



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PROYECTOS PARA LA
PRESTACIÓN DE SERVICIOS COMO NUEVO ESQUEMA DE
FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO FEDERAL

T E S I N A

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A

JOSÉ ÁLVARO SALAZAR NÚÑEZ

ASESOR: LIC. VÍCTOR MANUEL NÁJERA DE LA TORRE



MÉXICO, D.F. CIUDAD UNIVERSITARIA 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

Este trabajo esta dedicado a:

Mi Alma Mater:

Universidad Nacional Autónoma de México

A DIOS le agradezco el haberme permitido tener la dicha de estar nuevamente con mi familia.

A mis PADRES le agradezco el haberme conducido de la manera que lo hicieron, porque gracias a ellos veo este logro de haber terminado este trabajo, porque han sido mi guía en la vida.

A mi compañera ANGELES y mis hijos ANDREA y ALVARO que son la parte más importante de mi vida, por su paciencia, comprensión y apoyo para la realización del presente trabajo, asimismo les agradezco el poder tenerlos junto a mí.

Mis sinceros agradecimientos a:

A los profesores de la facultad, el haber compartido su tiempo, consejos y enseñanzas, a todos y cada uno de ellos les doy las gracias.

Al Profesor Víctor Manuel Nájera de la Torre el haberme dirigido para la realización de este trabajo, gracias por su tiempo y consejos.

A mi Facultad, le agradezco por darme la inspiración para concluir los estudios de Administración Pública.

A todas aquellas personas que me apoyaron en la realización del presente trabajo, al impulsarme y darme ánimo para concluirlo, así como aquellas que estuvieron conmigo en momentos importantes de mi vida.

Guadalupe Daniel

Verónica Donjuan

Laura Martínez

Beatriz Mondragón

Laura Reyes

Socorro Sanchez

Mónica Santos

Virginia Santos

HE APRENDIDO

Que la mejor aula de aprendizaje está a los pies de una persona mayor.

Que un bebé que se duerme en tus brazos genera el más profundo sentimiento de paz.

Que ser bondadoso es más importante que tener la razón.

Que nunca debemos rechazar el regalo de un niño.

Que las pequeñas cosas de todos los días hacen la vida tan espectacular.

Que El Señor no lo hizo todo en un día. ¿Qué me hace pensar que yo puedo?

Que el amor y no el tiempo cierra todas las heridas.

Que no hay nada más dulce que dormir con un bebé y sentir su aliento en tus mejillas.

Que las oportunidades nunca se pierden; alguien tomará la que dejaste pasar.

Que debemos mantener nuestras palabras tiernas, porque mañana tal vez debamos masticarlas.

Que mientras menos tiempo tengo disponible, más cosas termino.

Índice

Introducción	6
1 Concesiones y asociaciones público-privadas en la Administración Pública	
1.1. La concesión como acto administrativo de la Administración Pública.....	10
1.2. Las asociaciones público-privadas.....	15
2 Los esquemas de financiamiento en el Sector Comunicaciones y Transportes en México	
2.1. Antecedentes.....	17
2.2. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.....	19
2.3. Esquemas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura carretera.....	22
2.3.1 Programa de Autopistas Concesionadas.....	23
2.3.2 Nuevo Esquema de Concesiones de Autopistas de Cuota.....	30
2.3.3 Programa de Desarrollo de Autopistas de Cuotas.....	36
2.4 Los esquemas de financiamiento. Situación actual.....	38
3 Proyectos para la Prestación de Servicios	
3.1. Proyectos para la Prestación de Servicios. Concepto y características.....	43
3.2. Desarrollo de los Proyectos para la Prestación de Servicios.....	48
3.3 Modelos en otros países.....	50
4 Proyectos para la Prestación de Servicios en México	
4.1. Marco Jurídico.....	56
4.2. Situación Actual.....	58
4.3. Los PPS en el Sector Comunicaciones y Transportes.....	63
Consideraciones finales.....	71
Anexos.....	77
Fuentes de información.....	84

Introducción

Un Gobierno capaz de satisfacer los requerimientos de servicios públicos que demanda su población, no solo brinda la oportunidad para el mejoramiento de la calidad de vida de sus gobernados, además establece bases para un crecimiento económico sostenido y fomenta el desarrollo de las capacidades sociales y económicas.

Uno de los retos que tienen la mayoría de los países del mundo, en particular México, es desarrollar más y mejor infraestructura, y un elemento crítico de dicho reto es el tamaño de los recursos que se requieren para asegurar que exista inversión suficiente en infraestructura económica (transporte y medio ambiente), en infraestructura social (salud y educación), y en otras áreas específicas del Gobierno (prisiones, tecnología o defensa).¹

Por lo anterior, se define que el contar con infraestructura pública suficiente y de calidad es requisito indispensable que coadyuva, como ya se mencionó, al desarrollo de la capacidad económica y social de un país.

Para lograr estos cometidos, el Gobierno Mexicano ha enfrentado diversos problemas entre los que destacan las recurrentes crisis económicas y la escasez de recursos públicos, que han afectado severamente el desarrollo de infraestructura y servicios públicos en diversos sectores, entre los que destaca el de Comunicaciones y Transportes, el cual proporcionaría la infraestructura necesaria para salvaguardar el patrimonio y soberanía nacional; la movilización de personas y productos; y la comunicación entre distintos núcleos de concentración demográfica.

¹ Ibáñez Cortina, Francisco. *Infraestructura exitosa*. Pricewaterhouse Coopers México. http://www-pwcglobal.com/images/mx/spa/about/pressm/ejecfin_infraestexitosa.pdf.

En este sentido, podemos afirmar que la expansión, modernización y mantenimiento de los sistemas de carreteras estimula las actividades comerciales y de servicios; al proporcionar infraestructura necesaria para articular los diversos centros de desarrollo económico, industrial y de turismo, así como integrar a las regiones aisladas.

Por lo tanto, el Gobierno Federal a fin de estimular dichas actividades, en un marco de restricción presupuestaria, redefinió las funciones de la Administración Pública y fomentó la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, proporcionando las condiciones necesarias tanto económicas como normativas para hacer atractivas estas actividades a los inversionistas privados.

De tal manera, que en el desarrollo del presente trabajo de investigación se evaluará el nuevo esquema de financiamiento implementado por el Gobierno Federal, durante la presente administración (2000-2006), denominado Proyectos para la Prestación de Servicios, a fin de analizar su desarrollo y posible expansión en la Administración Pública Federal, tomando como referencia, los esquemas de financiamiento creados desde 1989, año en que se incorporó la participación de inversionistas privados en el desarrollo de infraestructura carretera.

A fin de ser más precisos sobre el objeto de estudio del presente trabajo, a continuación se presenta una clasificación de carreteras llevada a cabo por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para identificar las redes de carreteras que existen actualmente en el país:²

² Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001-2006. DOF. 04/06/02.

Red Federal	Carreteras libres y de cuota bajo jurisdicción del Gobierno Federal por si o a través de concesionarios.
Red Estatal	Carreteras libres y de cuota bajo jurisdicción de los Gobiernos Estatales por si o a través de concesionarios.

Es importante señalar que dicho tema de investigación esta basado en la propia experiencia laboral, en el área de programación y presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, situación que facilitó en gran medida la recopilación de la información disponible hasta el momento sobre los Proyectos para la Prestación de Servicios, dado que es un esquema de financiamiento de recién aplicación en la Administración Pública Federal.

Por lo antes descrito, en el desarrollo del primer apartado se establecerá una definición del acto administrativo de la **concesión** ejecutado por la Administración Pública para ceder a particulares la explotación y/o desarrollo de determinada actividad en beneficio de la sociedad.

Asimismo, se abordará brevemente este acto administrativo en un esquema de asociaciones público-privadas, que son creadas para fomentar la participación de recursos privados en actividades públicas, para fomentar el desarrollo de infraestructura o prestación de servicios públicos.

En el segundo apartado y como marco de referencia, se describirá la evolución que han tenido los diversos esquemas de financiamiento creados por el Gobierno Federal, a través del proceso de concesionamiento a particulares para la construcción de autopistas de cuota a partir de 1989, año en que el Presidente Carlos Salinas de Gortari puso en marcha un plan para construir carreteras con la participación de la iniciativa privada³ y su posterior reorientación en asociaciones público-privadas.

³ Cronología de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. <http://info.sct.gob.mx/index.php?id=443>.

A partir del tercer apartado, se describirá el concepto y las características de los Proyectos para la Prestación de Servicios, su evolución y beneficios obtenidos en su implementación en otros países para fomentar el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos.

En el cuarto apartado se detallará la aplicación de este esquema de financiamiento en México y en particular en el Sector Comunicaciones y Transportes durante la presente administración (2000-2006) para la modernización de la red federal de carreteras libres de cuota.

Cabe señalar que el interés de realizar el presente trabajo de investigación se basa principalmente en la experiencia profesional obtenida sobre el tema durante los últimos ocho años en el área de programación y presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y en específico, en el Sector Comunicaciones y Transportes a partir de 2005.

De lo anterior, la inquietud y preocupación como estudioso de la Ciencia Política y la Administración Pública de analizar sobre éste tema, el cual es considerado de gran importancia para el desarrollo de la infraestructura pública y elemento importante para el fomento de las actividades sociales y económicas del país.

1. Concesiones y asociaciones público-privadas en la Administración Pública.

En el presente apartado se abordará brevemente la concesión de actividades llevada a cabo por la Administración Pública como un acto administrativo para el desarrollo de infraestructura o prestación de servicios públicos por parte de inversionistas privados, utilizado como mecanismo por el Gobierno Federal para financiar la ejecución de “cometidos públicos” (como los define León Cortiña-Peláez en el Estudio Preliminar del Libro *La Teoría de la Administración Pública* del profesor Omar Guerrero),¹ así como el establecimiento de asociaciones público-privadas, para mejorar el desarrollo de dichas actividades.

1.1. La concesión como acto administrativo de la Administración Pública.

De las actividades que deben desarrollar los gobiernos para la satisfacción de las necesidades públicas de sus gobernados destacan, los actos necesarios para el mantenimiento y protección del propio Estado, la seguridad y el orden público, la regulación de la actividad económica de los particulares, prestación de servicios públicos y creación de infraestructura pública.

De lo anterior, se puede determinar que la función administrativa, tiene por objeto la satisfacción de las necesidades públicas, distintas de las de carácter general, que son suma de muchas necesidades individuales, en las que se puede identificar las propias; el ejercicio de la función administrativa lleva implícito el cumplimiento del mandato legal con miras al logro de los fines del Estado.

¹ Guerrero, Omar. *La teoría de la administración pública*. México 1990. Ed. HARLA.

En este sentido, Hans Kelsen afirma: "Defínese la administración como aquella actividad del Estado encaminada al cumplimiento de los fines y tareas del mismo...".²

En la organización política del Estado Mexicano, se puede identificar la actividad concreta del Gobierno, como actos administrativos ejecutados a través de los órganos que dependen directa o indirectamente del titular del Poder Ejecutivo.

Asimismo, se establece que para la prestación de servicios públicos como parte de las actividades de los gobiernos, estos pueden estar a cargo de la administración pública, o bien, delegarse a particulares a través del acto administrativo de la concesión.

Como ya fue señalado, el Profesor León Cortiña-Peláez define la acción administrativa del Poder Público como cometidos y los jerarquiza según su importancia en el desarrollo de la actividad administrativa.³

- "Cometidos esenciales.- Tareas concretas, en función administrativa y mediante actos de autoridad o imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos".
 - relaciones exteriores, defensa, hacienda, y crédito público, seguridad interior, relaciones interiores, banca de crédito, acuñación de moneda, correos, el petróleo y demás hidrocarburos, entre otras.

² México Legal. Foros de Discusión, Consultas Jurídicas: Concesión. http://www.mexicolegal.com.mx/m_help.htm?http://www.mexicolegal.com.mx/consultas/r11298.htm. (28/10/05).

³ Guerrero, Omar. *Op. cit.*

En esencia son todos aquellos cometidos que incumben al Estado por su calidad de tal y no se conciben sino ejercidos directamente por la Administración Pública.

- “Cometidos de Servicio Público.- Tareas concretas en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración pública o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios”.
 - gas, transporte, seguros, fianzas, radio, televisión, teléfonos, entre otras

La legitimidad de una concesión en la prestación del cometido abre las puertas de los servicios públicos en sentido estricto a los particulares y plantea la posibilidad de que este cometido pueda derivar en una relación desarticulada (concesionario) a particular (usuario), pero siempre regida por la soberanía de la autoridad concedente, a quien corresponde la soberana fijación del régimen tarifario:

- “Cometidos Sociales.- Tareas concretas en función administrativa, asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen jurídico mixto que entrelaza regímenes de derecho público, privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios”.
 - asistencia médica, educación especializada, albergues, subsidios, entre otras.

Los particulares actúan por derecho propio, habilitados por su actuación concurrente con el sector público, mediante actos administrativos de autorización, destinados básicamente a un mejoramiento en el nivel de vida de los individuos, sin fines lucrativos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su Artículo 28 define el ámbito de aplicación de la concesión administrativa en determinadas actividades y bienes de la Federación, y se establece la posibilidad de otorgar concesiones administrativas tanto para la prestación de servicios públicos, como para la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio público y de obra pública.

“En la esfera jurídica se entiende por concesión el mecanismo mediante el cual, quien tiene la titularidad de determinadas atribuciones y facultades, o de ciertos bienes y derechos, delega su ejercicio o aprovechamiento en favor de un tercero, situación que puede darse tanto en el derecho privado como en el derecho público”.⁴

En la doctrina del Derecho Administrativo, el concepto que tienen los autores de la concesión como un acto administrativo es esencialmente coincidente. Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas, Jorge Olivera Toro y Miguel Acosta Romero, apuntan sustancialmente los mismos elementos que integran el concepto.

Andrés Serra Rojas señala: "es un acto administrativo por medio del cual la Administración Pública Federal confiere a una persona una condición o poder

⁴ Fernández Ruiz, Jorge. Reflexiones acerca de la inconstitucionalidad de la ley del registro nacional de vehículos. Revista Mexicana de Derecho constitucional. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/6/cl/cl7.htm>.

jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación de un servicio público, de bienes del Estado o los privilegios exclusivos que comprenden la propiedad industrial".⁵

De lo antes descrito, y para efectos de la presente investigación, se abordará la acción de la Administración Pública como cometidos de servicio público o bien como actos administrativos del Gobierno Federal, ejecutados a través de particulares para la prestación de servicios públicos en el Sector Comunicaciones y Transportes, mediante el otorgamiento de concesiones.

Con el acto administrativo de la concesión, el Sector público, otorga al Sector privado el derecho a prestar un servicio público y a explotar bienes del dominio público, durante un tiempo determinado, quedando sujeto a diversas condiciones que permitan preservar el interés público y lograr el beneficio social y económico.

Para el caso particular de México, en lo que se refiere al sector carreteras, el esquema de concesionamiento otorga a los particulares el derecho a construir, operar, conservar, mantener y explotar una autopista de cuota.⁶

Situación que es alcanzada al ponerse en marcha el plan para el desarrollo de carreteras con participación de particulares durante 1989, con el cual se buscaba fomentar la participación de la inversión privada para el desarrollo de actividades en este Sector.

⁵ México Legal. Foros de Discusión. *Op.cit.*

⁶ Transporte e industria, Agosto-Septiembre 2003. México. <http://www.antp.org.mx/rev/30/-index.html>. (04/10/05).

1.2. Las asociaciones público-privadas.

El término de asociación público-privada abarca una amplia variedad de estructuras que pueden emplearse para llevar a cabo el desarrollo de un proyecto o la prestación de un servicio.

En función del país y de sus políticas públicas, dicho término puede cubrir un espectro que va desde los contratos de administración a corto plazo (con bajos niveles de inversión o nulos), pasar por los contratos de concesión (que pueden abarcar el diseño y la construcción de infraestructura junto con el suministro de una gama de servicios y el financiamiento de toda la construcción y la operación) hasta las asociaciones en participación y las privatizaciones parciales, en donde la propiedad se comparte entre los sectores público y privado.⁷

En el establecimiento de estas asociaciones que lleva a cabo el Gobierno Federal para el desarrollo de diversas actividades, se pueden identificar algunas características, entre las que destacan las siguientes:⁸

- Celebración de contratos a largo plazo entre los sectores público y privado para poner a disposición del Gobierno la infraestructura necesaria y en donde los riesgos se comparten entre las partes,
- La asignación de riesgos a la parte que mejor puede administrarlos y, por lo tanto, los costos de los riesgos se minimizan, y

⁷ Ibáñez Cortina, Francisco. *Infraestructura exitosa. Op.cit.*

⁸ Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. S.N.C. *Asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura carretera en México.* México. 2003.: <http://www.alide.org.pe/download/CEDOM/infraestructura/Asociacion%20Publico%20Privada/34appcarretraBANOBRA MX.pdf>.

- Aprovechamiento de la experiencia del sector privado, así como su capacidad de obtener financiamiento.

Derivado de los resultados obtenidos por el Gobierno Federal, con el establecimiento de dichas asociaciones, se pretende analizar el esquema de financiamiento denominado Proyectos para la Prestación de Servicios desarrollado durante la actual administración (2000-2006) en el Sector Comunicaciones y Transportes.

Cabe señalar que dicho esquema de financiamiento es desarrollado a través de estas asociaciones público-privadas, para la modernización de infraestructura carretera federal libre de peaje o cuota, por lo que, los esquemas tradicionales de concesiones otorgados a particulares para el desarrollo, explotación y mantenimiento de autopistas de cuota, serán considerados para efectos del presente trabajo de investigación únicamente como marco de referencia.

Retomando los antecedentes de las concesiones otorgadas para el desarrollo de carreteras, se puede observar que las asociaciones público-privadas han estado presentes en este Sector, a partir de la reorientación que dió el Gobierno Federal a este esquema de financiamiento, derivado de las crisis económicas que se presentaron durante 1994 y 1995, y que afectaron en gran medida a los inversionistas privados que tenían en concesión diversos tramos carreteros.

Por lo antes señalado, a continuación se revisarán y analizarán los esquemas de financiamiento en el Sector Comunicaciones y Transportes en México a partir del otorgamiento de concesiones para el desarrollo de carreteras federales y su posterior reorientación en asociaciones público-privadas.

2. Los esquemas de financiamiento en el Sector Comunicaciones y Transportes en México.

En el desarrollo del presente apartado, se pretende describir algunos de los esquemas de financiamiento de inversión que ha desarrollado el Gobierno Federal a partir de 1989 (año en que se establece en el Programa Nacional de Autopistas de Cuota, la participación de inversionistas privado en el desarrollo de infraestructura carretera),¹ a fin de enfrentar la escasez de recursos financieros derivado de las crisis económicas y recortes en el gasto público, que han dificultado la expansión y modernización de los servicios públicos.

2.1. Antecedentes.

En México, durante los últimos veinte años y ante la escasez de recursos públicos que le permitieran proporcionar servicios públicos suficientes y de calidad, el Gobierno Federal adoptó políticas públicas tendientes a reorientar la función de la Administración Pública Federal, promoviendo la implementación de diversos esquemas de financiamiento para impulsar el desarrollo de la infraestructura pública, a través de la participación del sector privado.

“Las autopistas y puentes han sido factor fundamental en el desarrollo económico, político, social y cultural de México, ya que han permitido la creación de infraestructuras tan importantes como la educativa, la hidráulica, la agrícola, la urbana y de salud, entre otras”.²

¹ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. *Programa Nacional de Autopistas de Cuota*. 1989.

² CAPUFE. Historia del Organismo. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos. <http://www.capufe.gob.mx/portal/site/webinternet/menuitem.d208df3af459b3688fa726413028-a0a0>.

De lo anterior, se determina la relevancia del Sector Comunicaciones y Transportes, al desempeñar un papel importante en las actividades sociales, económicas y de seguridad del país; ya que el contar con infraestructura necesaria en materia de vías de comunicación carretero permite el desarrollo de las actividades económicas y de turismo al facilitar el traslado de personas y productos entre diversos puntos geográficos del país, así mismo, permite el acceso de otros servicios tanto públicos como de protección y seguridad.

Durante la Administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) se desplegó una “visión más clara y empresarial sobre el rumbo que tenía que tomar la economía mexicana, y se afirma que las tres líneas básicas para crecer son: la estabilización de la economía, la ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva y la modernización económica; líneas que fueron completadas con el saneamiento de las finanzas estatales, el adelgazamiento del Estado y la apertura económica”.³

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND 89-94) se planteó una propuesta de modelo distinto al Estado omnipresente, absorbedor y subsidiador de la tradición posrevolucionaria. Se propuso un Estado “rector en su sentido moderno, no intervencionista y nacionalizador sino promotor”.⁴

Siguiendo estas líneas de acción, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) se avocó a promover la participación de los sectores social y privado en las actividades que se encontraban reservadas para la Administración Pública Federal.⁵

³ Sanchez Daza, German. *El difícil camino de la reforma laboral*. <http://www.redem.buap.mx/t1-daza.htm>.

⁴AGUILAR CAMÍN, Héctor y MEYER, Lorenzo. *A la sombra de la Revolución Mexicana*. México. 1991.

⁵ Derivado de las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 27 y 28 Publicadas en el Diario Oficial de la Federación entre 1992 y 1994 (Art. 27 06 y 28 de enero de 1992 y Art. 28 20 y 23 de agosto de 1993).

Es así que, en los siguientes apartados se analizará la forma en que el Gobierno Federal impulsó la participación de los inversionistas privados en el desarrollo de la red carretera nacional.

2.2. Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos.

Como ya se mencionó, durante la década de los ochentas, el Sector Comunicaciones y Transportes aún era considerado un sector estratégico y por lo tanto, reservado para la acción del Gobierno, razón por la cual, éste era el único ente responsable del diseño, construcción, operación y mantenimiento de las carreteras federales del país.

Coordinado por la SCT, como un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), era la entidad responsable del desarrollo de estas actividades.

Dentro de las funciones de CAPUFE, se destacaban la administración y explotación, por sí o a través de terceros, de los caminos y puentes federales; la construcción, conservación, reconstrucción y mejoramiento de los mismos y la participación en proyectos de inversión y coinversión para la construcción y explotación de las vías generales de comunicación en la materia, pudiendo afectar para tal propósito los ingresos provenientes de las vías que administraba.⁶

Hasta 1987, en el desarrollo de sus actividades CAPUFE contrataba mediante concursos públicos a empresas privadas para el desarrollo de las actividades de construcción de infraestructura carretera, conservando al finalizar la misma, su operación y mantenimiento.

⁶ CAPUFE. Historia del Organismo. *Op.cit.*

Para ese año, la Red Nacional de Carreteras estaba conformada por 233,339.0 kilómetros (km), de los cuales 939.0 km correspondían a la red troncal federal de cuota, 45,204.0 Km. a la red troncal federal libre y 187,196.0 km. distribuidos entre caminos rurales, estatales y brechas.⁷

De acuerdo a estas cifras, se puede determinar que la red federal de carreteras presentaba un importante rezago, lo cual derivaba en un limitado desarrollo de las actividades económicas y sociales del país.

Por esta razón, y al ser Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos el único organismo de la Administración Pública Federal en orientar sus acciones hacia el desarrollo de la infraestructura carretera, para el Gobierno Federal resultaban insuficientes los recursos presupuestarios, y no tenía la capacidad necesaria para desarrollar y/o modernizar la red carretera nacional, y por lo tanto satisfacer la creciente demanda de este servicio.

Es importante señalar que, hacia finales de 1987⁸, el Gobierno Federal a través del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), había puesto en marcha un esquema de modernización y ampliación de la red carretera, mediante la constitución de un fideicomiso en el que participaron gobiernos estatales y empresas constructoras con el financiamiento del mismo Banobras, como institución fiduciaria para el desarrollo de diversos tramos carreteros.

Bajo este esquema mixto de financiamiento, para 1989 la red troncal federal de cuota se había incrementado en 31.0 por ciento, mientras que la red libre

⁷ Véase cuadro "Evolución de la Red Carretera Federal 1980-2005" pág. 37.

⁸ SCT y Banobras. *Asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura carretera en México. Op. cit.*

sólo presentaba un incremento de 1.0 por ciento,⁹ esto último, originado básicamente por la escasez de recursos públicos.

Ante esta situación, el Gobierno Federal enfrentó, por un lado el lento crecimiento de la red carretera con recursos públicos, derivado de las restricciones presupuestarias y escasez de recursos; y por el otro, un panorama alentador para el desarrollo de infraestructura carretera con fuentes alternativas de recursos financieros.

En este contexto, y siguiendo las líneas de acción señaladas en el PND 89-94, el Gobierno Federal decidió atender el rezago en infraestructura carretera, estableciendo esquemas de financiamiento alternativos, con la participación de recursos privados.

Derivado de la reorientación de la actividad de la Administración Pública, el Gobierno Federal impulso diversas reformas constitucionales (principalmente en sus Artículos 27 y 28),¹⁰ a fin de estar en posibilidad de ceder mediante el acto administrativo de la concesión, la prestación de los servicios públicos para el desarrollo y explotación de la infraestructura carretera a inversionistas particulares, lo cual permitió orientar los escasos recursos públicos hacia otras actividades.

Con la inserción de la iniciativa privada en la construcción y modernización de la red nacional de carreteras a través del concesionamiento a particulares, las funciones de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos se reorientaron hacia el mantenimiento y administración de la red carretera existente en ese momento.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Antes referidas.

Por lo antes descrito, el Gobierno Federal determinó la aplicación de esquemas alternativos de financiamiento en el desarrollo de la infraestructura pública aplicada al Sector Comunicaciones y Transportes que le permitieran fomentar la actividad económica en diversas zonas geográficas del país, el traslado de personas y facilitar la prestación de otros servicios públicos.

Esquemas de financiamiento que serán abordados en los siguientes apartados a fin de tener una visión general de su desarrollo, desde el momento en que se permite a la iniciativa privada participar en el desarrollo de actividades del Sector Comunicaciones y Transportes.

2.3. Esquemas de financiamiento para el desarrollo de infraestructura carretera.

Como ya fue mencionado, es en el sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari, que se acelera el proceso de privatización del sistema carretero nacional.

Durante este sexenio y ante los elevados costos de realización y mantenimiento de infraestructura pública, “se promovió el desarrollo de proyectos carreteros concesionados mediante aportaciones financieras y la operación de nuevos mecanismos de financiamiento para el sector privado”.¹¹

La planeación y desarrollo de las concesiones a otorgar por parte del Gobierno Federal se enfocaron en carreteras de cuota de altas especificaciones que cumplieran con determinados estándares de diseño, que agilizaran el tránsito tanto de personas como de mercancías, tratando de responder a las necesidades de una economía en desarrollo.

¹¹ Cámara de Diputados. *Costo financiero del Programa de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas*. 2004. <http://www.cefp.org.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0152004.-pdf>.

A continuación se presentan algunos de los esquemas de financiamiento para el desarrollo de la infraestructura carretera que se han implementado, desde la apertura de este sector a la participación de la iniciativa privada.

2.3.1. Programa de Autopistas Concesionadas.

La creciente demanda de infraestructura carretera que vinculara los centros regionales de desarrollo (centro, occidente y norte), fue factor determinante para que el Gobierno Federal accediera a la integración del sector privado en el desarrollo y explotación de servicios públicos.

Ante esta situación, en febrero de 1989 el Gobierno Federal da a conocer, junto con la convocatoria para concursar el tramo “Reforma-La Venta” de la carretera México-Toluca, el Programa Carretero 1989-1994, con 23 proyectos de autopistas y puentes,¹² derivado del Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes.

El principal objetivo de este Programa fue el de promover esquemas de financiamiento que permitieran ampliar la infraestructura carretera, impulsar la construcción y explotación de autopistas de cuota, a la vez, de manera indirecta impulsar el desarrollo económico local o regional donde se realizarán dichas obras.

El Programa contemplaba la construcción, operación, y explotación mediante la concesión de autopistas concentradas en nueve rutas troncales o corredores, en principio basadas en 16 tramos considerados como estratégicos.¹³

¹² Revista Construcción y Tecnología, Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto, A.C., septiembre 1999. http://www.imcyc.com/revista/1999septiembre/por_su_concreto_los_conocereis10.-htm

¹³ Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Programa Nacional de Autopistas de Cuota 1989-1994.

El desarrollo de dichas rutas troncales buscaba enlazar el país de norte a sur y de oriente a poniente, teniendo como meta interconectar los centros urbanos, litorales, puertos, aeropuertos, zonas industriales, agrícolas, pecuarias, ganaderas y turísticas.¹⁴

Con estas acciones, el Gobierno Federal buscaba impulsar el desarrollo y modernización de diversas rutas de carreteras federales, vinculando los centros de desarrollo económico regionales, respondiendo a la creciente demanda de rutas para el traslado tanto de personas como de productos, y fomentando así la actividad económica local.

El Programa, consideraba originalmente la realización de 23 proyectos de autopistas y puentes, con una longitud de 1,773.0 km., dentro de un paquete a largo plazo que contemplaba como objetivo la construcción de 4,000.0 km.¹⁵

Con la implementación de este esquema de financiamiento a través del concesionamiento a particulares, se dió una gran concurrencia de recursos privados para participar en este sector, ya que las concesiones otorgadas por el Gobierno Federal a los particulares, parecía ser una opción viable ya que se dejaba la total responsabilidad del desarrollo y mantenimiento de los proyectos carreteros a los inversionistas privados.

Es importante señalar, que el Gobierno Federal otorgaba todas las garantías de recuperación de inversión de los particulares, ya que en la concesión de carreteras se estipulaba la posibilidad de un rescate financiero, aunado a que en la asignación de riesgos que pudieran presentarse durante el desarrollo de

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto, A.C. *Por su Concreto los Conoceréis*, Revista Construcción y Tecnología, Noviembre 1999. http://www.imcyc.comrevista/1999/septiembre_-_por_su_concreto_los_conocereis10.htm.

los proyectos carreteros, estos eran asumidos casi en su totalidad por el Gobierno Federal.

Otra característica que influyó para el fomento de esta actividad, era que este esquema otorgaba a los inversionistas privados el derecho de explotar los bienes de dominio público y prestar los servicios públicos por periodos prolongados de tiempo, los cuales, en su caso, tenían la posibilidad de extenderse, alcanzando en promedio 50 años de concesión.

Ante estas garantías, los inversionistas privados tuvieron la gran oportunidad de invertir sus recursos en el desarrollo de esta actividad, en la cual tenían asegurada su inversión en caso de presentarse contingencia alguna que les impidiera solventar la construcción de infraestructura carretera, situación que al final se presentó.

A partir de entonces y hasta 1994, se desarrollaron 52 autopistas de cuota, alcanzando la red carretera nacional los 304,592.0 kilómetros de longitud, de los cuales 6,294.0 correspondían a la red de cuota y 40,349 a la red libre.¹⁶

Como se puede observar, se dió un gran impulso para el desarrollo de la red federal de carreteras de cuota, ya que se logró -como se puede apreciar en el cuadro "Evolución de la Red Carretera Federal"-, la construcción de poco más de 5 mil kilómetros de vías de alta especificación (entendidas estas como rutas de carreteras con determinadas características que cumplían con estándares mínimos internacionales para la satisfacción de la demanda de este servicio).

¹⁶ Véase cuadro "Evolución de la Red Carretera Federal 1980-2005" pág. 37.

Con este esquema de financiamiento para el desarrollo de proyectos de infraestructura carretera por parte de inversionistas privados, se pronosticaba que una vez en operación, las carreteras de cuota generarían ingresos suficientes para cubrir los créditos contratados, se recuperarían los capitales invertidos y se obtendrían altos rendimientos financieros durante prolongados periodos de tiempo.

La grave crisis que enfrentó el país durante 1994 y 1995, cambió el panorama para los inversionistas que participaban en el Programa de Autopistas Concesionadas, de tal manera que, a pesar del éxito en la construcción de carreteras, y por la falta de experiencia por parte de estos inversionistas privados se presentaron diversos problemas, entre los que destacan:

- Los costos de construcción rebasaron las estimaciones originales;
- La estructura financiera se alejó de las previsiones e involucró grandes montos de recursos crediticios;
- Las tasas de interés de los créditos resultaron elevadas y se volvieron inmanejables para los concesionarios;
- Los aforos vehiculares y los ingresos proyectados fueron insuficientes para permitir la recuperación financiera de los proyectos;
- Las tarifas impuestas en las nuevas autopistas, fueron demasiado elevadas para los usuarios, lo que repercutió y limitó el aforo de los mismos; y
- Los esfuerzos realizados tanto por el Gobierno como por los concesionarios y las instituciones financieras para sanear las finanzas de los proyectos resultaron infructuosos.¹⁷

¹⁷ SCT y Banobras. *Asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura carretera en México. Op. cit.*

Entre las principales concesionarias afectadas por la crisis de 1994 y 1995 destacan:¹⁸

- Autopistas Concesionadas de Tampico, S.A. de C.V.
- Autopistas Concesionadas del Centro, S.A. de C. V.
- Autopistas del Occidente, S.A. de C.V.
- Autopistas Mexicanas Concesionadas, S.A. de C.V.
- Caminos Alfa Omega, S.A. de C.V.
- Consorcio de Constructores Campechanos, S.A. de C.V.
- Ejes Terrestres de Coahuila, S.A. de C.V.
- Grupo Mexicano del Desarrollo, S.A. de C.V.
- Promotora de Autopistas del Golfo, S.A. de C.V.
- Promotora de Infraestructura Vial, S.A. de C.V.
- Promotora y Administradora de Carreteras, S.A. de C.V.
- Viaductos de Peaje, S.A. de C.V.

Por lo anterior, los concesionarios se vieron imposibilitados para cubrir los pagos de los créditos bancarios que había solicitado para financiar sus proyectos de infraestructura carretera, motivo por el cual, la mayoría de ellos declaró la suspensión de pagos.

Ante esta situación, el Gobierno Federal decretó el rescate carretero de 23 autopistas concesionadas, por causas de utilidad e interés público,¹⁹ por lo cual se implementó el Programa de Reestructuración Financiera de Carreteras Concesionadas.

¹⁸ Decreto de Rescate Carretero. Diario Oficial de la Federación. 27/08/97.

¹⁹ *Idem.*

Cuadro I.

Concesionaria	Objetivo
Promotora de Autopistas del Golfo, S.A de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Córdoba-Veracruz, La Tinaja-Acayucan, Acayucan-Cosoleacaque
Gobierno del Estado de Sonora	Explotar, mediante su operación y conservación el tramo carretero Estación Don-Nogales
Consortio de Constructores Campechanos, S.A. de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Campeche-Champotón
Viaductos de Peaje, S.A. de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Monterrey-Nuevo Laredo
Gobierno del Estado de Tamaulipas	Construir, operar, explotar, Conservar y mantener el tramo carretero Reynosa-Matamoros
Gobierno del Estado de Querétaro	Construir, explotar y conservar el tramo carretero libramiento Noreste de la ciudad de Querétaro
Gobierno del Estado de Tabasco	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Cárdenas-Entronque Agua dulce
Promotora y Administradora de carreteras, S.A. de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Chamapa-Lechería
Autopistas Concesionadas del Centro, S.A. de C. V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero León-Lagos - Aguascalientes
Autopistas Concesionadas de Tampico, S.A. de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Libramiento Poniente de Tampico
Grupo Mexicano del Desarrollo, S.A de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Cuernavaca-Acapulco
Autopistas del Occidente, S.A de C.V.	Construir, conservar y explotar el tramo carretero Maravatio-Zapotlanejo y Libramiento de Toluca
Autopistas Mexicanas Concesionadas, S.A de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Guadalajara-Tepic
Autopistas Mexicanas Concesionadas, S.A. de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Guadalajara-Zapotlanejo
Caminos Alfa Omega, S.A. de C.V.	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Zapotlanejo-Lagos de Moreno
Ejes Terrestres de Coahuila, S.A de C.V.	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Torreón –Saltillo
Promotora de Infraestructura Vial, S.A de C.V.	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el Puente Zacatal
Gobierno del Estado de Sonora	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Santa Ana-Caborca-Reynosa
Grupo Mexicano del Desarrollo, S.A de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Cuernavaca-Acapulco
Gobierno del Estado de Durango	Construir, operar, explotar, conservar y mantener el tramo carretero Gómez Palacio-Límite del Estado de Durango con el Estado de Chihuahua
Gobierno del Estado de Coahuila	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Libramiento Oriente de Saltillo (La Carbonera-Ojo Caliente y los Chorros
Autovías Sinaloenses	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Mazatlán-Culiacán
Impulsora de Autopistas S.A. de C.V.	Construir, explotar y conservar el tramo carretero Cadereyta-Reynosa
Gobierno del Estado de Tamaulipas	Construir, operar y explotar, conservar y mantener el Puente Internacional Reynosa-Pharr

A continuación se presenta una relación con las concesiones carreteras que no entraron en el proceso de Rescate Carretero.

Cuadro II

Concesión	Concesionario
Atacomulco-Maravatio	Banobras
Guadalajara-Colima	Banobras
Tepic-San Blas	Banobras
Delicias-Camargo	Gobierno del Estado de Chihuahua
Zaragoza-Ysieta	Gutsa
Reforma-La Marquesa	Tribasa (Bursatilizada)
Camargo-Villa Ahumada	Gobierno del Estado de Chihuahua
Tijuana-Tecate	La Nacional
Texmelucan-Tlaxcala-El Molinito	Aucal
Torreón-Cuencame-Yerbanis	Coconal
Puente Solidaridad	Gobierno del Estado de Nuevo León
Libramiento SLP	Pyasa
Armería-Manzanillo	Tribasa (Bursatilizada)
Puente Libre Comercio	Gobierno del Estado de Tamaulipas
Kantunil-Cancún	Consorcio del Mayab
Ecatepec-Pirámides	Tribasa (Bursatilizada)
Mexicali-Tecate	Pyrsa
Puente Piedras Negras	Gobierno del Estado de Coahuila

Mediante este Programa de Reestructuración, el Gobierno Federal asumió la deuda de los ex-concesionarios y apoyó a los inversionistas privados restantes para que pudieran enfrentar sus compromisos crediticios, así mismo, se continuó con el desarrollo de la infraestructura de las autopistas rescatadas que aún se encontraban inconclusas.

El Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes toma en administración los proyectos carreteros que fueron rescatados y designó para ser responsables de la administración, preservación

y mantenimiento de éstas a Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos y al nuevo Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), transfiriendo posteriormente la administración de 20 autopistas concesionadas al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras).

En agosto de 1997, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, en su carácter de agente financiero del Gobierno Federal, constituye el FARAC para administrar 20 tramos carreteros rescatados, con una deuda original de cerca de 53 mil millones de pesos.²⁰

Con esta medida, el FARAC asumió la tarea de solventar las obligaciones derivadas del rescate y cubrir las indemnizaciones de los ex-concesionarios afectados; quedando el propio Banco como responsable directo de operar y conservar los tramos carreteros rescatados, para lo cual utilizó los recursos aportados al Fideicomiso.

2.3.2. Nuevo Esquema de Concesiones de Autopistas de Cuota.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000²¹ establecía que para impulsar el crecimiento económico era requisito fundamental contar con una infraestructura básica adecuada, moderna y suficiente por lo que se hacía necesario que se incrementara tanto la inversión pública como privada.

Conforme a estas directrices, en el Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000, y con la redefinición de las

²⁰ SCT y Banobras. *Asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura carretera en México. Op. cit.*

²¹ Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. DOF. 31/05/95.

concesiones a particulares (derivado de la primera experiencia) el Gobierno Federal pretendía continuar con la modernización de los 14 ejes carreteros del país conforme al siguiente mapa de carreteras del país.



Fuente: Página electrónica de la SCT http://dqcf.sct.gob.mx/fileadmin/DGCF/diversos_mapas/div_map_img/div_map_01.gif

Así mismo, se buscaba continuar con las obras de conservación, y fomentar la construcción de carreteras con la participación de los gobiernos estatales.

Los objetivos de este Programa eran la promoción del esquema de financiamiento a través de la concesión para ampliar la infraestructura carretera; que se impulsara la construcción y explotación de las autopistas de cuota, mediante un programa de otorgamiento de concesiones con una vigencia máxima de 30 años.²²

²² Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. 1993. DOF 25/10/05.

Bajo estas circunstancias y derivado de la primera experiencia en el concesionamiento de servicios públicos, el Gobierno Federal reorientó su participación en los esquemas de financiamiento, principalmente en la coparticipación de la inversión de recursos a fin de no dejar la total responsabilidad a los inversionistas privados.

La responsabilidad total del desarrollo y administración de un proyecto ya no quedaba exclusivamente al concesionario particular, ahora el esquema se caracterizaba por el establecimiento de asociaciones público-privadas, que le permitieran al Gobierno mantener un control relativo sobre el desarrollo de los mismos.

Mediante este esquema, la administración de las autopistas quedó en manos de consorcios mixtos, integrados por el Gobierno Federal, empresas operadoras e inversionistas, a fin de garantizar la rentabilidad del proyecto a largo plazo.

El establecimiento de estas asociaciones dió al sector público la oportunidad de mejorar la oferta de servicios públicos con calidad y contribuir al desarrollo económico de las zonas donde se ubicaban dichos proyectos y, para el sector privado representó una importante oportunidad de negocio.

Para el desarrollo de este esquema, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, desarrollaron mecanismos de financiamiento para el desarrollo de infraestructura carretera con la participación del sector privado mediante la mezcla de capital de riesgo privado, créditos bancarios y recursos federales y estatales en proporciones determinadas con base en las características propias de cada proyecto.

La mezcla de recursos públicos y privados le permitió al Gobierno un uso más eficiente de los recursos públicos y al capital privado obtener una tasa de rentabilidad razonable.²³

Con este esquema de financiamiento, a través de una inversión mixta que consideraba la aportación de recursos públicos y privados, se pretendió impulsar el desarrollo de nuevos tramos carreteros, en donde el Gobierno Federal realizaba una aportación inicial de recursos a cada proyecto a fin de incentivar la concurrencia de los recursos privados.

A través de Banobras se retomó y apoyó el esquema de concesiones de autopistas de cuota, bajo el cual el Gobierno Federal otorgó concesiones al sector privado para llevar a cabo la construcción de autopistas de cuota que eran consideradas como no autofinanciables.²⁴

Como se puede observar, derivado de las experiencias del primer Programa de Concesiones, el Gobierno Federal tuvo que limitar la asignación y distribución de responsabilidades en el desarrollo de proyectos de infraestructura carretera.

Bajo la consideración de que el Rescate Carretero representó una fuerte carga fiscal para el Gobierno Federal por el alto costo financiero, éste implementó los esquemas de financiamiento en asociaciones público-privadas, lo que le permitiría mantener un mayor control sobre el desarrollo de dichos proyectos con el objeto de garantizar la rentabilidad de los mismos.

²³ SCT y Banobras. *Asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura carretera en México. Op. cit.*

²⁴ *Idem.*

Derivado de la crisis de 1994 y 1995, y tomando en consideración las experiencias de los primeros esquemas de financiamiento mediante la concesión a la iniciativa privada para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura, en diciembre de 1995 el Gobierno Federal constituyó en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras) el fideicomiso denominado Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), como esquema alternativo de financiamiento.²⁵

El FINFRA tenía como objetivos principales la generación de proyectos de infraestructura con alta rentabilidad social en donde participaban la iniciativa privada; difusión de oportunidades de inversión; hacer financierables proyectos de infraestructura; y contribuir a detonar mayor inversión nacional y extranjera.²⁶

A través de dicho Fondo se podían financiar proyectos de inversión en diversos sectores, por lo que, los proyectos para el desarrollo de carreteras se veía acotado por otros sectores, lo que dificultaba en cierta medida la participación de inversionistas privados en el Sector de Comunicaciones y Transportes, situación que puede apreciarse a continuación en donde se identifican las actividades en las que Banobras brinda asistencia técnica y de financiamiento.

Actividades apoyadas por Banobras²⁷

- Agua, Alcantarillado y Saneamiento
- Carreteras, Vialidades, Puentes y Obras de Urbanización

²⁵ Tercer convenio modificatorio al contrato del fideicomiso no. 1902 Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA). 01/08/03.

²⁶ *Idem.*

²⁷ Banobras. <http://www.banobras.gob.mx/BANOBRAS/ApoyosBanobras>.

- Recolección, Disposición y Tratamiento de Basura y de Residuos Industriales
- Adquisición y Habilitación de Suelo
- Adquisición de Vehículos, Maquinaria y Equipo
- Equipamiento e Imagen Urbana
- Proyectos de Generación y Ahorro de Energía
- Catastro y Registros Públicos de la Propiedad y del Comercio
- Distribución de Gas Natural

A través del FINFRA, el Gobierno Federal otorgaba apoyos a diversos proyectos de inversión alcanzando hasta un 49 por ciento del costo de cada proyecto, los cuales podrían ser recuperables o no; y el inversionista privado debía de aportar por lo menos el 25 por ciento del monto total de inversión.²⁸

Con la constitución de este Fideicomiso se buscó promover la participación privada en el financiamiento de proyectos de inversión básica, tanto federales como estatales y municipales, maximizando el efecto detonador de los recursos con que contaba, teniendo como principales sectores susceptibles de financiamiento el de agua, drenaje y saneamiento; transporte ferroviario; recolección y reciclaje de basura y; la construcción de carreteras.

El FINFRA participaba con inversionistas privados como socio minoritario dentro de un proyecto, a través de capital ordinario o aportación inicial,²⁹ esperando una rentabilidad financiera sobre su inversión, al menos en los mismos términos que los inversionistas privados.

²⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2005. Proyectos de participación pública y privada en México. <http://portal.sre.gob.mx/ppp/pdf/panelunidadinvers.pdf>.

²⁹ Entendida como los recursos solicitados por el inversionista privado, como inversión complementaria para otorgar viabilidad financiera al Proyecto.

Estas inversiones estaban dirigidas a proyectos que por su escala y riesgo, aún y cuando siendo atractivos para el sector privado desde un punto de vista financiero, no encontraban los instrumentos adecuados para su financiamiento en los mercados de deuda y capital.³⁰

La implementación de este esquema de financiamiento buscaba maximizar la inversión de recursos públicos al combinarlos con recursos privados en el desarrollo de la infraestructura básica.

Es importante señalar que el presente esquema de financiamiento es un complemento para la inversión privada necesaria para llevar a cabo un proyecto de inversión, y son recursos a fondo perdido con el objetivo de hacer financierables proyectos privados socialmente rentables.

Por lo que se puede observar, el Gobierno Federal, a pesar de los altos costos financieros que tuvo que asumir derivados de la puesta en marcha del primer programa de concesionamiento de carreteras de cuota, nuevamente propuso a la iniciativa privada un nuevo esquema de financiamiento, que le permitiera, por una parte, satisfacer la demanda de servicios públicos y por otra, garantizar la estabilidad de los proyectos, a fin de seguir atrayendo recursos privados para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos.

2.3.3. Programa de Desarrollo de Autopistas de Cuotas.

Para mayo de 2003, la Administración del Presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006), dió a conocer el nuevo Programa de Desarrollo de Autopistas de Cuotas,³¹ el cual bajo un esquema de inversión público-privada, buscaba

³⁰ SCT y Banobras. *Asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura carretera en México. Op.cit.*

³¹ La Jornada. <http://www.jornada.unam.mx/2003/05/21/029n1eco.php?origen=index.html&fly=1>.

impulsar el desarrollo y modernización de la red carretera nacional y fortalecer a su vez, el desarrollo de la actividad económica y fomento de los mercados internos.

Para lograr dichos objetivos, se llevan a cabo modificaciones en el convenio de contrato de constitución del Fondo de Inversión en Infraestructura y se crea con los ingresos excedente generados por el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, la subcuenta denominada “Fondo Carretero” (Foncar), con una disponibilidad inicial de recursos públicos de 4,531.0 millones de pesos.³²

Con la creación de este Fondo se pretendió apoyar el financiamiento de proyectos de infraestructura carretera concesionada de la red federal, cubrir el pago de obras públicas carreteras, estudios, proyectos, supervisión y servicios relacionados con dichas obras federales y concesionadas, así como cubrir los costos por la liberación del derecho de vía para su desarrollo así como la prestación de otros servicios.

El Foncar fué constituido con la finalidad de asegurar una fuente permanente de recursos que sirviera como capital inicial para atraer inversión pública de otros órdenes de gobierno (estatal y municipal), así como de la inversión privada, para complementar los recursos públicos federales y fomentar el desarrollo de nueva infraestructura carretera.

Como se puede observar, el Gobierno Federal creó un Fondo especial para el desarrollo de infraestructura carretera, que garantizara los recursos públicos

³² Comunicación y Análisis de México. Síntesis Informativa del miércoles 3 de julio del 2003. Comercio Exterior Mexicano. <http://www.comercioexterior.com.mx/autotransporte/contenido.htm>. (10/10/05).

para el desarrollo de proyectos en dicho sector, dentro de una amplia gama de proyectos de infraestructura de carácter social.

Con esta medida, el Gobierno Federal continuó con el fomento de la concurrencia de recursos privados para la construcción de carreteras federales de la red troncal, la cual, como ya se mencionó, interconectaría los diversos centros regionales de desarrollo económico del país y facilitara el traslado de personas y productos.

2.4. Los esquemas de financiamiento. Situación actual.

Para fortalecer la infraestructura carretera nacional, los programas de inversiones desarrollados por el Gobierno Federal bajo el esquema de concesiones, han estado dirigidos principalmente a la construcción, modernización y ampliación de la red federal de carreteras de cuota.

Como ya se mencionó, derivado de la aplicación de esquemas alternativos de financiamiento para el desarrollo de proyectos de infraestructura carretera, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, reorientó sus actividades y recursos hacia la conservación y reconstrucción de las carreteras libres; modernización e impulso de la construcción, mantenimiento y reconstrucción de carreteras alimentadoras y caminos rurales.

Actualmente, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos opera tres tipos distintos de carreteras:³³

³³ CAPUFE. Historia del Organismo. *Op.cit.*

Red Propia.- Está conformada por autopistas y puentes que fueron construidos por el Gobierno Federal y concesionados, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a CAPUFE para su operación, conservación, mantenimiento y explotación.

Red Contratada.- Se forma de autopistas y puentes construidos entre 1989 y 1994 que fueron concesionados por el Gobierno Federal, a través de la SCT o Gobiernos Estatales, a terceros como Gobiernos Estatales, Gobiernos Municipales y Empresas Privadas para su operación, conservación, mantenimiento y explotación; así como los servicios de operación y mantenimiento han sido contratados con CAPUFE, y,

Red FARAC.- Integrada por 20 autopistas rescatadas originalmente en 1997 más las que han entrado en operación a partir de 1998 –para un total de 49-, concesionadas por el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (Banobras) para su operación, conservación, mantenimiento y explotación, cuyos derechos fueron afectados al Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), y este a su vez contrata a CAPUFE para que se encargue de la operación y mantenimiento de las autopistas y puentes pertenecientes al fideicomiso.

De lo anterior, se puede apreciar, que el Gobierno Federal, dejó la construcción de nuevas carreteras totalmente a la iniciativa privada, ya que el organismo antes encargado de dicha actividad (CAPUFE), ahora solamente orienta sus acciones a la administración, conservación y reconstrucción de carreteras libres o caminos alimentadores, sin participar en la red federal.

Para 2005, existen 22 proyectos en carreteras y transporte ferroviario que representan una inversión de 2,214 millones de dólares, de los cuales 728.0 corresponden a aportaciones de la iniciativa privada y 1,486.0 de el Fondo de Inversión en Infraestructura.³⁴

La concurrencia de recursos privados para el desarrollo de proyectos de carácter público se ha incrementado considerablemente desde 1989, año en que se permitió el acceso de recursos privados en este sector, alcanzando durante 2005 un total de 33 por ciento de la inversión destinada al desarrollo de carreteras y transporte ferroviario.

Es importante destacar, que en el desarrollo de este apartado no se abordó el esquema de financiamiento denominado Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS),³⁵ establecido durante la Administración del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), dado que dicho esquema esta enfocado básicamente al desarrollo de infraestructura pública en el sector energético y de aguas.

Por lo antes descrito, se puede observar que la aplicación de estos esquemas alternativos de financiamiento han impulsado la participación de la iniciativa privada en actividades consideradas exclusivas de la Administración Pública, fomentando en gran medida el desarrollo de la red federal de carreteras, pero ante la falta de visión, previsión y experiencia, en su primer intento, estos esquemas de financiamiento resultaron en un alto costo financiero para el Gobierno Federal.

³⁴ García Medina, Ulises. *Proyectos de participación público privada en México*. Diálogo Público sobre la Ley de Concesiones. Guatemala, Guatemala. Junio de 2005. http://www.segeplan.gob.gt/concesiones-/docs/-3_4_0605/Anexo1.pdf.

³⁵ Definidos como proyectos de inversión desarrollados por particulares en los que las entidades públicas adquieren los activos productivos construidos a su satisfacción y el impacto presupuestario se difiere en los subsecuentes ejercicios fiscales.

A partir de entonces, y aún con las cargas financieras para el Gobierno Federal por el rescate carretero –se estima que el adeudo ha alcanzado los 165 mil millones de pesos-,³⁶ el esquema de concesiones fue rediseñado para evitar que se repitiera la situación que se presentó durante la crisis de 1994 y 1995, con mecanismos más estrictos financiera y normativamente, además de que el Gobierno se reservó desde entonces ciertas consideraciones, a fin de garantizar la estabilidad de los proyectos y se reservó el otorgamiento de cualquier concesión a la iniciativa privada.

Tomando en consideración lo antes descrito, y como ya fué mencionado, dichos esquemas alternativos de financiamiento estuvieron enfocados hacia el desarrollo de proyectos de infraestructura para la construcción de autopistas de cuota.

A partir de 2003, con la publicación en marzo del Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios,³⁷ el Gobierno Federal ha buscado implementar un nuevo esquema de financiamiento que le permita mejorar y en su caso desarrollar la red carretera libre de peaje o cuota, mismo que será explicado en los siguientes apartados.

³⁶ Cámara de Diputados. *Op.cit.*

³⁷ Diario Oficial de la Federación, 26/03/03.

Evolución de la Red Carretera Federal 1980-2005 (Kilómetros)

Año	Longitud total por tipo de camino ^v										Por estado superficial ^v				Por carriles ^{v/vr}				Red de autopistas de CAPUFE ^v			
	Troncal federal					Alimentadora o establez ^v					Brechas mejoradas ^v	Revestimiento ^v	Terracerías y brechas mejoradas ¹	Dos carriles	Cuatro o más carriles	Total	Dos carriles	Cuatro o más carriles	Total	Dos carriles	Cuatro o más carriles	
	Total	Quota ^v	Libre	Alimentadora o establez ^v	Caminos rurales ^v	Alimentadora o establez ^v	Caminos rurales ^v	Brechas mejoradas ^v	Pavimentado	Revestimiento ^v												Terracerías y brechas mejoradas ¹
1980	212 626	43 453	332	42 521	52 436	83 263	33 409	66 320	87 562	58 144	65 295	1 000	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
1985	224 225	45 282	323	44 359	56 295	91 250	31 338	73 327	115 384	34 314	70 581	2 452	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.		
1986	230 391		333	44 722	58 429	34 421	31 336															
1987	233 339		333	45 204	59 622	34 728	32 846															
1988	235 033		1 106	45 664	60 020	35 123	32 846															
1989	236 037		1 231	45 705	60 488	35 513	33 120															
1990	239 235	47 504	1 761	45 743	61 108	37 503	33 120	83 925	118 472	36 838	75 395	5 522	361	817	10 670							
1991	241 962	48 485	2 662	45 823	61 108	39 249	33 120	85 931	119 610	36 421	76 734	6 702	321	342	10 670							
1992	243 856	49 278	3 470	45 808	61 736	39 722	33 120	87 433	120 245	36 178	77 331	7 607	321	342	11 060							
1993	245 183	49 954	4 668	45 286	61 938	100 111	33 120	88 371	120 666	36 146	77 321	7 955	321	342	11 060							
1994	304 592	46 643	6 234	40 349	56 062	151 351	50 536	33 868	150 437	60 287	81 019	8 263	537	363	10 756							
1995	306 404	46 959	6 308	40 851	56 901	151 942	50 602	35 916	150 100	60 388	82 605	8 449	508	368	10 861							
1996	310 591	47 370	6 356	41 014	59 258	153 531	50 432	36 717	151 664	60 210	84 684	8 312	725	368	10 861							
1997	313 604	47 805	6 384	41 411	60 384	153 584	51 231	102 250	148 336	63 018	87 364	9 295	725	368	10 781							
1998	319 792	48 041	6 388	41 653	61 872	157 463	52 416	104 023	151 541	64 228	88 243	9 434	393	368	10 642							
1999	329 533	48 195	6 430	41 765	62 344	166 002	52 392	108 087	145 907	75 539	89 250	10 056	393	368	18 303							
2000	333 912	48 464	6 538	41 866	64 706	160 185	60 557	108 488	145 279	80 145	91 585	10 213	851	368	22 036							
2001	340 457	48 404	6 759	41 645	65 553	161 764	64 736	110 910	147 474	86 073	93 841	10 348	918	368	25 730							
2002	337 168	48 524	6 987	41 537	66 586	153 294	68 764	115 125	148 586	75 457	95 433	10 140	1 002	368	25 730							
2003	349 037	48 433	6 979	41 454	74 139	159 545	66 320	117 023	151 433	80 581	98 748	10 578	1 250	368	25 730							
2004 ^v	352 072	48 575	7 423	41 152	75 217	172 296	55 984	121 037	152 088	78 647	99 952	10 970	1 097	368	21 922							
2005 ^v	352 357	48 797	7 575	41 222	75 217	172 359	55 984	121 553	152 157	78 647	100 157	10 981	1 063	368	20 937							

¹ A partir de 1994 las cifras no son comparables con años anteriores, debido al cambio de metodología en la captación de la información, cargo de la dependencia. Hasta 1993 se consignaron cifras proporcionadas por las unidades centrales de la SCT, y de 2004 en adelante por el Fideicomiso de Apoyo al Recorte de Autopistas Concesionadas (FARAC). La disminución observada en 2004, se debe a que el camino directo Arriaga-Huixtla pasó a formar parte de la red libre de peaje. Para 2005, la disminución observada obedece a que se desincorporaron las autopistas Tepic-San Blas, Escuinapa-Rosario y Rosario-Villa Unión.

² Sólo incluye carreteras troncales federales y alimentadoras estatales, y excluye caminos rurales.

³ Se refiere a la red administrada por Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos (CAPUFE), la cual está integrada por la red propia, la operada por contrato y la correspondiente al Fideicomiso de Apoyo al Recorte de Autopistas Concesionadas (FARAC). La disminución observada en 2004, se debe a que el camino directo Arriaga-Huixtla pasó a formar parte de la red libre de peaje. Para 2005, la disminución observada obedece a que se desincorporaron las autopistas Tepic-San Blas, Escuinapa-Rosario y Rosario-Villa Unión.

⁴ Incluye los datos de la red a cargo de CAPUFE, de Autopistas Concesionadas y Estatales de Cueta.

⁵ En 2002 la longitud de la red de caminos rurales, y terracerías y brechas mejoradas registra una disminución, debido a que el estado de Sonora revisó y actualizó sus cifras, eliminando una duplicidad que existía en la longitud de la red rural.

⁶ Se realizó en todos los caminos rurales, en caminos alimentadores estatales y en la red troncal.

n.d. No disponible.

p/ Cifras preliminares.

e/ Cifras estimadas.

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

3. Proyectos para la Prestación de Servicios.

En el desarrollo de este apartado, se pretende describir el esquema de financiamiento denominado “**Proyectos para la Prestación de Servicios**”, implementado por el Gobierno Federal durante la presente administración (2000-2006), en una asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos.

Como se mencionó en apartados anteriores, una forma de asociación pública-privada, es el establecimiento de compromisos a través de contratos entre el sector público y el sector privado, a fin de unir recursos y esfuerzos para un mejor desarrollo de infraestructura o para la prestación de servicios públicos.

3.1. Proyectos para la Prestación de Servicios. Concepto y características.

El esquema de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México es equivalente al *Private Finance Initiative* (PFI) creado y conceptualizado en el Reino Unido desde 1992 (el cual será explicado en posteriores apartados).¹

Los PPS, consisten en la celebración de un contrato de largo plazo, con un inversionista proveedor, para efectos de que éste desarrolle infraestructura o proporcione ciertos servicios a una Dependencia o Entidad de la Administración Pública, para que ésta a su vez proporcione servicios públicos a la población.

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Proyectos de participación pública y privada en México*, Septiembre 2005.

De esta manera, el inversionista privado es quien financia, construye y opera la infraestructura con la cual proveerá los servicios para los cuales fue contratado por parte del sector público.

Los servicios provistos bajo el contrato de concesión celebrado entre el sector público y el privado deben permitir a las dependencias o entidades dar un mejor cumplimiento a las funciones y servicios encomendados y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.²

A diferencia de una concesión tradicional, en la que los particulares asumían la responsabilidad total para explotar, desarrollar y administrar el proyecto de inversión a desarrollar, en los PPS la responsabilidad de los servicios públicos siempre queda a cargo del Gobierno Federal o la Entidad Pública contratante.

En la implementación de un Proyecto para Prestación de Servicios mediante la celebración de un contrato de concesión de largo plazo, el Gobierno transfiere al sector privado aquellos riesgos que mejor pueda controlar, como serían los de iniciación y desarrollo de la obra en el tiempo establecido, y conserva aquellos que el inversionista no está en capacidad de asumir, como serían los de demanda o normativos.³

A continuación, se describen algunos de los factores de riesgo que podrían presentarse durante el desarrollo de un Proyecto de Prestación de Servicios:

² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. *Proyectos para la Prestación de Servicios*. <http://www.pps.sse.gob.mx/html>.

³ PPP & PPS: Esquemas de Financiamiento Alternativos para el Desarrollo. La Perspectiva de un Banco Comercial Especializado en Financiamiento de Infraestructura Primer Simposio Internacional sobre Evaluación y Planeación de la Inversión Pública. Ciudad de México. 29/09/05. <http://portal.sre.gob.mx/-ppp/pdf/panelvdexia.pdf>.

Factores de Riesgo en el desarrollo de un PPS

Sector Público		Sector Privado	
<ul style="list-style-type: none"> • Planeación • Demanda • Normatividad 	<ul style="list-style-type: none"> Definir correctamente las necesidades y la solución Estimar correctamente la demanda por el servicio. Cambios en la legislación que aumenten el costo del servicio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño • Construcción • Valor residual • Financiamiento • Desempeño • Tecnológico • Operación 	<ul style="list-style-type: none"> Que la solución elegida cubra los requerimientos del servicio contratado. Retrasos en la construcción o costos subestimados. Cambios en el valor de los activos al final de los contratos. Cambios en el costo del financiamiento. Riesgo de no cumplir con el desempeño acordado. Cambios en la tecnología que impliquen costosas inversiones. Costos operativos más altos que los estimados.
<ul style="list-style-type: none"> • Fuente.- Presentación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <i>Proyectos de participación pública y privada en México</i>. Septiembre 2005. 			

De esta forma, los gobiernos logran uno de sus objetivos en el desarrollo de infraestructura pública al establecer este esquema de financiamiento, ya que diversos factores de riesgo que dificultaban el desarrollo de infraestructura pública, ahora son transferidos al sector privado, quien al contar con los recursos y la experiencia necesaria, tendrían la capacidad de poder solventarlos.

Otra particularidad de los Proyectos de Prestación de Servicios es que el pago al inversionista proveedor está sujeto al desempeño en la prestación del servicio, de modo que es posible establecer premios y penalizaciones que incentivan a dicho proveedor a mantener una mayor calidad en las instalaciones con las que se prestan los servicios.

Así mismo, es importante señalar que para que un proyecto desarrollado bajo el esquema de Proyecto para la Prestación de Servicios sea viable de realizarse, debe contar con las siguientes características:

- Ser técnicamente sólido, económicamente justificado, y políticamente atractivo;
- Beneficiarse de un marco legal claro y estable;
- Contar con dos partes sólidas y comprometidas:
- Un socio público (Autoridad Concedente) solvente; y
- Un socio privado (Concesionario) experimentado;
- Ser respaldado por un contrato preciso y conforme con las prácticas del mercado;
- Asignar el riesgo de demanda tomando en cuenta la estructura de la demanda;
- Contar con una estructura financiera que respalde los factores de riesgo de tasa de interés y cambiario.⁴

Por lo antes señalado, puede observarse que la aplicación de este esquema de financiamiento brinda al sector público la oportunidad de hacer un uso eficiente de los recursos públicos, que le permitan cubrir las demandas de servicios públicos suficientes y de calidad.

Los Proyectos para la Prestación de Servicios están orientados a incrementar la infraestructura social con apoyo del sector privado a través del diseño, construcción, financiamiento y operación del proyecto por el sector privado.⁵

⁴ PPP & PPS: Esquemas de Financiamiento Alternativos para el Desarrollo. *Op. cit.*

⁵ Ibáñez Cortina, Francisco. *Proyectos para la Prestación de Servicios en México*. Infraestructura carretera. Agosto 2005. Princewaterhousecoopers. http://www.uac.sct.gob.mx/-fileadmin/espanol/seminariocct/resultados/sesion_4/S4_FI.pdf.

Las reglas para la realización de PPS⁶ establecen la necesidad de hacer un análisis costo-beneficio en el que se justifique la conveniencia económica para la entidad contratante de desarrollar el proyecto bajo este esquema.

Por lo tanto, para que el inversionista proveedor pueda acceder a la concesión por parte del Gobierno a través de este esquema de financiamiento debe elaborar dicho análisis, en el que demuestre que el proyecto a desarrollar es factible de aplicación y propicia la generación de ahorro de recursos públicos en comparación a una inversión pública tradicional.

Ahora bien, para la evaluación y desarrollo del análisis costo-beneficio, necesarios para el desarrollo de un Proyecto para la Prestación de Servicios, se deben identificar los servicios que se compromete a proporcionar el inversionista privado en forma detallada, elaborar el proyecto que se va a desarrollar, y establecer una clara asignación de riesgos.

Es importante señalar, que los Proyectos para la Prestación de Servicios, tienen una amplia gama de sectores en los que podrían realizarse, ya que uno de sus objetivos principales es el de proporcionar servicios públicos, por lo que dichos PPS pueden ser implementados en los sectores de salud, educación y comunicaciones, entre otros.

Lo que podrá observarse en el punto **3.3.** donde se describe la experiencia que se tiene con este esquema de financiamiento en otros países, de los cuales se retoma para su aplicación en México.

⁶ Reglas para la realización de los Proyectos para Prestación de Servicios. D.O.F. 09/04/04.

3.2. Desarrollo de los Proyectos para la Prestación de Servicios

A continuación se describen algunos aspectos que se deben considerar para determinar la viabilidad financiera y operativa de un Proyecto para la Prestación de Servicios.

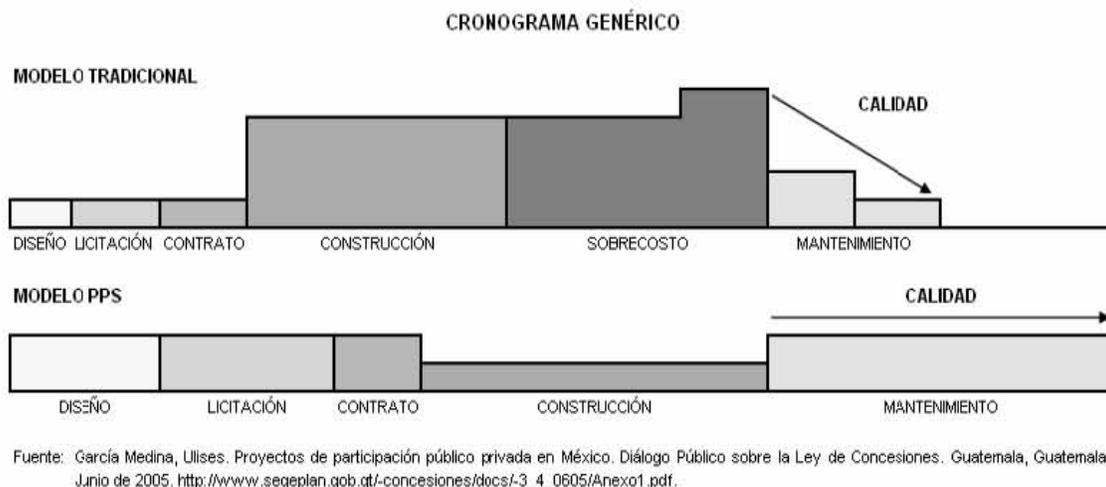
Como ya se mencionó, la finalidad esencial de los PPS es elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos a través del uso eficiente de los recursos públicos y privados, a través de la contratación, por parte de las dependencias y/o entidades gubernamentales, de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor.

Para determinar la viabilidad financiera del proyecto, se considera la distribución de riesgos (referido en el punto anterior), la claridad de las condiciones que se establecerán en el contrato a celebrar, la disposición presupuestal por parte del sector público, indicadores de financiamiento y, contratación de asesores especializados.

En lo que se refiere a la capacidad operativa del proyecto, se establece un cronograma detallado de actividades, se integran los equipos de trabajo del proyecto, se establecen los compromisos asumidos por parte de la entidad contratante y se definen los procedimientos normativos bajo los cuales será regido el proyecto a desarrollar.

De lo anterior, es importante destacar que de acuerdo a la experiencia en la implementación de este esquema de financiamiento en otros países, por el nivel de detalle de los contratos a celebrar por parte del sector público y el sector privado, el tiempo estimado para preparar y negociar un proyecto es alrededor de 18 meses.⁷

⁷ García Medina, Ulises. *Op .cit.*



Así mismo, se deben definir indicadores de desempeño, metodologías para su medición y el mecanismo de pago, así como incluir un mecanismo de solución de controversias.⁸

La realización de los Proyectos para la Prestación de Servicios puede resultar aún más compleja que un proyecto de inversión tradicional, ya que, como se mencionó, el procedimiento de contratación puede ser considerablemente más largo. No obstante, una vez que se tiene el contrato con los servicios y riesgos perfectamente definidos, la construcción de los activos y su entrada en operación tienden a ser más rápidas en un PPS que en una inversión tradicional, conforme al cuadro anterior.

De lo anterior, se desprende que en el desarrollo de los proyectos bajo el esquema de PPS, la calidad del servicio y el mantenimiento óptimo de los activos se mantiene durante el tiempo que sea contratado dicho servicio, diferenciándose de la evolución que tienen los esquemas tradicionales.

⁸ Ibáñez Cortina, Francisco. *Proyectos para la Prestación de Servicios en México. Op. cit.*

Por otra parte, se debe considerar también que los PPS no necesariamente son eficientes para todos los proyectos, el costo de los asesores es relativamente elevado, y el esquema implica un cambio radical en la forma de contratación del sector público.

Independientemente del sector donde sean desarrollados, los servicios que se contraten bajo este esquema, deben servir de apoyo al gobierno para dar un mejor cumplimiento de las funciones y servicios que tienen encomendados.

Lo cual podrá apreciarse en el apartado siguiente, en donde, se podrá observar la evolución que han tenido los proyectos de inversión desarrollados bajo este esquema de financiamiento.

3.3. Modelos en otros países.

Si bien muchos países europeos han mostrado interés en el desarrollo de las Public Private Partnerships (PPP), como también se le denomina al desarrollo de proyectos de inversión en asociaciones público-privada, la experiencia en la contratación de bienes y de servicios a través de este esquema todavía es limitada.

El Reino Unido destaca por contar con la mayor experiencia en este tipo de proyectos; en particular, este esquema se ha aplicado en los siguientes sectores: aeropuertos, defensa, vivienda social, salud y hospitales, prisiones, trenes ligeros, carreteras, escuelas y oficinas públicas.⁹

⁹ Ibáñez Cortina, Francisco. *Infraestructura exitosa. Op. cit.*

Como es señalado en las diversas presentaciones que ha realizado el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre los Proyectos para la Prestación de Servicios y su implementación en México, se toma principalmente como referencia la experiencia que ha tenido el Reino Unido.

Como ya se mencionó anteriormente, en el Reino Unido desde 1992 se han desarrollado más de 500 proyectos *Private Finance Initiative*, con un valor consolidado de más de US\$ 40,000 millones.¹⁰

Se puede establecer que dicho mecanismo de financiamiento ha presentado resultados favorables para la Administración Pública Británica, ya que bajo este esquema de financiamiento se observó que el 22 por ciento de los proyectos presentaron sobrecostos, 24 por ciento se retrasó en su realización, contra 73 y 70 por ciento, bajo esquemas tradicionales, respectivamente, según la evaluación realizada en 2003 por la Oficina de Auditoría Nacional Británica.

	Esquema PFI	Experiencia Pre-PFI
Proyectos con sobrecostos	22% ^{1/}	73%
Proyectos retrasados	24%	70%
Proyectos retrasados por más de un mes	8%	NA

^{1/} La totalidad de los sobrecostos fueron ocasionados por cambios en el alcance del proyecto
Fuente: OGC Deliberly: The Partnership Approach

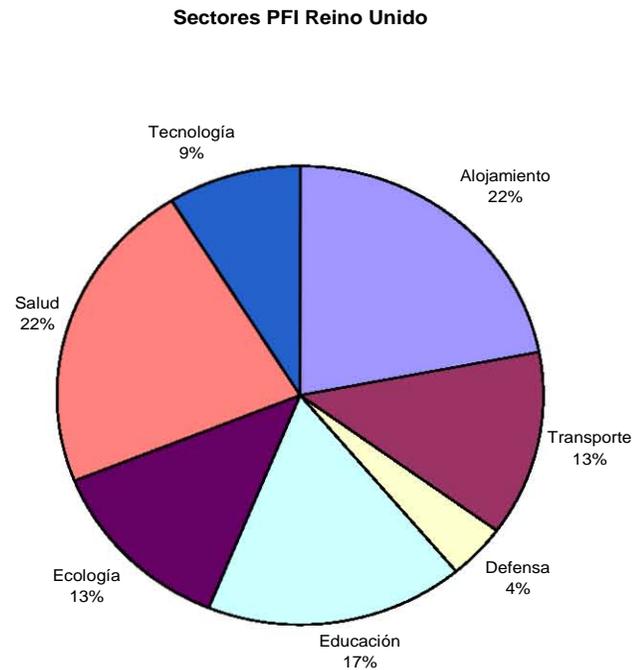
Así mismo, el informe del Tesoro Británico indica que el ahorro promedio generado por el desarrollo de proyectos de inversión bajo este esquema de

¹⁰ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Subsecretaría de Egresos. *Op. cit.*

financiamiento, comparado con el sistema tradicional de contratación es de 17 por ciento.¹¹

Conforme a los datos reportados en la evaluación antes señalada, se puede definir que las asociaciones público-privadas para el desarrollo de proyectos de infraestructura y prestación de servicios públicos, es una opción viable para que el Gobierno Federal Mexicano pueda cubrir la demanda en infraestructura y servicios públicos, y solventar así, la escasez de recursos públicos.

Siguiendo con esta evaluación se identificó que del universo de los sectores en los que se han desarrollado proyectos de inversión bajo este esquema, el sector de transportes representa un importante porcentaje al alcanzar un 13 por ciento.



¹¹ PPP & PPS: Esquemas de Financiamiento Alternativos para el Desarrollo. *Op. cit.*

En países como España y Francia, por ejemplo, se ha aplicado este esquema de forma exitosa en hospitales, oficinas públicas, carreteras, trenes ligeros, aeropuertos, puertos, prisiones, ferrocarriles y, en menor medida, en escuelas y oficinas y alojamiento para la defensa.¹²

Otros países en los que se ha implementado este esquema son Canadá y Chile. En el primero se han realizado proyectos de asociación público-privada en carreteras, hospitales, alojamiento a servidores públicos y a estudiantes universitarios, trenes ligeros y prisiones. En Chile se han llevado a cabo proyectos de carreteras, puertos, aeropuertos y prisiones.

Por su parte, en Brasil, antes del establecimiento de este esquema de financiamiento en asociaciones público-privadas, se está desarrollando el marco regulatorio correspondiente.¹³

Por lo anteriormente descrito, puede observarse que los Proyectos para la Prestación de Servicios presentan una gama amplia de modalidades para estructurar proyectos de infraestructura y servicios con el fin de optimizar la relación calidad del servicio con el costo total; y superar las restricciones de endeudamiento que enfrenta el sector público.

Asimismo, y tomando en cuenta que la evolución de dicho esquema de financiamiento es reciente, (salvo el caso del Reino Unido), los resultados obtenidos hasta ahora, han demostrado, que son una opción que facilita a los gobiernos el desarrollo de actividades públicas (servicios de salud, comunicaciones, transportes, entre otras).

¹² Francisco Ibáñez Cortina, *Infraestructura exitosa. Op. cit.*

¹³ *Idem.*

Otro factor importante a considerar en la implementación de los esquemas de inversión bajo la modalidad de Proyectos para la Prestación de Servicios para el desarrollo de infraestructura pública y prestación de servicios, y considerando la experiencia de otros países, se puede determinar que éstos representan diversas ventajas y beneficios para la Administración Pública Federal sobre los esquemas tradicionales de financiamiento.

Entre los beneficios que se busca alcanzar con los Proyectos para la Prestación de Servicios destacan:

- Mejorar y mantener la calidad de los servicios públicos por tiempos prolongados.
- Diferir en el tiempo los pagos a realizar para contar con los servicios de infraestructura de que se trate.
- Contribuir a un uso más eficiente de los recursos públicos debido a que el PPS debe mostrar, a través de un análisis costo-beneficio, que la utilización del esquema genere un ahorro de recursos con relación a un proyecto de inversión pública tradicional.
- Reducir el déficit en infraestructura física.
- Impulsar el desarrollo económico en la zona.
- Incrementar el empleo.
- Incrementar el número de proyectos construidos.
- Enfocar los recursos públicos hacia otras necesidades sociales.
- Liberar cupo de endeudamiento del gobierno.
- Optimizar la razón “calidad/costo” de la prestación de los servicios públicos y,¹⁴
- Aprovechar las habilidades del sector público y privado para la prestación de los servicios.

¹⁴ PPP & PPS: Esquemas de Financiamiento Alternativos para el Desarrollo. *Op. cit.*

Por lo antes mencionado, puede considerarse que el Gobierno Federal debe seguir fomentando su implementación, y de ser posible, ir reemplazando gradualmente el esquema tradicional, conforme se aprecien las ventajas en su aplicación.

Situación que podremos observar en el siguiente apartado, en el cual podrá apreciarse el desarrollo que han tenido los Proyectos para la Prestación de Servicios en México.

4. Proyectos para la Prestación de Servicios en México.

En el presente apartado se describirá el marco legal de los Proyectos para la Prestación de Servicios en México, a fin de analizar la situación normativa bajo la cual se rige su implementación; la situación que actualmente presentan los diversos proyectos que tiene contemplados el Gobierno Federal para llevar a cabo; así como el desarrollo que han tenido los proyectos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

4.1. Marco Jurídico.

En el marco legal, la realización de Proyectos para la Prestación de Servicios en asociaciones público-privada, comienza a definirse en marzo de 2003 con la publicación del “Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios”,¹ el cual es modificado en abril de 2004.²

Es en estas mismas reglas que podemos encontrar una definición de los Proyectos para la Prestación de Servicios, que en su numeral 2 señala como las acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba un conjunto de servicios por parte de un inversionista proveedor, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o provean.

Así mismo, las reglas antes referidas definen el procedimiento que deberán seguir las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal para el establecimiento de contratos de servicios a largo plazo con el sector privado, bajo este esquema de financiamiento.

¹ Diario Oficial de la Federación. 26/03/2003.

² Diario Oficial de la Federación. 09/04/2004.

Dado que la celebración de un contrato de largo plazo bajo el esquema de PPS se realiza a través del establecimiento de un contrato de servicios, los Proyectos para la Prestación de Servicios se encuentran regulados básicamente por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la cual ha sido hasta la fecha junto con la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el marco normativo básico que da sustento a la celebración de dichos contratos.

En general, las disposiciones normativas que regulan la celebración de contratos bajo el esquema de Proyectos para la Prestación de Servicios son las siguientes:³

- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
- Reglas para la realización de los Proyectos para Prestación de Servicios.
- Lineamientos y metodologías complementarias emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Es importante señalar, que dado que los PPS están enfocados a la contratación de servicios por parte de un particular, para que éste a su vez proporcione un servicio público, en el cual, el particular podría llevarse a cabo el desarrollo de obra pública, no es ámbito de aplicación la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos. *Op. cit.*

Como se puede observar, adicionalmente a las Leyes que regulan la contratación de servicios por parte de la Administración pública, para los Proyectos para la Prestación de Servicios, se han establecido reglas y lineamientos específicos, para determinar el detalle y condiciones que se deberán de cumplir para la realización de los mismos, caso contrario con Brasil, en donde, como ya fue señalado, se está definiendo un marco legal a nivel de Ley que de sustento a la celebración de contratos por parte de entidades públicas con particulares bajo este esquema de financiamiento.⁴

Por lo anterior, se destaca que el desarrollo de los PPS, a través de la celebración de un contrato entre la entidad pública y un particular, únicamente se encuentran regulados normativamente por dos disposiciones con carácter de Ley.

Aún tomando en consideración la experiencia en otros países, las Entidades responsables de la aprobación e implementación de los PPS deben actuar con extrema precaución y responsabilidad, a fin de evitar las consecuencias que se presentaron durante el primer programa de concesionamiento de autopistas.

En estas condiciones, el Gobierno Federal ha impulsado el desarrollo de este esquema de financiamiento, abarcando hasta el momento tres sectores, los cuales serán detallados en el siguiente apartado.

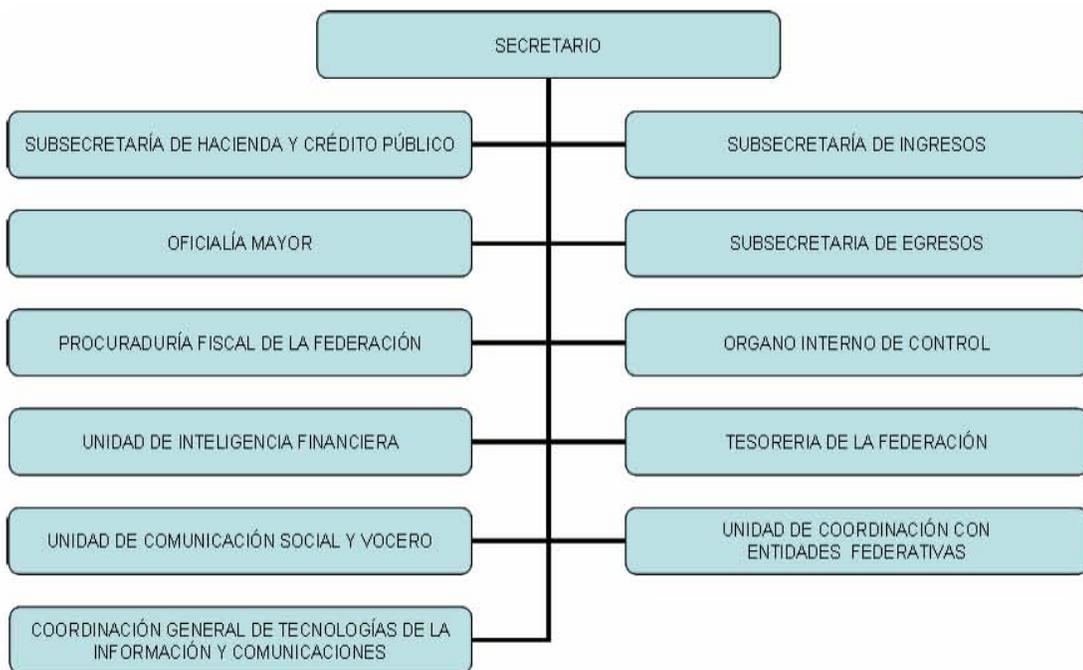
4.2. Situación Actual.

A fin de abordar el presente apartado donde se detallará la situación que guardan los Proyectos para la Prestación de Servicios, considero importante detallar el interés personal sobre este tema.

⁴ Véase Anexo I.

A partir de 1997, comienza mi experiencia laboral, en el área de Programación y Presupuesto en la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

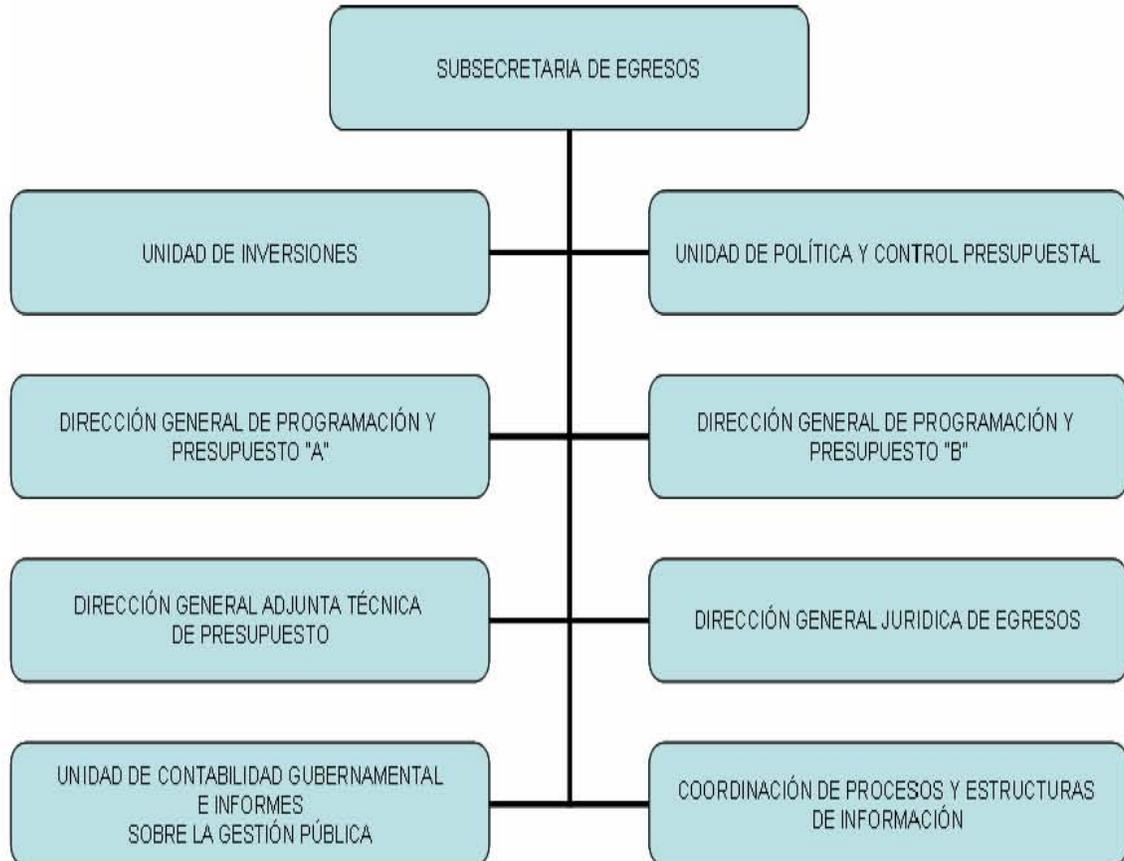
Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público⁵



Tiempo en el cual, he tenido la oportunidad de participar en las áreas de programación y presupuesto de los Sectores de Trabajo, Turismo, Hacienda y, a partir de 2005 en Comunicaciones y Transportes, todas pertenecientes a la Dirección General de Programación y Presupuesto “B” de la Subsecretaría de Hacienda.

⁵ Página electrónica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://www.shcp.sse.gob.mx/aplicaciones/organigrama/pdf/1.pdf>.

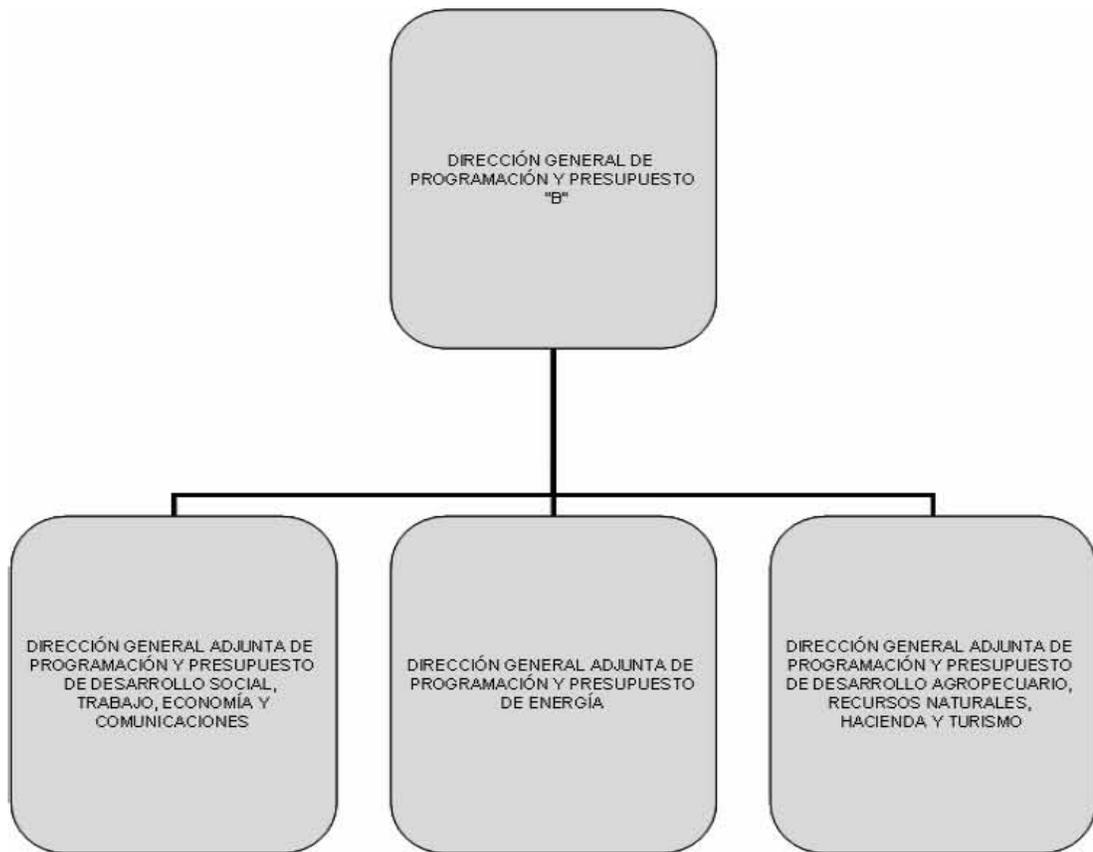
Organigrama de la Subsecretaría de Egresos⁶



Es precisamente en el Sector de Comunicaciones y Transportes en donde tengo la oportunidad de conocer los procedimientos presupuestales para llevar a cabo el análisis presupuestario y en coordinación con las Unidades de Política y Control Presupuestario y de Inversiones, se determinará la procedencia para la autorización de los Proyectos para Prestación de Servicios.

⁶ Página electrónica de la Subsecretaría de Egresos. <http://www.shcp.sse.gob.mx/aplicacionse-organigrama/pdf/1.pdf>.

Organigrama de la Dirección General de Programación y Presupuesto "B"⁷



Por lo anterior, la disponibilidad del acceso a las fuentes de información sobre los Proyectos para Prestación de Servicios.

El estudio de cuatro proyectos pilotos bajo el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) inicia en el 2004, de estos proyectos, dos correspondían a tramos carreteros –Querétaro-Irapuato e Irapuato-La Piedad-, bajo la modalidad de peaje sombra, (entendido como las cuotas que pagaría el Gobierno Federal al inversionista concesionario, considerando el número de

⁷ Conforme al Artículo 65-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Manual de Organización específico de la DGPyP "B" de la SHCP. 2003.

vehículos por kilómetro que utilicen determinada sección de la carretera), una universidad -Universidad Politécnica de San Luís Potosí- y un hospital - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío y Unidad de Apoyo-.⁸

De estos proyectos, el correspondiente al tramo carretero de Irapuato-La Piedad, inició su proceso de licitación para la contratación del inversionista proveedor en diciembre de 2004, y ya para septiembre de 2005 se había otorgado la concesión del proyecto, mientras que los tres restantes se encontraban pendientes de autorización por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para estas mismas fechas, -septiembre de 2005- el Gobierno Federal había identificado 24 proyectos potenciales para ser desarrollados bajo el esquema de Proyectos para la Prestación de Servicios, con una inversión estimada de 24 mil millones de pesos.⁹

Para 2006 el Gobierno Federal ha programado para ser desarrollados bajo el esquema de PPS 8 hospitales, 5 universidades, y 12 carreteras, con una inversión estimada de 17.0 mil millones de pesos.¹⁰

Cabría señalar que a nivel estatal, se encuentran en desarrollo diversos proyectos bajo este esquema, como sería el caso de Michoacán, en donde se está contemplando desarrollar un proyecto de transporte urbano bajo el esquema PPS y en Coahuila, Chihuahua y Culiacán, se están elaborando proyectos para el sector de agua potable.¹¹

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos. *Op. cit.*

⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Proyectos de participación pública y privada en México*. Septiembre 2005.

¹⁰ García Medina, Ulises. *Op. cit.*

¹¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos. *Op. cit.*

Como puede observarse, los Proyectos para la Prestación de Servicios están enfocados al desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos, con lo cual, el Gobierno Federal pretende cubrir las demandas de éstos, mediante la celebración de contratos con inversionistas privados.

Como fue señalado, están programados para ser desarrollados bajo este esquema la construcción de hospitales, universidades y carreteras, que apoyarían a los ya existentes y que no son suficientes para cubrir la demanda de estos servicios.

Así mismo, de concretarse el desarrollo de estos proyectos, el Gobierno Federal estaría en condiciones de realizar los pagos diferidos por la prestación de los servicios, con lo que tendría la posibilidad de reorientar los recursos públicos hacia otras actividades de carácter prioritario.

La gama de sectores en los que se han implementado los PPS, aún es limitada, -aclarando como ya fue señalado, que en el desarrollo de las negociaciones para su realización se requiere de un tiempo aproximado de 18 meses-, abarcando hasta el momento los sectores salud, educación y comunicaciones, siendo este último, el sector que ha tenido mayores avances, situación que será expuesta en el siguiente apartado.

4.3. Los PPS en el Sector Comunicaciones y Transportes

A fin de ubicar dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Subsecretaría de Infraestructura como área encargada de realizar los estudios necesarios, así como los trámites correspondientes para llevar a cabo la realización de un Proyecto de Prestación de Servicios, a continuación de presenta la estructura orgánica de la Dependencia.

Como ya se mencionó, es en este Sector donde se ha presentado el mayor número de Proyectos para Prestación de Servicios, razón por la cual, a continuación se presentará brevemente la evolución que han tenido los Proyectos para Prestación de Servicios.

Para finales del 2004, la Secretaría de Comunicaciones y Transporte tenía la proyección para llevar a cabo 12 licitaciones públicas para la celebración de contratos de largo plazo bajo el esquema PPS, para el desarrollo de igual número de tramos carreteros en la red federal libre de peaje.

Para septiembre de 2005 la SCT otorgó la primera concesión de un Proyectos para Prestación de Servicios correspondiente al tramo carretero "Irapuato-La Piedad", a la empresa Ingenieros Civiles Asociados por un periodo de 20 años para llevar a cabo la modernización integral y conservación de la carretera.

Con el otorgamiento de dicha concesión, la iniciativa privada considera una inversión total de 631.0 millones de pesos en el desarrollo de este proyecto, iniciando las obras correspondientes en noviembre de 2005 y culminarán en julio de 2007.¹³

Para diciembre de 2005 aún se encontraba en proceso de autorización ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el proyecto para la modernización de la vía federal libre Querétaro-Irapuato.

Mientras tanto, los 10 proyectos restantes se encuentran en proceso de licitación, entre los que se encuentran las carreteras Mitla-Istmo, Tapachula-Ciudad Hidalgo, Nuevo Necaxa-Ávila Camacho y Río Verde-Ciudad Valles.

¹³ Anexos. Documentos internos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (oficios de autorización para llevar a cabo el PPS del tramo carretero "Irapuato-La Piedad").

Para el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2006, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene una asignación de recursos de 175.0 millones de pesos para los primeros pagos de los proyectos carreteros Querétaro-Irapuato e Irapuato-La Piedad.

Del Proyecto para la Prestación de Servicios correspondiente al tramo carretero autorizado "Irapuato-La Piedad", podemos destacar lo siguiente:

Dicho tramo es parte de la carretera federal libre de peaje Irapuato-Guadalajara, la cual a su vez, forma parte de la red troncal básica, del corredor carretero este-oeste, que une la Región del Bajío en el centro de México, con Guadalajara en el occidente y Querétaro y la ciudad de México hacia el este, la cual es una zona en la que se ha desarrollado durante los últimos años la actividad industrial y económica y por ende, un crecimiento demográfico considerable.

Actualmente este tramo carretero, presenta diversos problemas que hacen que su uso sea limitado, entre los que destacan:

- Alto índice de accidentes,
- Señalamientos insuficientes,
- Bajo nivel de servicio,
- Falta de acotamientos externos,
- Reducción de carriles por sentido, y
- Cruces a nivel no diseñados.

Mediante la concesión de este tramo carretero el Gobierno Federal pretende mejorar básicamente las siguientes condiciones técnicas:

- Construcción de acotamiento exterior en toda la longitud del tramo,
- Paso continuo mediante la construcción de estructuras (puentes y/o pasos a desnivel),
- Separación central,
- Sistema de comunicaciones;
- Iluminación y Paraderos, y
- Señalamientos tipo autopista.

Igualmente se pretende mejorar el aforo vehicular en dicho tramo carretero, agilizar el traslado de personas y productos, garantizar la seguridad de los usuarios y por consiguiente fomentar el desarrollo económico y social de la zona.

En la celebración del contrato para el desarrollo de este proyecto, se establecieron las obligaciones del inversionista proveedor para la prestación del servicio de capacidad carretera de conformidad con los requerimientos fijados por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual a su vez, tiene la obligación de velar por los intereses de las personas y fomentar la actividad económica, en este caso de la zona geográfica donde se localiza el proyecto a desarrollar

Como ya fue señalado, una vez que el concesionario preste efectivamente los servicios que fueron contratados, éste será remunerado por los servicios de capacidad carretera efectivamente prestados, es decir, que la SCT pagará en función del servicio que reciba, de conformidad con los requerimientos establecidos previamente en el contrato celebrado.

De acuerdo a los estudios elaborados para analizar la factibilidad del proyecto, el desarrollo de este proyecto de inversión bajo el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios presenta diferencias significativas si hubiese sido desarrollado bajo un esquema tradicional de financiamiento.

Para ser más específicos sobre lo antes señalado, a continuación, se presenta el siguiente cuadro comparativo entre los dos esquemas de financiamiento:

	Esquema Actual de Autopistas de Cuota	Esquema PPS
Fuente de Ingresos del Concesionario	Usuario de la Autopista	SCT
Apoyos Gubernamentales	Aportación Inicial y Aportación Subordinada	No
Riesgo de Volumen de Usuarios	Transferido totalmente	Transferido parcialmente
Proyecto	Se entrega Proyecto Ejecutivo	Se entrega Proyecto Conceptual y Requerimientos
Requerimientos de Capital del Concesionario	Mínimo Establecido	Libre

Así mismo, a diferencia de algunos esquemas tradicionales de financiamiento, en los que el particular desarrollaba infraestructura pública (a petición de una Entidad Pública) para luego ceder totalmente el control de la misma, en el desarrollo de estos PPS se consideran dos etapas principales en su desarrollo, una que sería la modernización de la carretera existente y la otra su posterior operación, mantenimiento y conservación, durante el tiempo establecido en el contrato respectivo.

En la implementación de este Proyecto para Prestación de Servicios, se establece que el mecanismo de pago acordado favorecerá tanto al sector público como al privado, y por consiguiente representará ventajas significativas para los usuarios finales del servicio:

Durante la operación normal de la Carretera Proyecto el Pago Integrado considera tres componentes principales:

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{Pago} \\ \text{integrado} \\ \hline \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{Pago} \\ \text{por} \\ \text{disponibilidad} \\ \hline \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{Pago} \\ \text{Por} \\ \text{Uso} \\ \hline \end{array} - \begin{array}{|c|} \hline \text{Deducciones} \\ \text{por no} \\ \text{disponibilidad} \\ \hline \end{array}$$

Con este esquema de pago, se aprecian las siguientes ventajas:

- La disponibilidad es controlable por el Concesionario
- Los flujos de ingresos y gastos pueden ser modelados con certidumbre
- Los bancos perciben estos mecanismos con bajo riesgo, por lo que son altamente financiables
- El componente de Pago por Uso (tarifa sombra) transfiere solo una parte del riesgo de volumen.

En suma, los principales objetivos a alcanzar por parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) con el desarrollo de proyectos carreteros a través de Proyectos para Prestación de Servicios, serían:

- Adelantar el desarrollo de infraestructura carretera, principalmente libre de peaje.
- Elevar la calidad del servicio ofrecido a los usuarios.
- Aumentar la eficiencia y productividad de la prestación de servicios públicos.

- Abrir nuevos espacios de participación para la iniciativa privada.
- Lograr una eficiente distribución y administración de riesgos.

Por lo antes señalado, podemos concluir que la implementación de este nuevo esquema de financiamiento por parte del Gobierno Federal para el desarrollo de la red carretera federal libre de peaje, es una opción viable, ya que la misma le permitirá mejorar las condiciones de las carreteras existentes, así como mantener las condiciones óptimas de operación por prolongados periodos de tiempo.

Asimismo, puede considerarse que la conclusión exitosa de la primera licitación para el desarrollo de proyectos de infraestructura carretera en México a través del esquema de PPS confirma que la instrumentación de asociaciones público-privadas en el sector carretero es un complemento importante para el desarrollo del sector y paralelamente, impulsor de otras actividades económicas y sociales del país.

Consideraciones finales.

Como se pudo observar, la necesidad de contar con infraestructura carretera a nivel nacional, que fomentará el desarrollo de las capacidades económicas y sociales del país, en un marco de restricción presupuestaria, derivado de recurrentes crisis económicas y recortes al gasto público, impulsó al Gobierno Federal a buscar fuentes alternativas de recursos que le permitieran satisfacer la creciente demanda de este servicio.

Derivado de que el Gobierno Federal era el único ente que tenía la facultad o cometido para desarrollar infraestructura pública, este veía acotadas sus acciones ante la escasez de recursos públicos, por lo que la infraestructura pública resultaba insuficiente, lo que generaba un estancamiento en el desarrollo económico y social del país.

Ante esta situación, el Gobierno Federal se abocó a implementar esquemas de financiamiento a través de formas alternativas, que atrajeran la atención de los inversionistas privados para fomentar su participación en el desarrollo de la infraestructura pública necesaria, así como para la prestación de servicios públicos.

En el caso concreto del Sector Comunicaciones y Transportes, el Gobierno Federal decidió otorgar a través del acto administrativo de la concesión el derecho a explotar y desarrollar infraestructura carretera a inversionistas particulares, a fin de que éstos participaran en su desarrollo y así, estar en posibilidad de atender la creciente demanda de infraestructura.

Con las concesiones otorgadas a particulares para la construcción de infraestructura carretera en el Sector Comunicaciones y Transportes se

fomentó el desarrollo de diversas zonas económicas del país, facilitando el traslado de personas y productos entre distintas regiones, tanto en actividades económicas o de recreación, además de servicios públicos a zonas o poblaciones asiladas. Asimismo, los particulares tuvieron la oportunidad de desarrollar proyectos de inversión que les garantizara la recuperación de los recursos aportados

Con las medidas adoptadas por el Gobierno Federal, la infraestructura carretera se incrementó en más de un 500 por ciento en lo que se refiere a autopistas de cuota durante el periodo 1989-1994, lo que representó en su momento un gran acierto para las medias aplicadas.

A pesar del éxito que se tuvo en la construcción de autopistas de cuota durante este periodo, dada la importante afluencia de recursos privados, diversos factores influyeron para que este nuevo esquema de financiamiento en lugar de significar para el Gobierno Federal la oportunidad de explotar la participación de inversión privada en actividades públicas, representó al final una carga financiera onerosa para el erario público.

Uno de los factores que influyeron en los resultados de este proceso de concesionamiento, fue la falta de un marco normativo que regulara el concesionamiento a particulares, ya que dicho acto administrativo se llevó a cabo adaptándolo únicamente a la legislación vigente en ese momento.

Situación que puso en desventaja jurídica al Gobierno Federal, ante el oportunismo de los particulares, ya que en el afán de fomentar la participación de inversionistas privados, las concesiones fueron otorgadas con todas las garantías y ventajas para los particulares, quedando la asignación de los riesgos en el desarrollo de estos proyectos a cargo del Gobierno.

Otra situación que afectó el proceso de concesionamiento fue la falta de experiencia tanto del sector público como de los privados, en el desarrollo de infraestructura pública, ya que por un lado se sobreestimaron los costos del proyecto y por el otro, las nuevas autopistas que entraron en operación no fueron autofinanciables, por lo que los inversionistas privados no contaron con los recursos necesarios para cubrir los créditos financieros adquiridos para el desarrollo de los proyectos.

Aunado a esto, otro factor que agudizó aún más la situación de los inversionistas privados, fue la severa crisis económica que se presentó durante 1994 y 1995, situación que en su momento, elevó los costos financieros e intereses de los créditos antes señalados.

Derivado de lo anterior, los inversionistas privados no tuvieron la capacidad financiera para seguir manteniendo la concesión de las carreteras, por lo que la mayoría de éstos declaró la suspensión de pagos y por ende la cancelación anticipada de las concesiones, razón por la cual el Gobierno Federal tuvo que asumir la administración de las mismas, mediante un decreto de rescate carretero. Así mismo, el Gobierno, asumió la responsabilidad de cubrir las indemnizaciones y deudas de los inversionistas.

Dichas medidas representaron una deuda de cerca de 53.0 mil millones de pesos, que para el 2005 se estima ha ascendido a cerca de 165.0 mil millones de pesos.

Dada esta primera experiencia en el otorgamiento de concesiones a particulares, y todavía con una infraestructura carretera insuficiente, el Gobierno Federal ha seguido impulsando la participación de la iniciativa

privada en el desarrollo de estas actividades, estableciendo mecanismos de control más precisos sobre este acto administrativo que le permitan enfrentar situaciones similares a las antes señaladas, mediante una mejor distribución de riesgos y responsabilidades compartidas.

Con el otorgamiento de concesiones bajo un esquema de asociaciones público-privadas, el Gobierno Federal busca fomentar el desarrollo de esta actividad de manera conjunta, retomando la experiencia de cada uno de los participantes en el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios públicos.

Durante la Administración del Presidente Vicente Fox Quesada, el Gobierno Federal ha retomado la experiencia de otros países para fomentar la implementación de un nuevo esquema de financiamiento en asociación con la iniciativa privada, esto para el desarrollo de infraestructura y prestación de servicios en diversos sectores, siendo hasta el momento el sector salud, educación y el de comunicaciones donde se han iniciado los trabajos para su desarrollo.

En lo que se refiere al Sector Comunicaciones y Transportes, hasta el 2002 las concesiones otorgadas por el Gobierno Federal únicamente habían estado enfocadas en la construcción de autopistas de cuota, por lo que ahora, con este nuevo esquema de financiamiento, adicionalmente se busca fomentar la participación de los inversionistas privados en el desarrollo, modernización y mantenimiento de carreteras libres de cuota.

Se ha impulsado la participación de la iniciativa privada a través de los Proyectos para la Prestación de Servicios, a fin de desarrollar, modernizar y dar mantenimiento a infraestructura carretera a través de el establecimiento de

contratos de largo plazo, tiempo en el cual, el Gobierno Federal solo aportará recursos para cubrir las cuotas al inversionista privado una vez que disponga de los servicios o la infraestructura contratada.

En la implementación de los Proyectos para la Prestación de Servicios, el Gobierno Federal, busca mantener una buena calidad ya sea en infraestructura o servicios públicos, pues de lo contrario los pagos a los inversionistas proveedores se verían afectados, mientras que en una inversión pública tradicional muchas veces la construcción no está adecuadamente vinculada a la operación, llegando incluso al extremo de tener una infraestructura recién construida, pero vacía, por carecer de recursos para su entrada en operación.

Ahora bien, el Gobierno Federal al concesionar servicios públicos o desarrollo de infraestructura, debe tomar en cuenta que estos deben ser llevados a cabo en un marco de desarrollo social, regional y económico, que no afecten el equilibrio presupuestal y por lo tanto, que no represente cargas fiscales onerosas para las finanzas públicas.

Aún es muy pronto para hacer una evaluación precisa sobre el desarrollo y desempeño de los Proyectos para la Prestación de Servicios en el Sector Comunicaciones y Transportes, ya que, como fué señalado, hasta el 2005, sólo había sido autorizado un proyecto carretero de 12 posibles, y en otros sectores, se encontraban en proceso de autorización.

Considero importante señalar que, por experiencia propia dentro del ámbito laboral, el hecho de que la celebración de contratos de largo plazo para la realización de Proyectos para la Prestación de Servicios, genera incertidumbre en los funcionarios públicos encargados de autorizar la viabilidad

presupuestaria, esto derivado de la carencia de una Ley Federal que garantice la continuidad de los PPS, así como la asignación presupuestaria durante el tiempo que sea contratado el PPS.

Asimismo, por la facultad constitucional de la Cámara de Diputados para determinar la procedencia o cancelación de asignaciones presupuestarias, lo cual en determinado caso, podría implicar una cancelación o terminación anticipada de los contratos autorizados, lo que representaría erogaciones contingentes para la Administración Pública.

Por otra parte, los mecanismos establecidos para los PPS deben garantizar la participación equitativa del sector privado en el desarrollo de actividades públicas, así como la distribución de riesgos, esto para garantizar la estabilidad económica del Gobierno Federal, para evitar que se vuelva a presentar estado de indefensión ante medidas contingentes.

Derivado de la experiencia que han tenido otros países en el desarrollo de los PPS, las expectativas son muchas, ya que al interior del país la experiencia propia es prácticamente nula, por lo tanto, el Gobierno Federal deberá asegurar las condiciones para que dichos proyectos tengan una evolución favorable.

Para concluir el presente estudio se puede agregar que, es de suma importancia señalar que los Proyectos para la Prestación de Servicios no son la solución precisa para el Gobierno Federal, son sólo hasta el momento una alternativa más, para satisfacer la prestación de servicios públicos y desarrollar la infraestructura pública necesaria para fomentar el desarrollo social y económico del país, y dependiendo de los resultados obtenidos, en caso de ser favorables para la Administración Pública Federal, podría generalizarse su aplicación en los diversos niveles de gobierno.

Anexos.

Anexo I

Compilación de disposiciones normativas que regulan la implementación y desarrollo de Proyectos para la Prestación de Servicios en México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Agosto 23, 2005

	Ordenamiento	Principales disposiciones
A	Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	2, 5, 15, 17, 19, 20, 25 y 30
B	Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal	5 y 21
C	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (vigente hasta el 7 de julio de 2005)	24 y 25
D	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (vigente a partir del 8 de julio de 2005)	24 y 25
E	Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal	2, frac. XXXII, 5, 10 frac.I, 63, 64 y 110
F	Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de PPS	9, 10, 16, 19, 26 y 27
G	Acuerdo de lineamientos para la elaboración de anteproyectos de presupuesto de egresos y coordinación con la SHCP y SEGOB	2 y 6
H	Disposiciones generales para el proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2006	3, 4, 5, 8 y 9
I	Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los PPS	Completo
J	Nuevas partidas que se adicionarán en 2005 al Clasificador por Objeto del Gasto para su aplicación en la presupuestación 2006	Partida 3415
K	Proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (en discusión en el Congreso)	32 y 50

Anexo II

Oficios de autorización del Proyecto para Prestación de Servicios conforme a lo señalado en el Título VII del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para la prestación de servicios, correspondiente al proyecto de jurisdicción Federal libre de peaje "Irapuato-La Piedad, en el Estado de Guanajuato.



Lic. Alberto Castillo Adame
 Director General de Programación, Organización y Presupuesto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Presente.

Me refiero a los oficios números 113.-1084, 1349 y 1795 de fechas 27 de mayo, 29 de junio y 17 de agosto del presente año, respectivamente, a través de los cuales solicita la autorización a que se refiere el Título VII del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para la prestación de servicios (Acuerdo), en el marco del desarrollo del proyecto prestación de servicios de largo plazo para la provisión de capacidad carretera en el tramo de jurisdicción Federal libre de peaje, Irapuato-La Piedad, en el Estado de Guanajuato.

Al respecto, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 61 fracciones IV, V y XV, 62 fracción XVII y 65-A fracciones I y XI del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 8 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal y los numerales 26, 27 y 28 del Acuerdo, se comunican las siguientes resoluciones:

- Opinión favorable de la Unidad de Inversiones respecto a la solicitud de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo en términos del Título VII numeral 28 del Acuerdo (se anexa copia del oficio 400.1.410.05.041 de fecha 23/08/05).
- Opinión favorable de la Unidad de Política y Control Presupuestario respecto a la solicitud de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo en términos del Título VII numeral 28 del Acuerdo (se anexa copia del oficio 307-A.-0711 de fecha 22/08/05).
- Opinión favorable de la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" respecto a la solicitud de que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes comprometa recursos de ejercicios fiscales subsecuentes de conformidad con los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 64 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal vigente (se anexa copia del oficio 312.A.-001022 de fecha 24/08/05).

Lo anterior en términos de la resolución prevista en el Título VII numeral 28 del Acuerdo, y para los efectos procedentes.

Sin otro particular, reciba la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.



SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN;
 El Director General

Pablo S. Reyes Pruneda
 Pablo S. Reyes Pruneda

c.c.p. Carlos Hurtado.- Subsecretario de Egresos.- SHCP.- Presente
 Lic. Luis Alberto Ibarra Pardo.- Titular de la Unidad de Inversiones.- SHCP.- Presente
 Lic. Guillermo Bernal Miranda.- Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario.- SHCP.- Presente
 Lic. Laura Martínez Ampudia.- Directora General Adjunta de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social, Trabajo, Economía y Comunicaciones.- SHCP.- Presente

Julio
 20/08/05

Votante 5723 y 8733



SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO

307-A.-0711

México, D. F., 22 de agosto de 2005.

LIC. PABLO REYES PRUNEDA
Director General de Programación
y Presupuesto "B"
Presente.

Hago referencia a su oficio número 312.A.-559 a través del cual solicita autorización del proyecto carretero denominado "Irapuato-La Piedad" a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), en términos de lo establecido en el Título VII del Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de proyectos para la prestación de servicios (Acuerdo); así como el oficio número 3-12-A-942 mediante el cual remite la información adicional solicitada respecto del Análisis del margen disponible para la asignación de recursos presupuestarios a Proyectos para Prestación de Servicios, de conformidad con lo establecido en los Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los Proyectos para Prestación de Servicios (Criterios).

Al respecto, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 1, 5, 30 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; 62 fracción XVII del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 64 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal; en el Título VII numerales 26, 27 y 28 del Acuerdo; así como en el Oficio Circular No. 801.1.-231, mediante el cual se expiden los Criterios, le comunico lo siguiente:

1. De conformidad con los preceptos indicados anteriormente y considerando las opiniones favorables de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, y de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la SCT, expresados mediante los oficios número 113.1325 y 102.406.6701, respectivamente, y con base en la manifestación del C. Subsecretario de Infraestructura, expresada mediante el oficio 3.155, en el sentido de que la SCT, en los anteproyectos de cada ejercicio fiscal, de conformidad con las disposiciones presupuestarias aplicables, dará prioridad a las previsiones presupuestarias para el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante el proyecto carretero "Irapuato-La Piedad"; esta Unidad considera que el impacto futuro del gasto del proyecto carretero de referencia sobre las finanzas del sector público federal, deberá ser incluido por la SCT en su techo presupuestario de cada ejercicio fiscal considerado, y deberá contar, también, con la previsión presupuestaria correspondiente en el Presupuesto de Egresos de la Federación autorizado, del ejercicio fiscal respectivo.
2. Asimismo, es importante señalar que esta Unidad no avala ni convalida la información o los cálculos remitidos por la SCT, debido a que es responsabilidad absoluta de esa dependencia la precisión y veracidad de las cifras presentadas, y a que tiene la obligación de integrar prioritariamente en el proyecto de presupuesto de cada ejercicio fiscal, conforme a las disposiciones de programación y presupuestación que al efecto emita esta Secretaría, la previsión de recursos para el cumplimiento de las obligaciones y/o compromisos de pago contraídas, sin que ello implique un incremento a su techo presupuestario y de gasto asignado.



**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE POLÍTICA Y CONTROL PRESUPUESTARIO**

307-A.0711

3. Finalmente, en virtud de que la dependencia ha presentado la información conforme a lo establecido en los numerales 27 del Acuerdo y 8 de los Criterios, esta Unidad emite su opinión favorable en términos del Título VII numeral 28 del Acuerdo, y sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y 42 fracción III de su Reglamento, así como de las atribuciones y autorizaciones que correspondan a otras unidades o instancias competentes.

Sin otro particular, reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
El Titular de la Unidad**

GUILLERMO BERNAL MIRANDA

C. c. p. C. Subsecretario de Egresos.
C. Titular de la Unidad de Inversiones.
Atención volante: 200510412-A



**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
UNIDAD DE INVERSIONES**

Oficio No. 400.01.410.05.041

México, D. F., a 23 de agosto de 2005.

**LIC. PABLO REYES PRUNEDA
DIRECTOR GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y
PRESUPUESTO "B"
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
P R E S E N T E.**

Hago referencia al oficio 312.A.-000556 del 31 de mayo de 2005, mediante el cual solicita la opinión de la Unidad de Inversiones con respecto a la solicitud de autorización a que se refiere el Título VII del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios (Acuerdo), en el marco del desarrollo del proyecto carretero Irapuato-La Piedad (PPS); al oficio número 312.A.-DSTEC-1700 del 1° de julio de 2005, a través del cual envía una carpeta y disco magnético referente a la información adicional requerida por esta Unidad mediante oficio No. 400.1.410.05.030 del 22 de junio del presente, así como al diverso No. 312.A.DSTEC.-2235 del pasado 19 de agosto por el que esa Dirección General remite la última versión del proyecto de contrato de servicios de largo plazo enviado por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT).

Al respecto, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 61, fracciones IV, V y XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como en el numeral 28 del Acuerdo, en el ámbito de competencia de la Unidad de inversiones se ha realizado la revisión de la documentación correspondiente, considerando que cumple con lo establecido en el numeral 27 del Acuerdo, por lo que se emite opinión favorable en términos del Título VII del Acuerdo.

La presente opinión no avala ni convalida la información y los cálculos proporcionados por la SCT y se emite sin perjuicio de las facultades a cargo de la misma para acordar los términos y condiciones contenidos en el proyecto de contrato de servicios de largo plazo que formalizará los derechos y obligaciones entre la SCT y el inversionista proveedor, así como para definir los términos y condiciones del título de concesión para el desarrollo del PPS, de conformidad con las disposiciones aplicables en cada caso.

Asimismo, será responsabilidad de la SCT informar a esta Secretaría sobre cualquier variación significativa en los términos y estimaciones presentados para obtener las autorizaciones correspondientes de conformidad en el Acuerdo, así como cualquier evento superveniente que, a juicio de la SCT, pudiera afectar sustancialmente el desarrollo del PPS.

Sin otro particular, aprovecho para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE,
EL TITULAR,**

LUIS ALBERTO IBARRA PARDO.

8733

Copias al reverso.

Ccp. Carlos Hurtado López.- Subsecretario de Egresos.- Presente.
Guillermo Bernal Miranda.- Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario.- Presente.
Laura Martínez Ampudia.- Directora General Adjunta de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social, Trabajo, Economía y Comunicaciones.- Presente.
Ricardo Miranda Burgos.- Director General Adjunto de Estrategia, Gasto Regional y Operación, UPCP.- Presente.

Anexo III

Oficio de autorización para comprometer recursos por un periodo de 20 años para suscribir el contrato de Prestación de servicios de largo plazo para la provisión de capacidad carretera de jurisdicción Federal libre de peaje "Irapuato-La Piedad, en el Estado de Guanajuato.



SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO "B"

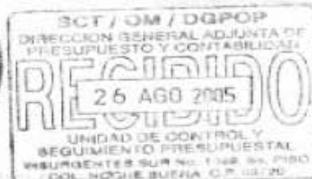
312.A.-001022



México D.F., a 24 de agosto de 2005.

ACUSE

LIC. ALBERTO CASTILLO ADAME
Director General de Programación, Organización y Transportes.
Presente.



Me refiero al oficio núm. 113.-1838 de fecha 23/08/05, mediante el cual esa Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), solicita se le autorice comprometer recursos por un periodo de veinte años contados a partir del ejercicio fiscal 2006, a fin de estar en posibilidad de suscribir un contrato de prestación de servicios de largo plazo para la provisión de capacidad carretera en el tramo de jurisdicción Federal libre de peaje, Irapuato-La Piedad, en el Estado de Guanajuato. Lo anterior de conformidad con los artículos 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 64 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal, y con la siguiente distribución anual:

Contrato	IMPORTE EN MILLONES DE PESOS (MP)			
	TOTAL	2006	2007 al 2024	2025
Proyecto de prestación de servicios Tramo Irapuato-La Piedad (longitud 74.320 km.)	4,332.0	95.0	4,104.0 *	133.0

*La SCT estimó un flujo de efectivo del periodo 2007- 2025 con una erogación de 228.8 MP por año; resultando un importe acumulado en los 18 años de 4,104.0 MP a precios constantes de 2006.

Al respecto, con fundamento en los Artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 5º, 15 y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y 42 de su Reglamento; 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 65-A del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 14 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005; 64 del Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal vigente; numerales 26, 27, 28 del Título VII y 32 del Título X del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios (Acuerdo); oficio circular 801.1.231 de la Subsecretaría de Egresos por el cual se comunicaron los Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los proyectos para prestación de servicios (PPS); así como en base en las opiniones favorables y consideraciones de la Unidad de Inversiones y de la Unidad de Política y Control Presupuestario, emitidas con oficios 307-A.-0711 y 400.01.410.05.041, del 22 y 23 de agosto del presente año respectivamente, y oficio 608.107.-1515 de fecha 9/09/04 suscrito por el Titular de la Unidad de Autopistas de Cuota de la SCT; informo a usted que no existe inconveniente en que esa Dependencia comprometa recursos de los ejercicios fiscales 2006 al 2025, hasta por un monto de 4,332.0 millones de pesos, en la consideración de que el impacto futuro del gasto del proyecto de referencia sobre las finanzas del Sector Público Federal, deberá estar incluido por esa Dependencia en su techo presupuestario de cada ejercicio fiscal considerado, y deberá contar también, con la previsión presupuestaria correspondiente en el Presupuesto de Egresos de la Federación que apruebe la H. Cámara de Diputados.

*Rec
V.900*



**SUBSECRETARÍA DE EGRESOS
DIRECCIÓN GENERAL DE PROGRAMACIÓN
Y PRESUPUESTO "B"**

312.A.001022

México D. F., a 25 de agosto de 2005.

- 2 -

Es importante señalar que será responsabilidad de esa Secretaría, a través de la Unidad de Autopistas de Cuota, verificar que en la formalización del contrato no se establezca penalización alguna para la Dependencia, en caso de que ocurra variación en las asignaciones presupuestales, por la conformación y cuantía del presupuesto que apruebe el Poder Legislativo.

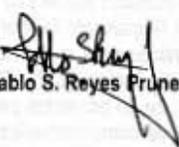
La presente autorización se da en el entendido de que los compromisos contraídos por esa Secretaría, a través de la Unidad de Autopistas de Cuota, se llevarán a cabo de conformidad con lo establecido en el Artículo 134 Constitucional.

Finalmente, me permito reiterar que para las contrataciones mencionadas se deberán observar con estricto apego, las disposiciones contenidas en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.

Queda bajo la responsabilidad de esa Secretaría, a través de la Unidad de Autopistas de Cuota, fijar el monto de los compromisos, según las condiciones aplicables en la materia. Por ello, la presente autorización sólo se circunscribe a los preceptos legales señalados en este oficio.

Sin otro particular, reitero a usted la seguridad de mi atenta y distinguida consideración.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.
El Director General**


Pablo S. Reyes Pruneda

- c.c.p. Carlos Hurtado.-Subsecretario de Egresos. SHCP.-Presente.
- c.c.p. Luis Alberto Ibarra Pardo.-Titular de la Unidad de Inversiones.-SHCP.-Presente.
- c.c.p. Guillermo Bernal Miranda.-Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario.-SHCP.-Presente.
- c.c.p. Laura Martínez Ampudia.-Directora General Adjunta de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social, Trabajo, Economía y Comunicaciones. SHCP.-Presente



Volumen: 5762

Fuentes de información

Bibliografía

- AGUILAR CAMÍN, Héctor. *Después del Milagro*, México, Ed. Cal y Arena (8a. ed.), 1993.
- AGUILAR CAMÍN, Héctor y MEYER, Lorenzo. *A la sombra de la Revolución Mexicana*, México, Ed. Cal y Arena (6a. ed.), 1991.
- ANDRADE SÁNCHEZ. Eduardo. *La intervención del Estado en la economía*, México, Ed. UNAM (1a. ed.), 1986.
- MEDINA PEÑA, Luís. *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*, México, Ed. FCE (2a. ed.), 1995.
- GUERRERO, Omar. *La Teoría de la Administración Pública*, México, Ed. Harla, 1990.
- ROLL, Eric. *Historia de la doctrinas económicas*, México, Ed. FCE (2a. ed.), 1987.
- VON BERTALANFFY, LUDWIG. *Teoría General de Sistemas*, México Ed. FCE 1986.

Documentos Institucionales

- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF. 10-06-05.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. DOF. 07-07-05.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. DOF. 10-04-03.
- Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal. 1993. DOF 25-10-05.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004. DOF. 31-12-03
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005. DOF. 20-12-04.

- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2006. DOF. 22-12-05.
- Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios. DOF. 26-03-03.
- Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios. DOF. 09-04-04.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. DOF. 07/05/04.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes, *Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes 2001–2006*, México 2001. DOF. 04/06/02.
- Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. DOF. 31-12-04.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Manual de Organización General de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. DOF. 12-08-98. http://www.cft.gob.mx/cofetel/html/9_publica/leyes/sct12oct98.rtf.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., *Asociación público-privada para el desarrollo de infraestructura carretera en México*. México 2003. (1ra. Ed.). <http://www.alide.org.pe/download/CEDOM/infraestructure/Asociacion%20Publico%20Privada/34appcarretraBANOBRA MX.pdf>.
- Cámara de Diputados. Costo financiero del Programa de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas, 2004. <http://www.cefp.org.mx/intr/-edocumentos/pdf/cefp/cefp0152004.pdf>.
- Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Anuario Estadístico 2000. México. <http://portal.sct.gob.mx/SctPortal/appmanager/Portal/Sct? nfpb=true& page-Label=sct book 67>.
- Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Anuario Estadístico 2003. México. <http://portal.sct.gob.mx/SctPortal/appmanager/Portal/Sct? nfpb=true& -pageLabel=sct book 67>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para el 2000. http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/informacion -economica/temas/politica_economica/contenido/documentos/subtema2/cgpe2000.html.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para el 2001. http://www.shcp.sse.gob.mx/contenidos/informacion_economica/temas/politica_economica/contenido/documentos/subtema2/cgpe2001.pdf.

Presentaciones.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Agosto 2004. http://www.pps.sse.gob.mx/docs/presentación_PPS_SHCP.pdf.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Proyectos de participación pública y privada en México. México. Septiembre 2005
- García Medina, Ulises. Proyectos de participación público privada en México. Dialogo Público sobre la Ley de Concesiones. Guatemala, Guatemala. Junio 2005. http://www.segeplan.gob.gt/concesiones/docs/3_4_0605-/Anexo1.pdf.
- PPP & PPS: Esquemas de Financiamiento Alternativos para el Desarrollo. La Perspectiva de un Banco Comercial Especializado en Financiamiento de Infraestructura Primer Simposio Internacional sobre Evaluación y Planeación de la Inversión Pública. Ciudad de México. 29/09/05. <http://portal.sre.gob.mx/-ppp/pdf/panelvdexia.pdf>.
- Ignacio G. de Presno. Estructuración de proyectos de infraestructura, Asociaciones Público-Privadas. PRINCEWATERHOUSECOOPERS. Septiembre 29, 2005. <http://portal.sre.gob.mx/ppp/pdf/panelvpwc.pdf>.
- Ing. Oscar de Buen Richkerday. Riesgos regulatorios del nuevo esquema de concesiones para el desarrollo de infraestructura carretera en México. Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 2004. <http://www.mcx.es-Dqfint/BancosDesarrollo/Ponencias/Sesi%C3%B3n%202/OscarBuen.ppt>.
- Francisco Ibáñez. Proyectos para la Prestación de Servicios en México. Infraestructura carretera. Agosto 2005. Princewaterhousecoopers. http://www.uac.sct.gob.mx/fileadmin/espanol/seminariocct/resultados/sesion_4/S4_FI.pdf.
- Proyectos de Infraestructura “Bancabilidad”. Nacional Financiera. México. Septiembre 2005.

- García Medina, Ulises. Proyectos de participación público privada en México. Dialogo Público sobre la Ley de Concesiones. Guatemala, Guatemala. Junio de 2005. http://www.segeplan.gob.gt/-concesiones/docs/3_4_0605/Anexo1.pdf.

Fuentes de Información

- EL UNIVERSAL online http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/ol_notaspag.DETALLE_NOTA?p_id_nota=3080. (06/09/05)
- La Jornada (Agotado, el esquema Pidiregas como inversión pública: CEPAL) <http://www.jornada.unam.mx/2005/09/02/030n1eco.php>. (12/09/05).
- Proyectos para Prestación de Servicios. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México. <http://www.pps.sse.gob.mx/index.html>.
- El difícil camino de la reforma laboral. German Sánchez Daza. <http://www.redem.buap.mx/t1daza.htm>. (26-09-05).
- CAPUFE. <http://www.capufe.gob.mx>. (19-09-05).
- Luís A. Rubio. Conceptualización y formas de Financiamiento. Seminario Internacional Asociación Público-Privada para la Provisión de Servicios de Infraestructura. Rio de Janeiro, 13 y 14 de noviembre, 2003. http://www.federativo.bndes.gov.br/bf_bancos/estudos/e0002379.pdf.
- Transporte e Industria, productividad y eficiencia en el transporte. Agosto-Septiembre 2003. México. <http://www.antp.org.mx/rev/30/index.html>.
- Revista Construcción y Tecnología, Instituto Mexicano del Cemento y del Concreto, A.C., Noviembre 1999, [http://www.imcyc.com/revista/1999/-septiembre/por su concreto los conocereis10.htm](http://www.imcyc.com/revista/1999/-septiembre/por_su_concreto_los_conocereis10.htm).
- Francisco Ibáñez Cortina. Socio de Asesoría de Negocios, encargado del área de Infraestructura, Gobierno y Servicios Públicos de PRICEWATERHOUSECOOPERS México. *Infraestructura exitosa*. http://www.pwcglobal.com/images/mx/spa/about/pressrm/ejecfin_infraestexitosa.pdf.