



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE ESTUDIOS JURÍDICO-ECONÓMICOS

## “ANÁLISIS JURÍDICO-ECONÓMICO DE LOS PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN MÉXICO.”

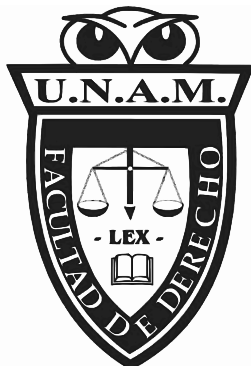
Tesis que para obtener el Título de:  
Licenciado en Derecho.

Presenta:

Manuel Alejandro Mejía Herrera

Asesor:

Lic. Simón Sergio Abad González



México, Distrito Federal

2009



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## ÍNDICE.

<b>INTRODUCCIÓN.</b> .....	III
----------------------------	-----

### **CAPÍTULO 1.- PROYECTOS Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADOS COMO ANTECEDENTES DE LOS PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

1.1 Asociaciones Público-Privadas (APP). .....	1
1.2 Government Private Finance Initiative (PFI). .....	5
1.3 Partnerships UK (PUK).....	9
1.4 Asociaciones público-privadas en México.....	13
1.4.1 Concesiones (sectores carretero e hidráulico). .....	13
1.4.2 Proveedores externos (outsourcing). .....	16
1.4.3 Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (PIDIREGAS). .....	18
1.4.4 Contratos de suministro de bienes y servicios públicos. ....	20
1.4.5 Contratos de Servicios Múltiples (hoj Contratos de Obra Pública Financiada).....	21

### **CAPÍTULO 2.- PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (PPS).**

2.1. Definición. ....	25
2.2. Características de los PPS. ....	26
2.3. Esquema del funcionamiento de un PPS.....	29
2.4. Pagos bajo un esquema PPS. ....	36
2.5. Beneficios específicos. ....	40

### **CAPÍTULO 3.- APLICACIÓN DEL ESQUEMA PPS EN MÉXICO Y SU MARCO REGULATORIO.**

3.1 MARCO REGULATORIO NACIONAL. ....	45
3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ....	46
3.1.2 Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento. ....	55
3.1.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento. ....	59
3.1.4 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento. ....	61
3.1.5 Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios. ....	62
3.1.6 Lineamientos para la elaboración del Análisis Costo-Beneficio de los Proyectos para la Prestación de Servicios. ....	65
3.1.7 Lineamientos y metodologías complementarias emitidas por la SHCP. ....	66
3.2. MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL. ....	67
3.2.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN). ....	67
3.2.2 TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO..	72

**CAPÍTULO 4.- CONSIDERACIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS DE LOS PPS Y LA PROBLEMÁTICA FRENTE A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

4.1 La definición precisa de los servicios públicos. ....	77
4.2 La evaluación económica del proyecto y su financiamiento. ....	85
4.3 Costo y beneficio de los Proyectos para la Prestación de Servicios Públicos. ....	88
4.4 Un procedimiento de licitación competitivo. ....	92
4.5 Insolvencia del inversionista privado. ....	96
4.6 Sistemas de control administrativo. ....	103

<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>105</b>
---------------------------	------------

<b>FUENTES. ....</b>	<b>111</b>
----------------------	------------

## INTRODUCCIÓN.

---

En México, como en muchos otros países, las necesidades de inversión en materia de infraestructura exceden a los recursos presupuestarios, limitados por los crecientes compromisos del gasto público. Situación que hace apremiante la necesidad de explorar nuevas opciones para mejorar sustancialmente la cobertura de bienes y la prestación de servicios públicos fundamentales, para el bienestar de la población y que permitan hacer frente a un mundo cada vez más competitivo.

De conformidad con lo ordenado en el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que suscriban la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y sus respectivas entidades paraestatales, se adjudicarán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para garantizar que los recursos económicos de que dispongan sean administrados con eficiencia, eficacia y honradez.

Ante la necesidad de impulsar la realización de proyectos de infraestructura para la prestación de servicios públicos y detonar la inversión privada, tanto nacional como extranjera, resulta necesario encontrar fuentes adecuadas de financiamiento que permitan la participación de los sectores social y privado para construir infraestructura, que permita mejorar la cobertura y calidad en la provisión de servicios públicos que México requiere, a través de asociaciones público-privadas.

Por ello, se han desarrollado nuevos modelos de financiamiento para procurar las mejores condiciones para el Estado, aplicando un esquema que

permita el diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura necesaria para prestar servicios públicos de calidad, asegurando una utilización eficiente de los recursos públicos disponibles.

El resultado de estos esfuerzos es el objeto del presente trabajo, que se cimienta en el esquema denominado Proyectos para Prestación de Servicios, que constituye una nueva modalidad en la forma de contratación del sector público, así como en el financiamiento e inversión, que puede llegar a desarrollarse a través de un contrato de servicios de largo plazo, en el cual el sector privado se compromete a proporcionar servicios de apoyo al Gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En este sentido, un inversionista proveedor proporciona un conjunto de servicios al sector público, buscando la eficiencia en el uso de los recursos, de acuerdo a niveles de calidad definidos durante la vida del contrato, de manera que el sector público mantiene su labor irremplazable como diseñador y garante de la provisión de bienes y servicios públicos.

Con el objeto de analizar el surgimiento de los Proyectos para Prestación de Servicios, y con ello entender cuál es su alcance, el presente trabajo se compone de cuatro capítulos, a saber: En el capítulo primero se intenta escudriñar acerca del surgimiento y la evolución de la iniciativa de financiamiento privado, que se caracteriza por asociar recursos públicos y privados, reducir los costos para el sector público y mejorar sustancialmente la eficiencia en la operación de esos servicios. En el capítulo segundo se analiza la definición, funcionamiento, alcance y ventajas del esquema. En el capítulo tercero se examina el marco normativo de los Proyectos para Prestación de Servicios en México; y, en el capítulo cuarto se analizan los retos del esquema en aspectos tales como la seguridad jurídica al inversionista, transparencia en los procesos de concesión y flexibilidad para adaptarse al futuro.

## **CAPÍTULO 1.- PROYECTOS Y ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADOS COMO ANTECEDENTES DE LOS PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

---

### **1.1 Asociaciones Público-Privadas (APP).**

En el ámbito de la cooperación para el desarrollo se encuentran involucrados los sectores público, privado y social; con la interacción de dichos sectores se busca beneficiar a toda la población poniendo a su disposición infraestructura que aliente al progreso. En los últimos años, a los esquemas que involucran la participación conjunta de los sectores público y privado se les ha dado el nombre de “Asociaciones Público-Privadas”, que permiten al Gobierno canalizar recursos limitados de inversión e impulsar la participación del sector privado para proveer más y mejor infraestructura.

La idea de *Public-Private Partnerships*: asociaciones público-privadas, data de principios de los años noventa y surgió en la Gran Bretaña a partir de la apertura a la inversión privada de áreas previamente reservadas al sector público, en búsqueda de objetivos de desarrollo. En ese entonces el propósito era sobre todo canalizar capital privado hacia proyectos de infraestructura, en los que la empresa privada y las instituciones oficiales trabajarían “conjuntamente en la construcción de un futuro socialmente justo y ecológicamente sostenido”.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> WIECZOREK-ZEUL, Heidemarie, “Los Proyectos Público-Privados. Un Partenariado Estratégico para el Desarrollo Sostenible”, en *Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)*, Frankfurt, Alemania, Número 4, julio/agosto de 2000, p. 8. Disponible en <http://www.inwent.org/E+Z/1997-2002/ds400-4.htm>

Aunque la concepción es de origen británico, estas asociaciones se han desarrollado también en Alemania en donde la idea principal sustentada por el *Internationale Weiterbildung und Entwicklung* (Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo), es promover el marco de la cooperación para el desarrollo, en el que se busca “satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las posibilidades de las del futuro para atender sus propias necesidades”.<sup>2</sup>

Las asociaciones público-privadas, como elemento de la administración pública moderna, aprovechan el interés económico del sector privado para cumplir tareas consideradas tradicionalmente como estatales, particularmente en la realización de grandes proyectos. No obstante, el interés económico del sector privado pasa a un segundo plano, puesto que la intención de dichos proyectos es fomentar el desarrollo social y mejorar la situación de los grupos de población menos privilegiados.

El enfoque no exige a las empresas que renuncien a sus objetivos corporativos en aras de metas humanitarias. Por el contrario, la visión parte de que las empresas privadas se adecuan a la cooperación, precisamente por sus metas empresariales de obtención de ganancias.

El propósito es siempre aprovechar el interés de las empresas privadas y lograr, en el marco para el desarrollo, situaciones en las que todos ganen. Las inversiones de las empresas privadas y sus intereses particulares aumentan la eficiencia de los proyectos públicos, porque éstas aplicarán sus recursos sólo en aquellos proyectos que arrojen una ganancia y lo harán cuando la relación costo-beneficio corresponda con los estándares propios.

---

<sup>2</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común*, 11 de diciembre de 1987.



El sector privado, antes del surgimiento de las asociaciones público-privadas, se limitaba a participar en las licitaciones públicas para el suministro de materiales, equipos o instalaciones, y si el proyecto tenía fallas o era improductivo poco interesaba, ya que finalmente su negocio terminaba con la venta y entrega de los bienes o la prestación de los servicios correspondientes.

En consecuencia, los proyectos al tener utilidad empresarial y al mismo tiempo generar beneficios ambientales, sociales o económicos, aportan una perspectiva totalmente diferente a la intervención de la empresa privada en los proyectos de desarrollo. Al admitir a la empresa privada en la planeación y ejecución de los proyectos, la colaboración logra dos propósitos significativos: 1.- Consolidar la eficiencia financiera y las metas a largo plazo, ya que la empresa privada no invertiría en un proyecto si éste no fuera eficiente o generara costos excesivos y no sirviera para alcanzar los objetivos; 2.- La reamortización de costos de las instituciones de la cooperación, al hacer que las empresas privadas tomen parte en la inversión de los proyectos.

Debido a la oposición de intereses de los sectores público y privado, en muchas ocasiones estos proyectos presentan problemas y riesgos, por lo cual se recurre a cinco criterios desarrollados entre 1996 y 1997 en un estudio del *Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*, con sede en Berlín, que permiten determinar mediante una serie de preguntas si la colaboración entre el Estado y la empresa privada corresponde o no a los objetivos del desarrollo.<sup>3</sup>

Dichos criterios se enumeran a continuación:

---

<sup>3</sup> Cfr. FOERSTER, Andreas, et al., *Öffentlich-private Partnerschaft in der Zusammenarbeit mit dynamischen Entwicklungsländern*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1997, pp. 53-54.

1. Compatibilidad: ¿El proyecto es compatible con los criterios de desarrollo? ¿Coincide con los conceptos de fomento? ¿Es compatible con las metas sociales y ecológicas?
2. Complementariedad: ¿Se complementan el aporte público y el privado de tal forma que ambas partes alcancen sus metas al más bajo costo, más eficiente y rápidamente?
3. Subsidiariedad: ¿La empresa llevaría a cabo el proyecto sin el apoyo gubernamental? La cuestión en este caso es: ¿si el Estado no apoya el proyecto, lo realizaría igual la empresa? Se trata de evitar que las empresas gocen de subsidios por proyectos que de cualquier manera hubieran llevado a la práctica por interés propio.
4. Neutralidad competitiva: ¿Son transparentes los procedimientos aplicados? ¿Han sido comunicadas las medidas a todas las empresas potencialmente interesadas? ¿Se realiza la elección de las empresas y del proyecto de acuerdo con criterios únicos? En tal principio, los evaluadores de proyectos deben preguntarse si los procedimientos aplicados son transparentes y las medidas proyectadas son de conocimiento de todas las empresas potencialmente interesadas. Es decir, se trata de no favorecer unilateralmente a determinadas empresas.
5. Aporte de la empresa: ¿La empresa realiza un significativo aporte financiero y/o personal? Se trata de que la empresa esté dispuesta a realizar un significativo aporte financiero al proyecto; es decir, que resienta las pérdidas si el proyecto fracasa. Con ello, el sector público evita cofinanciar proyectos de dudoso éxito o con poco sentido.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> KUMMETZ, Pablo, “PPP: *Un Nuevo Instrumento en la Cooperación*”, en **D+C Desarrollo y Cooperación**, Frankfurt, Alemania, Número 4, julio/agosto de 2000, p. 4.

Por consiguiente, el éxito del proyecto depende esencialmente de cuán firmemente se apliquen cada uno de estos criterios, aunque sin duda dejan espacios de interpretación.

En México, el concepto *Public-Private Partnerships* se introdujo en la Administración Pública Federal a través de la asesoría de *Partnerships UK*, asociación público-privada del Reino Unido de la Gran Bretaña orientada a diseñar, proveer e implementar soluciones en las áreas de infraestructura estratégica y servicios especializados para optimizar el valor de los activos, reducir los costos operacionales y minimizar el riesgo en los proyectos.

En la actualidad, los tipos de asociaciones público-privadas más empleadas en México son: concesiones, en los sectores carretero e hidráulico; proveedores externos *outsourcing*; proyectos de impacto diferido en el registro del gasto público; contratos de suministro de bienes y servicios públicos, y contratos de servicios múltiples (hoy contratos de obra pública financiada).

## **1.2 Government Private Finance Initiative (PFI).**

La Iniciativa de Financiamiento Privado (PFI) constituye un esquema de inversión desarrollado originalmente por el Gobierno del Reino Unido de la Gran Bretaña para proporcionar respaldo financiero a las Asociaciones Público-Privadas (APP), principalmente en el sector de la construcción, renovación de hospitales y determinadas unidades de los mismos.

En los proyectos PFI, el sector público celebra un contrato a largo plazo para la prestación de servicios de apoyo proporcionados por el sector privado, quien diseña, invierte, construye y opera los activos necesarios para proporcionar dichos servicios, a cambio de pagos comprometidos a futuro. Los pagos están condicionados a que el servicio contratado se mantenga en el nivel exigido. El operador privado recibe los activos en concesión durante

un período, por ejemplo, de 25 años, y al término de éste el Estado recupera la propiedad de dichos activos.

Este esquema también ha sido adoptado por otros países tales como Canadá, Francia, Portugal, Irlanda, Noruega, Finlandia, Australia, Japón, Malasia, Estados Unidos y Singapur, entre otros, como parte del programa de reformas de los servicios públicos fomentado por la Organización Mundial de Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Ahora bien, cabe destacar que lo realmente notable de este esquema de financiamiento consiste en que el riesgo se reparte entre los sectores público y privado, según la situación en que se encuentre cada uno para asumirlo; aunque inicialmente la empresa privada es quien asume el riesgo durante los años de vida del proyecto, eliminándolo del ámbito público. Por lo tanto, para el contratista privado hay un elemento que lo induce a reducir considerablemente cualquier demora o exceso de gastos, por lo que el 76% de los proyectos terminan en el plazo previsto y el 79% dentro de su presupuesto, frente al 30% en plazo y 29% en presupuesto de los proyectos tradicionales.<sup>5</sup>

Ante las necesidades de financiamiento para mejorar los servicios, infraestructura y bienes públicos, los consorcios del sector privado diseñan los proyectos técnicos, dirigen las obras, edifican las construcciones, suministran e instalan el equipamiento de las mismas, las ponen en marcha y mantienen los inmuebles. Por su parte, la Administración Pública se reserva la gestión de los servicios asistenciales (aunque en algunos casos también la traslada a las PFI) y paga una tasa anual a las empresas privadas por la utilización de los hospitales durante el tiempo acordado, que oscila entre los 25 y 30 años.

---

<sup>5</sup> McKEE, Martín, “*Public-Private Partnerships for Hospitals*”, en **Boletín de la Organización Mundial de la Salud**, Volumen 84, Número 11, noviembre de 2006, p. 892.

Hasta la fecha, los bancos han aportado la mayor parte del capital necesario para la ejecución de los proyectos PFI. Pero es posible que en el futuro, algunos proyectos sean financiados por los mercados de capitales. En el Reino Unido, el respaldo otorgado por el Gobierno permite que los proyectos bien estructurados cuenten con un flujo de fondos relativamente seguro, lo cual es un aspecto fundamental en la tarea de atraer capitales.

Evidentemente, es muy importante asegurarse que el servicio prestado mediante los proyectos PFI resultará más eficiente que el servicio financiado y suministrado directamente por el Gobierno. Después de todo, al menos en el caso del Gobierno Británico, éste puede obtener préstamos con una tasa de interés menor que la mayoría de las empresas privadas. Este ahorro debe estar compensado por una gestión más eficiente con la PFI. La Auditoría Nacional Británica es la encargada de verificarlo.

Por su parte, el Tesoro Británico asegura una correcta evaluación antes del lanzamiento del proyecto. Todos los proyectos PFI se evalúan sobre la base de una unidad comparativa del sector público, con el objeto de llevar el servicio, como mínimo, al nivel de prestación que ofrecería el Estado en caso de que fuera el proveedor. Si bien no se trata de una prueba que produzca "aprobados" y "desaprobados", constituye un parámetro útil para evaluar la relación costo-beneficio de los proyectos PFI.<sup>6</sup>

Los promotores de este modelo de nueva gestión (fundamentalmente gobiernos y empresas constructoras) han pregonado las siguientes ventajas de los proyectos PFI:

---

<sup>6</sup> MARSDEN, William, "Iniciativas para el Desarrollo: En Gran Bretaña, El Estado y los Privados Forman una Gran Asociación," en **Diario La Nación**, Sección "Economía", domingo 4 de junio de 2000, Buenos Aires, Argentina. Disponible en [http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=19422&origen=acumulado&acumulado\\_id=](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=19422&origen=acumulado&acumulado_id=)

- En primer lugar, reducen el tiempo de construcción de los hospitales evitando demoras en la disponibilidad y funcionamiento de los nuevos hospitales.
- Buscan obtener una relación costo-beneficio que supere los resultados que ofrecen las operaciones convencionales financiadas por el Estado.
- Garantizan la entrega de la obra en el plazo estipulado, ya que el contratista no cobra hasta que no cumpla.
- Evitan las desviaciones en el presupuesto destinado a la construcción y equipamiento de los centros, ya que el presupuesto de la obra es cerrado y figura en el contrato.
- El sector privado tiene más habilidad en la dirección de proyectos, es más innovador y especializado. Principalmente en lo que se refiere a la prestación y administración de proyectos de largo plazo.
- Hay una importante transferencia del riesgo a las empresas constructoras en forma de penalizaciones económicas por incumplimientos del contrato (finalización de la obra y puesta en funcionamiento en el plazo acordado).

Sin embargo, la mayoría de estas premisas originariamente no se cumplieron en la experiencia británica.<sup>7</sup>

El primer proyecto PFI surgido en Gran Bretaña en el año de 1992, fue producto de las reformas de “libre mercado” adoptadas por el Gobierno conservador. Dichos cambios implicaban que los Hospitales-Consorcio (*Trusts*) del Sistema Nacional de Salud Británico, tenían que efectuar determinados pagos sobre el valor de sus activos y terrenos.

---

<sup>7</sup> GARCÍA, Manuel, *Análisis de la Iniciativa de Financiación Privada (PFI)*, Ed. Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública, Madrid, España, 2007, pp. 13-14.

No obstante, el Sistema Nacional de Salud Británico pasaba de ser propietario a inquilino, pues tenía que pagar por ocupar edificios que eran de su propiedad.<sup>8</sup>

Justamente los proyectos PFI fueron descritos por el Ministerio de Economía y Hacienda del Gobierno Británico (*HM Treasury*) como un cambio mediante el cual “los organismos públicos pasaban de ser propietarios de activos y proveedores directos de servicios a ser compradores del sector privado”.

Por lo tanto, existieron razones para que la empresa privada no realizara este tipo de proyectos con el Sistema Nacional de Salud Británico hasta 1997, año en que el Partido Laborista -con Tony Blair a la cabeza- llegó al poder; y después de haber denunciado que los proyectos PFI eran la “puerta de entrada para la privatización”, se apresuraron a “rescatar los PFI”, presentándolos “como una pieza clave en su programa de modernización de servicios públicos e infraestructura en el plazo de 10 años”. Este Gobierno mejoró sustancialmente el esquema original de proyectos PFI, que inicialmente introdujo el Gobierno conservador de ese momento.

### **1.3 Partnerships UK (PUK).**

La llegada al Gobierno Británico del Partido Laborista supuso la continuidad de la tarea iniciada por los anteriores Gobiernos conservadores, en la incorporación de la iniciativa privada en el sector público. De esta forma, bajo el concepto *partnership* se comprendían todas las medidas que suponían la reforma del sector público (PFI, *outsourcing*, venta de empresas públicas, concesiones, *joint ventures*); en definitiva, la política de modernización del sector público.

---

<sup>8</sup> LISTER, John, *Health Policy Reform: Driving the Wrong Way?*, Middlesex University Press, Reino Unido, 2005, p. 65.

La *Partnerships UK* es una asociación público-privada del Reino Unido de la Gran Bretaña encargada de apoyar el desarrollo del esquema PFI, toda vez que tiene "...la misión de apoyar al sector público en la entrega y renovación de infraestructura, la prestación de servicios públicos de calidad y el uso eficiente de los bienes públicos a través de una mejor y más fuerte asociación entre los sectores público y privado."<sup>9</sup>

El antecedente inmediato de esta asociación se encuentra en los *Taskforce Projects Team*, conformados por un grupo de expertos sobre PFI del sector privado que prestaban apoyo a los departamentos y agencias públicas en operaciones importantes. Su principal tarea consistía en certificar la viabilidad comercial del proyecto PFI, con el fin de asegurar propuestas de alta calidad, evitar costos innecesarios de licitación y que se suscribieran contratos óptimos.

Este planteamiento trató de subsanar uno de los defectos que presentaba el esquema de inversión PFI y que suponía un grave problema; pues bajo la operativa preexistente los proyectos se ponían en marcha sin estimar su viabilidad económica, lo que ocasionaba que en aquellos proyectos no examinados rigurosamente, su inviabilidad se descubriera de forma tardía.

En la medida en que las agencias y departamentos públicos adquirieran experiencia, la necesidad de los *Taskforce Projects Team* decrecería. Por ello, previendo que su actividad fuese cada vez menor, se decidió que esta división tendría una "vida útil" de dos años.

En 1999, con la vida útil de los *Taskforce Projects Team* próxima a su fin, se abogaba por la creación de una nueva organización que los sustituyera. Esta nueva entidad, denominada *Partnerships UK (PUK)*,

---

<sup>9</sup> PARTNERSHIPS UK, "*Mejoramiento de servicios públicos a través de Proyectos Público-Privados*". Disponible en <http://www.partnershipsuk.org.uk/>



supondría una innovación dentro de la PFI, al configurarse en sí misma como una *joint venture* entre la Administración Pública y el sector privado.<sup>10</sup>

En palabras del Ministerio de Economía y Hacienda Británico existía la necesidad de crear un catalizador que lograra de una forma rápida y eficiente *value for money* en acuerdos PFI y APP, utilizando las herramientas del sector privado al servicio del interés público y evitando las restricciones financieras, para poder incrementar el flujo de inversión en la infraestructura del país.

Una de las tareas fundamentales de *Partnerships UK* es transmitir a la Administración Pública los recursos, experiencia y *know how* empresarial del sector privado, de tal forma que pueda ser un “cliente” más eficaz de las empresas privadas y logre desarrollar proyectos óptimos junto a la iniciativa privada. En cualquier caso, su personal estará compuesto por miembros procedentes de los sectores público y privado.<sup>11</sup>

*Partnerships UK* se encuentra conformada por un presidente no ejecutivo, así como 4 directores ejecutivos y 7 directores no ejecutivos, incluidos representantes del Ministerio de Economía y Hacienda (*HM Treasury*). El *HM Treasury* ha establecido un Consejo consultivo para supervisar el trabajo de *Partnerships UK*, y garantizar su eficacia en el cumplimiento de su misión dentro del sector público. El Consejo está compuesto exclusivamente por miembros del sector público y se reúne al menos dos veces al año. Está presidido por el secretario permanente del *HM Treasury*.

---

<sup>10</sup> *Joint venture*: alianza estratégica de capital-riesgo, empresa de riesgo compartido.

<sup>11</sup> ACERETE GIL, José Basilio, *Financiación y Gestión Privada de Infraestructura y Servicios Públicos. Asociaciones Público-Privadas*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Aragón, España, 2004, p. 64. Disponible en [http://www.ief.es/Publicaciones/Investigaciones/Inves2004\\_02.pdf](http://www.ief.es/Publicaciones/Investigaciones/Inves2004_02.pdf)

El control de *Partnerships UK* es ostentado por el sector privado mediante una participación mayoritaria en su capital social, que inicialmente fue de 51%, el 49% restante está distribuido entre el *HM Treasury* y el Gobierno de Escocia.

A diferencia de los *Taskforce Projects Team*, *Partnerships UK* también ofrece asistencia financiera para mejorar los esquemas de financiamiento y asistencia en el desarrollo del mercado de Asociaciones Público-Privadas. Su función no es la de un banco, pero sí proporciona recursos para que los proyectos puedan emprenderse, convirtiéndose no sólo en un asesor sino en un promotor de proyectos.

Por otra parte, recibirá honorarios por los proyectos que dirige. Estos honorarios estarán sujetos a la puesta en marcha del proyecto, serán pagados por el consorcio privado ganador del concurso de licitación y podrán ser efectuados en un único pago o en pagos diferidos durante el tiempo en que el proyecto esté en funcionamiento.

En este punto, cabe señalar que el Gobierno Mexicano contrató a *Partnerships UK* para el diseño de un programa de asociaciones público-privadas en nuestro país. A la par, constituyó un grupo técnico interdisciplinario conformado por la Oficina para las Políticas Públicas de la Presidencia de la República, como coordinador estratégico, la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como coordinador operativo, y posteriormente la Unidad de Normatividad de la Secretaría de la Función Pública.<sup>12</sup>

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), a través del Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), ha contratado los servicios de consejeros como *Partnerships UK*, para la implementación del

---

<sup>12</sup> GUTIÉRREZ, Daniel, et al., “*Infraestructura: Bases firmes y desarrollo sustentable*”, en *Ejecutivos de Finanzas: el poder de los negocios*, No. 5607, viernes 31 de agosto de 2007, p. 19.

esquema PFI en México. Asimismo, FINFRA ha financiado la contratación de asesores para el desarrollo de Proyectos para la Prestación de Servicios tales como los de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí y el Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío.<sup>13</sup>

*Partnerships UK* está a la vanguardia en el desarrollo de nuevas formas de asociación público-privada, pero su función central continúa siendo el desarrollo de proyectos en asociación con los órganos públicos.

#### **1.4 Asociaciones público-privadas en México.**

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria, los servicios públicos deben ser prestados por el Estado Mexicano en sus diferentes niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. También está permitido que el Gobierno otorgue concesiones a los particulares para la prestación de servicios públicos.<sup>14</sup>

No obstante que el concepto de asociaciones público-privadas es nuevo en México, las estructuras público-privadas no son desconocidas del todo. El Gobierno Mexicano ha desarrollado muchos proyectos de infraestructura a través de diversos medios legales en donde participa el sector privado, tales como concesiones, proveedores externos, proyectos de impacto diferido en el registro del gasto público, contratos de suministro de bienes y servicios públicos y contratos de servicios múltiples.

##### **1.4.1 Concesiones (sectores carretero e hidráulico).**

Uno de los medios que ha empleado el Estado Mexicano para impulsar la inversión en infraestructura combinando recursos públicos y privados es el

---

<sup>13</sup> GOUDINOFF, Mario, “*Proyectos de Prestación de Servicios en México*”, en **Revista de BANOBRAS: 2000-2006 Consolidación**, 4to trimestre, 2006, p. 15.

<sup>14</sup> Véase el párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Fondo de Inversión en Infraestructura (FINFRA), el cual fue creado en el año de 1995 como un fideicomiso público administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). Al amparo de este fondo se llevan a cabo diversos proyectos, principalmente en los sectores carretero e hidráulico, cuya realización requiere el otorgamiento, por parte de la autoridad competente, de una concesión a una empresa privada.<sup>15</sup>

La concesión puede definirse como:

"UN ACTO JURÍDICO, TIPO GUIÓN ADMINISTRATIVO, DISCRECIONAL, POR EL CUAL UNA PERSONA QUE DEBE PRESTAR UN SERVICIO PÚBLICO, O ES PROPIETARIA DE CIERTOS BIENES, ENCOMIENDA TEMPORALMENTE, BAJO SU CONTROL Y VIGILANCIA, A UNA EMPRESA DESIGNADA CONCESIONARIA, PARA QUE ÉSTA OBTENGA UNA VENTAJA PECUNIARIA, LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO EN BENEFICIO DIRECTO E INMEDIATO DE LA COLECTIVIDAD, O LA EXPLOTACIÓN DE LOS BIENES, EN BENEFICIO DIRECTO DEL CONCESIONARIO, E INDIRECTO DE LA MISMA COLECTIVIDAD."<sup>16</sup>

En el sector carretero, el FINFRA otorga el financiamiento a los proyectos de infraestructura carretera cuya construcción, explotación, operación y mantenimiento queda a cargo del sector privado mediante el otorgamiento de una concesión hasta por 30 años, y al concluir el plazo de la concesión, la carretera regresa al control directo del Estado.

El proceso de licitación se rige por la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal<sup>17</sup>, y para la elaboración de las propuestas económicas, los licitantes deben considerar el esquema tarifario establecido por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), así como los criterios para su actualización. El licitante ganador es aquel que habiendo

---

<sup>15</sup> IBARRA, Luis Alberto, *Esquemas de Participación Pública y Privada en México*, Universidad Panamericana, México, 2004, p. 83.

<sup>16</sup> GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 720.

<sup>17</sup> Véase el Capítulo III "Concesiones y Permisos", Artículos 6 a 18 de la Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.

cumplido los requisitos técnicos, jurídicos, económicos y financieros establecidos, solicite el menor apoyo del FINFRA.

Las principales características de las concesiones otorgadas mediante licitación pública son:

- La SCT entrega a los concursantes el proyecto ejecutivo.
- La SCT fija las tarifas medias máximas y la regla para su actualización por inflación.
- El plazo de la concesión es hasta el máximo permitido por la ley (treinta años).
- El Gobierno efectúa una aportación inicial con recursos públicos a través del FINFRA.
- El Gobierno asume, en su caso, un compromiso de aportación subordinada, para cubrir el servicio de la deuda.
- La concesión se otorga al licitante que solicite el menor apoyo financiero del Gobierno, medido como la suma de la aportación inicial y del valor presente neto del compromiso de aportación subordinada.<sup>18</sup>

Algunos de los proyectos carreteros que se han realizado bajo este esquema son los libramientos de las ciudades de Matehuala y Mexicali, los tramos carreteros Tepic-Villa Unión y Morelia-Salamanca, y el proyecto denominado Distribuidor Vial Periférico Arco Norte en la Ciudad de México.

En relación a los proyectos hidráulicos que se impulsan a través del FINFRA, se toma como base el Programa para la Modernización de Organismos Operadores de Agua (PROMOAGUA) elaborado por la

---

<sup>18</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, “Asociación Público-Privada para el Desarrollo de Infraestructura”. Disponible en [http://www.eclac.org/Transporte/noticias/noticias/8/13708/JoseSanMartinAsocpub-privdescarret\\_.ppt](http://www.eclac.org/Transporte/noticias/noticias/8/13708/JoseSanMartinAsocpub-privdescarret_.ppt)

Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), mediante el cual se busca incentivar la participación del sector privado para complementar los flujos de inversión y proporcionar una mayor eficiencia que ayude a resolver la problemática de dichos organismos. Para ello se contempla a la concesión como modalidad de participación del sector privado.

En la concesión, el inversionista privado asume la responsabilidad de la prestación de los servicios, incluyendo la operación, mantenimiento, administración e inversiones que se requieran. Todas las decisiones, tanto de carácter técnico como administrativo, las toma la empresa privada concesionaria.

Actualmente la mayor parte de los proyectos hidráulicos apoyados por el FINFRA son plantas de tratamiento de aguas residuales, aunque se han autorizado también algunos proyectos de abastecimiento de agua, tales como la ampliación del acueducto Río Colorado, en Tijuana, y el proyecto infiernillo para garantizar el abastecimiento de agua en la ciudad de Querétaro, los cuales representan inversiones de alrededor de 1,400 y 2 mil millones de pesos respectivamente.

#### **1.4.2 Proveedores externos (outsourcing).**

El término *outsourcing* proviene de la experiencia empresarial americana, sector que comienza a emplearlo a principios de los años noventa, para desarrollar nuevas formas de organización de la actividad productiva, particularmente potenciadas por la aplicación de las nuevas tecnologías. Así, el *outsourcing* “consiste en ceder a un tercero todos o parte de los servicios informáticos propios para que ese tercero se los preste a través de un contrato de servicios”.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS, “*Outsourcing. Proveedores Externos de Servicios en el Sector Asegurador*”. Disponible en

Debido a esta necesidad de especialización aparece el concepto *outsourcing*, es decir, que empresas privadas desarrollen actividades no prioritarias para una dependencia gubernamental. De esta manera, las dependencias pueden centrarse en el logro de sus objetivos, focalizando por tanto su atención y sus recursos.

Las funciones del sector público que han requerido la contratación de servicios de *outsourcing* en términos de infraestructura, han sido el cómputo de escritorio, desde la instalación hasta el mantenimiento de equipos, así como las bases de datos, en los cuales se conserva la propiedad de los sistemas y se destina a un tercero su administración.

A partir del Decreto de austeridad del año 2006, impuesto por el Gobierno Federal, se ordena a las dependencias y empresas públicas cambiar su esquema de compras en tecnologías de la información.<sup>20</sup> En aras de mejorar la rentabilidad, procesos y costos en las nuevas tecnologías y recursos humanos, se ha buscado modificar el esquema de compras en tecnologías de la información por la contratación de servicios, a través del *outsourcing*, teniendo en cuenta que la especialización en una determinada actividad llevará a mejores resultados con menores costos.

Ante la premisa estipulada por el sector público y para que todas las instancias aprovechen los recursos de la mejor manera, se debe conocer la mejor forma para contratar servicios de *outsourcing*. Si bien ya se ha profundizado en la relación cliente-proveedor, la forma de contratación también será un factor determinante para el éxito de un proyecto de *outsourcing*.

---

[http://portal.cnsf.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CNSF/SUPERIOR/PUBLICACIONES/OTRAS/DOCUMENTOS\\_DE\\_TRABAJO\\_O\\_DESCRIPTIVOS/D\\_2003/OUTSOURCING.PDF](http://portal.cnsf.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CNSF/SUPERIOR/PUBLICACIONES/OTRAS/DOCUMENTOS_DE_TRABAJO_O_DESCRIPTIVOS/D_2003/OUTSOURCING.PDF)

<sup>20</sup> Véase el Capítulo IV del Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el lunes 4 de diciembre de 2006.

### **1.4.3 Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (PIDIREGAS).**

El sector público ha buscado diversas alternativas que le permitan generar un mayor aprovechamiento de capital a través de fórmulas de participación pública y privada. Dentro de estos esquemas destacan los programas de inversión que se realizan a través de Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo, también conocidos como Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto o PIDIREGAS.

Los PIDIREGAS surgen a partir del año de 1995, con las modificaciones a la Ley General de Deuda Pública y a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal<sup>21</sup>, en sus Artículos 18 y 30 respectivamente, con el fin de establecer un tratamiento presupuestario y contable específico para este tipo de proyectos, que hasta ahora se han desarrollado sólo en el sector energía. Básicamente, lo que se estableció con estas modificaciones fue la posibilidad de distribuir el pago de los proyectos en un horizonte de largo plazo, siempre y cuando los ingresos anuales que se generen sean mayores a las erogaciones que se tengan que realizar para cubrir el costo de los proyectos y los pagos se inicien una vez que los activos estén en condiciones de generar ingresos.<sup>22</sup>

Existen dos tipos de PIDIREGAS que han sido utilizados, tanto por Petróleos Mexicanos (PEMEX) como por la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a saber: los de inversión directa y los de inversión condicionada. A su vez, dentro de los PIDIREGAS de inversión directa existen dos modalidades: los que se llevan a cabo bajo el esquema de Construcción-Arrendamiento-

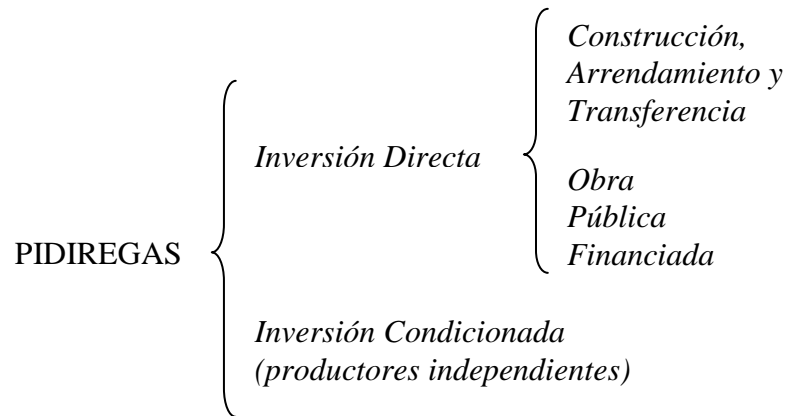
---

<sup>21</sup> Hoy abrogada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el jueves 30 de marzo de 2006.

<sup>22</sup> IBARRA, Luis Alberto, *Op. Cit.*, p. 78.



Transferencia (CAT, o BLT por sus siglas en inglés) y los denominados obra pública financiada. A continuación se tratará de explicar cada uno de ellos.



Los PIDIREGAS de inversión directa se realizan a través de la contratación de una empresa privada, elegida mediante un procedimiento de licitación pública, para que se encargue de la construcción de un proyecto “llave en mano”, de modo que, una vez que los activos objeto del contrato se hayan construido y estén en posibilidad de entrar en operación y generar ingresos, se entreguen a la entidad contratante para su explotación. Sólo hasta ese momento comienza el desembolso financiero por parte de la entidad para cubrir el costo del proyecto.

La diferencia entre el esquema Construcción, Arrendamiento y Transferencia (CAT) y el de Obra Pública Financiada (OPF) consiste en el esquema financiero utilizado. En el caso del esquema CAT, las ofertas que presentan los contratistas privados en la licitación incluyen el costo económico, de modo que el propio contratista es quien provee expresamente el financiamiento de largo plazo a la entidad gubernamental que encarga el proyecto. En cambio, bajo la modalidad OPF, el financiamiento durante la etapa de construcción está a cargo de la empresa privada, pero una vez que los activos se entregan a la entidad contratante, ésta se encarga de obtener el financiamiento de largo plazo con el que se hará la adquisición de activos.

Por su parte, los PIDIREGAS de inversión condicionada se utilizan principalmente en el sector eléctrico a través de un esquema mediante el cual, también como resultado de una licitación pública, el contratista es tratado como productor independiente de energía y la CFE no está obligada a la adquisición de activos que el sector privado construya, financie y opere para suministrarle electricidad con base en un contrato de suministro a largo plazo. Los activos se mantienen con el carácter de propiedad privada, hasta la materialización de alguna eventualidad prevista en el contrato que implique la adquisición de dichos activos por parte de la entidad contratante.<sup>23</sup>

La regulación existente para la autorización, ejecución y seguimiento de los PIDIREGAS es más estricta que la que se aplica a los proyectos de inversión tradicional, debido a que se desarrollan a largo plazo. Previo a su aprobación por parte de la Cámara de Diputados, es necesario cumplir con una serie de requisitos, incluyendo la opinión favorable de diversas áreas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por lo que se refiere al impacto futuro sobre las finanzas públicas, los términos y condiciones de financiamiento y el análisis costo-beneficio de los proyectos.

#### **1.4.4 Contratos de suministro de bienes y servicios públicos.**

Los contratos de suministro de bienes y servicios de largo plazo son otro de los instrumentos que ha utilizado el sector público para promover la inversión y fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura.

Bajo esta figura, una entidad pública estimula la realización de un proyecto de inversión por parte del sector privado para que éste cuente con los activos necesarios que le permitan proveer bienes y servicios al sector

---

<sup>23</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, “*Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*”. Disponible en <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/PPP5.pdf>

público conforme a lo estipulado en el contrato. El pago que realiza la dependencia o entidad contratante se registra como gasto corriente.<sup>24</sup>

Uno de los proyectos más grandes de este tipo es el contrato para el suministro de gas natural en Altamira, que se licitó en el año 2003, el cual requiere una inversión por parte de la empresa privada de alrededor de 400 millones de dólares para la construcción de una planta regasificadora de gas natural licuado, el gasoducto de interconexión y la estación de entrega. Otro ejemplo es el contrato para el transporte de gas en la región de Tamazunchale, también licitado por la CFE, para el cual se están invirtiendo 160 millones de dólares en recursos privados.<sup>25</sup>

#### **1.4.5 Contratos de Servicios Múltiples (hoy Contratos de Obra Pública Financiada).**

Los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) originariamente fueron diseñados por PEMEX como un mecanismo que le permitiría captar recursos técnicos, financieros y gerenciales para la exploración y el desarrollo de la cuenca de Burgos, así como reducir la pesada carga administrativa y gerencial que supone licitar un gran número de contratos de servicios específicos.

La contribución específica más importante que se le atribuye a estos contratos está en el ámbito de la gestión y ejecución de proyectos, así como en la reducción de los costos y riesgos institucionales que supone la contratación de servicios en la producción de gas natural. De esta manera, el

---

<sup>24</sup> IBARRA, Luis Alberto, *Op. Cit.*, p. 86.

<sup>25</sup> SENADO DE LA REPÚBLICA - **Gaceta Parlamentaria**, No. 4, Año 2006, miércoles 31 de mayo, *Segundo Período Permanente, De la Primera Comisión, el que contiene punto de acuerdo: Por el que se invita al titular de la CFE a una reunión de trabajo, a fin de que informe sobre aspectos relevantes de la contratación para la prestación del suministro de gas natural licuado en Altamira, Tamaulipas, y Baja California.*

objetivo de los CSM es contratar con el sector privado una serie de servicios con el fin de aumentar la producción nacional de gas natural, no asociado al petróleo crudo, y disminuir las importaciones de este producto.

Este tipo de contratos no es algo nuevo para PEMEX. A principios de los años sesenta se hizo algo muy similar en lo referente a la explotación de algunos yacimientos petrolíferos marinos, en la costa de Veracruz, que requerían (para la época) asistencia técnica y maquinaria muy novedosa, casi desconocida para PEMEX.<sup>26</sup>

Los CSM fueron redactados al amparo del Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Las características de los CSM pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Una empresa petrolera privada o pública contrata a un suministrador especializado para efectuar un trabajo específico.
- El contratista recibe un pago monetario que cubre gastos y honorarios.
- En ningún caso, éste adquiere derechos de propiedad, extracción o producción.
- No asume ni el riesgo geológico ni el de mercado.
- No participa de las rentas económicas.

---

<sup>26</sup> LAJOUS, Adrián, “*La cuenca de Burgos y los contratos de servicios múltiples*”, en **La JORNADA**, miércoles 17 de marzo de 2004, México. Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2004/03/17/per-cuenca.html>

- El pago no está atado a los ingresos del proyecto; proviene del flujo de caja de la empresa contratante.
- No existe exclusividad espacial, temporal o profesional.
- La duración es menor a 3 años.<sup>27</sup>

Los CSM surgen como una extensión de los PIDIREGAS, que PEMEX tiene con compañías de servicios internacionales, salvo algunas particularidades como que los CSM se proponen para la actividad de desarrollo y producción de campos de gas en la cuenca de Burgos, en que el contratista realiza la totalidad de las inversiones y se le remunera con un pago por esos servicios, siempre que existan ingresos suficientes de las ventas del gas producido. No obstante, y como diferencia sustancial con los PIDIREGAS, no se garantiza el pago de los servicios, sino que éstos están sujetos a la existencia de ingresos suficientes derivados de la nueva producción de gas en las áreas bajo contrato CSM.

Ante el crecimiento de la demanda de gas, proyectado para los próximos años en una tasa anual de nueve por ciento, impulsado principalmente por el sector eléctrico, se prevé necesaria la aplicación de este esquema de contratación para obtener una producción adicional y reducir las importaciones.

---

<sup>27</sup> SÁNCHEZ CAMACHO, Alejandro (Coordinador), *En defensa del patrimonio energético*, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, México, 2007, pp. 142-143.

## **CAPÍTULO 2.- PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (PPS).**

---

En el año 2002, el Gobierno Federal Mexicano estableció un esquema legal y financiero que permitiera la participación privada en la prestación de servicios públicos basado en el modelo APP/PFI del Reino Unido, para hacer frente a la restricción de recursos en materia de inversión pública, así como a una creciente demanda de servicios públicos en términos de calidad y acceso a la población.

El esquema anteriormente descrito es conocido como Proyectos para la Prestación de Servicios, que se ha enfocado a integrar la participación de los sectores público y privado para favorecer un uso eficiente y responsable en el manejo de los recursos públicos, así como la provisión de servicios públicos en un ambiente de planeación a largo plazo.

Con la aplicación de este esquema, de manera general se persigue:

- 1.- Reducir el rezago en el desarrollo de infraestructura pública en sectores sociales, haciendo un uso eficiente de los recursos;
- 2.- Elevar la calidad y cobertura de los servicios públicos y mantenerla en el largo plazo, y
- 3.- Reducir retrasos y costos en el desarrollo de los proyectos públicos.

El diseño de estos proyectos ha sido encabezado por un grupo técnico de la Oficina de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, apoyado por un equipo especializado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que analizó las diferentes modalidades de asociaciones público-privadas a nivel mundial, definiendo las características y requisitos mínimos que deberían contener dichos proyectos.

En consecuencia, las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitieron en marzo de 2003 las reglas administrativas que regulan la realización de los Proyectos Público-Privados, las cuales fueron posteriormente reformadas en abril de 2004, en complemento a las leyes y reglamentos aplicables a la contratación de servicios de largo plazo por parte de la Administración Pública Federal.

### **2.1. Definición.**

Con fundamento en el “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de abril de 2004, en su numeral 2º, fracción VI, los define 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, de conformidad con lo previsto en las presentes Reglas”.

De conformidad con las Reglas, un PPS consiste en la prestación de servicios y la construcción de infraestructura a una entidad gubernamental por parte de un inversionista proveedor, de forma tal que la entidad gubernamental esté en posibilidad de prestar un servicio público. Consecuentemente, el inversionista proveedor es responsable del diseño, construcción, equipamiento, financiamiento, gestión y mantenimiento de instalaciones de infraestructura que se ponen a disposición del Gobierno, para que éste preste un servicio público de alta calidad. Como contraprestación, el Gobierno se obliga a pagar al inversionista proveedor una tarifa por sus servicios durante el plazo del contrato, la cual comprende los costos de construcción, financiamiento, disponibilidad de infraestructura y desempeño del servicio.

Los Proyectos para Prestación de Servicios para ser considerados como tales, deben cumplir con lo siguiente:

- La celebración de un contrato de servicios de largo plazo y, en su caso, cualquier acto jurídico necesario para llevarlo a cabo; es decir, la celebración de un contrato de servicios el cual involucra recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor;
- Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que la misma tiene asignados, y
- La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya o suministre.<sup>28</sup>

En un PPS, el Gobierno celebra un contrato con un inversionista privado para proporcionar servicios de apoyo a una función o servicio público por un período superior a quince años. A cambio, el Gobierno efectúa una contraprestación, una vez iniciada la provisión de servicios, mediante pagos con base en criterios de calidad y desempeño; mientras el inversionista proveedor se responsabiliza de diseñar, financiar, construir, operar y dar mantenimiento a los activos necesarios con los que se presten dichos servicios.

## **2.2. Características de los PPS.**

Partiendo del análisis de las “Reglas para la realización de PPS”, se pueden clasificar las principales características en tres categorías: Jurídico-contractuales, financieras y técnicas.

---

<sup>28</sup> Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios, Título II “De los proyectos para prestación de servicios”. Numeral 4, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de abril de 2004.



**Jurídico-contractuales:** Éstas comprenden los derechos y obligaciones para el nacimiento y desarrollo del proyecto, como lo son:

- Contratación multianual de servicios, mediante un contrato de servicios de largo plazo (período convencional superior a quince años).
- Mecanismo de pagos y penalizaciones por incumplimiento.
- Definición de seguros y esquemas de cobertura.
- Figura jurídica para la propiedad de activos, las instalaciones de infraestructura pueden ser propiedad ya sea del inversionista proveedor o del Estado Mexicano.
- Mecanismos de solución de controversias y terminación anticipada por incumplimiento, fuerza mayor o interés general.
- Derechos sobre operación, reestructuración del vehículo de propósito especial<sup>29</sup>, para financiamiento y refinanciamiento del proyecto por parte del inversionista proveedor.
- Las obligaciones de pago contraídas por el PPS se registrarán como gasto corriente.

**Financieras:** Son aquellas vinculadas al fomento y participación de los inversionistas privados en el contexto económico del proyecto, aprovechando los recursos públicos existentes para así no generar recursos presupuestarios adicionales, donde:

- Un inversionista privado deberá gestionar los recursos necesarios para desarrollar la infraestructura relacionada y operar el PPS. Los recursos pueden provenir de créditos otorgados por la banca múltiple y/o de desarrollo, capital de riesgo y capital subordinado.

---

<sup>29</sup> *Special Purpose Vehicle:* Grupo de empresas o consorcio que tendrá por objeto específico el cumplimiento del contrato de servicios de largo plazo.

- El esquema de pago ligado al contrato PPS deberá incluir la amortización del costo de dichos recursos en el largo plazo, los gastos de operación del contrato, así como la previsión y cobertura de riesgos.
- El esquema de pagos por los servicios se define bajo criterios de disponibilidad y de uso, el cual puede ser afectado por las deducciones por incumplimiento.
- El inversionista proveedor no posee participación o derecho alguno ni garantía sobre los ingresos generados por la prestación de un servicio, sino que sólo tiene derecho a recibir el pago por la prestación de sus servicios al Gobierno.
- El pago de la contraprestación al inversionista proveedor es presupuestado por la entidad pública como gasto corriente.

**Técnicas:** Se asocian a las actividades de servicios suministrados que deben mantenerse durante la vida del contrato, para lo cual se debe definir la adaptación de estos estándares a la evolución de las normas y cambios tecnológicos, en el cual:

- Los servicios que se contraten deberán ser definidos conforme a estándares de desempeño, a partir de normas nacionales o internacionales aplicables a la industria en comento.
- El inversionista proveedor es el exclusivo responsable de proveer la infraestructura necesaria, el financiamiento, la tecnología y el *know how* para poner a disposición del Gobierno las instalaciones respectivas.
- La calidad y el desempeño en la provisión de servicios deberá ser monitoreada y evaluada con base en criterios objetivos, específicos, medibles y realistas.

- El tratamiento ante un posible incumplimiento en la provisión de los servicios por parte de un inversionista deberá incluir criterios de reporte, tolerancia, reposición y sanción.
- La interacción entre los operadores público y privados del PPS deberá realizarse de manera coordinada, congruente con los requerimientos de servicios y definición de responsabilidades.

La responsabilidad de los servicios proporcionados debe mantenerse en todo momento en manos del Estado. Los proyectos PPS no representan un tratamiento diferente para los usuarios ni para los trabajadores, con respecto a los proyectos tradicionales; el único cambio en la percepción de los usuarios será la calidad de los servicios que a través de ellos se suministren.

### **2.3. Esquema del funcionamiento de un PPS.**

El funcionamiento de un PPS se desenvuelve a través de etapas que comprenden inicialmente el diseño y evaluación del proyecto, posteriormente la autorización y licitación del contrato, hasta llegar finalmente a la parte operacional. Para cada proyecto se conforma un Comité Consultivo y un Comité Ejecutivo mediante la firma de un convenio de colaboración.

El Comité Consultivo se integra por la Dependencia Ejecutora, representada por un Subsecretario, Director General o equivalente del área responsable, la SHCP a través de la Unidad de Inversiones, y la Secretaría de la Función Pública. Sus funciones son: definir la estrategia a seguir para cada proyecto, sesionar de manera regular y de manera extraordinaria bajo convocatoria, y la toma de decisiones estratégicas.

El Comité Ejecutivo se integra por la Dependencia Ejecutora, el líder o administrador del proyecto, la SHCP, asesores externos, y demás invitados como pueden ser la Secretaría de la Función Pública e instituciones

financieras, entre otros. Sus funciones son: diseñar, administrar y ejecutar el proyecto, discutir alternativas viables para la solución de retos del proyecto, presentar los avances del proyecto, sesionar semanalmente, realizar las actividades definidas por el Comité Consultivo para el desarrollo de cada proyecto y organizar las reuniones del Comité Consultivo.<sup>30</sup>

### **A. Diseño y evaluación.**

El esquema PPS representa una alternativa para el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios. De esta manera, la Administración Pública debe seguir criterios de evaluación y autorización de objetivos que permitan ponderar la propuesta de valor de cada proyecto y su sustentabilidad a largo plazo. Para desarrollar un PPS se debe demostrar que ésta es la forma más eficiente para que la dependencia o entidad gubernamental cuente con los servicios de apoyo, que serían el objeto del contrato, en comparación a la alternativa de llevar a cabo las inversiones de obra pública que se requieran para contar con dichos servicios y que esta alternativa es sostenible a largo plazo.<sup>31</sup>

**1. Identificación y características del proyecto.** Los proyectos potenciales se identifican con base en la capacidad de ajustarse a las características de contratación y operación del esquema PPS, diagnosticándose la posible eficiencia y eficacia, así como las características técnicas asociadas a la infraestructura.

**2. Información.** Durante el diseño del proyecto se debe contar con medios que permitan generar datos que servirán de referencia para evaluar

---

<sup>30</sup> H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*, Serie: Cuadernos de Finanzas Públicas, México, marzo de 2007, p. 26.

<sup>31</sup> El procedimiento de evaluación y autorización se define con base en las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios, así como las disposiciones complementarias en el análisis de costo-beneficio y de definición de límites de asignación presupuestaria emitidos por la SHCP.

los parámetros técnicos y operativos del proyecto, basar futuras decisiones y transmitir la experiencia obtenida para realizar proyectos posteriores.

**3. Fuente de recursos.** Para desarrollar el proyecto se requiere definir la fuente de recursos responsable de hacer frente a las obligaciones a largo plazo. Las entidades y dependencias gubernamentales deberán organizarse mediante acuerdos de cooperación presupuestaria para hacer frente a las obligaciones contraídas.

**4. Determinación del terreno.** Un aspecto que precisará la estructura del proyecto, es la situación jurídica de los terrenos a utilizar, así como su propiedad, disponibilidad de uso y la capacidad de su inclusión dentro del contrato.

**5. Equipos de trabajo.** La dependencia o entidad gubernamental responsable del proyecto deberá designar a los responsables de llevar a cabo los actos necesarios para poner en marcha el proyecto y su realización a largo plazo. El equipo de trabajo deberá contar con conocimientos técnicos y jurídicos especializados que le permitan un mayor manejo de las necesidades del proyecto; dicho equipo se conforma al interior de la SHCP, a través de la Unidad de Inversiones.

**6. Evaluación.** Los equipos de trabajo serán los responsables de definir e integrar el proyecto bajo el esquema PPS, analizando su congruencia con el marco normativo y presupuestario aplicable, así como analizar las condiciones de mercado viables para el proyecto, que permitan deducir el análisis costo-beneficio.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> GARCÍA MEDINA, Ulises F., “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México”, en *Memorias 2004 IBERGOP-México*, Vol. VII (*Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura Social*), Ed. Porrúa / IBERGOP-México / IPADE, México, 2006, p. 134.

**7. Análisis costo-beneficio.** Éste se elabora comparando niveles de costos, riesgos y beneficio social que presentaría un proyecto bajo el esquema PPS contra las estimaciones de un proyecto tradicional, a través de una concesión o un contrato de construcción.

Existen dos tipos de análisis costo-beneficio que serán aplicables a los PPS que consideren realizar las dependencias y entidades contratantes:

- a) A nivel perfil. Este análisis deberá ser presentado a la SHCP para obtener la autorización del PPS, y
- b) A nivel prefactibilidad. Este análisis deberá ser presentado a la SHCP para obtener la autorización del contrato.

**8. Contrato de servicios de largo plazo.** Se estructura conforme a lo previsto en los Artículos 24 y 25 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para contrataciones multianuales de servicios, debiendo incluir: plazos de contratación, servicios a contratar, parámetros de calidad, mecanismos de pago, esquema de responsabilidades, asignación y distribución de riesgos, garantías, coberturas y seguros, medios de consulta y actos jurídicos complementarios.

## **B. Autorización.**

El proceso de autorización de los PPS contempla dos fases donde participan diversas instancias de la SHCP: una para la aprobación del proyecto en lo general y otra para la autorización del contrato de servicios a largo plazo, que el sector público suscribirá con el inversionista privado. En este proceso, la dependencia o entidad interesada debe demostrar, por una parte, que la realización del PPS generará un ahorro neto para las finanzas públicas en comparación con lo que resultaría de la ejecución de un proyecto de inversión pública tradicional y, por otra, que el monto de las obligaciones de

pago se cubrirá dentro de los presupuestos autorizados, es decir, que existe un margen presupuestario asignable para el pago de estos proyectos.<sup>33</sup>

**9. Solicitud de autorización.** Las dependencias y entidades gubernamentales, con fundamento en las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios, deberán presentar ante la SHCP las solicitudes de: a) autorización del PPS, y b) autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo.

La solicitud de autorización del PPS se integra con el estudio y análisis del proyecto a nivel perfil, basado en estudios y parámetros, incluyendo:

- La descripción del proyecto;
- La congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales;
- La opinión favorable del área jurídica y presupuestaria correspondiente;
- El análisis costo-beneficio a nivel perfil;
- El procedimiento de contratación;
- Los principales elementos del contrato, y
- El formato de topes presupuestarios para el proyecto.

La autorización del proyecto de contrato de servicios a largo plazo se integra una vez evaluado el potencial y sustento presupuestario del proyecto, con base en el análisis costo-beneficio a nivel prefactibilidad, fundado en estudios de mercado, junto con la propuesta del contrato.

---

<sup>33</sup> Véanse los Títulos VI “Del procedimiento de autorización de proyectos para prestación de servicios” y VII “Del procedimiento de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo” del *Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de abril de 2004.

La estructura de la solicitud de autorización comprende lo siguiente:

- Proyecto de contrato de servicios de largo plazo;
- Copia de la primera autorización;
- Opinión favorable del área jurídica;
- Autorización del área presupuestaria;
- Justificación de congruencia con objetivos y metas establecidos en la primera autorización;
- Actualización del análisis costo-beneficio;
- Previsión presupuestaria para el ejercicio fiscal vigente;
- Comunicación suscrita por el titular de la dependencia que establezca que se dará prioridad a las previsiones presupuestarias para cumplir con el contrato de servicios de largo plazo;
- En el caso de PPS en los que se convenga la adquisición de activos, los compromisos contingentes que se establecerían en el contrato, y
- Formato de techos presupuestarios para PPS.

### **C. Licitación del contrato.**

Los contratos PPS son adjudicados mediante procedimientos de licitación pública regidos por la legislación federal en materia de adquisiciones.

**10. Licitación y adjudicación del contrato de servicios a largo plazo.** El contrato se adjudicará al inversionista proveedor que presente las mejores condiciones económicas para la entidad o dependencia gubernamental contratante, de acuerdo a las disposiciones definidas en las bases de licitación.

**11. Formalización del contrato y desarrollo de activos.** Una vez adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en el contrato, incluyendo actividades de



financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio.

**12. Compromisos presupuestarios derivados del contrato de servicios a largo plazo.** Una vez que los servicios contratados comiencen a ser prestados conforme a los parámetros de calidad y disponibilidad previstos, la entidad o dependencia gubernamental contratante será responsable de otorgar al inversionista proveedor la contraprestación pactada y de hacer las provisiones presupuestarias que adviertan la disponibilidad de dichos recursos para cada ejercicio fiscal.

#### **D. Operación del PPS.**

**13. Operación y seguimiento.** Un PPS requiere de la colaboración de actividades públicas y privadas para cumplir con el suministro de servicios públicos de calidad, por lo que las entidades y dependencias contratantes deberán tener a disposición del proyecto los recursos humanos, financieros y materiales necesarios para operarlo, monitorear el desempeño del inversionista proveedor y prestar los servicios públicos referidos. La operación tiene como fundamento el asegurar el cumplimiento de la propuesta, la calidad en los servicios y la salvaguarda del interés público.

**14. Terminación del contrato y adquisición de activos.** La terminación natural es al vencimiento del plazo del contrato o de manera anticipada, de acuerdo a las disposiciones previstas por el mismo. En ambos casos, se deberán evaluar los pagos a los que tenga derecho la entidad o dependencia gubernamental contratante o el inversionista proveedor, según sea el caso, derivados de las condiciones de terminación, así como la posible transferencia de los activos desarrollados bajo el contrato. Los pagos que las dependencias o entidades efectúen para realizar esta adquisición se cubren con cargo a sus respectivos presupuestos autorizados. En ningún

caso, el contrato tendrá por objeto principal la adquisición forzosa de activos con los que se prestarán los servicios de largo plazo.<sup>34</sup>

#### **2.4. Pagos bajo un esquema PPS.**

Tradicionalmente, un proyecto presupuestario de infraestructura recibe recursos de una entidad o dependencia del Gobierno Federal para su diseño, construcción, equipamiento, así como para la operación, mantenimiento, pago de insumos y personal una vez iniciada su operación; y, de manera adicional, la entidad o dependencia debe cubrir los costos de los riesgos asociados durante la vida útil del proyecto.

A través del esquema PPS, el inversionista proveedor privado se responsabiliza de diseñar, financiar, construir, operar y mantener los activos necesarios con los que se presten los servicios objeto del contrato; mientras que la entidad o dependencia gubernamental contratante es responsable de efectuar los pagos por contraprestación de los servicios pactados definidos como Tarifa de Servicios, así como de cubrir los recursos bajo su responsabilidad necesarios para el proyecto. Desde el punto de la contabilidad presupuestaria, estos pagos se clasifican como gasto corriente<sup>35</sup> y sólo pueden iniciarse una vez que comienza la prestación de los servicios correspondientes y se determine que el desempeño es el adecuado.

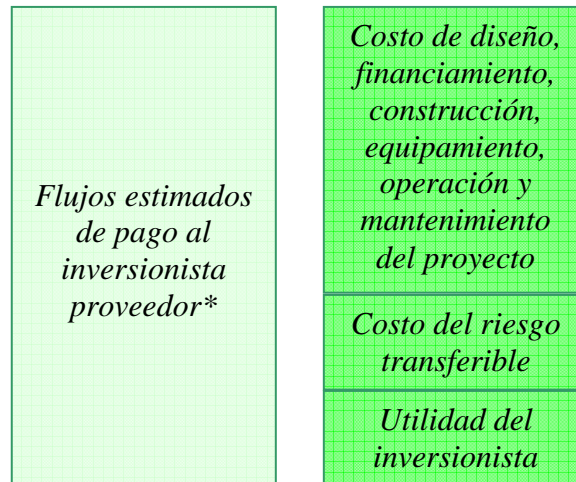
El pago al inversionista proveedor, al estar sujeto al desempeño en la prestación del servicio, es susceptible de estímulos y penalizaciones que incentiven al proveedor a mantener una mayor calidad en la prestación de los servicios.

---

<sup>34</sup> GARCÍA MEDINA, Ulises F., *Op. Cit.*, pp. 137-138.

<sup>35</sup> Erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; es decir, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

El costo total del PPS debe ser calculado a partir de la suma del costo de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento del proyecto, el costo de los riesgos transferibles y la utilidad esperada del inversionista proveedor. Este monto debe ser equivalente a los flujos estimados de pago definidos en el contrato.



\* Composición de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, de acuerdo a la fórmula del Anexo 1 contenido en los "Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo y Beneficio".

Para que una dependencia o entidad determine el valor de flujos estimados de pago al inversionista proveedor, costo de un PPS, se aplicará la fórmula siguiente<sup>36</sup>:

$$VPP_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(P_{PPSt})}{(1 + i_{PPS})^t} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{PPST} + \mathcal{P}_{PPSt} + \Pi_{PPSt})}{(1 + i_{PPS})^t}$$

Donde:

<sup>36</sup> Anexo 1, "Flujos estimados de pago en un PPS", contenido en los Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo y Beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, conforme a lo previsto en el numeral 15 y el transitorio segundo del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios publicadas el 26 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

$VPP_{PPS}$  = valor presente de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor;

$P_{PPSt}$  = flujos estimados de pago al inversionista proveedor en el período t;

$i_{PPS}$  = tasa de descuento aplicable al inversionista proveedor;

$C_{PPSt}$  = costo base del proyecto para el inversionista proveedor en el período t;

$\mathcal{P}_{PPSt}$  = costo privado de los riesgos transferibles en el período t;

$\Pi_{PPSt}$  = utilidad requerida por el inversionista proveedor en el periodo t;

n = número de años del horizonte de evaluación, y

t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

A partir de la estimación de los costos del inversionista proveedor, así como de su utilidad requerida, se obtiene el flujo estimado de pagos al inversionista proveedor.

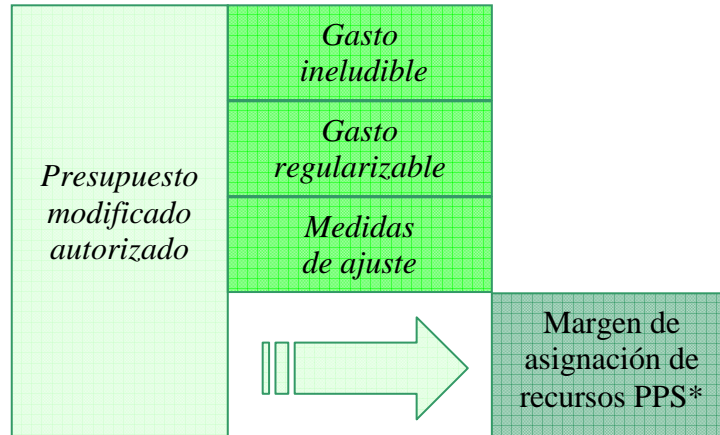
En mayo de 2005, la SHCP, a través de la Subsecretaría de Egresos, emitió los “Criterios para Determinar los Límites de Asignación Presupuestaria Anual Aplicable a los PPS”.<sup>37</sup> El objeto de dichos Criterios es que las dependencias y entidades gubernamentales cuenten con parámetros para evaluar el impacto de las obligaciones de pago que se deriven de los PPS sobre sus presupuestos.

De acuerdo con los Criterios, el margen disponible para la asignación de recursos, para hacer frente a las obligaciones derivadas de los contratos PPS, se determinará a través del cálculo de la diferencia entre el

---

<sup>37</sup> SHCP, Oficios Circulares No. 801.1.-231 y No. 801.1.-328, mayo de 2005 y agosto de 2004, respectivamente.

presupuesto modificado autorizado, menos el gasto ineludible, menos el gasto regularizable, más las medidas de ajuste del gasto.



\* Margen de asignación de recursos a los PPS contenido en “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)”, H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Serie: Cuadernos de Finanzas Públicas, México, marzo de 2007, p. 28.

En el que:

**Presupuesto modificado autorizado:** Asignación presupuestaria para cada uno de los ramos autónomos, administrativos y generales, así como para las entidades, a una fecha determinada, que resulta de incorporar, en su caso, las adecuaciones presupuestarias.<sup>38</sup>

**Gasto ineludible:** Monto de gasto comprometido por actos jurídicos contractuales u otros equivalentes, distinto al gasto regularizable, que implican un compromiso u obligación de pago inevitable por parte de dependencias y entidades, y que, en su caso, pueda sujetarse a las medidas de ajuste al gasto.

<sup>38</sup> *Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal*, Artículo 2º, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

**Gasto regularizable:** Erogaciones que con cargo al Presupuesto modificado autorizado implican un gasto permanente en subsecuentes ejercicios fiscales para el mismo rubro de gasto. Básicamente, se refiere a inversiones y continuación de obras en proceso.

**Medidas de ajuste del gasto:** Monto de recursos que se prevé reducir del gasto ineludible y del gasto regularizable en ejercicios fiscales subsecuentes.

Este margen de asignación de recursos deberá ser suficiente para cubrir el **impacto promedio anual** de los compromisos derivados de un PPS, el cual será equivalente a la suma de las **obligaciones de pago** promedio anual que se hayan adquirido con un inversionista bajo contratos de servicios autorizados, más el **costo promedio anual** de los compromisos estimados en las solicitudes de autorización PPS en trámite, así como aquellos **otros gastos** promedio anuales asociados a la operación de los proyectos.

## **2.5. Beneficios específicos.**

Bajo un esquema PPS, existen una serie de beneficios tanto para las dependencias y entidades gubernamentales, quienes podrán cumplir de manera más eficiente las funciones y responsabilidades que tienen asignadas; como para los inversionistas proveedores, quienes tendrán más oportunidades de participar en el desarrollo de la economía mexicana, obteniendo una contraprestación.

No obstante, las ventajas más importantes del esquema PPS son, por un lado, la posibilidad de extender las obligaciones de pago del sector público en un horizonte de largo plazo y, por otro, la generación de una mayor eficiencia en la prestación de servicios públicos con el apoyo del sector privado, lo que a la larga se traduce en un ahorro y una mejor

aplicación de los recursos públicos que repercute en los usuarios de los servicios públicos, quienes tendrán acceso a más servicios y de mejor calidad.

Los beneficios pueden ser clasificados de la siguiente manera:

a) **Beneficios Directos:** La eficiencia en el uso de los recursos del sector público, distribución de riesgos y reducción de la carga presupuestal mediante contratos no incluidos en el balance general, es decir, que no se contabilizan como deuda pública.

b) **Beneficios Indirectos:** El impacto secundario de innovación, construcción más inteligente de servicios públicos, y el establecimiento de un marco definido.

Por medio del análisis costo-beneficio, se busca demostrar que es mejor desarrollar un proyecto bajo el esquema PPS, que como inversión pública tradicional y así contribuir a un uso más eficiente del gasto público.

El procedimiento necesario para la presupuestación deberá cubrir los siguientes pasos, conforme al “Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal”:

**1. Registro programático.** Las entidades y dependencias, a través de su Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto, deberán definir la Unidad Responsable para el registro presupuestario del PPS y ejecutar el gasto con apego a los capítulos, conceptos y partidas del Clasificador.

**2. Lineamientos de gasto.** Las Direcciones Generales de Programación, Organización y Presupuesto o sus equivalentes en las

dependencias, integrarán las propuestas de los calendarios de presupuesto que les corresponda conforme a los lineamientos para la calendarización del Presupuesto de Egresos que emita la SHCP, a través de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), y las enviarán a ésta, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales, para su aprobación en los términos y plazos que se establezcan en dichos lineamientos. En los criterios y lineamientos que la UPCP emita para la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) correspondiente, se definirán los PPS como compromisos autorizados de largo plazo.

**3. Comunicación de techos.** La SHCP, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPYP), comunicará a la entidad o dependencia los calendarios y techos de gasto para la integración de su presupuesto, así como los compromisos derivados de los PPS autorizados para la misma.

**4. Integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.** La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) integrará las obligaciones del PPS en los anteproyectos de Presupuesto de Egresos de la Federación, siguiendo los criterios de gasto, compromisos de largo plazo y techos emitidos por la SHCP. A su vez, la SHCP integrará el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, con fundamento en los Artículos 34 y 39 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

**5. Presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.** Deberá ser presentado al Presidente de la República por la SHCP, para ser enviado a la Cámara de Diputados en el ejercicio correspondiente.



**6. Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.** El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser discutido y aprobado por la Cámara de Diputados en el ejercicio correspondiente. Una vez autorizado se comunicará al Presidente de la República para su publicación y ejercicio.

**7. Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación.** La SHCP, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPyP), comunicará a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP), quien tendrá la obligación de ejercer los recursos con apego a los criterios autorizados.

En la integración del Proyecto de Presupuesto de Egresos 2006, la SHCP definió la partida 3415 en el Clasificador por Objeto del Gasto para registrar las obligaciones de pago de los PPS. De conformidad con las Reglas PPS, en cada Proyecto de Presupuesto de Egresos se hará mención especial a los compromisos asumidos para el pago de los PPS en el ejercicio correspondiente y en los subsecuentes.<sup>39</sup>

Debido a que los compromisos de pago de un PPS son contingentes al cumplimiento de la provisión de servicios en cada ejercicio fiscal y a que la partida de gasto aplicable a un PPS está definida dentro del rubro de gasto corriente, en el Presupuesto de Egresos únicamente se registrarán los compromisos generados en el ejercicio fiscal correspondiente, quedando los compromisos futuros fuera de registro en la hoja de balance.

En relación con la identificación y distribución de los riesgos, un punto muy importante a considerar en los PPS es la definición precisa de los riesgos que asumen tanto el inversionista proveedor como el sector público, ya que el éxito de este tipo de proyectos depende en buena medida de que

---

<sup>39</sup> GARCÍA MEDINA, Ulises F., *Op. Cit.*, pp. 144-145.

la asignación de riesgos se haga de la manera más eficiente posible, es decir, que cada parte asuma aquellos riesgos que se relacionan directamente con su esfera de acción. De esta forma, se logrará un uso eficiente de los recursos públicos disponibles, abaratando costos y creando valor.

Los riesgos atribuibles a un proyecto se pueden definir desde dos perspectivas:

**Fuente de riesgos:** Que identifica los fenómenos o actividades que generan las contingencias del proyecto.

**Efecto de riesgos:** Que identifica las consecuencias que tiene un escenario de riesgo sobre las variables del proyecto.

De manera general, los riesgos de un PPS se pueden analizar integrando ambas perspectivas, se detallan las actividades correspondientes al proyecto durante las etapas de construcción y operación, para cada una de las cuales se identifican los posibles efectos de un escenario de riesgo en términos del tiempo destinado a la actividad y el costo de la misma.

Los riesgos asociados a un PPS se distribuyen entre la entidad o dependencia contratante y el inversionista proveedor, con base en la capacidad de cada uno para prever, controlar y cubrir dichos riesgos. Por principio, se espera que el inversionista privado sea quien asuma los riesgos de diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de los activos con los que se presta el servicio al Gobierno.

### **CAPÍTULO 3.- APLICACIÓN DEL ESQUEMA PPS EN MÉXICO Y SU MARCO REGULATORIO.**

---

#### **3.1 MARCO REGULATORIO NACIONAL.**

El Gobierno Mexicano, a partir de la experiencia adquirida con los PIDIREGAS, ha diseñado nuevos métodos de financiamiento en proyectos de infraestructura y servicios públicos, con la intención de hacer un uso eficiente del gasto público federal y aprovechar la experiencia con que cuentan los sectores social y privado. De esta manera, se impulsó la creación de asociaciones público-privadas bajo el nombre de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).

El marco regulatorio de este esquema en México se integra principalmente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios.

Además, resulta aplicable la legislación civil y mercantil a la subcontratación, transacciones y compromisos contraídos por el inversionista proveedor con terceros. Sin embargo, será motivo de análisis en este trabajo únicamente la legislación que deben cumplir las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal interesadas en llevar a cabo estos proyectos, así como los lineamientos y metodologías complementarias.

### **3.1.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

El fundamento constitucional del esquema PPS reside principalmente en el Artículo 134, que ordena la contratación para la ejecución de obra pública y prestación de servicios públicos a través de licitación pública, para garantizar el ejercicio de los recursos públicos con apego a criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

No obstante lo anterior, es conveniente señalar la trascendencia de los Artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución que contienen los principios básicos en materia económica, ya que los PPS, al tratarse de una asociación público-privada, comprenden una diversidad de esquemas de inversión, donde participan los sectores público y privado en aras de contribuir al desarrollo económico de la Nación.

#### **Sectores público, social y privado.**

El Artículo 25 constitucional consagra la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, al ordenar:

“Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución.”

En este sentido, los sectores público, social y privado concurrirán en el desarrollo económico nacional; estableciéndose además las bases de una economía mixta.

### **Áreas estratégicas.**

Algunas de las particularidades del esquema PPS se relacionan con el tipo de servicios suministrados, que podrá ser cualesquier otro no considerado como estratégico o de exclusivo control del Estado, quedando excluida la prestación de servicios públicos que, de acuerdo a las leyes, deban ser proporcionados, de manera exclusiva, por el sector público.<sup>40</sup> Por lo tanto, inicialmente se han licitado algunos proyectos en tres sectores prioritarios: transporte, salud y educación.

Las áreas estratégicas se reservan de manera exclusiva al sector público, por tratarse de servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos o comprenden recursos no renovables, básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado.

Así, el Artículo 25 constitucional, párrafo cuarto, prevé lo siguiente:

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

De la misma forma, el Artículo 27 constitucional consagra el dominio exclusivo de los recursos naturales a la Nación. A partir de la presente década leyes reglamentarias de este Artículo han sufrido diversas reformas incluyendo la Ley Agraria y las leyes en materia de energéticos y petroquímica.

“Artículo 27.- La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

---

<sup>40</sup> Véase el numeral 5 del *Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.

(...)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

Por su parte, el Artículo 28 constitucional reserva las siguientes áreas estratégicas al Estado Mexicano: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

### **Áreas prioritarias.**

El fundamento constitucional de las asociaciones público-privadas reside en el Artículo 25 constitucional, párrafo quinto, al ordenar que el sector público “... podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo”. Así como en su párrafo octavo, al prever que: “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones

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

Se consideran áreas prioritarias las previstas en términos de los Artículos 25 y 28 constitucionales, en cuanto a que “el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”. A estas últimas se podrán otorgar subsidios “cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación”.

En su párrafo cuarto, el Artículo 28 constitucional prevé la comunicación vía satélite y los ferrocarriles como áreas prioritarias del desarrollo nacional y el Estado, al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación.

En suma, por áreas prioritarias debe entenderse a las actividades en que el Estado podrá participar por sí o con los sectores social o privado y que “de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentar, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las áreas estratégicas, necesariamente fundamentales o básicas para el desarrollo económico o para salvaguarda de la soberanía, pero sí pueden constituir esferas que, por las particulares circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras”.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, “Artículo 25”, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM / Procuraduría General de la República, México, 2004, p. 120.

### **Planeación del Desarrollo Nacional.**

Con fundamento en el Artículo 26 constitucional, apartado A, “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.”

En relación con la planeación del desarrollo nacional, el Artículo 3º de la Ley de Planeación ordena:

“Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.”

De esta forma, se prevé la existencia de un Plan Nacional de Desarrollo, que es un instrumento formado a partir de la participación democrática de los sectores público, privado y social; con la finalidad de establecer los objetivos nacionales, estrategias y prioridades con visión a futuro, que serán la base de la política institucional, sectorial y regional para lograr el desarrollo integral de la Nación Mexicana.



En la primera parte del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012<sup>42</sup> se define al desarrollo humano sustentable como una premisa básica para el desarrollo integral del país, junto a los objetivos y las prioridades nacionales por las que deberá regirse la presente administración.

En la segunda parte del documento se establecen los cinco ejes de la política pública, a saber:

- Estado de derecho y seguridad.
- Economía competitiva y generadora de empleos.
- Igualdad de oportunidades.
- Sustentabilidad ambiental.
- Democracia efectiva y política exterior responsable.

En este punto, adquiere especial relevancia el quinto eje “democracia efectiva y política exterior responsable”, que tiene como objetivo aprovechar los beneficios que ofrece el mundo globalizado en aras de una mayor competitividad, crecimiento económico y hacer de México un país fuerte en el exterior, equitativo y políticamente estable.

Para lograr este objetivo se determinan las siguientes estrategias:

- Aprovechar los distintos esquemas de cooperación internacional en apoyo a los programas gubernamentales encaminados a la lucha contra la pobreza, la generación de empleos y el incremento de los niveles de seguridad en el país.
- Promover activamente las exportaciones, atraer inversiones, difundir la oferta turística y cultural del país, e identificar nuevas oportunidades para las empresas mexicanas globales.

---

<sup>42</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

- Aprovechar mejor la red de tratados de libre comercio y las ventajas asociadas a la apertura comercial para fortalecer las capacidades económicas y comerciales de México.
- Perfeccionar los mecanismos de resolución de controversias del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.
- Fomentar un comercio exterior amplio y justo que elimine las barreras proteccionistas impuestas a las exportaciones de los países en desarrollo.<sup>43</sup>

Ahora bien, en materia de infraestructura, el objetivo del segundo eje “economía competitiva y generadora de empleos” del Plan Nacional de Desarrollo, es incrementar la cobertura, calidad y competitividad, de modo que al final de la presente administración México se ubique entre los 30 países líderes en infraestructura, de acuerdo a la evaluación del Foro Económico Mundial.

La estrategia que se propone incluye las siguientes acciones:

- Elaborar un programa especial de infraestructura, en donde se establezca una visión estratégica de largo plazo, así como las prioridades y los proyectos estratégicos que impulsará la presente administración en los sectores de comunicaciones y transportes, energía, agua y turismo, para proveer a la población de estos servicios, sobre todo en regiones de menor desarrollo.
- Fortalecer las áreas de planeación de las dependencias y entidades gubernamentales, así como los de capacidad institucional para identificar, formular y preparar proyectos de inversión.
- Impulsar un mayor uso de las metodologías de evaluación, para asegurar la factibilidad técnica, económica y ambiental de los proyectos.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 298-299.

- Brindar mayor certidumbre jurídica para promover una mayor participación del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y perfeccionar los esquemas de financiamiento para potenciar la inversión en el sector.
- Simplificar los procedimientos de contratación para la realización de las obras de infraestructura, incluyendo, en su caso, la homologación de los requisitos y las bases de licitación.
- Fortalecer la capacidad institucional para identificar, formular y preparar proyectos de inversión.
- Consolidar la capacidad instalada nacional en todos los ámbitos relacionados con la planeación, construcción, conservación y operación de los proyectos de infraestructura.

De esta manera, el esquema PPS representa un importante instrumento del desarrollo económico, social y político del país, generando servicios de calidad e infraestructura, que son la clave para aumentar la competitividad de los sectores productivos, y lograr la efectiva inserción de México en el mundo, acorde a las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo.

### **La contratación del Estado.**

De conformidad con lo ordenado en el Artículo 134 constitucional, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que suscriba el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, así como sus respectivas Administraciones Públicas Paraestatales, se adjudicarán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública, para garantizar que los recursos económicos de que dispongan sean administrados con eficiencia, eficacia y honradez.

La licitación pública consiste en un llamado que implica un conjunto de actos, que a su vez conforman un procedimiento preparatorio de la actividad contractual del Estado.

“...la naturaleza jurídica de la licitación pública es la de un procedimiento administrativo integrado por una diversidad de actos administrativos y simples actos de la administración, como formas jurídicas preparatorias de su actividad contractual, de manera que su omisión invalida los contratos produciendo su nulidad absoluta o de pleno derecho.”<sup>44</sup>

El párrafo tercero del Artículo 134 constitucional ordena que cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, “las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.”

Eduardo Andrade Sánchez define algunos principios que contiene el texto del Artículo 134 constitucional:

- Eficiencia: se entiende como la virtud administrativa consistente en alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, o dicho de otra manera: obtener el fin, al menor costo posible.
- Eficacia: interpretada como la obtención del resultado práctico deseado. Es de entenderse que siempre existe una vinculación entre eficacia y eficiencia, y que no puede aplicarse ciegamente uno u otro principio de manera indiscriminada, sino siempre atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

---

<sup>44</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, “*Licitación Pública. Su Naturaleza Jurídica*”, tesis aislada, Amparo en revisión 290/2006, Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. (antes Naviera del Pacífico, S.A. de C.V.), 25 de octubre de 2006, unanimidad de votos, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, **Semanario Judicial de la Federación**, Tomo XXVI, p. 2653.

- Honradez: este principio se explica por sí mismo y se refiere a la propia acepción gramatical del vocablo, que supone la manera de actuar del que no roba, estafa, defrauda o engaña, o bien la forma de comportarse de quien cumple escrupulosamente sus deberes profesionales.<sup>45</sup>

En este orden de ideas, una forma de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos del sector público es transferir a los sectores social y privado la mayor cantidad de riesgos y contingencias, mediante la utilización de esquemas PPS, a fin de que el gasto de cada ejercicio fiscal se concentre en los aspectos más importantes de la función pública.

### **3.1.2 Ley de Inversión Extranjera y su Reglamento.**

El Artículo 73 constitucional, en su fracción XXIX-F, prevé que es facultad del Congreso de la Unión, "expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional".

La Ley de Inversión Extranjera (LIE) regula cómo la inversión extranjera se canaliza hacia el país y propicia que ésta contribuya al desarrollo nacional, para lo cual establece actividades de tres tipos:

- 1) Reservadas al Estado.
- 2) Reservadas a los mexicanos o sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros.
- 3) En las que se permite la participación a extranjeros.
  - a) Limitada hasta un 49% máximo.

---

<sup>45</sup> ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "Artículo 128", *Op. Cit.*, pp. 646-647.

- b) No limitada (previa autorización de la Comisión Nacional de Inversión Extranjera).

En relación al esquema PPS, se tiene que prestar atención a las actividades reservadas al Estado, a mexicanos o sociedades mexicanas y a las actividades que admiten la participación a extranjeros, debido a que el esquema PPS comprende su participación en asociaciones público-privadas y aprovecha la habilidad y capacidad de estos sectores en las actividades que le son permitidas por la ley.

Del mismo modo, los extranjeros que pretendan adquirir bienes inmuebles fuera de la zona restringida, u obtener concesiones en la exploración y explotación de minas y aguas en el territorio nacional, deberán sujetarse a la “cláusula calvo” conviniendo previamente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, conforme a lo ordenado en la fracción I del Artículo 27 Constitucional:

“I.- Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus Gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.”

### **Actividades reservadas al Estado (Artículo 5 de la LIE).**

Las actividades reservadas de manera exclusiva al Estado son: petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radioactivos, telégrafos, radiotelegrafía, correos,

emisión de billetes, acuñación de moneda, así como el control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos.

### **Actividades reservadas a mexicanos o a sociedades mexicanas (Artículo 6 de la LIE).**

Las actividades económicas reservadas de manera exclusiva a mexicanos o a sociedades mexicanas con cláusula de exclusión de extranjeros son: transporte terrestre nacional de pasajeros, turismo y carga, sin incluir los servicios de mensajería y paquetería; comercio al por menor de gasolina y distribución de gas licuado de petróleo; servicios de radiodifusión y otros de radio y televisión, distintos de televisión por cable; uniones de crédito; instituciones de banca de desarrollo, y la prestación de los servicios profesionales y técnicos que expresamente señalen las disposiciones legales aplicables.

La inversión extranjera no podrá participar directamente en las actividades y sociedades mencionadas en el Artículo 6° de la Ley de Inversión Extranjera, ni a través de fideicomisos, convenios, u otro mecanismo que les otorgue control o participación alguna.<sup>46</sup>

### **Actividades que admiten la participación de extranjeros (Artículos 7, 8 y 9 de la LIE).**

En algunas actividades económicas y sociedades se establecen los porcentajes en que se admite la inversión extranjera, que va desde el 10% en sociedades cooperativas de producción; el 25% en transporte aéreo nacional, aerotaxi y aéreo especializado; hasta el 49% en instituciones de

---

<sup>46</sup> Salvo por lo dispuesto en el Título V de la Ley de Inversión Extranjera "De la inversión neutra", que la define como la inversión realizada en sociedades mexicanas o en fideicomisos autorizados conforme a dicho ordenamiento jurídico, y que no se computará para determinar el porcentaje de inversión extranjera en el capital social de sociedades mexicanas, otorgando únicamente derechos pecuniarios o derechos corporativos limitados a sus tenedores, sin concederles en ningún momento el control de la sociedad.

seguros, de fianzas, casas de cambio, almacenes generales de depósito, entre otras actividades. Estableciéndose que los límites no podrán ser rebasados a través de mecanismos que otorguen el control o una participación mayor a la que se establece.

Por otra parte, se requiere de la resolución favorable de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras tratándose de la participación de inversión extranjera en un porcentaje mayor al 49% en: servicios portuarios; sociedades navieras; concesionarias o permisionarias de aeródromos de servicio al público; servicios privados de educación preescolar, primaria, secundaria, media superior, superior y combinados; servicios legales; sociedades de información crediticia; instituciones calificadoras de valores; agentes de seguros; telefonía celular; construcción de ductos para la transportación de petróleo y sus derivados; perforación de pozos petroleros y de gas, y construcción, operación y explotación de vías férreas que sean vía general de comunicación, y prestación del servicio público de transporte ferroviario.<sup>47</sup>

Asimismo, el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras, en su Artículo 2º, indica las actividades de generación de energía eléctrica que quedan excluidas de los sectores reservados al Estado, en términos de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica:

- Generación de energía eléctrica para autoabastecimiento, cogeneración o pequeña producción.
- Generación de energía eléctrica de productores independientes para su venta a la Comisión Federal de Electricidad.

---

<sup>47</sup> La Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras es un órgano de carácter intersecretarial, encargado de dictar los lineamientos de política en materia de inversión extranjera y diseñar mecanismos para promover la inversión en México. Artículos 23 y 26 de la Ley de Inversión Extranjera.



- Generación de energía eléctrica para su exportación, derivada de cogeneración, producción independiente y pequeña producción.
- Importación de energía eléctrica por personas físicas o morales, destinada exclusivamente al autoabastecimiento para usos propios.
- Generación de energía eléctrica destinada a uso en emergencias derivadas de interrupciones en el servicio público de energía eléctrica.

### **3.1.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.**

Al tratarse de contratos plurianuales, los esquemas PPS deben observar las disposiciones previstas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Esta Ley establece disciplinas y principios para la ejecución del gasto público federal relativo a gasto corriente, inversión física, inversión financiera y pago de deuda pública, de los tres poderes de la Unión. Asimismo, contempla diversas disposiciones referentes al otorgamiento de garantías en favor de la Administración Pública.<sup>48</sup>

Debido a que los compromisos de pago del esquema PPS son contingentes al cumplimiento de provisión de servicios, y a que el gasto está definido en el rubro de gasto corriente, en el Presupuesto de Egresos de la Federación únicamente se registrarán los compromisos generados en el ejercicio fiscal correspondiente.

En su Artículo 50, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece los lineamientos para celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, durante el ejercicio fiscal, siempre que:

---

<sup>48</sup> LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999, p. 42.

- 1) Justifiquen que su celebración representa ventajas económicas o que sus términos o condiciones son más favorables;
- 2) Justifiquen el plazo de la contratación y que el mismo no afectará negativamente la competencia económica en el sector de que se trate;
- 3) Identifiquen el gasto corriente o de inversión correspondiente; y
- 4) Desglosen el gasto a precios del año tanto para el ejercicio fiscal correspondiente, como para los subsecuentes.

En cuanto al procedimiento para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, el Artículo 34 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria ordena contar con un mecanismo de planeación de las inversiones, junto con el registro de cada programa y proyecto de inversión en la cartera que integra la SHCP, ya que sólo los programas y proyectos de inversión registrados en la cartera se podrán incluir en el Proyecto de Presupuesto de Egresos.

Los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, la cual determinará la prioridad para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución.

El Reglamento de la misma Ley establece las obligaciones de las dependencias coordinadoras del sector, los requisitos para la realización de los PPS, la aplicación de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en los procedimientos de contratación, y los términos para prever el gasto de los PPS en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

### **3.1.4 Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.**

Al ser objeto esencial del esquema PPS la prestación de servicios de apoyo a entidades y dependencias gubernamentales, en cumplimiento a las funciones que tienen encomendadas, y no la adquisición de infraestructura, la regulación jurídica del desarrollo y procedimiento de contratación de servicios a largo plazo se encuentra contenida principalmente en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.<sup>49</sup>

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, en su Artículo 24, ordena que las adquisiciones, arrendamientos y servicios, cuya vigencia rebase un ejercicio presupuestario, requieren de la autorización de la SHCP, y que las dependencias o entidades deberán determinar el presupuesto total y presupuesto relativo a los ejercicios de que se trate, dando prioridad al cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

Por regla general, las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público se adjudicarán a través de licitación pública, siendo los procedimientos de invitación y adjudicación directa la excepción a la regla.

Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, realizarán los procedimientos de invitación o de adjudicación directa, observando los supuestos del Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que comprenden el licenciamiento exclusivo de patentes y derechos de autor, entre otros derechos exclusivos.

---

<sup>49</sup> Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios, Título VIII "Procedimiento de contratación", numeral 29, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de abril de 2004.

Así, el Artículo 25 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ordena que las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar o contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, solamente cuando se cuente con la autorización específica por parte de la SHCP, del presupuesto de inversión y de gasto corriente, según sea el caso, conforme a los cuales deberán programarse los pagos respectivos.

“En casos excepcionales y previa aprobación de la SHCP, las dependencias y entidades podrán convocar, adjudicar y formalizar contratos cuya vigencia inicie en el ejercicio fiscal siguiente de aquél en que se formalizan. Los referidos contratos estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en que se prevé el inicio de su vigencia, por lo que sus efectos estarán condicionados a la existencia de los recursos presupuestarios respectivos, sin que la no realización de la referida condición suspensiva origine responsabilidad alguna para las Partes. Cualquier pacto en contrario a lo dispuesto en este párrafo se considerará nulo.”

La trascendencia de este Artículo reside en materia de programación, debido a la posibilidad de adjudicar el contrato cuando se cuente con la autorización específica de la SHCP y así programar los futuros pagos, que estarán sujetos a la disponibilidad presupuestaria del año en que dé inicio el suministro de servicios objeto del contrato. Hasta entonces, las dependencias y entidades no deberán realizar pago alguno al inversionista proveedor.

### **3.1.5 Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios.**

A nivel federal, el esquema PPS es implementado por las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios, mediante un Acuerdo emitido conjuntamente por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública.<sup>50</sup> Las Reglas son disposiciones de carácter administrativo que permiten

---

<sup>50</sup> Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.

determinar las bases a que deben sujetarse las dependencias y entidades gubernamentales interesadas en llevar a cabo esquemas PPS. También, definen el procedimiento de evaluación y autorización, empleando disposiciones complementarias emitidas por la SHCP en el análisis de costo-beneficio y la definición de límites de asignación presupuestaria.

Respecto al mecanismo de presupuestación, definición y alcance de los términos utilizados pero no comprendidos por las Reglas, se aplicará el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.

Las Reglas PPS básicamente determinan:

1. Los criterios para calificar proyectos como PPS;
2. La administración del proyecto;
3. Las aprobaciones presupuestales;
4. La definición de los servicios a ser provistos;
5. El análisis costo-beneficio;
6. La adquisición de activos;
7. La autorización del proyecto PPS;
8. La autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo;
9. El procedimiento de contratación;
10. La evaluación y desempeño del proyecto; y
11. El mecanismo de pago.

Del mismo modo, en las Reglas se presta gran importancia a la metodología para la evaluación de los proyectos PPS, que consta de tres grandes fases:

**a) Elaboración del análisis costo-beneficio a nivel perfil.** Implica la descripción inicial del proyecto enfocada a la determinación de los servicios

que tiene que prestar el inversionista proveedor y el análisis de los beneficios imputables al esquema PPS. Éste sirve de base para la primera solicitud de autorización por parte de la SHCP.

**b) Elaboración del análisis costo-beneficio a nivel prefactibilidad y proyecto de contrato de servicios a largo plazo.** El análisis a nivel prefactibilidad se obtiene una vez actualizado el análisis costo-beneficio a nivel perfil, con información precisa consistente en estudios de mercado y estimaciones de costos. De la misma forma, se deberá elaborar el contrato de servicios de largo plazo considerando el trabajo realizado en los análisis costo-beneficio y la evaluación de posibles inversionistas y fuentes de financiamiento.

**c) Licitación del contrato de servicios a largo plazo.** Los procedimientos de contratación deberán apegarse a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento. El contrato se adjudicará al inversionista proveedor que presente las mejores condiciones económicas, de acuerdo a la metodología de evaluación elaborada y emitida por la Unidad de Inversiones de la SHCP.

Las dependencias y entidades no deberán realizar pago alguno al inversionista proveedor antes de recibir los servicios objeto del contrato de servicios de largo plazo. Los pagos que realicen las dependencias y entidades como contraprestación por los servicios recibidos se registrarán como gasto corriente, de acuerdo al numeral 10 de las Reglas PPS.

Por último, las Reglas se aplicarán sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento; el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente; el Manual de Normas

Presupuestarias, y demás ordenamientos que, por virtud de la naturaleza y alcance de los contratos de servicios de largo plazo, deban observarse.

### **3.1.6 Lineamientos para la elaboración del Análisis Costo-Beneficio de los Proyectos para la Prestación de Servicios.**

De conformidad con lo ordenado en el numeral 15 del Acuerdo que establece las Reglas PPS, la Unidad de Inversiones de la SHCP emitió los lineamientos para la elaboración del análisis costo-beneficio de los PPS a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.<sup>51</sup> En estos lineamientos se crean los diferentes tipos de análisis costo-beneficio aplicables a los PPS, uno a nivel perfil y otro a nivel prefactibilidad y el modelo básico para estimar el valor presente de los flujos estimados de pago de un PPS.

Las dependencias y entidades deberán presentar el análisis costo-beneficio a nivel perfil ante la SHCP para obtener la autorización del proyecto PPS, conforme al Título Sexto de las Reglas. La autorización se entenderá otorgada exclusivamente para efectos de presentar posteriormente un proyecto de contrato de servicios de largo plazo basado en un análisis a nivel prefactibilidad.

El contrato de servicios de largo plazo se adjudicará al participante cuya propuesta sea solvente y presente la oferta económica de menor cuantía calculada en términos de valor presente de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, o en su caso, a la mejor oferta de acuerdo a un mecanismo de puntos y porcentajes, conforme al Artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, garantizando en cualquier caso las mejores condiciones para el Estado.

---

<sup>51</sup> Emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio 400.1.410.03.059. de fecha 26 de junio de 2003, conforme a lo previsto en el numeral 15 y el transitorio segundo del *Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicadas el 26 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

### **3.1.7 Lineamientos y metodologías complementarias emitidas por la SHCP.**

#### **3.1.7.1 Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación.**

La metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación con relación a los PPS<sup>52</sup> a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, fue emitida por la SHCP, por conducto de la Unidad de Inversiones, conforme a lo previsto en el numeral 30 del Acuerdo que establece las Reglas PPS.

Esta metodología establece que la selección de ofertas recibidas en un procedimiento de licitación de esquema PPS se realizará conforme al Título Tercero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, referente a los procedimientos de contratación.

#### **3.1.7.2 Criterios para la Determinación de la Disponibilidad Presupuestaria para Pagos de PPS. Oficio Circular No. 801.1.-217.**

Los criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los PPS fueron emitidos el 23 de agosto del año 2007 por el Subsecretario de Egresos de la SHCP. Estos criterios tienen por objeto guiar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la determinación de las asignaciones presupuestarias que deban destinarse a cubrir las obligaciones de pago que se deriven de los PPS.

#### **3.1.7.3 Circular No. 801.1.328.**

El Subsecretario de Egresos de la SHCP, a través de la circular No. 801.1.328 de fecha 16 de agosto del año 2004, comunica a las

---

<sup>52</sup> Emitida por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 400.1.410.03.059 del 26 de junio de 2003.



dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que las autorizaciones de la SHCP para realizar PPS no implicarán una ampliación al techo presupuestario establecido a las dependencias y entidades que las obtengan, y por lo tanto, en el proceso de programación y presupuestación de su gasto, deberán prever las erogaciones emanadas de la ejecución de los proyectos, haciendo los ajustes necesarios en la asignación del gasto a los ejercicios fiscales correspondientes.

### **3.2. MARCO REGULATORIO INTERNACIONAL.**

El Estado Mexicano ha celebrado diversos tratados internacionales en materia de libre comercio e inversiones, multilaterales como bilaterales, que incluyen disposiciones relativas a las adquisiciones gubernamentales y expropiación, a tomar en cuenta en la adjudicación de esquemas PPS. Los tratados más sobresalientes son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea.

#### **3.2.1 TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN).**

Dando relevancia al mandato constitucional señalado en el Artículo 133, de que los tratados, que estén de acuerdo con la Constitución, son la Ley Suprema de toda la Unión, el Congreso de la Unión expidió el 2 de enero de 1992 la Ley sobre la Celebración de Tratados. Así, el Gobierno Mexicano ha celebrado en los últimos años, una serie de Tratados de Libre Comercio, de los cuales el más importante sin duda es el de América del Norte, firmado con los Estados Unidos y Canadá.

El TLCAN ha liberalizado sustancialmente el comercio de mercancías, servicios y ha abierto los mercados públicos, incluyendo el sector de servicios y el de la construcción.

El Tratado impide a las Partes discriminar a los productores nacionales y extranjeros en el comercio de servicios, de mercado público y de inversiones.

En razón del esquema PPS, resulta significativo analizar las partes del texto del TLCAN inherentes a las “Compras del Sector Público”, y por supuesto, la “Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados”, ya que representan oportunidades de inversión privada en la creación de infraestructura.

#### **CUARTA PARTE.- “Compras del Sector Público”.**

La cuarta parte del TLCAN contiene el Capítulo X titulado "Compras del Sector Público", que tiene como objetivo la apertura de los mercados de compras gubernamentales de Canadá, Estados Unidos de Norteamérica y México, estableciendo procedimientos claros, precisos y transparentes, que aseguren un trato justo y no discriminatorio a todos los proveedores en la zona de libre comercio.

El Capítulo X se integra por cuatro secciones, once anexos y tres apéndices. Las secciones son la materia sustantiva del capítulo y se refieren: al ámbito de aplicación y cobertura de las obligaciones (sección "A"), a los procedimientos de licitación (sección "B"), a los procedimientos de impugnación (sección "C"), y a las disposiciones de carácter general (sección "D"). Los anexos reglamentan Artículos específicos de las secciones y los apéndices sirven en aspectos informativos contenidos en los anexos.

Las compras del sector público incluyen las compras de bienes, servicios (prestación de servicios) y los servicios de construcción (obra pública), que suscriban las dependencias y entidades del Gobierno Federal

de los países firmantes. Asimismo, se crean las bases de los tres procedimientos de licitación:

- **Licitación abierta.** Es aquella que se lleva a cabo, sustancialmente, con las siguientes características:
  1. Existe una convocatoria abierta a cualquier participante, de las tres Partes, ya sea Canadá, Estados Unidos o México.
  2. Existen bases de licitación que tendrán que ser comunicadas a los participantes.
  3. Se determina el plazo para la recepción de ofertas por la convocante, el cual no debe ser menor de 40 días.
  4. Se permiten ofertas transmitidas por télex, telegrama, telefacsímil o cualquier otro medio de transmisión electrónica.
  
- **Licitación selectiva.** Este tipo de licitación es igual que la anterior, con la diferencia de que la entidad convocante sólo invita a participar a aquellos proveedores que se encuentren en una lista de la entidad, en que previamente hayan sido calificados.
  
- **Licitación restringida.** Es aquella que se efectúa sin cumplir con los requisitos de la licitación abierta y adjudicando directamente en los siguientes casos:
  1. En ausencia de ofertas, en respuesta a una convocatoria de licitación abierta o selectiva.
  2. Cuando se trate de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
  3. Cuando existan razones de extrema urgencia.
  4. Cuando se trate de entregas adicionales del proveedor inicial
  5. Cuando una entidad adquiera prototipos.

7. En bienes adquiridos en un mercado de productos básicos.
8. En compras efectuadas en condiciones excepcionalmente favorables.
9. Los contratos que serán adjudicados al ganador de un “concurso” de diseño arquitectónico.
10. Cuando una entidad requiera de servicios de consultoría, relacionados con aspectos de naturaleza confidencial.

La licitación abierta se equipara a la licitación pública; la licitación selectiva a la invitación restringida a cuando menos tres proveedores o contratistas, y la licitación restringida a la adjudicación directa, conforme al Título Tercero denominado “de los Procedimientos de Contratación”, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Las convocatorias en las licitaciones, de acuerdo con el Anexo 1010.1, tienen que ser publicadas en los principales diarios de circulación nacional o el Diario Oficial de la Federación. Por otra parte, se ordena establecer una publicación especializada en convocatorias de compra. Así, el Artículo cuarto transitorio de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, señalaba que las convocatorias, a partir del 1 de enero de 1995, serían publicadas, exclusivamente, en la sección especializada del Diario Oficial de la Federación.

En materia de contratación de servicios, conforme al Anexo 1001.1b-2 (Servicios), Sección B, los siguientes contratos de servicios quedan excluidos del ámbito de compras del sector público:

- Todos los contratos de servicios de transporte.
- La prestación de servicios públicos, incluyendo: los servicios de telecomunicación, transmisión, agua o energía.

- La administración y operación de contratos otorgados a centros de investigación y desarrollo que operan con fondos federales, o relacionados con la ejecución de programas de investigación patrocinados por el Gobierno.
- Servicios financieros.
- Servicios de investigación y desarrollo.

Asimismo, se prevé la creación de procedimientos de impugnación de las licitaciones, con objeto de promover medios de compra justos, abiertos e imparciales, que cada Parte deberá adoptar y mantener en materia de compras del sector público.

#### **QUINTA PARTE.- “Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados”.**

Los capítulos del TLCAN relacionados con el comercio de servicios son: XI. Inversión, XII. Comercio transfronterizo de servicios, XIII. Telecomunicaciones, XIV. Servicios financieros, y XVI. Entrada temporal de personas de negocios. Sin embargo, en atención a nuestro objeto de estudio sólo analizaremos el Capítulo XI del TLCAN.

#### **Capítulo XI. “Inversión”.**

El propósito del Capítulo XI es otorgar oportunidades favorables a los inversionistas, bajo un trato justo y equitativo, procurando protección y seguridad a la inversión. Asimismo, se establecen disciplinas respecto a la posibilidad de que una Parte adopte una medida de expropiación, otorgando un beneficio al inversionista y regulando que si se presentara el caso, de acuerdo con el Artículo 1110 del TLCAN, la indemnización será equivalente al valor justo de mercado que tenga la inversión expropiada antes de que la medida expropiatoria se haya llevado a cabo.

En su preocupación por salvaguardar a los sectores que serían inmediatamente captados por la inversión extranjera, sobre todo la estadounidense, México se reservó el derecho exclusivo de desempeñar y de negarse a autorizar el establecimiento de inversiones, acorde al Anexo III del TLCAN titulado “Actividades reservadas al Estado (Capítulo XI)”. Los sectores en comento son: petróleo, otros hidrocarburos y petroquímica básica, electricidad, energía nuclear y tratamiento de minerales radiactivos, comunicaciones vía satélite, servicios de telégrafo, servicios de radiotelegrafía, servicio postal, ferrocarriles, emisión de billetes y acuñación de moneda, control, inspección y vigilancia de puertos marítimos y terrestres, y control, inspección y vigilancia de aeropuertos y helipuertos.

### **3.2.2 TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y MÉXICO.**

El Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio del año 2000, tiene entre sus objetivos fomentar el desarrollo e intercambio de bienes y servicios, incluyendo una liberalización bilateral, progresiva y recíproca de los mismos.

El TLCUEM se integra por tres instrumentos:

- El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, también conocido como Acuerdo Global;
- La Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo Global; y
- El Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea.

El Acuerdo Global determina puntos de cooperación en diversas materias, de los cuales, los más importantes a considerar relativos a los PPS, versan en materia de compras del sector público, comercio de servicios e inversión, aprovechando la inversión extranjera y alianzas estratégicas de empresas mexicanas y europeas en la transferencia de tecnología y prestación de servicios a largo plazo.

Con el objetivo de fomentar el intercambio de bienes y servicios, el Consejo Conjunto determinó el modelo de liberalización progresiva y recíproca del comercio de servicios, de conformidad con las normas pertinentes de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en especial el Artículo V titulado “Integración Económica”, del Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (AGCS), en inglés *The General Agreement on Trade in Services (GATS)*.

### **Compras del sector público.**

En los países de la Unión Europea y en México, las compras efectuadas por dependencias y empresas del Gobierno Federal son una parte importante de sus economías. En México, las compras del sector público están abiertas a la competencia internacional para asegurar las mejores condiciones en la oferta; sin embargo, las adquisiciones gubernamentales en los países de la Unión Europea no lo están para los proveedores mexicanos. El objetivo de la negociación del TLCUEM para México fue lograr el acceso simétrico y recíproco a ese mercado en materia de compras gubernamentales.

El Tratado establece las condiciones de acceso de los proveedores de bienes, servicios y obra pública a los sistemas de compras gubernamentales de las Partes. Define, asimismo, las normas que deberán observar las entidades y dependencias públicas en sus adquisiciones y contrataciones,

con el fin de asegurar un trato no discriminatorio, incluyéndose tres temas básicos: cobertura, disciplinas y reservas.

### **Comercio de servicios.**

El sector de servicios representa actualmente casi dos terceras partes del comercio mundial. Además de su relevancia en el Producto Interno Bruto de la mayoría de las economías, los servicios son parte fundamental e indisoluble del comercio de mercancías. Por ello, el TLCUEM reconoce su importancia y establece reglas para su intercambio entre México y los Estados miembros de la Unión Europea.

El comercio de servicios cubre dos grandes temas: el comercio transfronterizo de servicios y los servicios financieros. El primero comprende actividades tan diversas como la construcción, los servicios profesionales, los servicios de computación, el transporte, las telecomunicaciones, los servicios portuarios, los servicios aéreos especializados, los servicios de reparación y mantenimiento y los servicios turísticos, entre otros. Los servicios financieros significan cualquier servicio de naturaleza financiera ofrecido por algún proveedor de servicios financieros, y comprenden los servicios bancarios, seguros y servicios relacionados con los mismos.

En general, los prestadores de servicios podrán acceder al mercado de los servicios de la otra Parte con la seguridad de que no se les impondrán restricciones que limiten el número de operaciones o de prestadores de servicios, gozarán de Trato Nacional que les garantizará las mismas condiciones que las otorgadas a los proveedores de servicios nacionales, y a recibir el Trato de Nación más Favorecida.

### **Inversión.**

Para México, el TLCUEM representa una oportunidad importante para atraer mayor inversión extranjera de los países de la Unión Europea, a través de



alianzas estratégicas, intercambios tecnológicos y otras formas de asociación empresarial.

Las principales reglas en materia de Inversión contenidas en el TLCUEM, son las siguientes:

- El inversionista extranjero gozará de un trato no discriminatorio en los países de la región, con respecto a su establecimiento, adquisición, expansión y administración. Se excluye a las actividades que, de acuerdo con el marco jurídico mexicano, están reservadas a los mexicanos. Se establecen asimismo límites permanentes a la participación extranjera en algunas actividades.
- Las Partes extenderán a los inversionistas de la zona de libre comercio los beneficios que se otorguen a los de otros países.
- El establecer mecanismos de información, de identificación y de divulgación de las legislaciones y de las oportunidades de inversión.

En el Tratado se establecen medidas de emergencia que frenen los flujos de capital en caso de que alguno de los países de la Unión Europea o México enfrenten problemas, riesgos cambiarios, monetarios o de balanza de pagos. El Título Tercero sobre "Inversiones y Pagos Relacionados", establece los mecanismos de salvaguarda que las Partes podrán adoptar en materia de inversiones.

En el Artículo 31 del Título Tercero se establece:

"Cuando México o uno o más Estados miembros enfrenten dificultades fundamentales de balanza de pagos, o una amenaza inminente de la misma, podrán adoptar medidas restrictivas con respecto a pagos, incluyendo transferencias de montos por concepto de la liquidación total o parcial de la inversión directa. Tales medidas deberán ser equitativas, no discriminatorias,

de buena fe, de duración limitada y no irán más allá de lo que sea necesario para remediar la situación de la balanza de pagos."

El TLCUEM previene que México, la Unión Europea o el país del bloque que adopte las medidas restrictivas a las transferencias de capital, "deberá informar sin demora a su socio en el Acuerdo y presentará, lo más pronto posible, un calendario para su eliminación".

Asimismo, los países firmantes del Tratado se comprometen a desarrollar un entorno jurídico favorable a la inversión, en caso necesario mediante la celebración de Acuerdos bilaterales de promoción y protección de la inversión y de Acuerdos destinados a evitar la doble tributación.

Las Partes se comprometen a crear procedimientos administrativos armonizados y simplificados para facilitar las inversiones y poner en marcha mecanismos de inversión conjunta, particularmente con las pequeñas y medianas empresas de ambas Partes, así como respetar sus obligaciones internacionales en materia de inversión, y en especial los Códigos de Liberación y el Instrumento de Trato Nacional de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>53</sup>, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 34 del TLCUEM.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Véase el Instrumento de Trato Nacional (*National Treatment Instrument*). Disponible en <http://www.oecd.org/daf/investment/nti>.

<sup>54</sup> *Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0062000.pdf>

## **CAPÍTULO 4.- CONSIDERACIONES JURÍDICO-ECONÓMICAS DE LOS PPS Y LA PROBLEMÁTICA FRENTE A LA CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA.**

---

### **4.1 La definición precisa de los servicios públicos.**

La coordinación entre los sectores público y privado es esencial en el desarrollo del esquema PPS. Para lograrlo, se requiere de la definición precisa de los servicios que permitirán al sector público dar cumplimiento a las funciones que tiene encomendadas y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Por una parte, la dependencia o entidad del sector público contrata con el inversionista proveedor el suministro de servicios necesarios para prestar un servicio público; y por otra, el inversionista proveedor debe diseñar, financiar construir, mantener y operar los activos necesarios para prestar los servicios contratados.

Para precisar qué es el servicio público, recurrimos al concepto que aporta el jurista francés Maurice Hauriou en su obra *Précis de droit administratif*. El servicio público es “un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua, para satisfacer necesidades públicas”.<sup>55</sup>

Visto así, sus principales características son las siguientes:

---

<sup>55</sup> HAURIOU, Maurice, *Précis de droit administratif*, citado por NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Administrativo Mexicano*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001, p. 420.

- Es un servicio técnico, porque requiere del conocimiento especializado de una ciencia o arte.
- Prestado al público, de manera general.
- Suministrado de manera directa por el Estado, o de manera indirecta por medio de particulares.
- En forma regular y continua, como elementos que debe reunir para asegurar su prestación oportuna, eficiente e ininterrumpida.
- Para satisfacer necesidades públicas, ya que su esencia es satisfacer las necesidades de la colectividad.

En el contrato de prestación de servicios de largo plazo, el que una de las partes sea una dependencia o entidad del sector público no es un factor determinante del régimen jurídico aplicable, es necesario además que su objeto consista en la satisfacción de necesidades públicas. Por lo tanto, uno de los objetivos críticos al implementar el esquema PPS es establecer claramente las actividades a solicitar al inversionista proveedor, especificando criterios de calidad y desempeño, para satisfacer necesidades públicas.

Las asociaciones público-privadas varían de nivel de complejidad dependiendo del tipo de proyecto a realizar y los servicios que requieran para su objetivo. De ahí que para comprender la definición precisa de los servicios y, por consiguiente, la naturaleza del esquema PPS, se requiere precisar en qué se asemeja y se distingue este esquema de otro tipo de asociaciones público-privadas en México.<sup>56</sup>

### **Esquema PPS y concesiones.**

En México, dependiendo del bien objeto de la concesión pueden ser de dos tipos: 1.- concesiones de servicios, que conceden a un particular la

---

<sup>56</sup> Para un estudio de las características de este tipo de asociaciones público-privadas véase, *supra*, el objetivo 1.4 “Asociaciones público-privadas en México”.

explotación de un servicio público, y 2.- concesiones de bienes, que conceden a un particular la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

Las concesiones de servicios, así como el esquema PPS, pueden ser empleados para desarrollar proyectos de infraestructura necesarios para prestar un servicio público con la participación del sector privado. No obstante, en las concesiones de servicios, el servicio público es prestado por el concesionario, un particular; mientras que en el esquema PPS el servicio es prestado por una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, la cual contrata al inversionista proveedor para que le suministre los medios necesarios para prestar el servicio público.

En relación a la concesión de bienes del Estado, ésta es distinta a la contratación de servicios a largo plazo necesarios para prestar un servicio público. Sin embargo, en el esquema PPS, es posible que el inversionista proveedor requiera de una concesión de bienes, tratándose de activos que construya sobre bienes inmuebles propiedad del sector público, para prestar los servicios objeto del contrato de largo plazo.

Ejemplo de lo anterior es el esquema PPS aplicado al sector carretero. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes celebra un contrato de prestación de servicios de largo plazo con un inversionista proveedor, para que le suministre el servicio de capacidad carretera, que consiste en el diseño, operación y modernización de un tramo carretero, que implica la explotación de un bien del dominio del Estado, a efecto de que la Secretaría cumpla con la obligación de ofrecer a los usuarios un medio de comunicación seguro y eficiente.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, *Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo Carretero de México*, Dirección General de Desarrollo Carretero, México, 2006, p. 91.

**Esquema PPS y proveedores externos.**

La diferencia entre la proveeduría externa conocida como *outsourcing* y los contratos de servicios de largo plazo del esquema PPS, es el plazo y los servicios a contratar. En los proyectos PPS, el sector privado se responsabiliza de la inversión inicial de capital y la prestación posterior del servicio; los contratos de servicios de largo plazo son por un período convencional superior a quince años y los servicios contratados incluyen la provisión de activos necesarios para prestar esos servicios, lo cual implica la construcción y financiamiento de infraestructura. El *outsourcing*, en cambio, es de corto plazo y no involucra el financiamiento y construcción de activos bajo responsabilidad del sector privado.

**Esquema PPS y PIDIREGAS.**

Los Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público (PIDIREGAS) son el esquema que más semejanzas presenta con el esquema PPS.

- Ambos desarrollan proyectos de infraestructura.
- No generan obligación de pago ni erogación del sector público durante la etapa de planeación y construcción.
- Los activos necesarios para prestar los servicios son construidos y financiados por el sector privado.
- Las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores respecto a nuevos financiamientos gozan de carácter preferente en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
- En la modalidad Construcción, Arrendamiento y Transferencia (CAT), el contratista, además del financiamiento y construcción, es responsable de la operación de los activos necesarios para prestar los servicios contratados.

Sin embargo, los PIDIREGAS y los PPS son esquemas diferentes, en atención a las siguientes consideraciones.

- Los PIDIREGAS sólo permiten desarrollar infraestructura productiva o proyectos autofinanciables, que generan un flujo suficiente de ingresos para cubrir las obligaciones financieras contraídas; en cambio, los proyectos PPS permiten desarrollar infraestructura no productiva, es decir, infraestructura social y no autofinanciable.
- Esencialmente, los PIDIREGAS se implementan a través de contratos de obra; mientras que el esquema PPS siempre se implementa mediante contratos de servicios de largo plazo.
- Los PIDIREGAS se utilizan sólo en el sector energético por PEMEX y la CFE; mientras que los PPS pueden ser utilizados en cualquier sector que permita la participación público-privada, principalmente en los sectores transporte, salud y educación.
- Los PIDIREGAS, salvo en la modalidad CAT, una vez que concluye la etapa de construcción de la infraestructura permiten a las entidades contratantes operarla; mientras en el esquema PPS el inversionista proveedor construye y opera la infraestructura desarrollada.
- La mayor parte de los riesgos en los PIDIREGAS son asumidos por la dependencia o entidad pública contratante; en cambio, en el esquema PPS la mayor parte de los riesgos son asumidos por el inversionista proveedor.
- En los PIDIREGAS, la adquisición de activos desarrollados puede ser el objeto principal del contrato; por el contrario, en el esquema PPS el objeto del contrato no puede ser la adquisición de activos.

En conclusión, los PPS y los PIDIREGAS son esquemas diferentes que se emplean en proyectos de naturaleza distinta, no se implementan a través de la misma figura jurídica y presentan una estructura de pagos y asignación de riesgos diferente.

**Esquema PPS y contratos de suministro de bienes y servicios públicos.**

En los contratos de suministro de bienes y servicios, la entidad contratante estimula la realización de un proyecto de inversión por parte del sector privado para contar con bienes y servicios. Si bien, al igual que el esquema PPS, el pago que realiza la dependencia o entidad contratante se registra como gasto corriente, este tipo de contratos se emplean únicamente en el sector energético por la CFE, para el suministro y transporte de gas natural; mientras que los PPS pueden ser utilizados en cualquier sector que permita la participación público-privada.

**Esquema PPS y contratos de obra pública financiada.**

Tanto los contratos de servicios de largo plazo al amparo del esquema PPS, como los contratos de obra pública financiada, pueden ser utilizados por las dependencias o entidades públicas para desarrollar infraestructura con la participación y el financiamiento del sector privado. Sin embargo, como su nombre lo indica, la contratación de obra pública difiere de los contratos de servicios de largo plazo en que en éstos se contratan servicios y en aquéllos se contrata obra pública para efectuar un trabajo específico, principalmente en la producción nacional de gas natural.

La contratación y desarrollo de obra pública se rige, entre otros ordenamientos, por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la cual establece normas enfocadas a la construcción de bienes inmuebles y a los servicios relacionados con esas actividades. En su mayoría, esas normas son incompatibles con las características del esquema PPS. Como ejemplo puede citarse al Artículo 45 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, el cual ordena que la remuneración “que deba cubrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado”, tratándose de contratos de obra sobre la base de precios unitarios, o una vez que los trabajos estén “totalmente



terminados y ejecutados en el plazo establecido”, si es a precio alzado; ninguno de estos dos tipos de contrato permite establecer mecanismos de pago con la estructura del esquema PPS.

A pesar de que la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, es una ley de evaluación de procedimientos, no estarán sujetas a ésta las obras que deban ejecutarse para crear la infraestructura necesaria en la prestación de servicios públicos que los particulares tengan concesionados, cuando éstos las lleven a cabo.<sup>58</sup> En los Proyectos para Prestación de Servicios se aplica la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debido a su enfoque de evaluación por resultados, y las Reglas PPS. Las Reglas, en su numeral 29, determinan que la contratación de servicios a largo plazo debe apegarse a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, y el numeral 16 establece que las dependencias o entidades contratantes podrán convenir en el contrato de servicios de largo plazo la adquisición de activos, que en ningún caso tendrá por objeto principal la adquisición forzosa:

“16.- En el caso de que los activos con los que se prestarán los servicios materia del contrato de servicios de largo plazo sean propiedad del inversionista proveedor o de un tercero, diferente a la dependencia o entidad contratante, éstas podrán convenir en el contrato correspondiente la adquisición de dichos activos. Los pagos que las dependencias o entidades efectúen para realizar esta adquisición deberán ser cubiertos con cargo a sus respectivos presupuestos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente...”

La obra pública es una actividad que se aplica a bienes y lo es en tanto el trabajo en que consiste se está realizando, pero una vez concluido el trabajo concluye también la obra pública y el bien se integra al patrimonio del Estado. En el esquema PPS, el inversionista proveedor podrá realizar obras

---

<sup>58</sup> Véase el Artículo 1º, párrafo cuarto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero del año 2000.

de indiscutible beneficio para la sociedad, serán obras privadas socialmente útiles, pero no obras públicas, ya que la prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que provea o construya el inversionista sobre bienes inmuebles propios, de un tercero o de la dependencia o entidad pública contratante, que no adquiere la propiedad de los activos desarrollados sino la posibilidad de aprovecharlos para prestar un servicio público.

Al término del contrato, la propiedad de los activos desarrollados con los que opera el inversionista proveedor pueden o no ser transmitidos al sector público, dependiendo de lo que se haya pactado en el contrato de servicios de largo plazo.

La adquisición que realice la dependencia o entidad contratante se considera gasto de inversión, que debe ser cubierto con cargo al presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal correspondiente y realizarse de acuerdo a las condiciones estipuladas en el contrato. La dependencia o entidad deberá dar aviso a la Unidad de Inversiones de la SHCP, por conducto de las Direcciones Generales de Programación, indicando el precio, condiciones de pago, tipo de activo y el uso que se dará al mismo.<sup>59</sup>

Por lo tanto, las dependencias o entidades contratantes deberán especificar los servicios que pretendan recibir a través de un Proyecto para Prestación de Servicios. En estos servicios se podrán incluir aquellos que sirvan de apoyo a las dependencias y entidades para dar cumplimiento a las funciones y los servicios públicos que tienen encomendados. Aunque el inversionista proveedor mantiene una relación de servicios directa frente al usuario, la responsabilidad de la prestación del servicio público y su supervisión se mantiene, en todo momento, por parte de la dependencia o entidad pública contratante, y la participación del inversionista proveedor se

---

<sup>59</sup> Véase el Título V, “De la adquisición de activos en los proyectos para prestación de servicios”, del *Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril del año 2004.

limita a la provisión de servicios complementarios y de apoyo a un servicio público, mas no al público en general ni a los usuarios del servicio público.

#### **4.2 La evaluación económica del proyecto y su financiamiento.**

En el esquema PPS, la responsabilidad de obtener el financiamiento necesario para el desarrollo inicial del proyecto es asumida por el inversionista proveedor; sin embargo, este tema resulta de gran importancia para la dependencia o entidad contratante ya que el control del financiamiento y su obtención repercuten en la viabilidad del proyecto. Por tal motivo, la dependencia o entidad pública contratante debe analizar cuidadosamente las estructuras financieras propuestas en la etapa de licitación del contrato de servicios de largo plazo en los PPS.

La evaluación económica del proyecto muestra, en términos monetarios, el beneficio de llevar a cabo el proyecto a través del esquema PPS, comparando las alternativas disponibles. De tal forma, la evaluación de un proyecto PPS debe mostrar el costo-beneficio a través de la existencia del “valor por el dinero” (*Value for Money*) y la financiabilidad del esquema.

“El valor por el dinero es la combinación óptima del costo y calidad total del proyecto para satisfacer los requerimientos del contratante, sin que esto implique necesariamente la selección de la propuesta más barata en una licitación pública.”<sup>60</sup>

El costo inicial del proyecto, asumido por el inversionista proveedor, es recuperado posteriormente a través de pagos periódicos, con cargo al presupuesto de gasto corriente de la dependencia o entidad pública contratante, conforme a la cantidad y calidad de los servicios recibidos. Sin embargo, el inversionista proveedor puede llegar a requerir de un proveedor de financiamiento para costear su inversión inicial.

---

<sup>60</sup> HM TREASURY, *Value for Money Assessment Guidance*, Crown, United Kingdom, 2006, p. 7.

El valor del proyecto se incrementa cuando el servicio público supera ciertos niveles de uso, lo cual resulta adecuado para el financiamiento de proyectos con alta demanda de servicios. Por regla general, debido a la complejidad del proyecto, los servicios difícilmente pueden ser suministrados por un único inversionista, por consiguiente, son suministrados por un grupo de empresas o consorcio constituyéndose en una sociedad de objeto específico, conocida como “vehículo de propósito especial” (*Special Purpose Vehicle*), que tendrá por objeto el cumplimiento del contrato de servicios de largo plazo y su duración será por el plazo de vigencia del Proyecto para Prestación de Servicios.

En la formación de un “vehículo de propósito especial”, la banca múltiple y los proveedores de deuda desarrollan un papel fundamental para la integración y sustento de las ofertas económicas, con una contribución típica desde un 70% hasta 90% en el monto total de financiamiento del PPS.

La función de los bancos y proveedores de deuda se enfoca al suministro de recursos para el financiamiento en las etapas de construcción y desarrollo de los activos del proyecto y al diseño de seguros y garantías de repago de dicha deuda.<sup>61</sup>

Las entidades financieras precisan saber, con antelación al suministro, cuál es la posibilidad de recuperar los recursos destinados a la inversión inicial del proyecto. Entre los mecanismos para determinar la capacidad de pago de los deudores se encuentra la asignación de calificaciones, que identifican categorías de deudas y de deudores, junto con el denominado riesgo soberano.

---

<sup>61</sup> GARCÍA MEDINA, Ulises F., *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México*, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 19. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1512088>

El “riesgo soberano”, es el término para referirse a la calificación de riesgo de no pago dada a individuos, empresas o un Estado. Dicha calificación es estimada por agencias especializadas en evaluación de riesgos, a partir del cumplimiento de las obligaciones financieras contraídas por un Estado, y que las acciones de su Gobierno puedan afectar la capacidad del deudor para enfrentar sus obligaciones de manera oportuna.<sup>62</sup>

Una vez determinada la capacidad de pago, el financiamiento inicial del proyecto provendrá principalmente del capital de riesgo y créditos bancarios.

El capital de riesgo son las inversiones realizadas por los socios del inversionista proveedor, para fondar parte de los costos totales de la inversión, el resto se obtendrá a través de financiamiento bancario, bursátil o de forma combinada. Las entidades de capital de riesgo son entidades financieras cuyo objeto principal consiste en la toma de participaciones temporales en el capital de empresas no financieras y de naturaleza no inmobiliaria. El objetivo es que con la ayuda del capital de riesgo, la empresa aumente su valor y una vez madurada la inversión, el capital se retire obteniendo un beneficio.

El financiamiento bancario, en el desarrollo del esquema PPS, se realiza mediante la contratación de un crédito bancario sindicado, que surge ante la existencia de volúmenes y necesidades crecientes de financiación. El crédito sindicado es el resultado del acuerdo entre dos o más entidades financieras, para conceder conjuntamente a un deudor un préstamo utilizando reglas normales de deuda, lo que implica la dispersión del riesgo entre el grupo de bancos participantes.

---

<sup>62</sup> HELLER GREEN, Gabriel, *Las Agencias Calificadoras de Crédito en la Regulación Bancaria*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001, p. 14.

Sin embargo, el financiamiento bancario no es siempre la mejor opción, particularmente cuando las tasas no son competitivas o debido a la poca liquidez bancaria, por lo cual se recurre al financiamiento bursátil. En el financiamiento bursátil, el inversionista proveedor emite valores garantizados con el flujo de ingresos esperados, que son colocados en el mercado de valores.<sup>63</sup>

De esta forma, a mayor monto invertido mayor es el riesgo del proyecto. Por lo tanto, el proveedor de financiamiento busca la diversificación para no invertir demasiado en un solo proyecto, ni tan poco que el rendimiento esperado no sea atractivo.

#### **4.3 Costo y beneficio de los Proyectos para la Prestación de Servicios Públicos.**

En capítulos anteriores se ha examinado la utilidad del análisis costo-beneficio en el mecanismo de aprobación de proyectos PPS demostrando, a través del “valor por el dinero”, que se generan beneficios en comparación a esquemas tradicionales de financiamiento.

El Gobierno Federal inicialmente ha adjudicado los siguientes proyectos por medio del esquema PPS: el tramo libre de peaje Irapuato-La Piedad, el Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío, el tramo carretero Querétaro-Irapuato, y el proyecto carretero Tapachula-Talismán. Además, ha publicado en el Diario Oficial de la Federación la convocatoria para la licitación pública internacional del proyecto Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí; el Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria, en Tamaulipas; y los proyectos carreteros Río Verde-Ciudad Valles, en San Luis Potosí; Nueva Italia-Apatzingán, en

---

<sup>63</sup> WOODHOUSE SAAVEDRA, Derek M., “Consideraciones jurídicas acerca del origen y surgimiento de los Proyectos para Prestación de Servicios en México”, en *Memorias 2004 IBERGOP-México*, Vol. VII (*Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura Social*), Op. Cit., p. 195.

Michoacán; y Nuevo Necaxa-Ávila Camacho-Tihuatlán, que corresponde a la carretera México-Tuxpan.

Los Artículos 32 y 41, inciso g) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ordenan que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación deberá prever, en un capítulo específico, los compromisos plurianuales de gasto que se autoricen en los términos del Artículo 50 de la misma ley.

El Artículo 3º del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009, establece que “el gasto neto total se distribuye conforme a lo establecido en los Anexos de este Decreto y Tomos del Presupuesto de Egresos...”. Además, la fracción IV del mismo Artículo, ordena que: “el capítulo específico que incorpora las erogaciones correspondientes a los compromisos plurianuales sujetos a la disponibilidad presupuestaria de los años subsecuentes se incluye en el Anexo 4...”, mismas que ascienden a 52,698.5 millones de pesos (mdp).

El Tomo VII del Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a los Programas y Proyectos de Inversión, establece los montos asignados para los Proyectos para Prestación de Servicios en los ramos de Comunicaciones y Transportes: 8,004 mdp; Educación Pública: 773 mdp; y Salud: 7,327 mdp, sumando un total asignado de 16,104 mdp.

En México, empresas locales y extranjeras han ganado licitaciones del Gobierno Federal para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios. La empresa Ingenieros Civiles y Asociados (ICA), en asociación con Controladora de Operaciones de Infraestructura, ganó el concurso público internacional de los proyectos carreteros Irapuato-La Piedad y Querétaro-Irapuato.

Por su parte, la firma española Acciona resultó ganadora de la licitación del proyecto del Hospital Regional del Bajío, quien construyó el Hospital en 11 meses. La empresa española Azvi, en asociación con Concesiones Intercontinentales, obtuvo el proyecto de la carretera Tapachula-Talismán. En tanto que la Concesionaria de Proyectos de Infraestructura S.A. de C.V., que conforman las empresas Grupo Marhnos, Grupo IGSA y Grupo Dalkia, ganó el proyecto del Hospital Regional de Ciudad Victoria. Asimismo, cabe mencionar que la firma británica Currie & Brown participa como consultora en ocho de estos proyectos, entre ellos, los tres primeros proyectos de esta modalidad en México, las dos carreteras construidas por ICA y el Hospital del Bajío.<sup>64</sup>

En relación con lo anterior, el avance de los proyectos PPS es el siguiente:

- En operación:
  - Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío (diciembre de 2006).
  - Modernización de la carretera Irapuato-La Piedad (diciembre de 2007).
  
- En construcción:
  - Modernización de la carretera Querétaro-Irapuato (marzo de 2006).
  - Modernización de la carretera Tapachula-Talismán (marzo de 2007).
  - Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria (octubre de 2007).

---

<sup>64</sup> GALARZA, Ricardo, “Empresas Financian Obras Públicas”, en CNN EXPANSIÓN, México, 23 de noviembre de 2007, p. 36.



- Proyectos adjudicados próximos a iniciar construcción:
  - Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (el concurso se declaró desierto en enero de 2007).
  - Tramo carretero Río Verde-Ciudad Valles (agosto de 2007).
  - Construcción de la carretera Nuevo Necaxa-Ávila Camacho (agosto de 2007).
  - Carretera Nueva Italia-Apatzingán (octubre de 2007).
  
- Proyectos potenciales identificados:
  - Comunicaciones y Transportes: 7 proyectos potenciales con inversión estimada de 15,000 mdp, para construir 605 kilómetros de carreteras.
  - Salud: 6 proyectos potenciales, hospitales regionales y unidades médicas.
  - Educación Pública: 3 proyectos potenciales, centros de educación superior y 1 centro deportivo de alto rendimiento.<sup>65</sup>

Asimismo, la estimación del beneficio neto de los cuatro primeros PPS es la siguiente:

Proyectos para Prestación de Servicios	Inversión privada inicial (Millones de pesos)*	Valor por el dinero (%)*
Tramo Irapuato-La Piedad	631	30
Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío	623	33
Tramo Querétaro-Irapuato	1,172	18
Tramo Tapachula-Talismán	869	19

<sup>65</sup> RUÍZ CORNEJO, Mario, *El Papel del Sector Privado en el Financiamiento de Infraestructura Pública*, Presidencia de la República, septiembre de 2007. Disponible en: [www.bcie.org/spanish/agenda/documentos/conferencia\\_regional\\_app/05\\_mario\\_cornejo.ppt](http://www.bcie.org/spanish/agenda/documentos/conferencia_regional_app/05_mario_cornejo.ppt)

\* Cantidades estimadas por la dependencia o entidad contratante, contenidas en el Tomo VII “Programas y Proyectos de Inversión” del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2009.

Los beneficios van del 18% al 30%. No obstante, es pronto para ser concluyentes, debido a que los contratos se firman a largo plazo y el esquema recientemente superó la primera generación de proyectos, en que el costo-beneficio se traducirá en el manejo de riesgos asociados con el proyecto.

#### **4.4 Un procedimiento de licitación competitivo.**

La adjudicación del contrato de servicios de largo plazo, por regla general, es a través de licitación pública, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones.

“El contrato de servicios de largo plazo se adjudicará al participante cuya propuesta sea solvente y presente la oferta económica de menor cuantía calculada en términos de valor presente, de acuerdo a la metodología que al efecto emita la Secretaría por conducto de la Unidad de Inversiones...”<sup>66</sup>

La transparencia, como principio rector para definir a los socios del sector privado, es elemental para edificar el esquema PPS; en virtud de que los proyectos requieren del conocimiento especializado internacional, los procesos de licitación pública deberán proporcionar transparencia y equidad para todos los competidores. Por lo tanto, es necesario contar con reglas que permitan implementar los procedimientos de licitación en forma eficaz, sin vulnerar los principios de transparencia y equidad.

Jacobo Wainer sintetiza las principales desventajas que se han detectado en los procedimientos de licitación, las cuales son:

---

<sup>66</sup> Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios, Título VIII “Procedimiento de contratación”, numeral 30, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.

- Se habla de que las licitaciones crean un monopolio porque se establece entre los concurrentes a las licitaciones, en muchos casos, un entendimiento, de tal forma que no se puede competir con ellos.
- Este entendimiento evita la competencia que debe producirse (como lo quiere el Estado) entre los proveedores, al no existir un verdadero juego entre la oferta y la demanda.
- En muchos casos, provoca la deshonestidad, porque la potencialidad de ciertos particulares hace que se pueda vencer, en algunos casos, la escrupulosidad de los funcionarios públicos.
- Los trámites son excesivamente burocráticos; se tornan largos y estropean la eficacia de un buen sistema de compras.
- Se encarece el artículo, la obra o el servicio por el retardo en la provisión o en la ejecución y por los gastos de trámites, control, impuestos, sin contar, además, las fluctuaciones de los precios, en ciertos casos pues cuando son en desventaja del Estado, los proveedores exigen que el contrato administrativo sea cumplido en favor suyo.<sup>67</sup>

Puede ocurrir también, en relación con las desventajas, que se presente a la Administración Pública una propuesta de ocasión, sumamente ventajosa, que deba dejarse pasar a causa del tiempo que demandan los trámites de toda licitación; o el supuesto de que si un proveedor de un servicio ofrece toda la estructura e implementación, es complicado evaluar la competitividad de su oferta en el mercado.

Ahora la pregunta es: ¿Cómo garantizar que los procesos de licitación sean seguros, competitivos y transparentes? Una posible respuesta sería definir con claridad los procesos de concesión y aprovechar al máximo la

---

<sup>67</sup> WAINER, Jacobo, *Contratos Administrativos*, citado por LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Op. Cit.*, p. 59.

contratación administrativa, precisando los derechos y obligaciones de las partes involucradas; sin embargo, el formalismo y rigidez pueden impedir que el sector público obtenga las condiciones más favorables en la contratación.

Para mejorar los procesos de licitación mediante los cuales se asignan los Contratos PPS, es necesario llevar a cabo reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, e incluir el concepto de “licitación negociada”, así como revisar el mecanismo de evaluación de propuestas.<sup>68</sup>

El incluir el concepto de “licitación negociada” en el marco legal existente, permitirá el diálogo competitivo y mayor intercambio posible de información entre los sectores público y privado en la negociación del contrato.

“Para proyectos de prestación de servicios excesivamente complejos, las dependencias y entidades publicarán en el Diario Oficial de la Federación los requerimientos genéricos de cada proyecto, así como los criterios claros y detallados para la evaluación de las propuestas y adjudicación de los contratos para proyectos de prestación de servicios; por lo que se procederá con los proveedores inversionistas seleccionados a llevar un diálogo cuyo objetivo será determinar y definir los medios adecuados, para satisfacer lo mejor posible las necesidades requeridas.”<sup>69</sup>

Por otra parte, la licitación pública al tener por objeto la adjudicación al participante cuya propuesta sea solvente y presente la menor cuantía, las empresas participantes compiten al amparo de la idea de menor precio, lo que hace pensar que no necesariamente se garantice la calidad del trabajo a realizar, generando que el concurso privilegie el precio sobre la calidad.

---

<sup>68</sup> SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presentación sobre Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*, febrero de 2007. Disponible en: [http://www.pps.sse.gob.mx/docs/pps\\_febrero\\_2007.pdf](http://www.pps.sse.gob.mx/docs/pps_febrero_2007.pdf)

<sup>69</sup> Propuesta de José Rosas Aispuro Torres, para la creación de una Ley de Contratos sobre Proyectos de Prestación de Servicios, publicada en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2187-I, martes 6 de febrero de 2007.

Por lo tanto, las empresas deberán acreditar la experiencia y la capacidad para cumplir con sus obligaciones, a través de medidas de calidad, para que sólo lleguen las ofertas de quien garantice la calidad del trabajo a realizar en cuanto a precio, financiamiento y oportunidad.

Si la transparencia de la contratación se da desde la publicación de la convocatoria, y por supuesto durante los procesos licitatorios, es posible que una vez asignados los Proyectos de Prestación de Servicios, la publicidad y la transparencia sean los principios que determinen la permanencia del esquema.

Mientras tanto, la información relativa a la inversión de los Proyectos para Prestación de Servicios, en el caso concreto del proyecto carretero Irapuato-La Piedad, se encuentra clasificada como reservada por un período de 12 años, de conformidad con lo ordenado en los Artículos 46 y 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, y 14, fracciones I y II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Lo anterior, por tratarse de información que deriva de la operación de un fideicomiso constituido por el inversionista proveedor, por lo que se tiene prohibición expresa de la Ley de dar noticia sobre ésta a persona distinta al titular o a su representante legal.<sup>70</sup>

No obstante, la competencia entre socios potenciales es un elemento para garantizar que las condiciones en las que se han realizado las alianzas son eficientes y justas. Asimismo, la transparencia tiene que ser una constante en las siguientes etapas del desarrollo del proyecto, estando

---

<sup>70</sup> Respuesta recibida a la solicitud de información pública 0632000007708, dirigida a la Unidad de enlace del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, por medio del Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal, el día 29 de abril del 2008. Solicitud consistente en el monto a que asciende la inversión de los Proyectos para Prestación de Servicios PPS en el proyecto carretero Irapuato-La Piedad y el proyecto Hospital Regional del Bajío, y ahorros que representan.

presente a través de la comunicación sistemática de los resultados y de la calidad de los bienes y servicios suministrados.

#### **4.5 Insolvencia del inversionista privado.**

Como toda asociación público-privada exitosa, el esquema PPS tiene que ser capaz de reducir el riesgo de sus socios y captar el interés del sector privado. En consecuencia, los proyectos desarrollados a través del esquema PPS requieren del estudio de tres factores fundamentales: la rentabilidad, el riesgo y la certidumbre; puesto que las inversiones del sector privado aumentan a medida que el beneficio esperado aumente, el riesgo disminuya y la incertidumbre se limite.

Por ende, conforme la comunicación de los sectores público y privado aumente la información disponible reducirá la incertidumbre en las actividades que se asignen a uno u otro sector, que deben estar sustentadas en un análisis confiable de riesgos, logrando que dichas actividades se desarrollen por quien tenga mayor experiencia y capacidad, así como menores costos y riesgos; para evitar la insolvencia del inversionista privado y lograr un proyecto PPS exitoso, sin llegar a situaciones de rescate o intervención gubernamental.

#### **Asignación de riesgos.**

El objetivo de un proyecto desarrollado mediante el esquema PPS es incrementar la eficiencia de los recursos del sector público, transfiriendo al sector privado la mayor cantidad de riesgos y contingencias, para reducir costos y mejorar la calidad de los servicios públicos. Para lograrlo, se requiere de una asignación de riesgos regida por el principio de

optimización, en el que los riesgos son asumidos por la parte que mejor pueda manejarlos.<sup>71</sup>

Por ejemplo, el sector público está mejor capacitado para asumir el riesgo inflacionario o de presupuestación multianual; en cambio, el sector privado puede asumir riesgos en materia de construcción y cambios en las especificaciones del servicio.

Para lograr una adecuada asignación de riesgos se requiere de su identificación, para efectos de reajuste de los mismos, tales como riesgos transferidos, compartidos y retenidos. Asimismo, deberá preverse, en cada contrato, la clasificación de los mismos, sus orígenes y consecuencias para identificar al sector que está mejor preparado para asumirlos, en el entendido de que la mayoría de los riesgos del Proyecto de Prestación de Servicios, serán asumidos por el inversionista proveedor.

Precisamente, la dependencia o entidad contratante en el esquema PPS debe realizar un vasto análisis de riesgos para la correcta toma de decisiones.

El estudio sobre análisis de riesgos para Proyectos Público-Privados realizado por la Universidad de Glasgow Caledonian, puede servir de acercamiento inicial para obtener el equilibrio óptimo del riesgo a través de la transferencia del mismo, siempre que el beneficio para la dependencia o entidad contratante sea mayor que el costo de transferirlo.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> El riesgo, de acuerdo con el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, puede ser definido como contingencia o proximidad de un daño. En el caso del esquema PPS, el riesgo son las variantes que determinan la evolución del proyecto, que se incrementan por factores como el tamaño y el tipo de proyecto, el costo y el largo plazo de construcción y operación.

<sup>72</sup> GLASGOW CALEDONIAN UNIVERSITY, *VFM and Risk Allocation Models in Construction PPP Projects*, Glasgow, United Kingdom, 2001. Disponible en: <http://www.arcom.ac.uk/workshops/04-Edinburgh/06-Li.pdf>

### **Riesgos transferidos al sector privado.**

- Cambios en la regulación industrial.
- Tasas de interés.
- Riesgos de organización y coordinación.
- Clima.
- Medio ambiente.
- Disponibilidad del financiamiento.
- Calidad de las instalaciones.
- Incremento en los costos de construcción.
- Calidad del personal prestador de servicios.
- Frecuencia del mantenimiento.
- Insolvencia de subcontratistas y proveedores.
- Baja productividad operativa.
- Deficiencia del diseño.
- Incremento en los costos de operación.
- Retraso de la construcción.

Puesto que la relación contractual en el esquema PPS se basa en la provisión de servicios y no en la provisión de activos, el diseño necesario para cubrir los requerimientos de desempeño, financiamiento y control de los costos de construcción para proveer el servicio contratado, es de exclusiva responsabilidad del sector privado.

### **Riesgos compartidos entre los sectores público y privado.**

- Fuerza mayor.
- Cambios en materia de impuestos.
- Cambios tardíos de diseño.
- Inflación.
- Cambio del personal operativo.
- Eventos económicos influyentes.
- Interés financiero del proyecto.
- Nivel de demanda del proyecto.
- Riesgo residual.

En este punto, ha de mencionarse que toda transferencia de riesgos tiene un costo y responsabilidad, por lo que no es factible transferir todas las responsabilidades al sector privado sin que impliquen un gasto. No obstante,



es mejor que ciertos riesgos sean retenidos por el sector público, o compartidos entre los sectores público y privado.

### **Riesgos retenidos por el sector público.**

- Nacionalización/expropiación.
- Proceso de decisión política deficiente.
- Oposición política.
- Disponibilidad del lugar.
- Estabilidad gubernamental.
- Soporte del sector público.
- Aprobación del proyecto y permisos.
- Cambios en el contrato.
- Carencia de experiencia en el manejo de APP.
- Cambios legislativos.

Así, los riesgos inherentes a los activos desarrollados en los proyectos PPS son asumidos por el inversionista proveedor. Los riesgos de fuerza mayor, cambiarios, inflación, demanda del servicio público y valor residual son compartidos por la dependencia o entidad pública contratante y el inversionista proveedor. Por el contrario, los riesgos de expropiación, estabilidad gubernamental, concesiones y cambios en la legislación, son asumidos por la dependencia o entidad pública contratante.

Por otra parte, el contrato de servicios de largo plazo deberá prever la posibilidad de incumplimiento, rescisión o terminación anticipada, como factor en la calificación de riesgos, debido a que constituyen pasivos contingentes.

En caso de incumplimiento del contrato, se prevé la aplicación de penas convencionales aplicables al retraso o disminución en la calidad de los servicios suministrados por el inversionista proveedor. Asimismo, el numeral 11 de las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios establece que es obligación del inversionista proveedor

contratar los seguros, coberturas y garantías para hacer frente a riesgos que, de materializarse, impidan la prestación total o parcial de los servicios convenidos.

Respecto a las causales de rescisión, se cubren mediante indemnizaciones a pagarse por parte de quien incurra en ellas y la terminación anticipada se estipula a favor de la Federación, la cual debe pagar la indemnización correspondiente.

En el contrato de servicios de largo plazo se incluyen disposiciones en beneficio de los acreedores, a quienes el inversionista proveedor hubiere solicitado crédito para el desarrollo del proyecto. Sin embargo, contractualmente se establece que el inversionista proveedor no puede afectar la infraestructura desarrollada para garantizar obligaciones financieras.

A pesar de que los acreedores del inversionista proveedor no tienen recurso en contra de los activos desarrollados en el proyecto PPS, se considera la autorización para que puedan obtener una garantía o cesión sobre los derechos de cobro del inversionista proveedor, o derechos de intervención a fin de asegurar la estabilidad, continuidad del proyecto y su flujo de ingresos.

Asimismo, el contrato de servicios de largo plazo deberá establecer la posibilidad de invocar las causales de rescisión o terminación anticipada, que podrán dirimirse mediante mecanismos de solución de controversias, previstos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás disposiciones aplicables.

### **Solución de controversias.**

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público ordena que las controversias que se susciten con motivo de la interpretación y aplicación de esta Ley o de los contratos celebrados con base en ella, serán resueltas por los tribunales federales. De la misma forma, las partes podrán recurrir al arbitraje, como un mecanismo de solución de controversias, ya sea mediante cláusula compromisoria incluida en el contrato o en convenio independiente.<sup>73</sup>

Todo proyecto PPS se sustenta en un contrato de servicios de largo plazo, que por lo general, suelen ser contratos complejos, tanto en su estructura, como en su ejecución y operación. Esta complejidad trasciende a las controversias derivadas de dichos contratos y, en consecuencia, a los distintos mecanismos de solución de controversias.

Por consiguiente, se debe considerar un sistema de solución de controversias que permita dirimir las mismas de manera ágil y efectiva, para que los proyectos en operación no se vean interrumpidos, más aún tratándose de la provisión de servicios públicos.

Los Tratados de Libre Comercio suscritos por el Estado Mexicano establecen la posibilidad de acceder al arbitraje internacional, como un sistema alternativo a las Cortes nacionales en materia de solución de controversias. Sin permitirle al inversionista extranjero recurrir a los tribunales arbitrales cuando el sistema judicial mexicano no le haya sido favorable.

Así, en el esquema PPS las partes podrán convenir compromiso arbitral, en cláusula compromisoria. Sin embargo, un proceso arbitral puede ser costoso y prolongado.

---

<sup>73</sup> Véase el Artículo 15 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

**Certidumbre e institucionalización.**

El tiempo de preparación de los proyectos PPS es relativamente largo, debido a que la confección del contrato es compleja, por el nivel de detalle que implica y el tiempo que estará vigente. La carencia de legislación específica para el esquema PPS provoca que sea poco flexible, en virtud de que un proyecto tiene que cumplir con un gran número de leyes y reglamentos aplicables a esquemas convencionales de desarrollo de infraestructura y prestación de servicios, que no tenían considerado este esquema.

La experiencia internacional ha demostrado que lo óptimo es contar con una legislación *ad hoc*, para dar certidumbre y seguridad jurídica a las partes involucradas, transparencia en los procesos de concesión y flexibilidad para adaptarse al futuro.

Aunque el esquema PPS está previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y fundamentado en la legislación mexicana de adquisiciones gubernamentales en vigor, únicamente existe una referencia a los PPS mas no lo regulan.

El Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios sí regula los PPS. Sin embargo, el acuerdo no es una ley, es un acto administrativo general, por lo que vulnera el principio de reserva de ley, el cual señala que determinadas materias únicamente pueden ser reguladas por una ley en sentido formal y material.

“PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Se dice que cuando la Constitución impone que sea una ley la que regule una materia o un campo administrativo, se está en presencia de tal principio. Lo que quiere decir también que en esa materia o campo ni el Poder Ejecutivo ni el Judicial podrían ejercer poderes de regulación normativa. Sólo el Congreso de la Unión, con su ley, podrá regular o legislar el área que expresamente le reserva la Constitución.”<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, *Op. Cit.*, p. 110.

De la misma forma, al preverse legalmente los PPS se requerirá de su institucionalización para establecer mecanismos de transparencia en el control y seguimiento de los proyectos desarrollados, así como aprovechar y transmitir la experiencia adquirida en materia de infraestructura y financiamiento a proyectos posteriores.

#### **4.6 Sistemas de control administrativo.**

Por regla general, la Administración Pública busca autocontrolarse, ya sea mediante mecanismos de control interno, a través de órganos de la propia entidad administrativa, o externo, cuyo ejercicio se encomienda a órganos ajenos al ente sujeto a revisión.

“Por la propia jerarquización de sus órganos, en la Administración Centralizada se impone la obligación legal a los órganos superiores de vigilar la actividad de los órganos inferiores.”<sup>75</sup>

En cada proyecto, la dependencia o entidad contratante designará a un servidor público que actúe como administrador del proyecto, el cual vigilará la adecuada formalización y ejecución de los contratos sobre Proyectos para Prestación de Servicios.

“Por cada proyecto para prestación de servicios que se pretenda realizar, los titulares de las dependencias y entidades o el servidor público designado por éstos, nombrarán un administrador del proyecto, para lo cual se tomará en consideración las facultades de los servidores públicos designados, contenidas en las disposiciones internas de la dependencia o entidad respectiva.”<sup>76</sup>

---

<sup>75</sup> NAVA NEGRETE, Alfonso, “*Formas de Control de la Administración Pública*”, en *Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, p. 282.

<sup>76</sup> *Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, Título III “Del administrador del proyecto y del comité consultivo”, numeral 13, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.

El administrador del proyecto, también miembro y coordinador del comité ejecutivo, es el responsable de la vigilancia y la administración del contrato de servicios de largo plazo, quien a partir del inicio de la vigencia reportará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (SII), la información que le especifique, a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas que se hayan establecido en el Proyecto para Prestación de Servicios correspondiente.

El Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público (SII) es el programa informático que conforme al Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal<sup>77</sup>, sistematiza y uniforma los requerimientos de información de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y el Banco de México, así como los reportes de las dependencias y entidades.

Por otra parte, la Secretaría de la Función Pública podrá solicitar en cualquier momento información relativa a los Proyectos para Prestación de Servicios y a los contratos de servicios de largo plazo, con el objeto de conocer su situación y avance en la ejecución de los mismos.

De esta manera, es competencia de la Secretaría de la Función Pública verificar en cualquier tiempo que los servicios previstos en los contratos sobre Proyectos de Prestación de Servicios, se realicen con estricto apego a la ley.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Manual publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

<sup>78</sup> Véase el numeral 34 del *Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de abril de 2004.

## CONCLUSIONES.

---

**PRIMERA.-** La cada vez creciente necesidad de inversión en infraestructura para la prestación de servicios públicos excede la capacidad del erario para destinar recursos a tal propósito, por lo que es necesario fomentar la participación de la inversión privada en la construcción, desarrollo y mejora de infraestructura.

**SEGUNDA.-** Existe una diversidad de modelos de Asociaciones Público-Privadas, dependiendo de la legislación, disponibilidad de recursos públicos y objetivos gubernamentales de cada país.

**TERCERA.-** Los Proyectos para Prestación de Servicios se crearon en México, al adaptar el marco legal vigente en materia de adquisiciones y servicios a las particularidades del modelo anglosajón de Iniciativa de Financiamiento Privado, para mejorar la calidad de los servicios públicos, y reducir retrasos y costos adicionales, fomentando la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura necesaria para la prestación de servicios públicos.

**CUARTA.-** En los Proyectos para Prestación de Servicios se aprovecha la habilidad y capacidad de los sectores público y privado mediante la asignación óptima de riesgos, para promover inversión que favorezca al desarrollo económico, y así liberar recursos públicos para ser invertidos en otros proyectos sociales, sin afectar la calidad de los servicios públicos e inversión en materia de infraestructura.

**QUINTA.-** El propósito del esquema Proyectos para Prestación de Servicios no radica en la construcción de activos, sino en que una dependencia o entidad gubernamental cuente con los servicios de apoyo que le permitan la prestación

de un servicio público de calidad, y, en consecuencia, puede requerir de la construcción de la infraestructura necesaria para suministrar dicho servicio.

**SEXTA.-** A diferencia de los tradicionales proyectos de obra pública, los Proyectos para Prestación de Servicios no se pagan por concepto de obra ni precios unitarios, sino que lo único que se paga son los servicios suministrados por el inversionista proveedor mediante gasto corriente. Por lo tanto, no existe desembolso durante la etapa inicial del proyecto desarrollado bajo este esquema.

**SÉPTIMA.-** El pago de servicios suministrados a través del gasto corriente resulta una de las características más atractivas para el desarrollo de proyectos del sector público mediante el esquema Proyectos para Prestación de Servicios, al permitirle incrementar su capacidad de inversión en proyectos de alto impacto social. Sin embargo, esta ventaja puede representar un factor de riesgo importante en el mediano plazo para las finanzas públicas federales, porque el pago, aunque no constituye deuda, representa una obligación condicionada de pago, que a largo plazo está relacionado con la incertidumbre que en términos financieros equivale a un riesgo, que al actualizarse se considera como deuda pública.

**OCTAVA.-** El contrato de servicios de largo plazo no tendrá por objeto principal la adquisición de activos por parte de la dependencia o entidad contratante. Sin embargo, podrá a la terminación del contrato, adquirir los activos desarrollados por el inversionista proveedor, y la obligación de pagar por los mismos se cubre con cargo al presupuesto autorizado de la dependencia o entidad.

**NOVENA.-** Por lo que hace a la asignación de riesgos, puede darse el caso de que en algunos proyectos la dependencia o entidad pública asuma contractualmente la obligación de pagar por las inversiones realizadas en caso



de materializarse algún riesgo, y esa obligación contingente al actualizarse se considerará como deuda pública.

**DÉCIMA.-** El hecho de solicitar y destinar parte del presupuesto al pago de los pasivos de la deuda interna, contraviene lo ordenado por el Artículo 73 constitucional, fracción VIII, referente a las facultades del Congreso de la Unión, que establece: “Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos...”. Por lo tanto, es necesario establecer mecanismos de revisión, como la auditoria llevada a cabo por un tercero especializado, sobre las condiciones en que se obligan la dependencia o entidad contratante y el inversionista proveedor, para evitar el endeudamiento y comprometer la viabilidad presupuestal del país.

**UNDÉCIMA.-** Los Proyectos para Prestación de Servicios se emplean principalmente en apoyo a proyectos de infraestructura para brindar servicios públicos de calidad a corto plazo. Sin embargo, no son la mejor opción en todos los casos, ya que para que el esquema sea efectivo requiere de proyectos que demanden un uso intensivo de capital, servicios y mantenimiento, para ser lo suficientemente atractivos para el inversionista proveedor.

**DUODÉCIMA.-** Los Proyectos para Prestación de Servicios enfrentan también la limitante de que los fondos públicos necesarios para pagar al inversionista proveedor emanan del presupuesto anual de la dependencia o entidad pública contratante, lo que significa que el número de proyectos realizables es limitado.

**DECIMOTERCERA.-** Los Proyectos para Prestación de Servicios son un esquema de financiamiento que presenta algunas ventajas en materia de

infraestructura y desarrollo, esquema que en otros países ha probado ser exitoso. Sin embargo, en México existe el riesgo de que el Gobierno Federal y los Gobiernos Estatales, que recientemente han adaptado el esquema, incurran en un empleo desmedido del esquema en proyectos que no ameritan su utilización, generando un compromiso que puede comprometer su viabilidad financiera, generar presiones en el gasto público e impedir la realización de futuros proyectos.

**DECIMOCUARTA.-** Aunque la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en su Artículo 34, establece que todos los proyectos de inversión deben registrarse en la “Cartera de Proyectos” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el registro es únicamente para efectos de inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos, por lo que no se cuenta con un registro específico de los Proyectos para Prestación de Servicios, que incluya costos de asesores de carácter técnico, financiero y legal en etapas de diseño y evaluación, así como la totalidad de proyectos en planeación hasta el momento.

**DECIMOQUINTA.-** Las Reglas para la realización de los Proyectos para Prestación de Servicios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación en marzo del año 2003 y posteriormente modificadas en abril del año 2004, se crearon con el propósito de regular a los Proyectos para Prestación de Servicios. Asimismo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha emitido normatividad específica como los lineamientos para el análisis costo-beneficio, la metodología para la comparación de ofertas y los criterios para la determinación de la disponibilidad presupuestaria en pagos de Proyectos para Prestación de Servicios.

**DECIMOSEXTA.-** La dispersa normatividad empleada, y su relación con lineamientos afines a procesos administrativos entre las diferentes dependencias o entidades públicas contratantes, puede generar incertidumbre,

que se refleja en el riesgo y seguridad jurídica del proyecto. Por lo tanto, es necesario contar con una ley *ad hoc* que regule a los Proyectos para Prestación de Servicios, y evitar así un uso indiscriminado del esquema.

**DECIMOSÉPTIMA.-** La limitación de criterios y poca claridad en las variables empleadas para la selección del inversionista proveedor, ocasiona que la convocatoria, bases de licitación y el contrato respectivo se elabore a modo que lo gane un consorcio concreto, especializado en infraestructura e implementación de servicios; por lo que es necesario ajustar el mecanismo de evaluación de propuestas y transparencia en el proceso de licitación, para estimar la competitividad de la oferta del inversionista proveedor en el mercado.

**DECIMOCTAVA.-** La relación del inversionista proveedor con terceros y subcontratistas resulta compleja, debido a que tiene implícito la transferencia de conocimientos durante los años de vida del proyecto, lo que genera que el conocimiento pleno para operar el proyecto esté del lado del inversionista proveedor. Situación que puede llegar a presentar dificultades al sector público para encontrar nuevos inversionistas fuera del grupo de empresas que conforman el “vehículo de propósito especial”.

**DECIMONOVENA.-** La estructura de incentivos prevista para el pago sobre el desempeño de los servicios suministrados por el inversionista proveedor, resulta vulnerable a la situación macroeconómica; por lo que para cada proyecto resulta necesario establecer condiciones flexibles para renegociar las tarifas y ajustar el contrato de servicios de largo plazo, evitando de esta manera riesgos de insolvencia financiera.

**VIGÉSIMA.-** De conformidad con el Artículo 1858 del Código Civil Federal, de aplicación supletoria a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, “Los contratos que no están especialmente reglamentados en este Código, se regirán por las reglas generales de los contratos; por las

estipulaciones de las partes, y en lo que fueren omisas, por las disposiciones del contrato con el que tengan más analogía, de los reglamentados en este ordenamiento”. En consecuencia, los contratos de servicios de largo plazo, al no estar regulados específicamente, tendrán que sujetarse a las reglas generales, las estipulaciones de las partes y disposiciones legales de los contratos típicos.

**VIGÉSIMO PRIMERA.-** Los contratos de servicios de largo plazo deben ser elaborados al amparo de criterios claros que permitan dar continuidad a los proyectos de inversión, independientemente de la evolución de los eventos económicos del país. Por lo tanto, para garantizar la permanencia del esquema y su correcto ejercicio, se requiere de su institucionalización.

**VIGÉSIMO SEGUNDA.-** Aunque a la fecha no se ha creado un organismo público específico para el desarrollo de proyectos basados en el esquema Proyectos para Prestación de Servicios, sería conveniente la creación de un instituto o unidad especializada dedicada al desarrollo de estos proyectos, para dar un adecuado seguimiento a los proyectos en ejecución, aprovechar la experiencia adquirida y contar con un equipo profesional de asesores que apoyen al sector público en el correcto desarrollo y difusión del esquema.

**VIGÉSIMO TERCERA.-** Si bien este esquema de financiamiento ha permitido hacer frente a las necesidades inmediatas de inversión, el éxito de los primeros Proyectos para Prestación de Servicios y el garantizar las mejores condiciones para el Estado sentará un precedente favorable a esta nueva alternativa de financiamiento. Con base en las experiencias exitosas, este esquema podrá ser aplicado en otros sectores, por otros niveles de gobierno y, finalmente, por otros países en desarrollo.

**FUENTES.****FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.**

- 
- ACERETE GIL, José Basilio, *Financiación y Gestión Privada de Infraestructuras y Servicios Públicos. Asociaciones Público-Privadas*, Ed. Instituto de Estudios Fiscales, Aragón, España, 2004.
- ANDRADE SÁNCHEZ, Eduardo, "Artículo 25", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y Procuraduría General de la República, México, 2004.
- FOERSTER, Andreas, *Öffentlich-private Partnerschaft in der Zusammenarbeit mit dynamischen Entwicklungsländern*. Instituto Alemán de Desarrollo, Berlín, 1997.
- GARCÍA, Manuel, *Análisis de la Iniciativa de Financiación Privada (PFI)*, Ed. Federación de Asociaciones para la Defensa de la Sanidad Pública, Madrid, España, 2007.
- GARCÍA MEDINA, Ulises, "Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México", en *Memorias 2004 IBERGOB-MÉXICO, Vol. VII ("Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura Social")*, Ed. Porrúa, IBERGOB-MÉXICO e IPADE, México, 2006.
- GLASGOW CALEDONIAN UNIVERSITY, *VFM and Risk Allocation Models in Construction PPP Projects*, Glasgow, United Kingdom, 2001.
- GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto, *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 2003.
- H. CONGRESO DE LA UNIÓN, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*, Serie: Cuadernos de Finanzas Públicas, México, marzo de 2007.
- HELLER GREEN, Gabriel, *Las Agencias Calificadoras de Crédito en la Regulación Bancaria*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2001.
- HM TREASURY, *Value for Money Assessment Guidance*, Crown, United Kingdom, 2006.

IBARRA, Luis Alberto, *Esquemas de Participación Pública y Privada en México*, Universidad Panamericana, México, 2004.

LISTER, John, *Health Policy Reform: Driving the Wrong Way?*, Middlesex University Press, United Kingdom, 2005.

LÓPEZ-ELÍAS, José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1999.

NAVA NEGRETE, Alfonso, “*Formas de Control de la Administración Pública*”, en *Control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007.

\_\_\_\_\_, *Derecho Administrativo Mexicano*, segunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, *Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo Carretero de México*, Dirección General de Desarrollo Carretero, México, 2006.

WOODHOUSE SAAVEDRA, Derek, “*Consideraciones jurídicas acerca del origen y surgimiento de los Proyectos para Prestación de Servicios en México*”, en *Memorias 2004 IBERGOB-MÉXICO*, Vol. VII (“*Alianzas Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura Social*”), Ed. Porrúa, IBERGOB-MÉXICO e IPADE, México, 2006.

## FUENTES HEMEROGRÁFICAS.

GALARZA, Ricardo, “*Empresas Financian Obras Públicas*”, en **CNN EXPANSIÓN**, México, 23 de noviembre de 2007.

GOUDINOFF, Mario, “*Proyectos de Prestación de Servicios en México*”, en **Revista de BANOBRAS: 2000-2006 Consolidación**, 4to trimestre, México, 2006.

GUTIÉRREZ, Daniel, et al., “*Infraestructura: Bases firmes y desarrollo sustentable*”, en **Ejecutivos de Finanzas: el poder de los negocios**, Número. 5607, México, viernes 31 de agosto de 2007.

KUMMETZ, Pablo, “*PPP: Un Nuevo Instrumento en la Cooperación*”, en **D+C Desarrollo y Cooperación**, Número 4, julio/agosto, Frankfurt, Alemania, 2000.

LAJOUS, Adrián, “*La cuenca de Burgos y los Contratos de Servicios Múltiples*”, en **La JORNADA**, México, miércoles 17 de marzo de 2004.

McKEE, Martín, “*Public–Private Partnerships for Hospitals*”, en **Boletín de la Organización Mundial de la Salud**, Volumen 84, Número 11, Madrid, España, noviembre de 2006.

WIECZOREK-ZEUL, Heidemarie, “*Los Proyectos Público-Privados. Un Partenariado Estratégico para el Desarrollo Sostenible*”, en **Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z)**, Número 4, julio/agosto, Frankfurt, Alemania, 2000.

## **ORDENAMIENTOS NACIONALES.**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

CRITERIOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA PAGOS DE PPS. Oficio Circular No. 801.1.-217, emitido el 23 de agosto del año 2007 por el Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

DECRETO QUE ESTABLECE LAS MEDIDAS DE AUSTERIDAD Y DISCIPLINA DEL GASTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2006.

GACETA PARLAMENTARIA, *Propuesta para la creación de una Ley de Contratos sobre Proyectos de Prestación de Servicios*, Cámara de Diputados, número 2187-I, martes 6 de febrero de 2007.

LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

LEY DE CAMINOS, PUENTES Y AUTOTRANSPORTE FEDERAL, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1993.

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993.

LEY DE OBRAS PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LAS MISMAS, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2000.

LEY DE PLANEACIÓN, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1983.

LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 2006.

LINEAMIENTOS PARA EL ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LOS PROYECTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 400.1.410.03.059, de fecha 26 de junio de 2003.

MANUAL DE NORMAS PRESUPUESTARIAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

METODOLOGÍA PARA LA COMPARACIÓN DE OFERTAS ECONÓMICAS EN LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN, emitido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el oficio número 400.1.410.03.059, del 26 de junio de 2003.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2007-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de mayo de 2007.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2009, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de noviembre de 2008.

REGLAMENTO DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2001.

REGLAMENTO DE LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA Y DEL REGISTRO NACIONAL DE INVERSIONES EXTRANJERAS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 1998.

REGLAMENTO DE LA LEY FEDERAL DE PRESUPUESTO Y RESPONSABILIDAD HACENDARIA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de junio de 2006.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 9 de abril de 2004.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, Oficios Circulares No. 801.1.-231 y No. 801.1.-328, mayo de 2005 y agosto de 2004, respectivamente.



SENADO DE LA REPÚBLICA - Gaceta Parlamentaria, No. 4, Año 2006, miércoles 31 de mayo, *Segundo Período Permanente, De la Primera Comisión, el que contiene punto de acuerdo: Por el que se invita al titular de la CFE a una reunión de trabajo, a fin de que informe sobre aspectos relevantes de la contratación para la prestación del suministro de gas natural licuado en Altamira, Tamaulipas, y Baja California.*

## TRATADOS.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 1993.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO MÉXICO-UNIÓN EUROPEA, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2000.

## JURISPRUDENCIA.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, "*Licitación Pública. Su Naturaleza Jurídica*", tesis aislada, Amparo en revisión 290/2006, Transportación Marítima Mexicana, S.A. de C.V. (antes Naviera del Pacífico, S.A. de C.V.), 25 de octubre de 2006, unanimidad de votos, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, en **Semanario Judicial de la Federación**, Tomo XXVI, p. 2653.

## FUENTES ELECTRÓNICAS.

COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS, *Outsourcing, Proveedores Externos de Servicios en el Sector Asegurador*, en [http://portal.cnsf.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CNSF/SUPERIOR/PUBLICACIONES/OTRAS/DOCUMENTOS\\_DE\\_TRABAJO\\_O\\_DESCRIPTIVOS/D\\_2003/OUTSOURCING.PDF](http://portal.cnsf.gob.mx/pls/portal/docs/PAGE/CNSF/SUPERIOR/PUBLICACIONES/OTRAS/DOCUMENTOS_DE_TRABAJO_O_DESCRIPTIVOS/D_2003/OUTSOURCING.PDF)

GARCÍA MEDINA, Ulises F., *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México*, Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo, p. 19, en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1512088>

MARSDEN, William, "*Iniciativas para el Desarrollo: En Gran Bretaña, El Estado y los Privados Forman una Gran Asociación*," en **Diario La Nación**, Sección "Economía", domingo 4 de junio de 2000, Buenos Aires, en

[http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota\\_id=19422&origen=acumulado&acumulado\\_id=](http://www.lanacion.com.ar/archivo/nota.asp?nota_id=19422&origen=acumulado&acumulado_id=)

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): Nuestro Futuro Común*, 11 de diciembre de 1987, en <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agreed.htm>

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Asociación Público-Privada para el Desarrollo de Infraestructura*, en [http://www.eclac.org/Transporte/noticias/noticias/8/13708/JoseSanMartin/Asocpub-privdescarret\\_.ppt](http://www.eclac.org/Transporte/noticias/noticias/8/13708/JoseSanMartin/Asocpub-privdescarret_.ppt)

PARTNERSHIPS UK, *Mejoramiento de servicios públicos a través de Proyectos Público-Privados*, en <http://www.partnershipsuk.org.uk/>

RUÍZ CORNEJO, Mario, *El Papel del Sector Privado en el Financiamiento de Infraestructura Pública*, Presidencia de la República, septiembre de 2007, en [www.bcie.org/spanish/agenda/documentos/conferencia\\_regional\\_app/05\\_mario\\_cornejo.ppt](http://www.bcie.org/spanish/agenda/documentos/conferencia_regional_app/05_mario_cornejo.ppt)

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*, en <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/seminario/PPP5.pdf>

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Presentación sobre Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*, Febrero de 2007, en [http://www.pps.sse.gob.mx/docs/pps\\_febrero\\_2007.pdf](http://www.pps.sse.gob.mx/docs/pps_febrero_2007.pdf)

SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA 0632000007708, dirigida a la Unidad de enlace del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, por medio del Sistema de Solicitudes de Información a la Administración Pública Federal, el día 29 de abril de 2008, en <http://www.sisi.org.mx/gobiernofederal/home.action>