algunas empresas bajo el control del Estado se comenzaron a abrir a la participación de capital privado, para después permitir la constitución de compañías privadas en ciertas ciudades de la República Popular China, a fines de

---

<sup>108</sup> *Asian Development Bank, Public-Private Partnerships in Urbanization in the People's Republic of China*, Mandaluyong City, Philippines, Asian Development Bank, 2014, p. 13.

<sup>109</sup> “*Utilizing Development Zones in China*”, Shenzhen Standard, mayo 13 de 2013, sitio web: <http://www.shenzhen-standard.com/2013/05/30/utilizing-development-zones-in-china/>; consultado el 21 de febrero de 2015.

<sup>110</sup> Wang, Xiao, “*The Role of Economic Development Zones in National Development Strategies: The case of China*”, Pardee Rand Graduate School, septiembre de 2013, p. 31.

la década de 1980 y principios de la década de 1990.<sup>111</sup> Fue en la década de los 90 que el Estado chino determinó que su etapa de más de una década realizando pruebas y obteniendo experiencia en la privatización de empresas y servicios públicos se podía dar por concluida y creó la base para llevar a cabo la apertura de su economía en una escala mucho mayor.<sup>112</sup> A principios de esa década, los líderes políticos de China decidieron que el mejor camino para su país era seguir con el modelo de las ZEE, pues los resultados obtenidos habían sido todo un éxito. La política económica de la República Popular China se ajustó para llevar al país hacia un modelo de mercado económico socialista<sup>113</sup>, en el cual se incrementó la participación de la iniciativa privada en áreas designadas especialmente para ello (las ZEE en diversas variantes), se dieron más facilidades para atraer inversión extranjera directa, y se mantuvo el control de la tierra por parte del gobierno, así como el modelo económico anterior en el interior del país. El fuerte incremento de las ZEE implicó un crecimiento enorme de zonas urbanas en la República Popular China, lo cual representó un fuerte reto para el gobierno, ya que dotar de servicios públicos, vivienda e infraestructura a tantas ciudades era un impresionante impacto financiero para el sector público. La respuesta gubernamental fue la aplicación de Asociaciones Público-Privadas para cubrir lo más posible estas necesidades.

Las modalidades de ZEE se aumentaron, para cumplir con más vocaciones económicas que China deseaba implementar. En total se definieron las siguientes variantes<sup>114</sup>:

- **Zonas Económicas Especiales:** Son áreas a las cuales el gobierno central otorga gran flexibilidad en materia de leyes, cuentan con infraestructura muy avanzada y situación geográfica privilegiada con la finalidad de atraer inversión extranjera directa.
- **Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico:** Estas zonas, además de las ventajas de la anterior, cuentan con una oferta especializada de talentos, escuelas, zonas habitacionales, comerciales y recreativas que dan un alto nivel de vida a sus habitantes y generan un atractivo adicional para las empresas que se establecen ahí.
- **Zonas de Desarrollo Industrial de Alta Tecnología:** Siguen las directrices de las anteriores, pero además están orientadas a la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, para lo cual cuentan con un sistema de incentivos por lograr innovaciones.
- **Zonas de Libre Comercio:** Son zonas libres de impuestos para empresas que manufacturan productos de exportación, y cuentan con especialización en procesos de exportación, comercio internacional y operaciones mancomunadas.

---

<sup>111</sup> Ho, Dr. Paul H. K., Development of Public Private Partnerships in China, Surveyors Times, Vol. 15, No. 10, October 2006, the Hong Kong Institute of Surveyors, p. 2.

<sup>112</sup> *Ibidem.* p.3.

<sup>113</sup> Wang Xiao, Op. Cit., pág. 41.

<sup>114</sup> La definición de las distintas Zonas de Desarrollo Económico se tomaron de: "Utilizing Development Zones in China", Shenzhen Standard, mayo 13 de 2013, sitio web: <http://www.shenzhen-standard.com/2013/05/30/utilizing-development-zones-in-china/>; consultado el 21 de febrero de 2015.



- **Zonas de Procesamiento de Exportaciones:** Son zonas más delimitadas, que generalmente se encuentran dentro de otras ZEE con la finalidad de apoyarlas en el proceso de exportación de productos.
- **Zonas de Logística Aduanal:** Estas zonas se encuentran cerca de puertos y aeropuertos, con la finalidad de facilitar los envíos fuera del país, así como simplificar los procesos aduanales y ofrecer a las empresas zonas de almacenamiento sin un límite determinado de tiempo. No están diseñadas para instalar empresas, sino más bien para comercializadoras y compradores extranjeros, que obtienen los beneficios de contar con una plataforma de exhibición sin tener que hacer complicados procesos aduanales.
- **Zonas Económicas Fronterizas:** Están diseñadas para desarrollar industrias de comercio y procesamiento de exportaciones en las fronteras de China con sus vecinos, con ventajas similares a las zonas anteriormente descritas.

A partir del 2000, la estrategia de impulsar la economía de China a través de las ZEE e extendió a las zonas centro y oeste del país. La zona oeste es el área de la República Popular China con mayor rezago económico, mientras que las zonas cercanas a las extensas costas del país habían visto un crecimiento enorme de la riqueza, en gran parte debido al fuerte impulso a sus economías por parte de las distintas ZEE implementadas. La extensión de las mismas al interior del país se utilizó por parte del gobierno central con el objetivo de atacar las desigualdades económicas en el país.<sup>115</sup> El resultado es que a partir del año 2000 se logró un alto nivel de madurez en la implementación de proyectos de Asociación Público-Privadas, los cuales se multiplicaron por todas las regiones de la República Popular China. Las reglas y normas se han extendido a lo largo de una gran cantidad de entidades del país, desde el nivel central hasta las municipalidades y ciudades, cada una con una reglamentación orientada al impulso de las Asociaciones Público-Privadas.

A partir de entonces la República Popular China ha llevado a cabo más de 1,000 proyectos bajo el esquema de Asociación Público-Privada, los cuales suman más de \$100 mil millones de Dólares de los Estados Unidos en valor total, y que se han implementado en la provisión de servicios de transporte, comunicaciones, energía, agua potable, tratamiento de aguas residuales, etc.<sup>116</sup> La paciencia con la cual el Comité Central de la República Popular China ejecutó su plan de mover el país de una economía regida por el estado a una economía abierta le ha permitido obtener una enorme cantidad de conocimiento en el desarrollo de proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, siempre con el enfoque de buscar los mejores resultados posibles mientras se preparan para cualquier contingencia en el proceso. El haber implementado el esquema en las ZEE le significó un éxito tremendo, ya que le permitió enfocarse en desarrollar vocaciones específicas en

---

<sup>115</sup> Wang Xiao, Op. Cit., p. 52

<sup>116</sup> Asian Development Bank, Public-Private Partnerships in Urbanization in the People's Republic of China, Mandaluyong City, Philippines, Asian Development Bank, 2014, p. 6.

áreas delimitadas e ir agregando ZEE de acuerdo a las necesidades que el mismo gobierno iba identificando.

Adicionalmente, recientemente el gobierno central chino decidió continuar con su política de urbanización acelerada, y se ha propuesto una meta de que un 70% de la población viva en zonas urbanas para el 2025, lo cual significa incorporar una población de 250 millones de nuevos residentes urbanos en ese periodo.<sup>117</sup> El gran problema al que se enfrentará la República Popular China es que requerirá de una gran cantidad de recursos para lograr su objetivo, y a la fecha ya se encuentra fuertemente endeudada. Estimaciones muestran que la deuda de los gobiernos locales ya alcanza un 46% de su PIB<sup>118</sup>, por lo cual la necesidad de encontrar opciones para financiar la gran cantidad de proyectos que deberán llevar a cabo para dotar de servicios básicos a la nueva población urbana es urgente. Es de esperarse que una de las formas más recurridas para lograr su objetivo será la implementación de una gran cantidad de Asociaciones Público-Privadas.

#### **I.1.1.1. Caso: Municipio de Harbin**

Un ejemplo de lo que van a hacer muchos gobiernos locales para financiar sus proyectos de urbanización es el caso del municipio de Harbin. Este municipio tiene una población de 10.6 millones de habitantes según el censo del 2010, y es relativamente pobre comparado con otros municipios de China.<sup>119</sup> Sin embargo, Harbin está creciendo fuertemente, con un crecimiento promedio anual del PIB del 14.6% del 2001 al 2011, mientras que la Inversión Extranjera Directa se multiplicó en 3.4 veces del 2007 al 2011, además de que logró incrementar el flujo de turistas nacionales en 4.8 veces en diez años, y el de turistas internacionales en 1.8 veces en el mismo periodo.<sup>120</sup> Debido a este crecimiento, el municipio de Harbin se ha visto enfrentado a la necesidad de resolver algunos problemas de crecimiento. De acuerdo con Cai Jianming y Douglas Webster, “las prioridades de Harbin son:

- Vivienda económica para jóvenes y para migrantes;
- Mejorar la eficiencia energética para reducir la contaminación y las emisiones de efecto invernadero;
- Servicios públicos básicos, especialmente educación vocacional práctica;
- Plataformas urbanas que otorguen una base para la reestructuración económica; y

---

<sup>117</sup> *Ibidem*, p. 7.

<sup>118</sup> *Ídem*.

<sup>119</sup> *Ibidem*, pág. 8

<sup>120</sup> *Ídem*.

- Hacer que las ZEE existentes sean más atractivas y eficientes en lugar de crear nuevas ZEE.”<sup>121</sup>

Estas necesidades giran alrededor de la base económica del municipio de Harbin, las cuales se encuentran distribuida en varias ZEE en distintas ciudades. Harbin cuenta con Zonas de Desarrollo Económico y Tecnológico en:

- Limin,
- Nangang,
- Hapin,
- Yingbin.<sup>122</sup>

Mientras que su Zonas de Desarrollo Industrial están en:

- Hulatiendong,
- Songpu,
- Hanan.<sup>123</sup>

La utilización de Asociaciones Público-Privadas en esta municipalidad fue importante para el desarrollo de la infraestructura necesaria para levantar estas zonas, sin embargo el gobierno local no alcanzó a entender todo el potencial de este modelo, pues se limitó a utilizarlo como un medio adicional para obtener financiamiento. Lo que hizo fue usar el modelo como un medio de financiamiento público privado, en lugar de verdaderamente explotar las bondades de una verdadera coinversión con la iniciativa privada, en la cual no solo se financia de este sector, sino que también aprovecha las capacidades de innovación y conocimientos que tienen. El resultado fue un excesivo endeudamiento del sector público, y Harbin aún sigue requiriendo de una gran cantidad de proyectos adicionales para poder copar con el enorme crecimiento al que se ha enfrentado en años recientes. Entre las muchas oportunidades en Harbin se encuentran el crecimiento del metro de la ciudad, el cual generaría cambios en las dinámicas de la tierra y el mercado, incrementado el valor potencial en las nuevas áreas tocadas por el sistema de transporte, y daría más oportunidades de crecimiento en las ZEE existentes en el área, tales como las tierras alrededor de la estación del tren de alta velocidad, la zona de alta tecnología de Songbei, y el nuevo pueblo de Hanan.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Tomado de la presentación de Jianming, Cai y Webster, Douglas, Asian Development Bank, Public-Private Partnerships in Urbanization in the People's Republic of China, Mandaluyong City, Philippines, Asian Development Bank, 2014, pp. 8 y 9.

<sup>122</sup> Webster, Douglas; Jianming, Cai; Ting, Wen, “*Positioning Harbin for Twenty-First Development*”, Asia Development Bank, 2014.

<sup>123</sup> *Ídem*.

<sup>124</sup> *Ibidem*, p. 10.

Dado que la municipalidad de Harbin se enfrenta a falta de capital para cumplir con sus objetivos, por la cantidad de deudas que ya tiene, el uso de sociedades de coinversión basadas en el modelo de Asociaciones Público-Privadas representan una posible solución. El gobierno municipal debe modificar su esquema de contratación de Asociaciones Público-Privadas para convertirlo en un verdadero generador de proyectos de coinversión público privados, con la finalidad de aprovechar al máximo el modelo y lograr obtener infraestructura sin costo al erario, una adecuada rentabilidad para los inversionistas generada totalmente por ingresos del proyecto, y beneficios sociales y económicos para la población del municipio.

#### **1.1.1.2. Caso: Generación de Energía y Calefacción**

Los mismos retos de urbanización acelerada han creado muchos proyectos de gran calado que se están llevando a cabo a través de Asociaciones Público-Privadas. Un ejemplo de esto es la generación de energía y calefacción, que requirió de un fuerte uso de carbón, especialmente en el norte de China. El carbón representa un 68% del uso de energía de la República Popular China, comparado con un 30% en el resto del mundo, mientras que el uso de gas natural representa solo un 5%, comparado con un 24% a nivel mundial.<sup>125</sup> Para reducir el uso del carbón, el gobierno chino ha seleccionado a una empresa privada para proveer de gas natural y sustituir así el consumo de carbón, principal suministro de las empresas de propiedad estatal. La empresa, China Gas Holdings, inició en el 2003 dando servicio en ocho ciudades, y diez años después ya otorga esta posibilidad en 196 ciudades alrededor de China, atendiendo a una población de 27 millones en 21 provincias.<sup>126</sup> El acuerdo de Asociación Público-Privada que realizó el gobierno chino le transfiere al inversionista los riesgos del financiamiento, de la industria, de la construcción y de la operación del proyecto. El gobierno, por su parte, mantuvo los riesgos de administración del precio y de modificar las políticas que requieren eliminar el uso del carbón y cambiar a uso de gas.<sup>127</sup> Para darle la rentabilidad necesaria al proyecto, el gobierno chino otorgó la concesión de dotación de gas natural por 30 años a la empresa, la cual a su vez ha invertido aproximadamente \$5,430 millones de Dólares de los Estados Unidos, representando un importante ahorro para el gobierno, además de reducir ostensiblemente la contaminación ambiental y de reducir los costos de energía para la población, al utilizar métodos más eficientes para generar el insumo.<sup>128</sup> El éxito de esta asociación ha sido posible gracias a la voluntad de trabajar en forma

---

<sup>125</sup> BP, 2013. Statistical Review of World Energy. Sitio web: <http://www.bp.com/statisticalreview>.

<sup>126</sup> Asian Development Bank, Public-Private Partnerships in Urbanization in the People's Republic of China, Mandaluyong City, Philippines, Asian Development Bank, 2014, pág. 11.

<sup>127</sup> Ídem.

<sup>128</sup> Ídem.

conjunta entre la iniciativa privada y el sector público, con lo cual la población china obtiene un servicio muy necesario sin que este represente un costo para el erario.

### **1.1.1.3. Caso: Metro de Beijing**

Otro ejemplo importante de una correcta aplicación del esquema de APP es la línea 4 del metro de Beijing, la cual se realizó a través de una asociación entre la empresa China MTR Corporation Ltd y la empresa Beijing Capital Group, Co., la cual es una empresa propiedad del Gobierno Municipal de Beijing. La línea tiene una longitud de 29 kilómetros y 24 estaciones, y de un costo total de \$2,440 millones de USD, China MTR invirtió \$735 millones de USD.<sup>129</sup> En este proyecto el inversionista privado tomó el riesgo de la construcción, de los tipos de cambio y las tasas de interés, los costos de operación, así como cualquier problema por causas de fuerza mayor.<sup>130</sup> Por su parte, el gobierno municipal tiene la responsabilidad de definir el costo del boleto de acceso, y si por alguna razón el costo de cada boleto resulta ser mayor al precio de venta (subsidio al usuario), entonces el gobierno se ve obligado a pagar la diferencia al inversionista privado (subsidio a la empresa privada).<sup>131</sup>

De acuerdo con Yi Min, Director General de China MTR Corporation, Ltd, “el éxito de la APP para el Metro de Beijing se debe a lo siguiente:

- Políticas claras y consistentes basadas en las regulaciones de las concesiones de infraestructura urbana;
- Una economía fuerte que asegura suficiente patrocinio e ingresos de desarrollos comerciales asociados. Esto es necesario para obtener el retorno de inversión requerido por el inversionista;
- Un ambiente de mercado estable comprendido por sistemas de financiamiento, concursos, licitaciones y seguros;
- Una estructura organizacional eficiente para los asociados;
- La disponibilidad de profesionales y expertos esenciales; y
- Mecanismos razonables de asignación de riesgos.”<sup>132</sup>

Gracias al uso del modelo de Asociación Público-Privada en el desarrollo del proyecto, el Gobierno Municipal de Beijing logró:

---

<sup>129</sup> Ibidem, p. 14.

<sup>130</sup> Idem.

<sup>131</sup> Idem.

<sup>132</sup> Tomado de la presentación de Min, Yi, Asian Development Bank, Public-Private Partnerships in Urbanization in the People’s Republic of China, Mandaluyong City, Philippines, Asian Development Bank, 2014, págs 14 y 15.

1. Llevar a cabo esta infraestructura que se necesitaba urgentemente sin utilizar recursos públicos, los que por cierto no tenía;
2. Reducir costos de manera importante al incorporar a un inversionista privado con gran experiencia en el desarrollo de este tipo de proyectos. La “Comisión de Desarrollo y Reformas de Beijing” estimó un ahorro total de \$735 millones de USD;
3. Impulsar la competitividad de la ciudad;
4. Transferir tecnología y experiencia de Hong Kong, China y de los mercados internacionales.<sup>133</sup>

El gobierno Municipal de Beijing supo aprovechar las ventajas de las Asociaciones Público-Privadas y logró un gran éxito con este proyecto, el cual concedió grandes ventajas a la población, y sirve como ejemplo para replicar el modelo en otras ciudades de China y del mundo.

#### **1.1.1.4. Caso: Vivienda Social en la República Popular China**

Utilizando el modelo de APP, el gobierno chino llevó a cabo el desarrollo del proyecto denominado “Proyecto Tianjin Wuqing de Desarrollo de la Tierra y Vivienda Social”, el cual requiere “la remoción de un millón de metros cuadrados de viviendas antiguas a lo largo de 23 condados administrativos, y la reubicación de 23,000 personas a 1.3 millones de metros cuadrados de viviendas nuevas. La inversión total para el proyecto es de \$8 mil millones de Yuan Renminbi Chinos (unos \$1,278 millones de USD).”<sup>134</sup>

Las nuevas viviendas fueron diseñadas por expertos en desarrollos verdes y sustentables, y se cuentan con departamentos que van de los 60 a los 130 m<sup>2</sup>. La tierra en donde se encontraban las viviendas anteriores se aprovechará para el desarrollo de un parque industrial, el cual se estima genere unos \$3,200 millones de USD en valor agregado, ingresos por impuestos de \$800 millones de USD, y la creación de unos 50,000 puestos de trabajo.<sup>135</sup> Este tipo de Asociaciones Público-Privadas sirven de manera muy particular para proyectos de renta de viviendas sociales, pues permite proveer de viviendas a sectores que no pueden adquirir una casa, lo cual es un componente importante para el gobierno chino, el cual planea construir 36 millones de viviendas de interés social para apoyar a gran cantidad de familias en necesidad de un hogar.<sup>136</sup> El gobierno, los ciudadanos y la iniciativa privada se benefician todos de este tipo de proyectos. Por su parte, el gobierno

---

<sup>133</sup> Ídem.

<sup>134</sup> Tomado de la presentación de Wenlin, Wang y Kangbin, Zheng, Caso: APP de Vivienda Social, Asian Development Bank, Public-Private Partnerships in Urbanization in the People’s Republic of China, Mandaluyong City, Philippines, Asian Development Bank, 2014, pp. 23 a 25.

<sup>135</sup> Ídem.

<sup>136</sup> Ídem.

chino no cuenta con los recursos económicos, el expertise ni la experiencia para la construcción de estas viviendas, mientras que los inversionistas privados sí. Al proveer hogares a precios accesibles a la población, la iniciativa privada logra una rentabilidad razonable, le da al gobierno los desarrollos que se necesitan sin que signifique un costo para ellos, y la población obtiene zonas de vivienda verde, sustentable y adecuada a sus necesidades.

La República Popular China es un ejemplo de como un país que inició su relación con Asociaciones Público-Privadas hace relativamente poco tiempo, puede lograr aplicar el esquema de forma que se ajuste a las condiciones económicas, sociales y políticas de su población y a su estilo de gobierno. Todo esto lo lograron con un plan definido de estudio y experimentación en el esquema, y a través de la implementación de Zonas de Desarrollo Económico con vocaciones definidas, el cual iniciaron desde la década de 1970, y que con paciencia y pensamiento a largo plazo han convertido en uno de los principales impulsores del desarrollo de los servicios públicos y de infraestructura de la ahora poderosa nación.

#### **4.1.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas.**

La reglamentación de las Asociaciones Público-Privadas en la República Popular China es algo muy reciente en comparación con el tiempo que llevan implementando este tipo de proyectos. A pesar de que el gobierno central de la República ha impulsado fuertemente este tipo de asociaciones, no implementó una reglamentación o normatividad aplicable al esquema sino hasta principios de la década del 2000. Antes de esto simplemente se manejaban contratos de asociación entre la entidad gubernamental y el inversionista privado, y cada entidad manejaba sus propios proyectos con lineamientos establecidos por ellos mismos. Existían proyectos generados por las entidades a nivel nacional, de ministerios, regiones y de administraciones locales, los cuales se guiaban por toda una variedad de leyes nacionales, regulaciones ministeriales, opiniones, medidas y procedimientos regulatorios, leyes y reglamentos locales, reglas de auto-regulación de la industria y reglas de gobernanza interna.<sup>137</sup>

Fue hasta el año 2000 que el gobierno introdujo una serie de políticas, reglas y guías relativas a la realización de proyectos en coinversión con la iniciativa privada. El Ministerio de la Construcción emitió las “Opiniones en la Aceleración del Proceso de Privatización de Utilidades Públicas” en diciembre del 2002, y las “Reglas de Administración de Operación y Concesión de Utilidades Públicas” en

---

<sup>137</sup> China legal framework, tomada del sitio de internet del Public-Private Partnership in Infrastructure Resource Center, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/china-legal-framework-energy-laws-and-regulations>

mayo de 2003.<sup>138</sup> A partir de la emisión de reglas de parte del gobierno central, los gobiernos locales comenzaron a implementar sus propias reglas concernientes a los esquemas de operación y procedimientos para la realización de Asociaciones Público-Privadas.

Refiere el Dr. Paul H.K. Ho que “las reglas mencionadas establecieron importantes pasos de como políticas de dirección se convierten en práctica para la privatización de utilidades públicas. Maneja temas tales como:

- Como usar una operación concesionada para la provisión de utilidades y servicios públicos;
- Como lidiar con la propiedad de utilidades recientemente construidas;
- Como determinar el plazo de operaciones concesionadas;
- Determinar si el operador de la concesión debe pagar cuotas por los derechos de operación;
- Como lidiar con la propiedad tras la expiración del periodo de la concesión;
- Como reformar las empresas estatales existentes en línea con los operadores de la concesión, particularmente con el cargo/cuota del servicio en cuestión;
- Como fijar una cuota razonable para balancear el retorno de la inversión del inversionista;
- Como armar un mecanismo de subsidio de ser necesario;
- Como el gobierno ejerce un control efectivo sobre la calidad de las utilidades y servicios públicos; etc.,etc.”<sup>139</sup>

En una nueva etapa de aplicación de las Asociaciones Público-Privadas, el gobierno central chino, a través de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reformas de China recién emitió las “Opiniones Rectoras para la Realización de Asociaciones Público-Privadas el 2 de diciembre de 2014. Apenas dos días después, el Ministerio de Finanzas lanzó 30 proyectos de Asociación Público-Privada, a la vez que anunció la creación de un centro de Asociaciones Público-Privadas para llevar un mayor control y apoyar la implementación del modelo de Asociación Público-Privada.<sup>140</sup>

Al respecto, refiere “*The Law Library of Congress*”:

“Las Opiniones Rectoras de la Comisión Nacional de Desarrollo y Reformas enfatizan la compartición del riesgo y la cooperación entre el gobierno y las

---

<sup>138</sup> Ho, Dr. Paul H. K., Development of Public Private Partnerships in China, Surveyors Times, Vol. 15, No. 10, October 2006, the Hong Kong Institute of Surveyors, p. 4

<sup>139</sup> *Ibidem*, pág. 5

<sup>140</sup> “China: Guidelines on Public-Private Partnerships Issued”, The Law Library of Congress, Dec. 23, 2014. Sitio: [http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc\\_news?disp3\\_l205404246\\_text](http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205404246_text)



entidades privadas bajo el modelo de Asociación Público-Privada e indican una preferencia por la utilización del uso de Asociaciones Público-Privadas en proyectos piloto urbanos a futuro. (Opiniones Rectoras, arts. 2 y 3).<sup>141</sup>

Tanto el gobierno central chino como las distintas entidades regionales y locales siguen efectuando importantes reformas a las leyes, reglamentos y normas con respecto a las Asociaciones Público-Privadas, guiados por la necesidad de exponenciar la cantidad de proyectos de Asociación Público-Privada que necesitan llevar a cabo, además de que también necesitan reformar las reglas de operación y administración de las empresas estatales a cargo del manejo de los servicios públicos que siguen al control del gobierno. China está viviendo en este momento una importante evolución con miras a establecer un orden y control sobre todos los proyectos de Asociación Público-Privada que se tendrán que implementar en el futuro para lograr cubrir las necesidades sociales de su población.

#### **4.1.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características.**

Las Asociaciones Público-Privadas que se han realizado en la República Popular China han sido detonadas en gran parte por la Zonas Económicas Especiales comentadas en este capítulo. Las ZEE se caracterizan por ser áreas con una vocación productiva específica, que a su vez requiere de elementos de apoyo que le permitan cumplir con esa vocación. Una ZODE requiere de contar, además de todos los servicios públicos e infraestructura que permitirán el correcto funcionamiento de la Zona y el cabal cumplimiento de sus objetivos, de áreas de vivienda, comerciales y de esparcimiento para la población que ahí habitará, y de centros educativos de todos los niveles, especialmente aquellos especializados en proveer el talento y el capital humano que requieran aquellas empresas que formen parte de la ZEE. Para mediados de la década del 2000 había más de 100 ZEE en todo China, lo cual significó una enorme demanda de infraestructura y servicios públicos, los cuales no podían ser cubiertos por los gobiernos central y provinciales del país. Esta situación potencialmente dañina se resolvió en cierta medida gracias a la implementación de proyectos en coinversión con el sector privado. Gracias a la aplicación de Asociaciones Público-Privadas en los proyectos de infraestructura de la República Popular China, se ha logrado cubrir parte de la gran demanda de servicios públicos y urbanización que requiere el país. Debido a las reformas económicas que generó el estado desde la década de los setenta, la República Popular China sufrió un altísimo nivel de desarrollo urbano, el cual no podía sustentar con recursos propios. De acuerdo con el Dr. Paul H.K. Ho:

“Desde 1989, el ritmo de urbanización a crecido a una tasa del 1.4% anual. Cada año, ha habido un influjo de 20 millones de campesinos hacia las

---

<sup>141</sup> Ídem.

ciudades, creando una siempre creciente demanda de servicios y facilidades urbanas.”<sup>142</sup>

Sin la intervención de la iniciativa privada en el desarrollo de los servicios públicos y de infraestructura urbana, la República Popular China no habría sido capaz de lidiar con la inmensa migración de ciudadanos chinos a las grandes urbes, y el rezago de sus ciudades estaría en niveles desastrosos. De por sí, los servicios de las ciudades están muy por debajo de lo que requieren sus ciudadanos. Por ejemplo, solo el 86% de las ciudades cuentan con agua potable, mientras que apenas 42% tienen un sistema adecuado de drenajes. De igual manera, la cobertura de carreteras del país es de apenas del 8.6%, comparado con el promedio mundial, el cual es de al menos un 20%.<sup>143</sup>

Los proyectos realizados bajo Asociaciones Público-Privadas en la República Popular China son en su gran mayoría proyectos de desarrollo de gran infraestructura, orientados a impulsar a las Zonas de Desarrollo Económico. El gobierno chino ha dado una gran importancia al desarrollo de este tipo de proyectos, bajo el mando del Ministerio de Finanzas. El Director General del Departamento de Asia del Este del Banco de Desarrollo de Asia, Ayumi Konishi, da como ejemplo tres casos:

“(i) al tiempo que asegura un control efectivo del riesgo financiero, el Ministerio de Finanzas apoya y guía a los gobiernos locales para que usen financiamiento innovador en construcciones urbanas, como Asociaciones Público-Privadas, por ejemplo; (ii) EL Ministerio de Finanzas promueve la construcción acelerada de proyectos de vivienda social a través de múltiples canales para atraer capital social para la construcción, operación y administración de los mismos, siendo las Asociaciones Público-Privadas el modelo preferido; y (iii) El Ministerio de Finanzas promueven las Asociaciones Público-Privadas como una forma para que el gobierno promueva e implemente la adquisición de servicios sociales”.<sup>144</sup>

Otro punto importante de las Asociaciones Público-Privadas que lleva a cabo la República Popular China es que, aunque permite a los inversionistas privados obtener ganancias de los proyectos compartidos, el estado, a través del mismo Ministerio de Finanzas, controla los rendimientos que puede recibir el inversionista privado, de tal manera que los ciudadanos se vean beneficiados. El rendimiento se maneja de tal manera que sea suficiente para mantener el interés de los inversionistas privados, sin ser excesivo.<sup>145</sup>

---

<sup>142</sup> Ho, Dr. Paul H. K., Op. Cit., p. 2.

<sup>143</sup> Ídem.

<sup>144</sup> Asian Development Bank, Public-Private Partnerships in Urbanization in the People's Republic of China, Mandaluyong City, Philippines, Asian Development Bank, 2014, pág. 10.

<sup>145</sup> *Ibidem*, pág. 13.

Una característica adicional de los proyectos de Asociaciones Público-Privadas del país es que han pasado de ser proyectos que funcionan como un apoyo financiero para el estado a proyectos que son administrados y financiados por la iniciativa privada, con lo cual no solo se aprovecha la capacidad económica del inversionista, sino que también se utiliza su experiencia y capacidad de controlar los proyectos para optimizar el resultado de los mismo y brindar un mayor impacto a la sociedad.

En resumen, a pesar de la gran cantidad de proyectos de Asociación Público-Privada que se han llevado a cabo en la República Popular China, y el enorme volumen de recursos económicos que han atraído, aún le falta muchísima más penetración en el país. A la fecha los proyectos siguen siendo insuficientes para cubrir la gigantesca demanda de una nación que ha crecido tan aceleradamente, y que por su tamaño implica un impresionante efecto multiplicador. Además, los proyectos se han realizado en un número limitado de sectores, por lo cual no solo hay todavía mucho por hacer en el desarrollo de infraestructura, sino también en la apertura hacia otros sectores productivos, como la educación y la salud.

#### **4.1.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en China vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas.**

La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas fue emitida a fines de 2011 por parte del gobierno federal de México, y su finalidad es establecer las reglas a través de las cuales el gobierno mexicano, a cualquier nivel, puede establecer una relación de asociación con el sector privado. Está basado en reglamentos existentes a nivel internacional, y cuenta con gran cantidad de detalles sobre cómo se deben llevar a cabo estas sociedades. Por otra parte, China es un país que inició la implementación de este tipo de asociaciones desde muchos años antes de que éstas se popularizaran a nivel internacional. Por lo tanto, las características de las Asociaciones Público-Privadas en China son muy particulares, y aunque siguen los lineamientos de cualquier asociación de este tipo, se han implementado de forma específica para sus necesidades.

Una de las diferencias primordiales de las Asociaciones Público-Privadas de China es que éstas se han llevado a cabo al cobijo de Zonas Económicas Especiales, las cuales fueron diseñadas por el gobierno central chino como un medio de hacer la transición de la economía comunista que regía a la República Popular China a una economía más abierta y liberal. Al contar con estas ZEE, China ha logrado establecer Asociaciones Público-Privadas con vocaciones definidas y con una visión de crecimiento y bienestar social a muy largo plazo. Otra diferencia es que técnicamente hablando toda empresa privada en China es de alguna manera una APP, ya que el gobierno chino mantiene en su totalidad la propiedad de la tierra, la cual es concesionada a los privados por un periodo determinado. Siendo así, el pago que reciben las autoridades por concepto del uso y aprovechamiento de los

terrenos es en cierta forma una participación pública de los ingresos de las empresas.

En cuanto a las similitudes, en ambos casos las Asociaciones Público-Privadas se aprovechan para generar infraestructura y servicios públicos que requieren las respectivas poblaciones de ambos países, la cual se realiza con capital privado, por lo que significa que el costo de estos proyectos no va con cargo al erario. Esto permite desarrollar una mayor cantidad de proyectos de bienestar social para la población y que a su vez generan beneficios económicos al inversionista privado, haciendo así de la sociedad una relación ganar-ganar. El objetivo de este tipo de asociaciones es también en ambos casos el elevar la calidad de vida de la población.

En resumen, aunque el objetivo y lineamientos para la realización de Asociaciones Público-Privadas tanto en México como en la República Popular China son similares, en China estas asociaciones se realizaron en conjunto con el desarrollo de Zonas de Desarrollo Económico, que le dieron una mayor fortaleza al contar con una vocación productiva específica y permitieron una integración más ordenada de los proyectos con la población. Además de los beneficios que trae consigo un proyecto público-privado, el gobierno central chino logró incorporar un ordenamiento que incluyó la creación de viviendas, comercio y elementos de cohesión social en conjunto con las Asociaciones Público-Privadas, lo cual le significó un efecto multiplicador de los beneficios y que derivó en un enorme éxito de su iniciativa.

## 4.2.- SINGAPUR

### 4.2.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas.

Singapur es un pequeño país del sudeste asiático compuesto por una isla principal y más de sesenta islas mucho más pequeñas. Su territorio total es de apenas 718.3 km<sup>2</sup> y su población es de 5.4 millones de personas, de acuerdo con el censo más reciente.<sup>146</sup> El país está extremadamente urbanizado, y cuenta con una gran fortaleza financiera. Debido a su alto nivel de urbanización y alto nivel de provisión de servicios públicos, el gobierno de este país no había tenido interés en desarrollar proyectos en coinversión con la iniciativa privada para el desarrollo de infraestructura o para el otorgamiento de servicios a la población, por lo menos de manera oficial. Esto cambió a principios de la década del 2000, al observar el auge que estaban teniendo las Asociaciones Público-Privadas en otras partes del mundo, por lo cual se determinó la conveniencia de incorporar este tipo de esquemas para modernizar y optimizar la infraestructura existente.

El gobierno de Singapur introdujo el concepto de Asociaciones Público-Privadas en el 2003, no por la necesidad de la realización de financiarse en proyectos públicos, sino para atraer inversión extranjera, incrementar el valor de sus activos e incorporar una mayor disciplina al mercado. Los servicios públicos del país son bastante buenos, por lo cual estas asociaciones han servido para mejorar lo existente. A la fecha se han completado 10 proyectos de Asociación Público-Privada, mientras que los nuevos proyectos y aquellos en desarrollo son evaluados por una sola organización rectora en el país.<sup>147</sup>

#### Caso: Planta Desalinizadora de Agua<sup>148</sup>

Singapur lanzó su modelo de Asociaciones Público-Privadas con este proyecto, el cual se implementó para dotar de agua potable a la población del país, un total de 30 millones de galones diarios de agua desalinizada por día durante 20 años. Este proyecto permitió al Gobierno de Singapur asociarse con dos empresas internacionales para el desarrollo del mismo:

- Fichtner, de Alemania, para asesoría técnica y financiera; y
- Freehills, de Australia, para asesoría legal.

---

<sup>146</sup> Gobierno de Singapur, sitio: <http://www.singstat.gov.sg/statistics/latest-data#14>, consultado el 18 de febrero de 2015.

<sup>147</sup> “Public Private Partnerships of Singapore”, Commonwealth Governance; sitio web: <http://www.commonwealthgovernance.org/countries/asia/singapore/public-private-partnerships/>, consultado el 18 de febrero de 2015.

<sup>148</sup> La información del caso se obtuvo en el sitio del Ministerio de Finanzas de Singapur: <http://www.mof.gov.sg/Policies/Government-Procurement/Procurement-Process>, consultado el 18 de febrero de 2015.

El proyecto inició operaciones en el 2005, y se concesionó hasta el 2025, para cubrir los 20 años del contrato. El éxito del proyecto se debe a que el gobierno obtuvo la inversión extranjera que buscaba, a la vez que logró otorgar a la población el servicio a un precio muy bajo, en comparación con otros proyectos similares a nivel mundial. La participación del sector privado fue esencial en estos resultados, ya que éste cuenta con el conocimiento y la capacidad de implementación e innovación que requería el desarrollo.

#### **4.2.1.1 Caso: ITE College West**<sup>149</sup>

En el 2007 la agencia gubernamental de Singapur, *Institute of Technical Education*, realizó un contrato bajo el modelo de Asociación Público-Privada para el primer proyecto de infraestructura social de Singapur. El inversionista privado contratado es Gammon Capital, subsidiaria para el Sureste Asiático de Balfour Beatty, un grupo de inversión, construcción, servicios e ingeniería internacional que opera en el Reino Unido, Estados Unidos, Australia y Canadá. Esta empresa se encarga del diseño, construcción, financiamiento y operación del centro educativo denominado *ITE College West*, cuyo objetivo es la enseñanza de nivel superior para las carreras de hotelería, comercio e ingeniería automotriz. El Ministerio de Finanzas de Singapur otorgó la concesión del proyecto por un periodo de 27 años, abriendo así la posibilidad de realizar más proyectos de este tipo en el sector de infraestructura social.

El proyecto implica una inversión aproximada de \$160 millones de USD, obtenidos de fondos internacionales administrados por la empresa contratada para el proyecto.<sup>150</sup> El inversionista privado obtuvo asesoría técnica y legal de parte de Price, Waterhouse, Coopers, así como de los Ministerios de Finanzas y de Educación de Singapur. Nuevamente, el gobierno logró atraer exitosamente inversión extranjera, de parte de fondos de inversión especializados, y obtuvo un desarrollo de gran importancia para el sector educativo sin generar costos para la población.

Un elemento importante para que el gobierno de Singapur haya logrado la exitosa implementación de este modelo es que las Asociaciones Público-Privadas se encuentran claramente reglamentadas y normadas, incluyendo la definición de los tipos de esquemas de Asociación Público-Privada y sus variantes de pago. Básicamente manejan dos tipos de proyectos, la mayoría se basan en un modelo en

---

<sup>149</sup> La información del caso se obtuvo en el sitio del Ministerio de Finanzas de Singapur: <http://www.mof.gov.sg/Policies/Government-Procurement/Procurement-Process>, consultado el 18 de febrero de 2015.

<sup>150</sup> Gammon Capital Reaches Financial Close For ITE College West, 12 de Agosto de 2008, sitio: [http://www.construction.co.uk/construction\\_news.asp?newsid=80510](http://www.construction.co.uk/construction_news.asp?newsid=80510)

el cual el inversionista privado diseña, construye, financia y opera el proyecto, mientras que existe la posibilidad de que el inversionista solo diseñe, construya y opere el proyecto, mientras que el sector público es el encargado de pagar por el desarrollo.<sup>151</sup>

Uno de los retos más importantes para este país en materia de desarrollo de proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas es el impulso que le debe de dar el gobierno federal, ya que todos los proyectos de coinversión realizados han sido auspiciados por éste desde un principio. Especialistas en la materia han comentado que en Singapur hace falta contar con este impulso, además de que el gobierno debe difundir las razones por las cuales le es conveniente utilizar Asociaciones Público-Privadas para sus proyectos de servicios e infraestructura, así como presentar claramente una iniciativa de proyectos a realizarse bajo este esquema.<sup>152</sup> El gobierno central de Singapur al parecer tiene estos temas bien claros, ya que en estos meses ha estado llevando a cabo acciones tendientes a resolver algunos de estos puntos. Dado que los servicios públicos e infraestructura del país son bastante avanzados, a los ciudadanos les cuesta trabajo comprender la necesidad de tales asociaciones, por lo cual el gobierno ha generado políticas tendientes a aprovechar este tipo de asociaciones y difundir sus beneficios con el público en general. Otra iniciativa recién lanzada es la presentación a inversionistas potenciales de 11 proyectos estratégicos de infraestructura, ante un nutrido grupo de inversionistas durante el “Philippines – Singapore Business Council Forum”, realizado el miércoles 4 de febrero del 2015 en Singapur.<sup>153</sup> Aunado a esto, también ha lanzado políticas de desarrollo de proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas para sus agencias de gobierno.

Singapur es un ejemplo de cómo se pueden realizar proyectos en coinversión, utilizando esquemas de Asociaciones Público-Privadas bien definidos y reglamentados desde un principio, con orden, esmero y un protocolo claro. A pesar de ser un país con una buena capacidad económica y que cuenta con un alto nivel de servicios, su gobierno central ha visto en las Asociaciones Público-Privadas una oportunidad de mejorar aún más sus servicios y de modernizar la infraestructura del país, compartiendo el riesgo y los beneficios de los mismos con un tercero del ámbito privado. Para muchos observadores, Singapur es un ejemplo a seguir en el desarrollo de proyectos de Asociación Público-Privada.

#### **4.2.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas.**

---

<sup>151</sup> “Public Private Partnership Handbook, version 2”, Singapore Ministry of Finance, March 2012.

<sup>152</sup> Tomado de una presentación realizada por Ernst & Young ante un foro de las Naciones Unidas – Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, septiembre 15 y 16, 2014. Título de la presentación: “PPP in South East Asia: Trends and Initiatives”, p. 17.

<sup>153</sup> PH presents P280-B worth of PPP projects in Singapore, ABS-CBNnews.com, febrero 5 de 2015. Sitio: <http://rp2.abs-cbnnews.com/business/02/05/15/ph-presents-p280-b-worth-ppp-projects-singapore>, consultado el 18 de febrero de 2015.

El gobierno central de Singapur, a través de su Ministerio de Finanzas, decidió en el 2003 incorporar a sus políticas de compra y desarrollo de proyectos el esquema conocido como Asociación Público-Privada, debido a que a través del mismo el gobierno tendría acceso a la experiencia y capacidad de innovación del sector privado a precios competitivos, además de que crearía nuevas oportunidades de negocios para el mismo sector privado. En el 2004 introdujo el concepto bajo una estructura denominada “Best Sourcing framework”, la cual exhorta a las agencias públicas a incorporar a inversionistas del sector privado para proveer servicios públicos si resultan ser más eficientes.<sup>154</sup> De esta forma, el Ministerio de Finanzas buscaba ofrecer una solución ganar-ganar tanto para la ciudadanía, como para el sector público y el privado. El modelo de Asociación Público-Privada debería ser implementado en aquellos proyectos de largo plazo (más de 15 años), a través de un vehículo específico, y con financiamiento a largo plazo.

El marco legal adoptado sigue los lineamientos de las reglas de compra del sector público de Singapur, bajo un modelo establecido en las reglas como “Design, Build and Operate”, el cual incluye, de acuerdo a la “Public Utilities Board”, agencia de servicios públicos de Singapur, lo siguiente:

- “Contrato, el cual contiene los términos técnicos, comerciales y legales, así como las condiciones para la dotación y compra del servicio a realizarse.”
- “Contratos con terceros, manejados por el Concesionario para la provisión de los servicios que requiera. La agencia pública no es parte de estos contratos.”
- “Contrato de garantía de funcionamiento, el cual determina los derechos de intervención de la agencia pública y/o del organismo financiador para rectificar incumplimientos o para asegurar la continuidad del servicio.”<sup>155</sup>

Sobre el manejo de los activos pertenecientes al proyecto de Asociación Público-Privada, tanto el o los predios sobre los cuales se desarrollan los proyectos como las instalaciones referentes a los proyectos, éstas se concesionan al inversionista privado para su uso y administración durante el periodo que corresponda. Por ejemplo, en el caso de los proyectos de Asociación Público-Privada que se llevaron a cabo para la división de aguas del “Public Utilities Board”, los terrenos en los cuales se desarrolló el proyecto se otorgaron al Concesionario privado para su usufructo por el periodo de la concesión. Una vez que ésta se cumpla, los terrenos

---

<sup>154</sup> Public Private Partnership Handbook, version 2, Singapore Ministry of Finance, March 2012, p. 4.

<sup>155</sup> PUB Singapore’s Experience in Public-Private Partnership (PPP) Projects, Sanmuganathan, Devaraj, Deputy Director, Best Sourcing, Session 2B – Public-Private Partnership in Enhancing Service Delivery 2008 CAPAM Biennial Conference 19-22 Oct 2008, p. 20.



y todos los activos desarrollados sobre los mismos pasan a manos del gobierno nuevamente.<sup>156</sup>

La realización de los borradores de los contratos referentes a los proyectos de Asociación Público-Privada se llevan a cabo con la asistencia de especialistas legales en la materia a nivel internacional, en los cuales se asignan claramente los riesgos y responsabilidades de cada una de las partes del sector público y del sector privado.<sup>157</sup>

Para el 2014, el Ministerio de Finanzas de Singapur generó una política indicando a las distintas agencias de gobierno que consideren el uso de Asociaciones Público-Privadas como una opción importante para todos aquellos proyectos que requieran de una inversión superior a los \$50 millones de Dólares de los Estados Unidos.<sup>158</sup> Mediante la emisión de políticas de este tipo, Singapur busca seguir optimizando su marco legal en aras de lograr mayores beneficios compartidos para todos los involucrados en estos desarrollos.

#### **4.2.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características.**

Como hemos comentado anteriormente, Singapur es un país pequeño que ya cuenta con un alto nivel de urbanización y una muy completa oferta de servicios públicos. La integración del esquema de Asociaciones Público-Privadas no se dio por causas de necesidad de contar con recursos para los proyectos, sino para atraer más inversión extranjera y para dar a la iniciativa privada más oportunidades de negocio en el país. Para el sector público, los beneficios que buscan son contar con expertos de la iniciativa privada que puedan administrar la infraestructura y los servicios públicos de una manera más eficiente, resultando en menores costos para la población. El gobierno federal de Singapur ha otorgado cuidadosamente los contratos para la realización de proyectos de Asociación Público-Privada, resultando en la implementación de tan solo ocho proyectos completados y en operación y dos más en proceso, desde la emisión de las reglas para la contratación de este tipo de asociaciones.<sup>159</sup> El gobierno de Singapur se ha enfocado hasta el momento en proyectos para la construcción de una nueva ciudad de los deportes, centros educativos de alto nivel, plantas de generación de agua potable, una planta de incineración de basura y el desarrollo de un sistema informático de información aduanal.

---

<sup>156</sup> *Ibidem*, pág. 21.

<sup>157</sup> *Ibidem*, pág. 23

<sup>158</sup> Ernst & Young, Op. Cit., p. 17.

<sup>159</sup> Singapur Ministry of Finance, sitio: <http://www.mof.gov.sg/Policies/Government-Procurement/Procurement-Process>, consultado el 18 de febrero de 2015.

Además, como parte de una nueva iniciativa para impulsar más proyectos de Asociación Público-Privada, el Ministerio de Finanzas anunció a principios de febrero de 2015 la implementación de once proyectos adicionales bajo este esquema. Estos proyectos incluyen el desarrollo, operación y mantenimiento de seis aeropuertos locales, una represa, dos proyectos de aguas, y dos nuevos sistemas de transportación masiva por tren ligero. Adicionalmente, tienen en propuesta otros 61 proyectos más para ser realizados por medio de Asociaciones Público-Privadas.<sup>160</sup>

Los proyectos que pueden entrar bajo el esquema de Asociación Público-Privada deben contar con características muy específicas, las cuales están delineadas en el “Public Private Partnership Handbook, version 2”, emitido por el Ministerio de Finanzas de Singapur en el 2012, y que dice:

*“Características de contratación:*

- a) **Contrato a largo plazo.** Los contratos de Asociación Público-Privada tienden a ser de largo plazo, de hasta 30 años, dependiendo de la naturaleza de las instalaciones y servicios a ser entregados.
- b) **Especificaciones de Resultados.** Los requerimientos de servicios públicos se indicarán con especificaciones de resultados, en lugar de especificaciones precisas de diseño, para dar lugar al sector privado de ofrecer soluciones innovadoras a los requerimientos del sector público.
- c) **Vehículo de Propósito Específico.** El inversionista privado es usualmente un consorcio formado por múltiples empresas.
- d) **Compartición de Responsabilidades.** Las responsabilidades y riesgos de las actividades que pueden ser controladas y administradas mejor por el socio privado se transfieren al Vehículo de Propósito Específico.
- e) **Mecanismo de pago basado en resultados.** El sector público paga solo cuando los servicios son recibidos (e.g. el sector privado no recibe ingresos durante la fase de construcción). Los pagos por servicios varían dependiendo de si los servicios entregados cumplen con los estándares de rendimiento especificados. Si el inversionista incumple consistentemente, la agencia pública involucrada puede rescindir el contrato de Asociación Público-Privada
- f) **Contrato flexible con mecanismos para variaciones.** El contrato inicial reconoce que existirá la necesidad de incorporar cambios durante la vida del contrato, de 15 a 30 años. El sector público tiene derecho de cambiar, dentro de ciertos límites, algunos aspectos de la construcción o la provisión del servicio, sujeto a acuerdo del costo con el inversionista. Normalmente

---

<sup>160</sup> PH presents P280-B worth of PPP projects in Singapore, ABS-CBNnews.com, febrero 5 de 2015. Sitio: <http://rp2.abs-cbnnews.com/business/02/05/15/ph-presents-p280-b-worth-ppp-projects-singapore>, consultado el 18 de febrero de 2015.

existirá un procedimiento de resolución de disputas vinculante en el contrato.

*Características Financieras:*

- a) **Financiamiento Privado comprendido por capital y deuda.** El Vehículo de Propósito Específico es propiedad de uno o más inversionistas con capital, pero los proveedores de deuda aportan la mayoría (Típicamente 80% a 90%) del financiamiento.
- b) **Fondeo público.** El proyecto no es una fuente de dinero gratuito ni un medio para implementar proyectos mal concebidos y/o prohibitivos. Aunque el sector privado provee el capital para el proyecto, éste se recupera finalmente de los ciudadanos (como cargos o cuotas de usuario) y/o de la agencia pública (como una serie de pagos al inversionista).<sup>161</sup>

Con sus acciones y propuestas, el gobierno de Singapur espera lograr el desarrollo de importantes proyectos para el país con el apoyo de la iniciativa privada, en beneficio de la ciudadanía, el mismo sector público y el sector privado, por medio de una normatividad enfocada al generar relaciones ganar-ganar a largo plazo.

#### **4.2.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en Singapur vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas.**

Tal como en el caso de China, existen también muchas similitudes en la normatividad aplicable a las Asociaciones Público-Privadas entre Singapur y México, dado que todas las reglas y normas evaluadas en este documento parecen proceder de fuentes comunes, que son reglas y normas que ya existían en otros países, especialmente Inglaterra y por recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de Comercio. Invariablemente, las bases de implementación de proyectos de Asociación Público-Privada son las mismas a nivel mundial, mientras que las diferencias entre países radica en la forma de llevar a cabo los proyectos.

Las Asociaciones Público-Privadas que se han llevado a cabo en Singapur cuentan con una estructura muy definida, establecida desde hace más de 10 años y con reglas claras, se encuentran enfocadas hacia el mejoramiento de la infraestructura y servicios ya existentes, y han sido seleccionadas cuidadosamente por parte del Ministerio de Finanzas del país. Debido a que ya cuentan con suficiencia en infraestructura y servicios, y cuentan con la capacidad financiera para realizar

---

<sup>161</sup> Public Private Partnership Handbook, version 2, Singapore Ministry of Finance, March 2012, p. 14.

proyectos nuevos sin necesidad de asociarse, han tenido la posibilidad de sumar a la iniciativa privada en proyectos muy selectos y así ir aprendiendo para mejorar su enfoque hacia los mismos.

Por otra parte, la legislación en México cuenta con los mismos elementos de definición y desarrollo de proyectos de Asociaciones Público-Privadas que en Singapur, pero a diferencia de aquel país, aquí la definición de los proyectos no se centralizó, y las reglas establecidas en la ley, al ser generales, se interpretan de maneras distintas según la entidad que lleve la rectoría del proyecto en cuestión. Finalmente, mientras que las reglas de Singapur establecen claramente que se deben establecer las causales de incumplimiento, en México no es claro esta parte, por lo cual si llegan a suceder circunstancias desfavorables para el sector público es necesario acudir a complejos arbitrajes para resolver las diferencias.

## **4.3.- ESTADOS UNIDOS**

### **4.3.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas.**

La relación de la iniciativa privada en inversiones conjuntas con el sector público se remonta mucho tiempo atrás en Estados Unidos. Desde finales del siglo XVIII, cuando la naciente nación requería de vías de comunicación para expandirse hacia las nuevas regiones del oeste de las colonias originales, se realizaron alianzas con empresas privadas para que éstas desarrollaran la infraestructura carretera y a cambio se les otorgaba permiso para cobrar cuotas por utilizarlas. La primera carretera de cuota realizada inició operaciones en 1792, de Filadelfia a Lancaster, en Pennsylvania.<sup>162</sup> Pocos años después había más de 100 empresas privadas dedicadas al desarrollo de vías de cuota en todo Estados Unidos. Este tipo de asociaciones se dio prácticamente en todos los sectores de servicios públicos de ese país, inclusive para los servicios de emergencia, tales como las estaciones de bomberos. Esa fue la solución que el gobierno de los Estados Unidos encontró para dotar de servicios e infraestructura a un territorio que crecía exponencialmente por las anexiones que estaban sucediéndose más rápido de lo que el sector público podía abarcar. Sin embargo, para el siglo XIX la mayoría de estas iniciativas de Asociación Público-Privada ya habían sido absorbidas por los gobiernos en todos sus niveles: federal, estatal y local, y para el siglo XX la noción de contar con servicios públicos e infraestructura administrada o propiedad de particulares ya había sido olvidada por los ciudadanos estadounidenses. Después de estos inicios, las asociaciones de este tipo entre el sector público y el privado se centraron casi exclusivamente en el desarrollo de la infraestructura carretera.

Cuando los automóviles empezaron a rodar por las autopistas de los Estados Unidos, se estableció un impuesto a la gasolina para financiar la construcción de las vías de comunicación. Sin embargo, para mediados del siglo XX la infraestructura carretera era claramente insuficiente, por lo cual el gobierno federal decidió llevar a cabo una ambiciosa renovación de las carreteras e implementó la construcción del sistema interestatal de carreteras. Por su parte, los Estados se dieron cuenta de que la gente estaba dispuesta a pagar cuotas por utilizar las carreteras estatales, lo cual les permitía construir más vialidades estatales que las que pudieran llevar a cabo con los recursos públicos. Así, para 1956 el gobierno federal emitió una regulación que autorizaba a los estados fondear la construcción de carreteras con capital privado, con la provisión de que tan pronto el inversionista recuperará su inversión más un rendimiento previamente pactado, las carreteras debían volverse gratuitas. Para 1963, ya que la red de autopistas interestatales inició, esta regulación volvió a quedar relegada por muchos

---

<sup>162</sup> United States Department of Transportation, Report to Congress on Public-Private Partnerships, diciembre 2004. Sitio: <http://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/>; consultado el 19 de febrero de 2015.

años.<sup>163</sup> Fue hasta fines de la década de 1980 que nuevamente el gobierno federal comenzó a explorar opciones para que la iniciativa privada participara en la construcción y renovación de autopistas y carreteras. A partir de ahí, ha habido varias iniciativas para incrementar la participación de la iniciativa privada en esta infraestructura, con lo cual los diversos gobiernos de Estados Unidos buscan renovar la decaída red de autopistas y carreteras de ese país.

En otros sectores, Estados Unidos apenas empieza a llevar a cabo Asociaciones Público-Privadas, como por ejemplo en generación de energía, vivienda, administración de aeropuertos, etc. Este país se encuentra rezagado con respecto a los demás, ya que por cuestiones políticas y de percepción ciudadana los gobiernos se han resistido a contratar este tipo de esquemas. Sin embargo, las recurrentes crisis económicas que han sufrido desde la década de 1980 han impulsado que cada vez más Estados promulguen leyes con respecto al establecimiento de Asociaciones Público-Privadas. Esto se ha agudizado después de la más reciente crisis en el 2008, y aun así a la fecha solo 25 Estados han pasado legislaciones a favor del establecimiento de Asociaciones Público-Privadas.<sup>164</sup>

#### **1.1.1.1. Caso: Expansión del aeropuerto Gary/Chicago International Airport**

Con la finalidad de contar con una opción adicional para distribuir el enorme tráfico aéreo de la ciudad de Chicago, la autoridad aeroportuaria de los Estados Unidos decidió llevar a cabo la expansión de la terminal aérea de la ciudad de Gary, Indiana, ubicada a unos 50 kilómetros de Chicago. Como parte de la expansión, se realizó un contrato mediante el modelo de APP para la expansión de la pista de aterrizaje y la operación del aeropuerto, la cual se otorgó a la empresa AvPorts en el 2010.<sup>165</sup> El proyecto requiere de una inversión total de \$174.1 millones de USD, y se espera logre generar un mayor volumen de vuelos al aeropuerto en mención.<sup>166</sup> La empresa contratada trabaja en conjunto con la *Environmental Protection Agency* y el *Indiana Department of Environmental Management* para buscar soluciones a la contaminación que haya generado el proyecto, y se ha apoyado en consultores ambientalistas para reponer dunas y hábitats que se hayan destruido durante la construcción de la expansión.<sup>167</sup>

Las ventajas de esta asociación para el gobierno estatal es que no requieren utilizar fondos para el desarrollo de un aeropuerto que ayudará a descongestionar los otros

---

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>164</sup> Price Waterhouse Coopers, “Public Private Partnerships: The US Perspective”, junio 2010, pág. 4.

<sup>165</sup> Benman, Keith, “Gary airport appoints overseer for expansion project”, nwi.com, 8 de julio de 2013, sitio: [http://www.nwitimes.com/business/local/gary-airport-appoints-overseer-for-expansion-project/article\\_4c7fb521-36b3-5b37-869e-b472fcc30cd9.html](http://www.nwitimes.com/business/local/gary-airport-appoints-overseer-for-expansion-project/article_4c7fb521-36b3-5b37-869e-b472fcc30cd9.html)

<sup>166</sup> “Airport runway expansion on schedule”, The National Council for Public-Private Partnerships, 23 de febrero de 2015; sitio: <http://www.ncppp.org/airport-runway-expansion-on-schedule/>

<sup>167</sup> Ibid.

aeropuertos de Chicago, a la vez que se ha asociado con una empresa con experiencia en la administración de aeropuertos, lo cual reducirá costos y permitirá al gobierno distribuir los riesgos del proyecto a las partes que mejor puedan administrarlos.

En resumen, Estados Unidos, a pesar de haber sido uno de los primeros países en implementar ampliamente una serie de Asociaciones Público-Privadas para cubrir las necesidades de servicios públicos e infraestructura hace tres siglos, ahora se encuentra rezagada con respecto a muchos otros países en la implementación de este esquema, por cuestiones de cultura y de percepción ciudadana.

#### **4.3.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas.**

Las Asociaciones Público-Privadas en su contexto actual son algo relativamente reciente en el mundo, iniciadas en el Reino Unido y Europa, pronto tomaron el interés de muchos otros países, más no tanto de Estados Unidos. Este país es uno de los pocos países que no han llevado a cabo la estructuración de un marco legal específico con respecto a las Asociaciones Público-Privadas a nivel federal, y la implementación de proyectos de coinversión se ha dado principalmente en el sector de infraestructura carretera a nivel federal. Existen tan solo algunas provisiones y estándares con respecto a las Asociaciones Público-Privadas en leyes federales sobre el transporte. De acuerdo con el investigador Seungwoo Son, éstas son el “*Intermodal Surface Transportation Efficiency Act* de 1991, el *1998 Transportation Equity Act for the 21st Century*, el *Transportation Infrastructure Finance and Innovation Act* de 1998, y *Safe, Accountable, Flexible, Efficient Transportation Equity Act* de 2005”.<sup>168</sup> Previo a esto, la Administración Federal de Autopistas (FHWA por sus siglas en inglés - Federal Highway Administration - ) había emitido en 1990 un documento denominado “*Special Experimental Project (SEP-14)*”, cuyo propósito era identificar, evaluar y documentar prácticas de contratación innovadoras dirigidas a reducir el costo de los proyectos. Estos conceptos incluían la participación más amplia del sector privado en los mismos, sin embargo este sector casi no participó en proyectos bajo esta modalidad.<sup>169</sup> De cualquier forma, este documento sirvió como experiencia para que en el 2002 la FHWA emitiera un reglamento para el esquema de contratación bajo una modalidad que ésta define como diseñar-construir, y la cual contaba con dos provisiones que se refieren

---

<sup>168</sup> Son, Seungwoo, “Legal Analysis On Public-Private Partnerships regarding model PPP Rules”, junio 2012, sitio web: [http://www.uncitral.org/pdf/english/colloquia/public-private-partnerships-2013/20120704\\_Report\\_on\\_PPP\\_legal\\_IssuesSon\\_Seungwoover.11.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/colloquia/public-private-partnerships-2013/20120704_Report_on_PPP_legal_IssuesSon_Seungwoover.11.pdf); consultado el 20 de febrero de 2015.

<sup>169</sup> United States Department of Transportation, Report to Congress on Public-Private Partnerships, diciembre 2004. Sitio: <http://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/>; consultado el 19 de febrero de 2015.

directamente a la forma de llevar a cabo Asociaciones Público-Privadas.<sup>170</sup> Aparte de estos reglamentos y normas generales referentes al sector de transporte y vías carreteras, la legislación federal no ha emitido otro tipo de legislación al respecto de la contratación de proyectos bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas para otros sectores de la economía.

Aunque el gobierno federal de los Estados Unidos no haya emitido leyes específicas refiriéndose a contratos de Asociación Público-Privada, la Constitución de ese país limita las facultades de su gobierno central para implementar un modelo de este tipo, lo cual se convierte en facultad expresa de cada uno de los Estados, los cuales deben de emitir sus propias leyes estatales al respecto. Hasta el 2010, solo la mitad de los Estados de la Unión Americana, 25 Estados exactamente, habían emitido leyes con respecto al uso de Asociaciones Público-Privadas en sus jurisdicciones.<sup>171</sup> Esto no implica que no se hayan usado contrataciones de obra pública, infraestructura y servicios fondeados por la iniciativa privada. Desde hace mucho tiempo los Estados han llevado a cabo contrataciones públicas que se han financiado por medio de emisiones de bonos gubernamentales, la cual es una forma indirecta de financiamiento de estos proyectos por inversionistas privados. De esta manera se han financiado, a nivel estatal y local, proyectos de aguas, energía, manejo de residuos, educación, salud, vivienda de interés social, etc.<sup>172</sup> En la cultura estadounidense ha sido común históricamente que todos los proyectos públicos queden a cargo de la iniciativa privada, desde su diseño, implementación y hasta su administración en mayor o menor grado, por lo cual resulta un tanto contradictorio el hecho de que la percepción del público en general haya sido negativa hacia la emisión de leyes y reglamentos para Asociaciones Público-Privadas, lo cual es una importante razón por la cual solo 25 Estados cuenten con sus respectivas leyes.

Las características clave de las leyes emitidas por los estados en cuestión son, en parte o en su totalidad, las siguientes:

- Se permiten propuestas solicitadas y no solicitadas de proyectos.
- El capital privado se puede combinar con fondos locales, estatales o federales.
- Se permiten distintos tipos de criterios de evaluación de proyectos (Propuestas abiertas, evaluaciones financieras, tiempo de concesión, etc.)
- Concesiones de largo plazo otorgadas por el sector público para la construcción, operación y mantenimiento de utilidades de cuota.

---

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Price Waterhouse Coopers, "Public Private Partnerships: The US Perspective", junio 2010, pág.

4.

<sup>172</sup> Brusewitz, Mary Rose, "Public-private partnerships in the United States, sitio web: <http://www.projectfinancemagazine.com>; consultado el 20 de febrero del 2015.



- El sector público cuenta con la autoridad para emitir bonos o notas de ingreso por cuotas.
- La agencia del sector público puede contratar consultores legales y técnicos por su cuenta.
- El sector público terceriza las operaciones y mantenimiento a largo plazo así como otras obligaciones de administración de activos al sector privado.

Solo siete estados de los 25 que han emitido leyes cubren la totalidad de estas características, mientras que los demás solo permiten la aplicación de algunas de ellas.<sup>173</sup> Esto refleja el bajo alcance que aún tienen este tipo de proyectos en las legislaciones de los Estados Unidos. De cualquier forma, siguiendo la tendencia mundial, este país también ha avanzado en el desarrollo de leyes y reglamentos para implementar proyectos de Asociaciones Público-Privadas, y seguramente habrán más y más proyectos bajo esta modalidad en el futuro.

#### **4.3.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características.**

Al principio de la vida de Estados Unidos como país, las Asociaciones Público-Privadas ayudaron a cubrir las necesidades de infraestructura y servicios públicos en un territorio que se expandía más rápido de lo que el gobierno podía reaccionar. Ahora las Asociaciones Público-Privadas están siendo utilizadas como un elemento que podría ayudar al país a resolver su grave problema de deterioro de la infraestructura existente: autopistas, líneas de trenes, puertos y aeropuertos.<sup>174</sup> Se han realizado exitosamente Asociaciones Público-Privadas para revitalizar tramos de autopistas, puentes y líneas férreas, así como renovación de varios aeropuertos a lo largo de los Estados Unidos. De igual manera se han realizado varios proyectos de transferencia de servicios públicos, especialmente de generación de energía, a inversionistas privados para mantener y operar las instalaciones existentes, así como desarrollar nuevas instalaciones.

Las ventajas del establecimiento de Asociaciones Público-Privadas, de acuerdo con estudios realizados por el Departamento de Transporte de los Estados Unidos, serían las siguientes:

- Ahorros significativos en costos de desarrollo de proyectos.
- Permiten a los estados desarrollar los proyectos mucho antes de lo programado.

---

<sup>173</sup> Price Waterhouse Coopers, "Public Private Partnerships: The US Perspective", junio 2010, pág.

5.  
<sup>174</sup> *Ibidem*, p. 2

- Ahorros en tiempo y costo por administración de proyectos innovadora (Por parte de la Iniciativa Privada).
- Asignación de riesgos al socio más preparado para administrarlo.
- Impulsan la aplicación de nuevas tecnologías que mejoran el ciclo de vida de los proyectos.<sup>175</sup>

Los proyectos a los cuales se enfocan las legislaciones para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas de aquellos estados de la Unión Americana que las han implementado, son principalmente del sector de infraestructura carretera y servicios públicos como aguas, energía y sistemas de transporte masivo. Todos son proyectos de renovación de la infraestructura, la cual se encuentra en proceso de decadencia, y todos buscan aprovechar la experiencia y conocimientos del sector privado para optimizar el desarrollo de los proyectos. Como comenta Eugene A. Schiller, Director Ejecutivo Adjunto del Distrito de Administración de Aguas de Florida:

“Una sociedad por definición involucra a dos o más participantes comprometidos a una tarea común, compartir el riesgo y producir una recompensa para todos los socios. Las metas de servicio necesitan lograrse más eficientemente unidos que solos. Y Asociaciones Público-Privadas exitosas permiten que ambas partes hagan lo que hacen mejor para lograr una meta común. Al final, se trata tanto de una comunicación honesta y abierta como lo es de dinero.”<sup>176</sup>

En Estados Unidos aún falta mucho por hacer para lograr que las Asociaciones Público-Privadas se arraiguen y lleguen a un punto de madurez, pero al momento van por el camino que otros países han tomado, y seguramente continuarán con el proceso de aprendizaje en la implementación de proyectos conjuntos con la iniciativa privada.

#### **4.3.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en Estados Unidos vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas.**

A diferencia de México, en Estados Unidos el gobierno federal emite actas y resoluciones legislativas, las cuales son tomadas por cada estado de la Unión Americana para ser convertidas en leyes y reglamentos. Los estados deben emitir sus reglamentos antes de que puedan llevar a cabo acciones respecto a la

---

<sup>175</sup> United States Department of Transportation, Report to Congress on Public-Private Partnerships, diciembre 2004. Sitio: <http://www.fhwa.dot.gov/reports/pppdec2004/>; consultado el 19 de febrero de 2015.

<sup>176</sup> EUGENE A. SCHILLER, Deputy Executive Director, Southwest Florida Water Management District. Tomado del sitio web: <http://www.ncppp.org/>; consultado el 20 de febrero de 2015.

reglamentación en cuestión, a diferencia de México, en donde es posible realizar proyectos a partir de la emisión de reglamentos federales, aun cuando los estados todavía no hayan emitido su respectiva reglamentación. En ambos países es muy similar la implementación de los proyectos de Asociaciones Público-Privadas a partir de la década de 1990, pues el enfoque principal ha sido en la participación de la iniciativa privada en el desarrollo, operación y mantenimiento de la infraestructura carretera, sin embargo, esto es muy anterior a la emisión de la Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas (LAPP), la cual fue emitida a finales del 2012. En este sentido, siguiendo la tendencia mundial, los proyectos de APP que ha efectuado el gobierno de los Estados Unidos en sus diferentes niveles, local, estatal y federal, siguen los lineamientos generales de este esquema a nivel mundial, principalmente en el tema de que los mismos son financiados, desarrollados, operados y mantenidos por la iniciativa privada, al igual que lo que indica la LAPP. Uno de los elementos cruciales de proyectos de APP es que sucede cuando existen incumplimientos por parte del sector privado o cuando el proyecto no resulta ser rentable. En los proyectos de APP realizados en Estados Unidos existen cláusulas que especifican las penas por incumplimientos, pues siguen los lineamientos de un contrato de gobierno<sup>177</sup>, mientras que en la LAPP no se indica con precisión cuales deben ser las condiciones para estas situaciones, lo cual puede generar situaciones de discordancia entre el sector público y los potenciales inversionistas.

---

<sup>177</sup> Son, Seungwoo, *Op. Cit.*

## **4.4.- AUSTRALIA**

### **4.4.1.- Historia de las Asociaciones Público-Privadas.**

Las Asociaciones Público-Privadas han existido desde hace mucho tiempo en todos los países, de una forma u otra, y Australia no es la excepción. Desde su concepción como territorio de la Gran Bretaña, el gobierno australiano ha requerido del apoyo de inversionistas privados para el desarrollo de sus grandes proyectos de infraestructura y provisión de servicios. Sin embargo, no es sino hasta que se generó, a fines del siglo XX, un movimiento de reforma llamado la “nueva administración pública”, que se llevó a cabo una revisión seria del concepto de Asociación Público-Privada y se implementó como un nuevo formato de desarrollo de proyectos de gran envergadura.<sup>178</sup> La definición de Asociaciones Público-Privadas tiene una gran cantidad de variaciones, derivado de factores de contexto específicos a la situación de cada país.<sup>179</sup> Es utilizado de forma general para describir cualquier acuerdo contractual que se lleva a cabo entre un inversionista o contratista del sector privado con una institución del sector público. Para darle mayor detalle a lo que es una Asociación Público-Privada, en la gran mayoría de los países se definió como aquella en la cual existe el financiamiento del proyecto por parte de la iniciativa privada, ya sea en parte o en su totalidad. Es a partir de esto que se desarrolla en Australia el concepto moderno de una APP, comenzando en el año 2000 por parte del gobierno regional de la Provincia de Victoria. La norma denominada “Victoria Partnerships”, emitida en ese año, proveyó la estructura base para un enfoque de gobierno al desarrollo de infraestructura pública y prestación de servicios a través de asociaciones con entes del sector público.<sup>180</sup> En esta norma se dictaminó que una Asociación Público-Privada se definía como aquella que lleva una relación de largo plazo entre el sector público y el privado para la construcción, mantenimiento y operación de activos de infraestructura o de provisión de servicios, los cuales son pagados ya sea por el gobierno directamente, o por los consumidores.<sup>181</sup> Los activos se revierten a favor del estado al final del periodo del contrato, mientras que el financiamiento, y por ende el riesgo financiero del proyecto, proviene del usuario privado.<sup>182</sup>

A partir de esta norma, otras provincias de Australia se embarcaron en el desarrollo de sus propias normas, lo cual derivó en la creación del “National Public Private Partnership Forum”, conformado por las cabezas de todos los

---

<sup>178</sup> English, Linda M., *Public Private Partnerships in Australia: An Overview of their Nature, Purpose, Incidence and Oversight*, UNSW Law Journal, Vol. 29 (3), 2006.

<sup>179</sup> *Idem.*

<sup>180</sup> Department of Treasury and Finance, State Government Victoria, tomado de la página web: <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships>, el 16 de abril del 2015.

<sup>181</sup> English, Linda M., *Public Private Partnerships in Australia: An Overview of their Nature, Purpose, Incidence and Oversight*, UNSW Law Journal, Vol. 29 (3), 2006.

<sup>182</sup> *Ibid.*

estados, territorios y gobierno federal de Australia.<sup>183</sup> Para el 2005 se procedió a formalizar un acuerdo entre el gobierno federal y los gobiernos estatales para llevar a cabo una unificación de todos los procedimientos e implementación de proyectos bajo el modelo de APP.<sup>184</sup> Se creó un grupo de trabajo por parte del Foro, el cual fue el encargado de desarrollar las políticas y procesos que darían forma al nuevo documento normativo para las Asociaciones Público-Privadas en Australia. El grupo de trabajo incluyó a especialistas en implementación de Asociaciones Público-Privadas de diversas instituciones de gobierno de cada estado australiano.<sup>185</sup> Como resultado, en noviembre del 2008 surgió el documento que guía hasta la fecha la contratación y desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en este país, el cual fue designado “National Public Private Partnership Policy and Guidelines”, y reemplazó a cualquier reglamento o ley referente a Asociaciones Público-Privadas emitidos anteriormente.<sup>186</sup> Al día de hoy, el mercado de Asociaciones Público-Privadas australiano se ha convertido en uno de los más sofisticados en el mundo, y continúa mejorando y evolucionando.<sup>187</sup>

Algunos de los esquemas que el gobierno de Australia utiliza para el desarrollo de los proyectos bajo el modelo de Asociación Público-Privado son:

**Financiamiento Privado.-** Bajo este esquema, el proyecto es financiado con capital privado, el cual es pagado por parte de la institución pública que contrató el proyecto.

**Combinación gobierno/sector privado.-** Es un esquema de coinversión, en el cual el sector público aporta un activo al proyecto, mientras que el financiamiento, construcción, operación, etc., provienen de parte del sector privado, y el ingreso se obtiene de los usuarios finales del proyecto.

**Contribuciones de capital del Estado.-** Este esquema es una variación del anterior, ya que en algunos casos específicos el sector público puede aportar, además de algún bien, una parte del capital requerido para el desarrollo del proyecto, lo cual reduce su costo de capital reduce el nivel de riesgo para el inversionista privado.

**Vehículo de Propósito Específico del Gobierno.-** Bajo este modelo, el gobierno establece su propio vehículo de inversión, y contrata la construcción y operación de parte de un tercero privado. Una vez que se ha realizado el proyecto, el gobierno tiene la opción de vender todo o parte del capital, mediante emisión de títulos, y así recuperar su capital.

---

<sup>183</sup> Australian Government, Infrastructure Australia, tomado de la página web: [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public\\_private/](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/) el 16 de abril del 2015.

<sup>184</sup> English, Linda M., Public Private Partnerships in Australia: An Overview of their Nature, Purpose, Incidence and Oversight, UNSW Law Journal, Vol. 29 (3), 2006.

<sup>185</sup> Australian Government, Infrastructure Australia, tomado de la página web: [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public\\_private/](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/) el 16 de abril del 2015.

<sup>186</sup> Ídem.

<sup>187</sup> “Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia”, Infrastructure Partnerships Australia, s/f.

**Deuda subordinada.-** En este caso el gobierno otorga un crédito subordinado al inversionista privado, el cual va pagando el crédito con los ingresos del proyecto, posterior al pago de otros créditos. De esta manera, le permite al inversionista privado obtener más capital privado al contar con una cantidad garantizada por parte del gobierno.

#### **4.1.1.1.Caso: Barrio The Bays, Sydney (The Bays Precinct Sydney)**

La ciudad de Sydney ha tomado una fuerte iniciativa para el desarrollo sustentable de sus barrios y comunidades, abrazando con intensidad la idea de aprovechar al máximo el modelo de Asociaciones Público-Privadas con la finalidad de dar a los habitantes de esa vibrante ciudad los mejores servicios así como maximizar la calidad de vida de la comunidad. En específico, el barrio conocido como “The Bays” planea una completa reedición de la zona mediante una metodología que ellos llaman “City Transformation Life Cycle”, o Ciclo de Vida de la Transformación de una Ciudad ya traducido al español.<sup>188</sup> La metodología comprende cuatro fases, cuya finalidad es repensar la forma de hacer una ciudad, con un enfoque centrado en las necesidades de la población y su entorno en lugar de un enfoque tradicional de costos y apego a los intereses de gobierno.

La primera fase se denomina “Thinking Cities”, o Pensar Ciudades, en la cual se reflexiona sobre el significado estratégico de un área, su contexto económico y cultural, y su potencial uso de suelo y beneficiarios.<sup>189</sup> La segunda fase se denomina “Funding Cities”, o Fondeando Ciudades, en el cual se buscan alternativas para financiar en forma innovadora las aspiraciones establecidas en la primera fase.<sup>190</sup> La siguiente fase es “Building Cities”, Construyendo Ciudades, la cual es normalmente el punto de partida de los proyectos de gobierno, mas ahora no es solamente el desarrollo de proyectos de clase mundial, sino también habilitar un desarrollo inteligente a través de procesos de invitación transparente para todos en el mercado. Finalmente, la cuarta fase se denomina “Living Cities”, o Viviendo Ciudades, el cual cumple con la creación de grandes espacios, grandes lugares y grandes oportunidades para obtener una ciudad próspera, sustentable y feliz.<sup>191</sup>

El gran objetivo de esta metodología es lograr una transformación urbana radical, en la cual se obtengan nuevas e innovadoras áreas de vivienda para la población, que detonen un importante crecimiento económico, la generación de una vida de barrio para una nueva trama social en la comunidad, todo mediante un adecuado desarrollo de infraestructura por medio de inversiones generadas a través de una planeación estratégica.<sup>192</sup> Para lograr este objetivo la ciudad de Sydney busca tres

---

<sup>188</sup> “Make New”, Urban Growth NSW, The Bays Precinct Sydney International Summit, 2014.

<sup>189</sup> *Ídem.*

<sup>190</sup> *Ídem.*

<sup>191</sup> *Ídem.*

<sup>192</sup> *Ídem.*

elementos: Aprovechar los activos del gobierno que e encuentran subutilizados, especialmente predios y espacios públicos, crear una nueva infraestructura de transporte público, servicios y activos sociales como vivienda, espacios públicos y sociales, y generación de políticas que permitan la detonación económica de activos privados, para la realización de viviendas y comercio acorde a la nueva realidad de la zona.<sup>193</sup> El resultado final para el gobierno será un incremento en el valor de los activos públicos y privados, lo cual generará oportunidades de crecimiento económico para la población y derivará en mayores ingresos por captación para el gobierno, ingresos que se deberán aplicar para continuar mejorando la infraestructura local y así generar un ciclo de crecimiento continuo y desarrollo en beneficio de los habitantes del área conocida como The Bay Sydney.

#### **4.1.1.2. Caso: Ciudad de Melbourne**

La ciudad de Melbourne está clasificada como la ciudad más “vivable”, de acuerdo con información que maneja la asociación “Committee for Melbourne”, la cual se encarga de buscar la forma en la cual el gobierno de esa ciudad puede seguir optimizando los servicios e infraestructura de la ciudad para mantener ese privilegiado estatus.<sup>194</sup> La ciudad de Melbourne se encuentra en el estado de Victoria, el estado que inició el desarrollo de proyectos de Asociación Público Privada de manera formal en Australia, en el año 2000. Este estado ha generado algunas precisiones a la ley federal de Asociaciones Público Privadas, bajo el ámbito que le ha permitido la misma, entre las cuales destacan la posibilidad de llevar a cabo proyectos de APP con valor reducido, así como la ejecución de proyectos no solicitados. Desde entonces ha implementado una serie de proyectos en forma exitosa, incluyendo la reciente aprobación del desarrollo del Corredor de Trenes de Dandenong, el cual provino de una propuesta no solicitada de parte de un inversionista privado.<sup>195</sup> El proceso exitoso de aprobación de este proyecto demuestra el potencial que las Asociaciones Público Privadas tienen en esta futurista ciudad.

Una de las recomendaciones principales de este comité es la creación de una estrategia visionaria de largo plazo, a 50 años, que incluya la visión del desarrollo de la estrategia económica de Melbourne, así como de su infraestructura urbana y medio ambiente. Los sectores que ellos ven tienen el potencial de jugar un papel importante en su futuro son:

- Educación internacional

---

<sup>193</sup> *Ídem.*

<sup>194</sup> “Looking Forward, Looking Back”, Committee for Melbourne, 2014.

<sup>195</sup> *Ídem.*

- Administración de la riqueza y otros servicios profesionales
- Manufactura avanzada e innovación tecnológica
- Turismo médico, investigación en la salud y E-salud
- Eventos y conferencias de gran formato
- Servicios Profesionales
- Seguridad alimenticia<sup>196</sup>

Uno de los ejes de este movimiento tendrá que ver con nuevas formas de financiamiento para el desarrollo de los proyectos de infraestructura que requiere y requerirá la ciudad de Melbourne, entre los cuales destacan la creación de fondos de inversión en infraestructura y propuestas de inversión privada bajo los diferentes esquemas de Asociación Público Privada que existen en Australia.<sup>197</sup> Esta planeación de desarrollo de infraestructura debe llevarse a un proceso en el cual se tenga una visión a largo plazo, en lugar de establecer solo planes de necesidad inmediata, y deberá ser priorizada de acuerdo a los proyectos que surjan, con una visión de largo plazo, por parte de participantes independientes, inversionistas, ciudadanos, en forma transparente y rigurosa para asegurar su finalidad de facilitar un desarrollo económico sustentable.<sup>198</sup>

Otro punto importante para la ciudad es la optimización del desarrollo urbano, cuya principal premisa se basa en la aplicación de las mejores prácticas para obtener el balance adecuado entre la expansión de la ciudad y el incremento de densidades en las áreas urbanas existentes. Esto será muy importante para lograr que Melbourne se mantenga como la ciudad más apta para vivir, ya que no solo es importante que se cuente con una economía sólida y con una alta calidad del ambiente de negocios. También es muy importante lograr un balance óptimo de las consideraciones económicas con las fortalezas culturales, ambientales y de calidad de vida de la ciudad.<sup>199</sup>

De esta manera, la ciudad de Melbourne busca aprovechar los beneficios que le generan las Asociaciones Público Privadas al amparo de la reglamentación federal y las variantes que el estado de Victoria le permite, como el uso de este modelo para proyectos de valor reducido (menor a los \$50 millones de dólares australianos indicados en la Ley Federal), y la posibilidad de evaluar proyectos no solicitados.

---

<sup>196</sup> *Ídem.*

<sup>197</sup> *Ídem.*

<sup>198</sup> *Ídem.*

<sup>199</sup> *Ídem.*



#### **4.3.2.- Análisis Jurídico de las Asociaciones Público-Privadas.**

El esquema jurídico de las ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS en Australia es uno de los más estructurados a nivel mundial, producto de un esfuerzo coordinado de parte de gobiernos regionales y el gobierno federal de ese país. El primer documento normativo surgido en el país fue la norma “Partnerships Victoria”, emitida por el gobierno del estado de Victoria en el año 2000. Esta norma se basó en el modelo de la iniciativa de financiamiento privado del Reino Unido, la cual en su momento era el reglamento considerado líder en la regulación de las Asociaciones Público-Privadas a nivel mundial.<sup>200</sup> Posteriormente otros dos estados de Australia desarrollaron sus propias versiones de la norma, New South Wales y Queensland, para finalmente llegar a la realización de un reglamento unificado para todas las entidades de gobierno a nivel federal y estatal en el año 2008, el cual también se basa fuertemente en la nueva versión del reglamento para el Reino Unido, algo natural dada la cercanía cultural de ambos países y el hecho de que Inglaterra es visto como un importante impulsor de normas y reglas muy estructuradas para las Asociaciones Público-Privadas. El modelo de desarrollo de Asociaciones Público-Privadas bajo el cual se desarrolló ese reglamento ha ido evolucionando, y los cambios que se han realizado también son reflejados en la ley actual.

Todos los niveles de gobierno en Australia se rigen actualmente, en cuanto a la aplicación del modelo de Asociaciones Público-Privadas se refiere, por la ley denominada “National Public Private Partnership Policy and Guidelines”, emitida en noviembre del 2008.<sup>201</sup>

Las premisas sobre las cuales se basa la legislación vigente en Australia son las siguientes:

- Todas las entidades de gobierno de Australia, ya sean locales, estatales, sus territorios y el gobierno federal, deben considerar utilizar un modelo de APP para todo proyecto que requiera capital de inversión de más de \$50 millones de Dólares Australianos.
- Existen varios modelos específicos bajo los cuales se puede categorizar un proyecto de APP, los cuales se desprenden de dos esquemas principales:
  - o En el primero, se pueden otorgar proyectos de desarrollo y mejora de servicios públicos a una APP, en el cual el gobierno asume el riesgo de la demanda, garantiza un ingreso mínimo al proyecto, y paga

---

<sup>200</sup> English, Linda M., Public Private Partnerships in Australia: An Overview of their Nature, Purpose, Incidence and Oversight, UNSW Law Journal, Vol. 29 (3), 2006.

<sup>201</sup> Australian Government, Infrastructure Australia, tomado de la página web: [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public\\_private/](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/) el 16 de abril del 2015.

directamente al vehículo de coinversión. El contrato se puede ajustar, usualmente cada cinco años, para asegurar que se mantenga un nivel de servicio óptimo al mercado. En algunos estados se le conoce como modelo de Proyectos de Financiamiento Público-Privado”.<sup>202</sup>

- o El segundo modelo transfiere el riesgo de ingresos al vehículo de coinversión, en el cual el inversionista privado asume éste en su totalidad. La totalidad de los ingresos del proyecto se obtienen en este caso de parte de los usuarios finales del mismo. En estos acuerdos, aunque el privado asume el riesgo financiero del proyecto, el sector público contractualmente se obliga a respaldar medidas que apoyen la obtención de un retorno esperado de la inversión, mediante ajuste de tarifas, atracción de usuarios y protección de derechos, entre otras. Una variedad de modelos híbridos se utilizan para diferentes escenarios y tipos de proyectos.<sup>203</sup>

- Todos los proyectos de APP requeridos por cualquier instancia de gobierno, ya sea local, estatal o federal, son integrados en un solo pipeline de proyectos, y deben de cumplir con una serie de requisitos y estudios que demuestren que el ahorro económico es importante al realizar el proyecto vía una APP en comparación con un proyecto tradicional.
- Cualquier proyecto de APP debe de cumplir con un fin de interés público y debe poder ser auditable públicamente para comprobar sus resultados.
- Existen algunos puntos en los cuales se permite a las entidades locales emitir reglas adecuadas a su situación, éstos se precisan en el mismo reglamento.

La legislación Australiana referente a las Asociaciones Público-Privadas se revisa continuamente, en aras de optimizar su funcionamiento, con lo cual se mantiene a la vanguardia en su implementación.

#### **4.3.3.- Análisis del Impacto de las Asociaciones Público-Privadas y sus características.**

Dado que el análisis y evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Australia se encuentra altamente evolucionado, existe una gran cantidad de información sobre el resultado que éstas han tenido sobre el desarrollo de la infraestructura y provisión de servicios en ese país. De entrada, debemos recalcar que hasta el momento solo se han llevado proyectos de APP en los estados de

---

<sup>202</sup> English, Linda M., Public Private Partnerships in Australia: An Overview of their Nature, Purpose, Incidence and Oversight, UNSW Law Journal, Vol. 29 (3), 2006.

<sup>203</sup> *Idem.*

Victoria, New South Wales y Queensland. Del año 2000 a la fecha, la entidad de gobierno encargada de llevar el control de estas asociaciones, Infrastructure Australia, indica que se han realizado 21 proyectos bajo el modelo, y sus conclusiones sobre los mismos se resumen en el siguiente extracto, tomado de su estudio “Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia”:<sup>204</sup>

“1.- Las Asociaciones Público-Privadas demuestran ser claramente superiores en su eficiencia en costos sobre esquemas tradicionales, con una mejora que varía desde un 30.8% cuando son medidas desde la conceptualización del proyecto, hasta un 11.4% cuando son medidas desde que existe un compromiso contractual al resultado final.”

“2.- En términos absolutos, se descubrió que la ventaja en costos de una APP es financieramente y estadísticamente significativa. De un total de \$4.9 mil millones de Dólares Australianos contratados en proyectos de APP, el sobre costo neto fue de solamente \$58 millones, lo cual estadísticamente se aproxima a cero. En comparación, para proyectos tradicionales contratados por un monto de \$4.5 mil millones de Dólares Australianos, el sobre costo neto sumó \$673 millones.”

“3.- Aproximadamente \$400 mil millones de Dólares Australianos se gastarán en proyectos de infraestructura de ese país durante la próxima década. Si se utilizan Asociaciones Público-Privadas para cubrir un 10 a 15% de este total, e podrían generar beneficios potenciales superiores a los \$6 mil millones de Dólares Australianos para la comunidad, lo cual se podría incrementar al tomar en cuenta las razones indicadas en los siguientes puntos.”

“4.- Con respecto a los sobrecostos, en términos de valor, se encontró que los proyectos tradicionales tienen mayor probabilidad de tardar más en ser completados. Por ejemplo, desde la firma del contrato final y la conclusión del proyecto, los realizados bajo Asociaciones Público-Privadas se completaron un 3.4% más rápido a lo proyectado, mientras que los proyectos tradicionales de terminaron con un 23.5% de retraso en tiempo. Esta diferencia es significativa estadísticamente.”

“5.- Mientras que proyectos tradicionales de menor tamaño se concluyeron antes de lo proyectado, se encontró que el tamaño de los proyectos tiene un impacto negativo muy marcado en retrasos comparado con proyectos de APP, cuyas fechas de concreción no se vieron afectadas negativamente en relación al tamaño del proyecto.”

“6.- Se encontró que los proyectos de APP son mucho más transparentes que los proyectos tradicionales, en relación a la disponibilidad de información pública disponible.”

---

<sup>204</sup> “Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia”, Infrastructure Partnerships Australia, s/f., pp. 32 y 33.

“7.- Es probable que la cantidad real de beneficios de las Asociaciones Público-Privadas para la sociedad sean más que los presentados en el estudio, ya que existe un beneficio adicional al completar los proyectos a tiempo y así permitir a la comunidad un acceso más temprano a la infraestructura.”

Por lo tanto, se concluye que en Australia se cuentan con los elementos para otorgar a las Asociaciones Público-Privadas una posición importante en el mercado de desarrollo de proyectos públicos. El nivel de impacto positivo que este tipo de asociaciones a traído a la sociedad australiana les impulso a generar un sistema de generación de proyectos extremadamente regulado y organizado, dando como resultado enormes beneficios comprobados a su población.

#### **4.3.4.- Análisis Comparativo de las Asociaciones Público-Privadas en Australia vs. La Ley Federal de Asociaciones Público-Privadas.**

Australia es un caso que debería tomarse en consideración para la implementación de una Ley de Asociaciones Público-Privadas en México, o en su caso la Ley de Asociaciones Estratégicas propuesta en este documento. Mientras que en México se emitió una Ley Federal que se desarrolló en base a otros reglamentos a nivel mundial y bajo el auspicio del mismo gobierno federal de la república, en Australia se formó un Foro que incluyó a especialistas de las diversas entidades de gobierno de ese país a todos los niveles, local, estatal y federal. El resultado fue una ley consensada por todo el gobierno como estructura, extremadamente organizada y que cubría los requerimientos de las diversas entidades públicas existentes. El desarrollo de la ley australiana tomó un total de tres años, y a partir de su emisión en el 2008 ha sido sujeta de modificaciones y ajustes para ir la mejorando y optimizando. En México, por otra parte, se emitió la Ley Federal, de la cual posteriormente se fueron desprendiendo leyes y reglamentos estatales independientes, las cuales han sido emitidas en algunos estados de la república, más faltan todavía entidades por emitir sus propios reglamentos. En algunos casos, estas reglas y normas se han emitido de manera general, lo cual las deja sujetas aún a interpretación de parte de la institución pública que las implemente, lo cual da lugar al desarrollo de proyectos con lineamientos poco definidos y en la mayoría de los casos bajo esquemas de financiamiento público-privado, los cuales son simplemente otra forma de endeudamiento en lugar de un esquema de asociación público-privada en el cual se permita maximizar el beneficio para todas las partes involucradas

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

## CAPÍTULO V. CONCLUSIONES

1. El sector público a nivel mundial se encuentra en una terrible disyuntiva, en la cual requiere otorgar más y mejores servicios públicos a la ciudadanía, mientras que cuenta con cada vez menos recursos proporcionales para hacer frente a esta necesidad. Esta situación se repite una y otra vez en cada uno de los países del mundo, ya sea que cuenten con un alto nivel de infraestructura y servicios públicos o que estén apenas en vías de desarrollarlos. Para afrontar esta situación, en los últimos treinta años los gobiernos de distintos niveles alrededor del mundo han desarrollado un concepto que lleva practicándose desde épocas antiguas, que tuvieron una importante participación en el desarrollo de la Inglaterra del siglo XVI en adelante, así como de otros países europeos e inclusive de los Estados Unidos en sus inicios, pero que apenas se ha definido como tal: Las Asociaciones Público-Privadas.
2. Existen diversos modelos de Asociación Público-Privada, siendo los más comunes los de Proyectos de Prestación de Servicios, en los cuales se utiliza al inversionista como un financiador de los proyectos, los cuales va pagando en un plazo determinado la entidad pública contratante; los Proyectos en Concesión, en los cuales el sector público otorga a un inversionista privado el derecho de brindar un servicio público a cambio de ganancias, y el de proyectos en Coinversión, en el cual el sector público y el inversionista privado se asocian para llevar a cabo un proyecto de beneficio social. Existen muchas variantes a estos modelos básicos, sin embargo en general los dos primeros esquemas se consideran una forma de financiamiento público-privado, en el cual el sector público debe de pagar por el costo del proyecto, ya sea con recursos presupuestales o con los ingresos que se obtengan del proyecto, sin recibir una contraprestación por éstos. Existen casos en los cuales puede ser conveniente utilizar este tipo de modelos, sin embargo al final de cuentas son otra forma de endeudamiento para una entidad pública, y su abuso puede derivar en problemas de liquidez e ingresos cautivos para el pago de estos proyectos tal y como sucede con la deuda pública.
3. La tercera variante del modelo, el de Coinversión, es un esquema en el cual la entidad pública no debe utilizar recursos tributarios para cubrir el costo del proyecto, ya que la inversión que realiza el privado se cubre por medio de ingresos generados por actividades comerciales propias del proyecto. Además, adicionalmente a los beneficios sociales que se generan por el desarrollo del proyecto, la entidad pública recibe una contraprestación derivada de las ganancias del mismo, al estar asociado con el inversionista, por lo cual no solo no se requieren recursos públicos para llevar a cabo ni

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

para cubrir la recuperación de la inversión, sino que además se reciben recursos del proyecto.

- En este tenor este documento propone que se lleve a cabo una definición normativa de este modelo, bajo el concepto de Proyectos de Asociación Estratégica, del cual pueden desprenderse una serie de modelos más específicos, que a continuación se proponen:

<b>Modelos de Asociación Propuestos</b>				
	<b>Objeto</b>	<b>Participación pública</b>	<b>Recuperación de la Inversión</b>	<b>Beneficio económico al sector público</b>
<b>CIDES</b>	Permitir a la ciudadanía generar capital de riesgo "semilla" mediante la emisión de certificados garantizados por un contrato de compra del Gobierno	Adquisición de servicios públicos, compra o recompra de activos tangibles o intangibles (Patente, modelo industrial o similares)	Ingresos de la venta del servicio o activo al público en general	Proveer servicios públicos, principalmente de innovación tecnológica, sin endeudamiento ni uso de presupuesto público
<b>CEPIS</b>	Ciudadanía participa invirtiendo en proyectos de infraestructura social	Asociación con la ciudadanía en desarrollo de proyectos sociales de infraestructura pública	Ingresos derivados del proyecto social, provienen de los usuarios del mismo	Ingresos por venta de certificados, sin endeudamiento ni uso de presupuesto público
<b>CEPAC</b>	Permitir participación en proyectos de coinversión de infraestructura social a toda la ciudadanía	Otorgar potencial adicional de construcción	Ingresos derivados del proyecto social, provienen de los usuarios del mismo	Ingresos se utilizan para desarrollo de servicios e infraestructura pública sin endeudamiento ni uso de presupuesto público
<b>Fideicomiso Público de Asociaciones Estratégicas</b>	Crear una entidad para el desarrollo de una cartera de proyectos de infraestructura y servicios públicos	Creación de Asociaciones Estratégicas para proyectos sociales	Ingresos derivados de los proyectos, provienen de los usuarios del mismo	Contraprestación por ingresos del proyecto, ingresos por emisión de títulos o valores
<b>Fideicomiso Público del Conocimiento</b>	Crear una entidad para el desarrollo de una cartera de proyectos relativos a educación, tecnología y similares	Creación de Asociaciones Estratégicas para proyectos sociales	Ingresos derivados de los proyectos, provienen de los usuarios del mismo	Contraprestación por ingresos del proyecto, ingresos por licencias, derechos de uso de tecnologías
<b>Franquicias Públicas</b>	Proveer servicios públicos y bienes sin endeudamiento o uso del presupuesto público	Licencias de provisión de bienes o servicios públicos	Inversionista obtiene ingresos de la licencia	Ingreso por venta o arrendamiento de licencias
<b>Modelo de Inversión para Servicios Públicos</b>	Proveer servicios públicos con técnicas y recursos de un Inversionista Proveedor	Operación y desarrollo de infraestructura o servicios públicos	Ingresos se obtienen por los ingresos de la prestación del servicio público	No se invierten recursos públicos ni se genera endeudamiento para la provisión de servicios públicos
<b>ZODES</b>	Crear una demarcación territorial con una vocación productiva específica y desarrollar proyectos sociales mediante Asociaciones Estratégicas	Aportación bien tangible o intangible, impulsar el desarrollo social y económico de una zona específica	Ingresos generados por usuarios del proyecto	Recibe una contraprestación por su aportación, no se genera endeudamiento ni uso de presupuesto público.

- Para el caso específico de México, al día de hoy se cuenta con una legislación con respecto al modelo PPS, tanto a nivel federal como en

algunas entidades federativas, mientras que para las coinversiones se cuenta con la Ley Federal de Asociaciones Público Privadas, emitidas en el 2012, y para el Distrito Federal solo existe un reglamento general, el cual indica de manera muy abierta el procedimiento para llevar a cabo este tipo de asociación. Inclusive, en otras entidades federativas aún no se cuenta con una reglamentación para este tipo de modelo. Para subsanar este vacío legal, se propone la creación de una Ley que regule más específicamente las Asociaciones Público-Privadas, poniendo énfasis en las Asociaciones Estratégicas.

6. Esta *Ley de Asociaciones Estratégicas* permitirá llevar a la práctica las políticas públicas y los mecanismos necesarios para el desarrollo de proyectos en coinversión, tomando como base un modelo de *Desarrollo Económico y Social para el Distrito Federal*. Además, permitirá contar con los instrumentos que puedan medir los resultados de estos proyectos derivando en un mayor nivel de bienestar para la población, acorde con el desempeño de la economía, de sus entornos urbanos adecuadamente planificados, articulados y sustentables.
7. Esta legislación resulta muy necesaria en estos momentos para el país, ya que existen indicadores que muestran que los esquemas de deuda y financiamiento público-privado que se han utilizado en los últimos 30 años no han dado los resultados esperados en términos de bienestar a la población y elevación del nivel de vida de la misma. En México existen una serie de datos que nos ayudan a analizar la situación actual de las distintas entidades federativas. Algunas observaciones con respecto a los comparativos que se realizaron en este documento son:
  1. Por cada peso de deuda de las entidades federativas se contrataron \$0.2356 pesos para Proyectos de Prestación de Servicios, los cuales son una forma de financiamiento.
  2. Por cada peso de ingreso para las entidades federativas se han contratado \$0.1332 pesos en Asociaciones Público-Privadas. Al ser esquemas de financiamiento público privado, esto implica que los 13 centavos de peso contratados por cada peso de ingreso es dinero que no ingresa a las entidades o que debe ser pagado con los ingresos generados por el sector.
  3. No existe una correlación entre la cantidad de deuda contraída por cada entidad federativa y su respectivo crecimiento del PIB, por lo tanto se concluye que el endeudamiento de los estados no corresponde a una mejoría en la economía de la población.
  4. Por cada Dólar de IED invertido en México del 2003 al 2014, se utilizaron \$0.0128 Dólares para Asociaciones Público-Privadas, como financiamiento público privado. Esto es menos de 2 centavos de dólar por cada dólar de IED, los cuales además significan una obligación financiera o no generan beneficio económico para el sector público.
8. Tras la realización del análisis de los distintos modos de financiamiento con los que cuentan las distintas Entidades Federativas, podemos concluir que



tanto los ingresos como el endeudamiento público no tienen una relación directa con el incremento del PIB de cada una de ellas. El PIB es el indicador que a fin de cuentas muestra el crecimiento económico en términos monetarios que observa una región, entidad, etc.

Aunado a esto, las Asociaciones Público-Privadas que se han llevado a cabo en México son en su mayoría esquemas de financiamiento público privado, las cuales no generan un valor económico para las entidades que las contratan. Únicamente las Asociaciones en Coinversión tienen el potencial de generar ingresos para el sector público, ya que los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) generan obligaciones para las entidades, mientras que las Concesiones implican generación de ingresos para el sector privado sin que se obtenga alguna participación para el sector público.

9. Existe por lo tanto el riesgo de convertir los PPS en formas de generar proyectos que endeuden aún más a las entidades, cuando lo que se requiere son proyectos que no solo generen un claro beneficio social para la población, sino que también dejen de ser una carga financiera para el sector público. Es muy posible lograr este tipo de proyectos, bajo un esquema de **Coinversión**, con el cual no solo se logra el objetivo del estado de obtener beneficios para la población, sino que además nos da la posibilidad de generar beneficios económicos para el sector público, con lo cual éste tendrá mayores recursos para canalizar hacia temas de desarrollo social que la población requiera.
10. Un esquema de coinversión, además de otorgar estos beneficios, es más transparente en el manejo de los recursos dado que la fiscalización de los mismos se realiza por medio de un fideicomiso, y de ser necesario a través de un consejo técnico que incorpora miembros tanto de la iniciativa privada (el inversionista), como del sector público (Entidad contratante), por lo cual existe un fuerte escrutinio de la correcta aplicación de los recursos y un control sobre la observancia del objetivo de otorgar beneficios sociales. Este esquema nos genera por lo tanto la mejor relación costo-beneficio tanto para la ciudadanía como para el sector público.
11. Para aplicar estos modelos de Asociación Público-Privada, se propone la creación de una reglamentación específica y clara al respecto, ya que al día de hoy no existe. México cuenta con una serie de Reglamentos, Normas y Estatutos que se refieren en forma general a la aplicación de un modelo de este tipo, y solo cuenta con una Ley dedicada a la creación de PPS, los cuales son una forma de financiamiento público privado, no tanto una verdadera asociación, y que ha resultado una forma de darle vuelta al tema del endeudamiento tan acelerado de nuestra nación.
12. Es necesaria la creación de un modelo de Asociación Público-Privada enfocado en un verdadero esquema de coinversión, en el cual se beneficie a

todos los sectores involucrados y se logre un desarrollo económico y social importante para la ciudadanía. La adecuada aplicación de este modelo, bajo la tutela de un Reglamento y Leyes claras y específicas, dará como resultado una mayor y mejor oferta de infraestructura y servicios públicos para la población, atractivos polos de inversión para la iniciativa privada, lo cual genera mayor derrama económica al país, y permite a las entidades de gobierno lograr cumplir con más y mejores desarrollos de carácter social, sin la necesidad de erogar recursos públicos, y con la ventaja adicional de poder obtener recursos adicionales de éstos proyectos.

13. En otros países alrededor del mundo se han implementado proyectos de Asociación Público-Privada, normados bajo este distintivo, desde hace más de 20 años en algunos casos. Las bondades de este modelo le ha dado un importante impulso a nivel mundial, tras conocerse el éxito que tuvo en países como Inglaterra, Holanda, Australia y China. Para efectos de comparación con la implementación y sus resultados en México, se tomaron casos de China, Singapur, Estados Unidos y Australia.
  
14. Comparado con China, aunque el objetivo y lineamientos para la realización de Asociaciones Público-Privadas tanto en México como en la República Popular China son similares, en China estas asociaciones se realizaron en conjunto con el desarrollo de Zonas de Desarrollo Económico, que le dieron una mayor fortaleza al contar con una vocación productiva específica y permitieron una integración más ordenada de los proyectos con la población. Además de los beneficios que trae consigo un proyecto público-privado, el gobierno central chino logró incorporar un ordenamiento que incluyó la creación de viviendas, comercio y elementos de cohesión social en conjunto con las Asociaciones Público-Privadas, lo cual le significó un efecto multiplicador de los beneficios y que derivó en un enorme éxito de su iniciativa.
  
15. Singapur es un caso muy singular, ya que el desarrollo de las APPs se realizó de una manera muy metódica y ordenada desde un principio. Siendo un país relativamente pequeño, cuenta con servicios públicos e infraestructura suficiente para cubrir las necesidades de toda su población. Las Asociaciones Público-Privadas que se han llevado a cabo en Singapur cuentan con una estructura muy definida, establecida desde hace más de 10 años y con reglas claras, y se enfocan hacia el mejoramiento de la infraestructura y servicios ya existentes, por lo que son seleccionadas cuidadosamente por parte del Ministerio de Finanzas del país. Debido a que

ya cuentan con suficiencia en infraestructura y servicios, y cuentan con la capacidad financiera para realizar proyectos nuevos sin necesidad de asociarse, han tenido la posibilidad de sumar a la iniciativa privada en proyectos muy selectos y así ir aprendiendo para mejorar su enfoque hacia los mismos.

16. Estados Unidos, por su parte, ha sido un país que, a pesar de haber implementado un modelo similar al de APPs desde muy temprano en su historia nacional, ahora se encuentra rezagado con respecto a muchos otros países, y se enfrenta a oposición importante de su población. Los proyectos a los cuales se enfocan las legislaciones para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas de aquellos estados de la Unión Americana que las han implementado, son principalmente del sector de infraestructura carretera y servicios públicos como aguas, energía y sistemas de transporte masivo. Todos son proyectos de renovación de la infraestructura, la cual se encuentra en proceso de decadencia, y todos buscan aprovechar la experiencia y conocimientos del sector privado para optimizar el desarrollo de los proyectos. En Estados Unidos aún falta mucho por hacer para lograr que las Asociaciones Público-Privadas se arraiguen y lleguen a un punto de madurez, pero al momento van por el camino que otros países han tomado, y seguramente continuarán con el proceso de aprendizaje en la implementación de proyectos conjuntos con la iniciativa privada.

17. Australia es un caso que debería tomarse en consideración para la implementación de una Ley de Asociaciones Público-Privadas en México, o en su caso la Ley de Asociaciones Estratégicas propuesta en este documento. Para lograr una buena implementación del modelo en este país, tras ver con interés como Inglaterra obtenía importantes beneficios del formato de APPs, el gobierno australiano formó un Foro que incluyó a especialistas de las diversas entidades de gobierno de ese país a todos los niveles, local, estatal y federal. El resultado fue una ley consensada por todo el gobierno como estructura, extremadamente organizada y que cubría los requerimientos de las diversas entidades públicas existentes. El desarrollo de la ley australiana tomó un total de tres años, y a partir de su emisión en el 2008 ha sido sujeta de modificaciones y ajustes para ir la mejorando y optimizando.

Finalmente, una última observación: una adecuada implementación del modelo de Asociación Público-Privada, mediante un esquema específico de Asociaciones Estratégicas como las aquí propuestas, puede convertir al Estado en un gobierno generador de ingresos en lugar de un gobierno recaudador.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Akitoby Bernardin, Hemming Richard, Schwartz Gerd. (2007). Inversión pública y asociaciones público-privadas. Washington, Estados Unidos: Fondo Monetario Internacional.

Alcalde Virgen Moisés. (2011). Como se contabilizan los PPS a nivel federal: La experiencia de México en manejo presupuestal y contable de los proyectos federales de PPS. Chiapas, México: BID/FOMIN/PIAPPEM.

Almeyda Casillas Miguel A. (2005). Conceptuales y Técnicas del Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos. Recuperado el día 20 de agosto de 2013.

URL:[http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros tecnicos/Participaciones PIAPPEM/consideraciones conceptuales tecnicas.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/Participaciones_PIAPPEM/consideraciones_conceptuales_tecnicas.pdf)

Almeyda Casillas Miguel Ángel. (2011). Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM). México: PIAPPEM/MUNIAPP/FOMIN/ITESM

Australian Government, Infrastructure Australia, Recuperado el 16 de abril del 2015, URL: [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public\\_private/](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/).

Ayuntamiento de Mazatlán. La Esperada llegada del agua a Mazatlán. Recuperado el 21 de junio de 2014 de <http://www.mazatlan.gob.mx/turismo/historia-de-mazatlan/el-agua-potable/la-esperada-llegada-del-agua-a-mazatlan/>

Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. (2000). Historia. Cristóbal Colón. Recuperado el 17 de julio de 2014 de: [http://www.cervantesvirtual.com/bib/portal/colon/include/pcolon\\_colon664b.html?nportal=colon](http://www.cervantesvirtual.com/bib/portal/colon/include/pcolon_colon664b.html?nportal=colon)

Bloomgarden David. (2009). Alianzas público-privadas (APP) para la infraestructura. Distrito Federal, México: BID/FOMIN.

Brom, Juan. Para Comprender la Historia, Ed. Nuestro Tiempo, México, 1983.

BusinessDictionary.com. (2014). Definition. Joint Venture. Recuperado el 9 de julio de 2014 de: <http://www.businessdictionary.com/definition/joint-venture-JV.html>

Cabrero Mendoza Enrique. (2012). Asociaciones Público Privadas para la prestación de servicios municipales. San Luis Potosí, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Cámara de Diputados. (2007). Proyecto para Prestación de Servicios (PPS). Recuperado el día 21 de agosto de 2013. URL: [http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos de apoyo/otros/PPS cefp\\_019-2007 CamDip.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/otros/PPS_cefp_019-2007_CamDip.pdf)

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Cities Development Initiative for Asia (2010). PPP Guide for Municipalities. Recuperado el día 20 de agosto de 2013. URL: <http://cdia.asia/wp-content/uploads/PPP-Guide-for-Municipalities-FINAL-100609.pdf>

Córdoba Arnaldo. (2010). Asociaciones Público-Privadas. Recuperado el día 22 de agosto de 2013. URL: <http://www.jornada.unam.mx/2010/10/31/index.php?section=opinion&article=017a2pol>

Cruz Carvajal Aisen. (2012). Financiamiento para el Desarrollo Municipal, Asociaciones Público-Privadas para la ejecución de proyectos. Recuperado el 21 de agosto de 2013. URL: <http://cefimslp.gob.mx/9foro/P07/C/C.%20Asociaciones%20Publico-Privadas%20para%20la%20ejecucion%20de%20proyectos.pdf>

Definicion.es. Definición de asociación. Recuperado el 11 de junio de 2014 de <http://definicion.de/asociacion/>

Department of Treasury and Finance, State Government Victoria, Recuperado el 16 de abril del 2015, URL: <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships>.

Devlin Robert, Moguillansky Graciela. (2009). Alianzas Público-Privadas: Para una nueva visión estratégica del desarrollo. Santiago, Chile: CEPAL, Naciones Unidas.

Engel, E., Fischer, R. y Galetovic, A. (2004). Economía de las Asociaciones Público-Privadas. Una guía básica. Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

English, Linda M., Public Private Partnerships in Australia: An Overview of their Nature, Purpose, Incidence and Oversight, UNSW Law Journal, Vol. 29 (3), 2006.

European Commission. Directorate-General Regional Policy (2003). Guidelines for Successful Public-Private Partnerships. Recuperado el 24 de mayo de 2014 de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/european-commission-guidelines-successful-public-private-partnerships>

European Commission. Directorate-General Regional Policy (2004). Resource Book on PPP Case Studies. Recuperado el 24 de mayo de 2014 de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/resource-book-ppp-case-studies>

Fernández de Navarrete, M. (2007). Viajes de Colón. Distrito Federal, México: Editorial Porrúa.

Flor Rojas Lincoln. (2011). Una Mirada a las APP's en América Latina Post Crisis. Nuevo León, México: PIAPPEM/MUNIAPP/FOMIN/ITESM

Fondo Multilateral de Inversiones (2011). Asociación Público-Privada. Recuperado el 2 de julio de 2014 de:

<http://www.fomin.org/mif/Proyectos/AccessoServiciosB%C3%A1sicos/Asociaci%C3%B3nP%C3%BAblicoPrivada/tabid/553/language/es-ES/Default.aspx>

Fuentes César. (2011). Crecimiento Económico, Infraestructura y Clima de Inversión. Chiapas, México: Universidad ESAN.

González, M. (1996). El régimen jurídico de la minería novohispana. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Gobierno del Municipio de Mazatlán. Historia y Desarrollo del Servicio Eléctrico en la ciudad de Mazatlán, parte I. Recuperado el 21 de junio de 2014 de <http://www.mazatlan.gob.mx/turismo/historia-de-mazatlan/la-electricidad/historia-y-desarrollo-del-servicio-electrico-en-la-ciudad-de-mazatlan-parte-i/>

Gobierno del Municipio de Mazatlán, Historia y Desarrollo del Servicio Eléctrico en la ciudad de Mazatlán, parte II. Recuperado el 21 de junio de 2014 de <http://www.mazatlan.gob.mx/turismo/historia-de-mazatlan/la-electricidad/historia-y-desarrollo-del-servicio-electrico-en-la-ciudad-de-mazatlan-parte-ii/>

Gómez Galán Manuel. (2012). Alianzas para la promoción del desarrollo. San Luis Potosí, México: Fundación Cideal de Cooperación e investigación.

Greve, Carsten (2006), Contracting for Public Services, Routledge.

26. Grupo BAL-ONDEO. (2006). Asociaciones Público-Privadas: Sumar capacidades en beneficio de la ciudadanía. Recuperado el día 13 de agosto de 2013. URL: [http://www.bal-ondeo.com.mx/images/df62b4\\_folleto-app.pdf](http://www.bal-ondeo.com.mx/images/df62b4_folleto-app.pdf)

Grimsey, D. & Lewis, M. (2004). Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance. Northampton, Massachusetts, Estados Unidos de América: Edward Elgar.

Gutiérrez Escudero Antonio. (1990). América: Descubrimiento de un nuevo mundo. Madrid, España: Ediciones Istmo.

Hansen, N. M. (1965), UNBALANCED GROWTH and REGIONAL DEVELOPMENT. Economic Inquiry, 4: 3-14. doi: 10.1111/j.1465-7295.1965.tb00931.x

Hinojosa Sergio Alejandro. (2010). Un indicador de elegibilidad para seleccionar proyectos de Asociaciones Público-Privadas en infraestructura y servicios. Santiago, Chile: ikons (Asesores en transacciones de negocios).

Hinojosa Sergio. (2007). Asociaciones Público-Privadas: Una nota conceptual. Recuperado el 21 de agosto de 2013. URL:

*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

[http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros tecnicos/Participaciones PIAPPEM/APP nota conceptual.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Encuentros_tecnicos/Participaciones_PIAPPEM/APP_nota_conceptual.pdf)

Hogan Michael J. (1987) "The Marshall Plan America, Britain, and the reconstruction of Western Europe 1947-1952". United Kingdom. Cambridge University Press.

Instituto Nacional del Emprendedor. (2014). Me falta gente. ¿Qué es el Outsourcing y cómo te beneficia? Recuperado el 9 de julio de 2014 de: [https://www.inadem.gob.mx/que es el outsourcing y como te beneficia.html](https://www.inadem.gob.mx/que_es_el_outsourcing_y_como_te_beneficia.html)

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas. (2008). Proyectos de Prestación de Servicios: Compilación de Experiencias. Recuperado el día 21 de agosto de 2013. URL: [http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos de apoyo/otros/PPS Compilacion Indetec.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/Documentos_de_apoyo/otros/PPS_Compilacion_Indetec.pdf)

Infrastructure Partnerships Australia (S/F), Performance of PPPs and Traditional Procurement in Australia".

Klein, D. & Majewski, J. (2008). "Turnpikes and Toll Roads in Nineteenth-Century America". EH.Net Encyclopedia, edited by Robert Whaples. Recuperado el 16 de julio de 2014 de: <http://eh.net/encyclopedia/turnpikes-and-toll-roads-in-nineteenth-century-america/>

Liu, Zhiyong & Yamamoto, Hiraku (2009). "Public Private Partnerships (PPPs) in China: Present Conditions, Trends and Future Challenges". Interdisciplinary Information Sciences Vol. 15, No. 2(2009) 223-230.

Martner Ricardo, Tromben Virginia. (2005). Opciones para enfrentar el sesgo anti-inversión pública. Santiago, Chile: CEPAL Naciones Unidas.

Moorman, J. (2001). Cap. 5 Public-Private Partnerships. En South African Health Review. Durban, Sudáfrica: Health System Trust.

Multilateral Investment Fund. (MIF) (2010). Cluster to Promote Competitiveness through Public Private Partnerships: Yucatán, México. International Development Bank.

OECD (s.f.). Public Governance. OECD Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships. Recuperado el 15 de julio de 2014 de: <http://www.oecd.org/governance/oecdprinciplesforpublicgovernanceofpublic-privatepartnerships.htm>

Oficina Internacional del Trabajo. (2008). Asociaciones Público-Privadas. Recuperado el 13 de agosto de 2013. URL: [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_090614.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_090614.pdf)

Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española. Recuperado el 11 de junio de 2014 de <http://lema.rae.es/drae/?val=asociaci%C3%B3n>

Reynaud, A. (2007). Social policies and private sector participation in water supply - the case of France: United Nations Research Institute for Social Development. Recuperado el 15 de julio de 2014 de [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/30625D1A28E4EB5AC12572B30041C487/\\$file/France\\_web.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/30625D1A28E4EB5AC12572B30041C487/$file/France_web.pdf)

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2011). Proceso para la Evaluación y Análisis de APP's. Recuperado el 20 de agosto de 2013. URL: [http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/lanzamientodappis/emilio\\_lopez\\_orta.pdf](http://www.cca.org.mx/ps/funcionarios/muniapp/descargas/lanzamientodappis/emilio_lopez_orta.pdf)

Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D. (2011). Antecedentes de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey. Recuperado el 21 de junio de 2014 de <http://www.sadm.gob.mx/PortalSadm/jsp/seccion.jsp?id=143&sadm=28>

Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana (STFRM). (s.f.). Historia del Ferrocarril. Recuperado el 17 de julio de 2014 de: <http://www.stfrm.org.mx/UntitledFrameset-HISTOFERR.htm>

Telecomunicaciones de México (Telecomm). (2013). Historia del Organismo. Del Telégrafo al Satélite. Recuperado el 17 de julio de 2014 de: [http://www.telecomm.net.mx/telecomm/dmdocuments/conocenos\\_telegrafo\\_al\\_satelite.pdf](http://www.telecomm.net.mx/telecomm/dmdocuments/conocenos_telegrafo_al_satelite.pdf)

The National Council for Public-Private Partnerships (s.f.). P3 Basics. 7 Keys to Success. Recuperado el 3 de julio de 2014 de: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/7-keys/>

The National Council for Public-Private Partnerships (s.f.). P3 Basics. Types of Partnerships. Recuperado el 9 de julio de 2014 de: <http://www.ncppp.org/ppp-basics/types-of-partnerships/>

The World Bank. (2011). Asociaciones Público Privadas. ¿Qué son las APP?. Recuperado el 8 de junio de 2014 de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/definicion>

The World Bank. (2011). PPP in Infrastructure Resource Center. Agreements, Concessions, BOTs, DBOs. Recuperado el 9 de julio de 2014 de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/agreements/concessions-bots-dbos#overview>

The World Bank. (2013). Private Participation in Infrastructure Projects Database. Recuperado el 10 de junio de 2014 de <http://ppi.worldbank.org/explore/Report.aspx>



*Análisis jurídico-económico de las asociaciones público-privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio Comparado.*

Tomlin Infrastructure Group. (2009). Public-Private Partnerships: Future, kinds, types, keys to successful, facts, Q&A, in water, oppositions. Review august 22, 2013. From: <http://www.tomlin.tomlinig.com/23.html>

Urban Growth NSW, “Make New”, The Bays Precinct Sydney International Summit, 2014.

Urio Paulo. (2010) Public Private Partnerships: “Success and failure factors for in-transition countries”. Maryland, U.S: University Press of America.

Vargas, F. (2000). En la Arquitectura Hidráulica de Santiago de Querétaro. Recuperado el 21 de junio de 2014 de <http://www.mexicodesconocido.com.mx/en-la-arquitectura-hidraulica-de-santiago-de-queretaro.html>

Vieitez Martínez Daniel. (2012). Fortalecimiento de Municipios para el Desarrollo de Proyectos en Asociación Público Privada. Tabasco, México: PIAPPEM/FOMIN/BID/Gobierno de Tabasco.

Woodhouse, D. (2010). Marco Regulatorio para el Desarrollo de Asociaciones Público - Privadas en Estados de la República Mexicana. Análisis comparativo de la legislación en materia de PPS y Concesiones. México. PIAPPEM. Recuperado el 14 de mayo de 2014 de <http://www.piappem.org/file.php?id=251>

World Bank Institute. (2012). Public-Private Partnerships: Reference Guide: Washington D.C, United States: Public- Private Infrastructure Advisory Facility.

Yescombe E.R. (2007). Public-Private Partnerships - Principles of Policy and Finance: London, United Kingdom: Elsevier Finance.