



Los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en el Marco de Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta ESTADO DE OAXACA



2010

Editor:

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)
Lerdo de Tejada No. 2469, Col. Arcos Sur, C.P. 44500, Guadalajara, Jal.

Primera edición, septiembre de 2010

Tiraje: 1000 ejemplares

ISBN en trámite

Diseño: Arte y Comunicación,
Priv. Andrés Terán No. 8, Col. Americana.

C.P. 44600. Guadalajara, Jal. México

Impresión: Prometeo Editores

Calle Libertad No. 1457, Col. Americana.

C.P. 44160 Guadalajara, Jal., México

Impreso en México - Printed in Mexico

Contenido

Mensaje del Lic. Ulises Ruiz Ortiz, Gobernador Constitucional del Estado de Oaxaca	7
Presentación del Arq. Miguel Ángel Ortega Habib, Secretario de Finanzas del Estado de Oaxaca	9
Presentación del Lic. Javier Pérez Torres, Director General del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC)	11
Introducción	13
Capítulo 1	
Antecedentes Generales: Contexto Social, Económico y de las Finanzas Públicas del Estado de Oaxaca	23
1.1 Contexto Social y Económico del Estado de Oaxaca.	23
1.2 Panorama General de las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas.	26
1.2.1 El Origen de los Recursos	26
1.2.2 El Destino de los Recursos.....	31
1.3 Evaluación Financiera del Crédito Estatal.....	34
1.4. Conclusiones	35
Capítulo 2	
Modelo Político de Desarrollo Regional don Economía Mixta	37
2.1 Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010.....	37
2.1.1 Desarrollo Regional Sustentable	39
2.1.2 Combate Frontal a la Marginación y la Pobreza.	41
2.1.3 Participación Ciudadana y Pacto Social.	42
2.1.4 Gobierno Transparente y de Calidad	44
2.1.5 Justicia y Seguridad	45
2.2 Bases y Principios del Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta.	46
2.2.1 Modelo Político	50
2.2.2 Desarrollo Regional	51
2.2.3 Economía Mixta.	52

2.2.4 Algunos Resultados del Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta.	54
2.3 Conclusiones.....	57

Capítulo 3

Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)	59
---	-----------

Antecedentes.....	59
3.1 Aspectos Conceptuales	60
3.2 Normatividad Federal en Materia de Proyectos de Infraestructura de Largo Plazo y Prestación de Servicios Públicos	60
3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	61
3.2.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	61
3.3 Normatividad Local en Materia de Asociaciones Público Privadas.....	63
3.3.1 Experiencia del Estado de Oaxaca.....	65
3.3.2 Experiencia en Otras Entidades Federativas en Materia de APP y PPS.	72
3.4 Conclusiones	79

Capítulo 4

Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”	83
---	-----------

4.1 Impulso al Área del Centro Histórico.....	84
4.2 Objetivos de la Obra “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas.”	85
4.3 Evaluación Técnica, Legal y Ambiental del Proyecto.....	86
4.4 Propuesta de financiamiento: Esquema PPS.....	86
4.4.1 Recursos Financieros	88
4.5 Calendario de Ejecución de la Obra.....	89
4.6 Ejecución del Proyecto.....	89

Capítulo 5

Sustentabilidad del Proyecto “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”	91
--	-----------

5.1 Evaluación Socioeconómica <i>Ex Ante</i> del Proyecto Ciudad Administrativa.....	91
5.1.1 Conclusiones de la Evaluación <i>Ex Ante</i>	94
5.2 Evaluación Socioeconómica <i>Ex Post</i> del Proyecto Ciudad Administrativa.....	95
5.2.1 Conclusiones de la Evaluación <i>Ex Post</i>	100

Capítulo 6

Consideraciones Finales 103

6.1 Desempeño Financiero, Perspectiva Estable, Presupuesto Balanceado y Políticas Financieras Prudentes al 5° Año de Gobierno de la presente Administración. 104

6.2 Opiniones Externas Respecto al Desempeño de las Finanzas Públicas de Oaxaca..... 107

Anexos..... 109

ANEXO 1.- OTRAS OBRAS ESTRATÉGICAS EN EL MARCO DEL MODELO POLÍTICO DE DESARROLLO REGIONAL CON ECONOMÍAS MIXTAS..... 109

ANEXO 2.- COMUNICADO DE PRENSA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA RELATIVO A PPS..... 110

ANEXO 3.- CALIFICACIÓN DE LA DEUDA DEL ESTADO DE OAXACA POR STANDARD & POOR'S..... 112

ANEXO 4.- MANEJO DE LOS RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS..... 117

ANEXO 5.- INFORMACIÓN GENERAL DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA “CIUDAD ADMINISTRATIVA BENEMÉRITO DE LAS AMÉRICAS” 124

MENSAJE DEL
LIC. ULISES RUIZ ORTIZ,
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA

En los años 2008 y 2009 hemos observado una crisis económica mundial sin precedentes. México no ha escapado a los embates de las turbulencias financieras en virtud de la gran interdependencia de los mercados y de los países.

Una de las grandes enseñanzas que nos ha dejado la crisis internacional es que hoy en día se torna indispensable la revisión y redefinición del modelo económico mundial, caracterizado por la gran hegemonía de los mercados financieros sobre los estados nacionales.

Ha quedado claro que la preeminencia del capital y el mercado no resolverán los problemas de la gente. El Estado y la vida pública tienen que recuperar su papel, redefinirse sin temores para que en una exaltación de lo público, encontremos con el mercado, una forma más eficaz de construir nuestro destino común.

En la presente administración 2004-2010 se ha diseñado y aplicado en el Estado de Oaxaca un “Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta” como una respuesta viable para combatir los ancestrales rezagos en varias regiones del Estado. En este modelo de desarrollo el Estado controla y promueve una dinámica de competencia en la que garantiza la aplicación de la forma más eficiente posible, de los recursos públicos.

Oaxaca es una entidad que posee un vasto territorio con recursos naturales y humanos que requieren para su desarrollo inversiones masivas de capital, tecnología y conocimientos. En este Estado existen grandes retos, pero también grandes oportunidades para la inversión pública, privada y social.

Entre las grandes fortalezas de esta entidad federativa se encuentra el Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca, catalogado por la UNESCO como Patrimonio Cultural de la Humanidad, el cual representa sin duda uno de los principales atractivos para el turismo nacional e internacional. La vocación turística de esta importante urbe del sur de México, era incompatible con la proliferación de oficinas públicas en su Centro Histórico.

En la capital del Estado se habían acumulado distintos problemas: caos en la vialidad y transporte, contaminación atmosférica, sistema de drenaje y alcantarillado incompleto, además de una falta en el tratamiento de aguas residuales. Por el contrario, era impostergable que la población disfrutara de un centro histórico renovado, restaurado, cálido, más transitable y atractivo, que a la vez dinamizara las actividades y los servicios en los que se emplea a una gran cantidad de oaxaqueños.

Ante los grandes desafíos se presentan las grandes acciones. A principios del año 2008 pusimos en operación la “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”, y en mayo de 2010 inauguramos el “Centro Administrativo del Poder Ejecutivo y Judicial, Gral. Porfirio Díaz, Soldado de la Patria”, situados en los municipios conurbados de Tlalixtac de Cabrera y San Bartolo Coyotepec, que alojan en su conjunto las oficinas de los poderes Ejecutivo y Judicial, que anteriormente ocupaban espacios en el Centro Histórico.

El modelo de desarrollo que hemos seguido en la presente administración, entre otros beneficios importantes, nos ha permitido aprovechar el potencial del capital y la experiencia de los inversionistas privados en la construcción de grandes obras de infraestructura que el Estado requiere para la prestación eficiente de los servicios públicos; sin distraer el presupuesto destinado a inversiones y programas sociales para abatir la pobreza y desigualdad.

El esquema de financiamiento que se está utilizando para construir estas obras es el que se conoce como “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)”. Para tales efectos, en septiembre de 2005 el Estado de Oaxaca se convirtió en la primera entidad federativa de México en reformar su marco jurídico en esta materia y, posteriormente, siguió a la vanguardia nacional al concluir la construcción, equipamiento e iniciar la operación del primer Proyecto para Prestación de Servicios a Largo Plazo.

Con estas y otras obras estratégicas para el desarrollo regional, estamos transformando el rostro de la ciudad capital y las regiones del Estado, con plena conciencia de que las grandes acciones de gobierno requieren reflexión, imaginación y decisión.

Oaxaca de Juárez, julio de 2010.

PRESENTACIÓN DEL ARQ. MIGUEL ÁNGEL ORTEGA HABIB, SECRETARIO DE FINANZAS DEL ESTADO DE OAXACA

En los años recientes las finanzas públicas de las entidades federativas se han enfrentado a enormes desafíos. Este fenómeno está ocasionado, por una parte, por la desaceleración económica mundial y nacional a lo largo del año 2009, factor que impactó negativamente en la Recaudación Federal Participable y, por otra parte, por la disminución de los excedentes petroleros que la federación entrega a las entidades federativas.

Para compensar tales adversidades, en el Estado de Oaxaca se ha realizado un gran esfuerzo por mantener un comportamiento positivo de los ingresos públicos. En este renglón, los niveles de ingresos del Estado se han incrementado más del 70% en lo que va de la presente administración, al pasar de 24,834 millones de pesos (mdp) en 2004 a 42,238 mdp en 2009.

A partir de 2008 Oaxaca es el Estado con mejor desempeño tributario, y el sistema de participaciones ha premiado a Oaxaca entre los 3 estados más favorecidos en la distribución de participaciones, para beneficio también de los 570 municipios del Estado, toda vez que Oaxaca entrega a sus municipios un porcentaje mayor de las participaciones que aquel establecido en la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

A pesar de tales esfuerzos es necesario enfrentar cada año enormes necesidades de gasto social y de inversión, ya que la presente administración gubernamental del Estado 2004-2010 está decidida a abatir los ancestrales rezagos sociales.

Esta es la razón por la cual, en el marco del Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010, nos hemos dado a la tarea de potencializar la inversión en obras e infraestructura para brindar los servicios públicos a través de innovadores mecanismos de financiamiento como es el caso de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). A través de este novedoso esquema se han podido construir los ambiciosos proyectos “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas” y el “Centro Administrativo del Poder Ejecutivo y Judicial Gral. Porfirio Díaz, Soldado de la Patria”.

La aportación de inversionistas privados a estas importantes obras ha permitido detonar el gasto público en otros rubros prioritarios para el desarrollo regional del Estado y abatir la pobreza. Por ejemplo, el gasto estatal de capital pasó de 2,637 mdp en 2004 a 8,625 mdp en 2009. El gasto ejercido por el Estado ha permitido atender a sectores y rubros que marcan las demandas más sentidas de la población oaxaqueña: salud, vivienda, caminos rurales, carreteras, educación, agua potable y saneamiento, entre otros destinos importantes.

El manejo responsable de los ingresos y de los egresos en su conjunto, ha permitido que:

Las agencias calificadoras internacionales Fitch Ratings y Moody's ratificaron en 2009 la calificación asignada al Estado, de A- (mex) y A2.mx, respectivamente, e incluso que Standard and Poor's, asignó en mayo de 2010, la calificación de mxA-, ratificando que el mercado financiero percibe a nuestra entidad con niveles moderados de endeudamiento, características favorables en el perfil y estructura de la deuda pública, buenas prácticas administrativas que se reflejan en un adecuado control del gasto y posición de liquidez sólida, además de un adecuado desempeño financiero, entre otras fortalezas.

El Estado de Oaxaca se encuentra entre las entidades federativas que en el año 2009 lograron un crecimiento (0.8%) del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), según un estudio del Centro de Estudios Económicos de Banamex. Dicha institución financiera afirmó que los factores que motivaron este crecimiento en el PIBE, son los siguientes: la ampliación de la obra pública, el crecimiento en los salarios reales, la mayor captación de la banca comercial, el incremento de ventas automotrices, estabilidad de las remesas familiares, menor inflación en relación con la del país y la recuperación del empleo formal por arriba de la media nacional.

Reconocemos que el entorno nacional e internacional no se aprecia como el más favorable, pero con esquemas novedosos y con el apoyo del modelo de desarrollo que ha seguido la presente administración, se han sentado las bases para enfrentar con éxito la marginación, la ignorancia y la pobreza y de manera simultánea iniciar con la inversión en infraestructura necesaria para un desarrollo sustentable a largo plazo y disminuir el histórico rezago de nuestro Estado en esta materia.

Oaxaca de Juárez, julio de 2010.

**PRESENTACIÓN DEL
LIC. JAVIER PÉREZ TORRES,
DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO
DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (INDETEC)**

La época actual se caracteriza por los enormes retos de los gobiernos locales para satisfacer las crecientes demandas de la población para la prestación de los servicios públicos: seguridad, educación, salud, agua potable, transporte, vialidad, entre otros.

El aumento en las necesidades de gasto frente a las precarias fuentes de ingreso, han propiciado una enorme presión para las finanzas públicas de los tres ámbitos de gobierno de México: federal, estatal y municipal.

Ante la compleja situación que nos corresponde vivir, las autoridades se ven obligadas a crear nuevos paradigmas para acrecentar su capacidad de respuesta y no quedar rebasadas por los requerimientos colectivos. Los retos representan una oportunidad para innovar todos los procesos que anteriormente eran suficientes para operar las políticas públicas.

Las innovaciones que se realizan en la administración de los recursos físicos y financieros es la gran tarea que llevan a cabo los funcionarios públicos locales, quienes recurren a lo mejor de su experiencia para elaborar los planes, programas o proyectos que mejor puedan responder a las necesidades propias de cada región. Estas experiencias constituyen en ocasiones verdaderos modelos de gestión pública y de desarrollo regional que es conveniente documentar con el propósito de enriquecer el acervo y conocimientos de los administradores públicos de las entidades federativas y municipios.

Por estas razones es seleccionada la experiencia de las autoridades del Estado de Oaxaca en la aplicación de un modelo de gestión pública que detona el desarrollo regional para lograr el impulso de su economía, bajo un modelo en el que la inversión pública se complementa con la importante participación de la inversión privada, con lo que logra potenciar ambos esfuerzos a efecto de superar las necesidades ancestrales del Estado de Oaxaca.

Es clara la intención de impulsar el desarrollo integral, el empleo, la seguridad y el bienestar social de las oaxaqueñas y los oaxaqueños. Sin embargo, es por

demás indispensable conocer de qué manera este modelo puede hacer frente a un escenario de ingresos propios e ingresos federales transferidos insuficientes. Al mismo tiempo que otorga suficientes garantías y confianza a todas las partes involucradas y les disipa los riesgos que supondría una operación de esta naturaleza en las condiciones de dificultad financiera internacional y nacional que hoy nos aqueja.

Las bases para responder este cuestionamiento crítico se encuentran en los cinco Ejes Estratégicos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 del Estado de Oaxaca, así como en el denominado Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta, los cuales serán expuestos en este documento.

Cabe señalar la relevancia que adquiere en esta experiencia la figura de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en general, y los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en lo particular, cuya utilización ha representado un valioso detonante para concretar avances notorios en el desarrollo de Oaxaca, entidad federativa que por cierto, inició la secuencia de reformas jurídicas en el año 2005, para propiciar la aplicación de esquemas de asociación público-privada en el desarrollo de la infraestructura de los estados.

En la presente documentación de la experiencia de Oaxaca se detalla la instrumentación del contrato de PPS celebrado para concretar el proyecto “Ciudad Administrativa, Benemérito de las Américas” que por sus características, alcances y contenidos, resulta pionero a nivel nacional.

El proyecto de infraestructura involucrado en este esfuerzo de financiamiento mixto constituye un complejo arquitectónico, ubicado en el municipio conurbado de Tlaxiaco de Cabrera, mismo que describe la presente publicación y que se incluye dentro de los programas y proyectos estratégicos que forman parte del “Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta” que también se describe.

El documento fue elaborado por el Mtro. César Bojórquez León, con la participación del Mtro. José de Jesús Guízar Jiménez en el apartado 1.2 “Panorama General de las Finanzas Públicas de las Entidades Federativas”, bajo la supervisión del Lic. Carlos García Lepe y del Mtro. Ramón Castañeda Ortega. Para su formulación se agradece al C.P. y M.I. Esdras Eudaldo Cruz y Cruz, Subsecretario de Finanzas del Estado de Oaxaca, su valiosa colaboración para facilitar la información y documentación necesarias.

Javier Pérez Torres
Director General de INDETEC

Introducción

El Estado de Oaxaca se caracteriza por sus ricas aportaciones a la historia y cultura de México. La entidad se conforma por una gran suma de regiones, etnias y lenguas diversas que se refleja en su división política: 570 Municipios. En este Estado existen grandes riquezas naturales, pero a la vez se advierten carencias ancestrales en la prestación de los servicios públicos, factor que ocasiona un alto índice de marginación.

Sin duda, los enemigos históricos de Oaxaca han sido la pobreza, la marginación, el aislamiento, la enfermedad y el analfabetismo. Es una tierra de grandes oportunidades, pero de enormes desafíos.

Esta entidad federativa representa fielmente el crisol que es la Nación mexicana. Precisamente por estas razones, resulta tan interesante el análisis de este Estado sureño. El estudio de su pasado y presente, su geografía y cultura. Es evidente que el Estado aún tiene grandes problemas y carencias, pero también, inmejorables oportunidades de desarrollo e inversión.

Algunos datos relevantes, se presentan en el siguiente cuadro:

ESTADO DE OAXACA

Capital del Estado:	Oaxaca de Juárez.
Colindancias:	El Estado de Oaxaca colinda al Norte con los Estados de Guerrero y Puebla; al Este con Chiapas y Veracruz; al Sur con el Océano Pacífico.
Número de Municipios:	570
Extensión Territorial:	93 793 km ² , el 4.8% del territorio nacional.
Población:	3 506 821 habitantes, el 3.4% del total del país.
Distribución de población:	47% urbana y 53% rural; a nivel nacional el dato es de 76 y 24% respectivamente.
Escolaridad:	6.4 (primaria concluida); 8.1 el promedio nacional.
Hablantes de lengua indígena de 5 años y más:	35 de cada 100 personas; y 5 de ellas no hablan español. A nivel nacional 7 de cada 100 personas hablan lengua indígena.
Sector de actividad que más aporta al PIB estatal:	Servicios comunales, sociales y personales.
Aportación al PIB nacional:	1.5%

Fuente: www.inegi.org.mx



Densidad de Población

El Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el II Censo de Población y Vivienda 2005 del INEGI, refieren que la densidad de población para el Estado de Oaxaca, es de 37 habitantes por km², con una notable concentración en su ciudad capital, ya que el municipio de Oaxaca de Juárez, presenta una densidad de 3,118 hab/km².

Riqueza cultural

Entre las grandes fortalezas de esta entidad federativa se encuentra su vocación turística, realizada por su arquitectura colonial, de la cual destaca el Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca, declarado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), como Patrimonio Cultural de la Humanidad, así como las zonas arqueológicas de Monte Albán y Mitla, localizadas en la zona conurbada de la capital del Estado, las cuales representan uno de sus principales atractivos para el turismo nacional e internacional.

Problemática: Concentración de Oficinas Públicas en el Centro Histórico

Al principio de la presente administración estatal, en los años 2004 y 2005, en la Ciudad de Oaxaca se asentaban los tres poderes, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, contando en su conjunto con cerca de 20,000 empleados. Para desarrollar sus actividades cotidianas los poderes públicos utilizaban, de manera importante, inmuebles en arrendamiento. La mayoría de los cuales eran casas habitación que se adecuaron como oficinas públicas; sin embargo, debido a su uso intensivo se fueron deteriorando, lo que afectaba a la arquitectura colonial de la ciudad; incluso, en algunos casos se habían destinado inmuebles históricos para prestar servicios administrativos.

El desarrollo de las actividades propias de la administración pública en espacios no diseñados para tal fin, estaba generando mayores costos de operación, además del deterioro de fincas con valor histórico y la dispersión de los trámites y servicios a cargo del Estado.

Otro efecto indeseado de esa situación era la saturación del centro histórico por la población usuaria de los servicios administrativos de los poderes locales, la congestión vial inherente, una mayor contaminación y consecuentemente el deterioro de la salud pública.

En este contexto, surge la iniciativa de descentralizar las labores de la administración pública, hacia espacios modernos y diseñados expresamente para tal fin, con

mejores instalaciones para brindar una mejor atención y dignificar la función de los servidores públicos, sobre todo por la factibilidad del uso de tecnologías apropiadas para la transmisión de voz y datos que, requiere la gestión pública en la actualidad. Así es como surgió la idea del proyecto “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas” por parte del Gobierno del Estado.

Primer Reto: Limitación Presupuestal

Como se abundará posteriormente en este trabajo, el proyecto de la Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas se localiza en el municipio de Tlalixtac de Cabrera, en un predio que se ubica a un costado de la Carretera Federal 190 “Cristóbal Colón”, con dirección al Istmo de Tehuantepec, a 15 kms. de la Ciudad de Oaxaca.

La necesidad de la infraestructura era indiscutible, no obstante la obtención de los recursos para la construcción y equipamiento del complejo administrativo era problemático: primero, por la alta inversión que se requería para la ejecución de los proyectos; y segundo, por el compromiso del gobierno del Estado de que los recursos públicos deben ser destinados, principalmente, para la atención de los programas sociales destinados a combatir directamente la pobreza y abatir la marginación. La alternativa era buscar fuentes alternativas de financiamiento para las obras de infraestructura pública y con ello superar las actuales limitaciones presupuestales.

Con base en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010, el gobierno del Estado, desde un principio se propuso mejorar la eficiencia del gasto público orientándolo al Desarrollo Regional Sustentable. Ante la carencia de recursos fiscales, la solución fue el diseño de un esquema financiero que ofreciera instrumentos y mecanismos ágiles, oportunos y accesibles, encauzados hacia las prioridades del crecimiento y el desarrollo del Estado. Fue así como el Gobierno del Estado de Oaxaca decidió instrumentar una Asociación Público-Privada, bajo la modalidad de “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)”.

Esta modalidad de participación del sector privado como característica fundamental, permite impulsar inversiones a través de contratos para prestación de servicios de largo plazo, donde el inversionista privado diseña, construye, equipa, administra, opera y proporciona mantenimiento a la infraestructura en forma integral, financiando el proyecto en toda la etapa previa a su operación.

El objetivo central era maximizar el gasto público, mediante la colaboración del sector privado y el Gobierno del Estado de Oaxaca, claro ejemplo de que basar la explotación racional y sustentable de las potencialidades regionales, en las

iniciativas sociales y privadas, además de un sistema educativo consistente, dan cauce a mejores posibilidades de vida y a concretar proyectos de alto impacto.

En ese sentido, los PPS como alternativa de inversión ofrecen condiciones para combatir la pobreza y para enfrentar la marginación, así como para fomentar el empleo de la mano de obra local.

Necesidad de Adecuar el Marco Jurídico

Las bondades que el esquema PPS ofrecía al Gobierno del Estado de Oaxaca no era posible obtenerlas con un marco jurídico tradicional, el cual estaba diseñado para que las autoridades gubernamentales operaran únicamente con recursos fiscales y bajo la limitación del principio de anualidad.

Para dar el paso adelante fue necesario emprender una amplia y moderna reforma legal, cuyo objetivo era dotar de certeza jurídica a los inversionistas proveedores y a las autoridades correspondientes, así como plantear las directrices que acreditarán el empleo de estos esquemas en obras con una alta rentabilidad social y financiera, así como con un perfil de alto impacto.

Antes del año 2005, la normatividad en las entidades federativas no preveía los instrumentos de asociación público-privada para financiar obras de infraestructura pública sin estar vinculados a una tarifa aplicable al usuario (concesiones o permisos) o que no implicaran imponer a la entidad contratante una obligación de pago por un monto total e incurrir en un endeudamiento (contratos de obra multianual o de arrendamiento financiero). En ese sentido los PPS, implementados en el Estado de Oaxaca, tienen su fundamento en la concepción y adecuación de este esquema de inversión internacional en el marco jurídico local con base en los principios de eficiencia y eficacia en el gasto público que impone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos así como en la participación privada y social en el desarrollo nacional, previsto por el artículo 27 de la propia Constitución y en la autonomía financiera de la que goza el Estado como entidad federativa.

Con la aprobación unánime de los partidos políticos representados en la LIX Legislatura del H. Congreso del Estado de Oaxaca, al reconocer las ventajas de la incorporación de este esquema de contratación pública, la presente administración promovió la reforma y adecuación de los siguientes ordenamientos:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;
- Ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal;

- Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad,
- Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal; y
- Ley Municipal para el Estado de Oaxaca.

El día 3 de septiembre de 2005, se publicó el Decreto No. 147, mediante el cual se reforma, deroga y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca; la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal; la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad; y la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal; decreto en el que se incorpora la posibilidad para el Gobierno del Estado de Oaxaca y sus Municipios de contratar Proyectos para Prestación de Servicios y asumir las obligaciones inherentes frente a los inversionistas proveedores en contratos administrativos de largo plazo y con una vigencia presupuestaria multianual, licitados precisamente bajo el régimen de adquisiciones y no de obra pública tradicional

Adopción del esquema PPS como alternativa a los esquemas tradicionales de obra, concesión y adquisición

En febrero de 2006, se dio a conocer que el gobierno del Estado de Oaxaca adoptó la modalidad de Proyectos para Prestación de Servicios a Largo Plazo (PPS) para llevar a cabo obras de infraestructura.¹

En esa publicación se afirmó que para permitir la participación directa de la inversión privada en la ejecución de obra pública, el gobierno del Estado impulsó en Oaxaca un novedoso modelo de financiamiento a nivel subnacional al adoptar los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).

Fue así como el Estado de Oaxaca se convirtió en la primera entidad federativa mexicana, en reformar de manera integral su marco jurídico para acceder a este tipo de asociaciones público-privadas que permiten, entre otras modalidades, aplicar el capital privado en inmuebles públicos.

Asimismo, se precisó que el gobierno del Estado consideró conveniente no comprometer para la construcción y equipamiento de la infraestructura pública a contratarse, recursos presupuestales presentes y aprovechar la capacidad de inversión y de obtención de financiamiento por parte de los particulares (inversionista proveedor).

1 *Boletín de Prensa del día 13 de febrero de 2006, emitido por el gobierno del Estado de Oaxaca, www.oaxaca.gob.mx.*

Con la aprobación de las reformas legales publicadas en el mes de septiembre de 2005, el Estado Oaxaca se convirtió en precursor de este esquema de financiamiento (PPS) en la República Mexicana, que permitirá dar solidez a los proyectos de ejecución de infraestructura en todos los ejes estratégicos tanto del actual Plan Estatal de Desarrollo como de aquéllos que las próximas administraciones implementen. Sin duda, la “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas” se convertirá en un modelo para su aplicación en futuros proyectos locales de alto impacto actualmente limitados por la escasez de recursos presupuestales.

Con el empleo de estas modernas alternativas financieras, el Estado de Oaxaca cuenta con una alternativa eficaz para que el gasto público se destine a promover el desarrollo integral sustentable, el empleo, la seguridad y el bienestar de los oaxaqueños, a fin de que el Estado de Oaxaca supere los promedios nacionales en materia educativa, salud, ingreso, seguridad y nutrición.

Resulta evidente que aún se requieren más y mejores acciones para resolver de manera integral el problema de la recolección y confinación de residuos sólidos, el saneamiento y potabilización de aguas residuales, el transporte público masivo y la pavimentación y bacheo de vialidades, a fin de brindar mejores condiciones de vida a la población, y otorgar servicios de calidad al turismo nacional y extranjero.

Los proyectos de inversión social y productiva generan potencial económico e incentivan la creación de empleos. Asimismo, al establecer este modelo de organización y gestión gubernamental, se crea una nueva cultura del servicio público moderno, eficiente e innovador, para dar respuesta a las sentidas demandas de la sociedad oaxaqueña.

Es claro que se tiene por delante una gran tarea de creación de infraestructura carretera, hospitalaria, educativa (media y media superior), turística, y cultural, entre otras. Si bien, esto implica que existe una gran variedad de acciones y obras por realizar, resulta más relevante y constructivo destacar las soluciones que la innovación, estudio y visión de Estado brinda para alcanzar el objetivo de ampliar la cobertura en la prestación de servicios públicos con apoyo en la iniciativa privada y el sector social (en aquellos servicios cuya prestación sea delegable por ley).

Esta nueva visión, sin duda requiere de una amplia reforma administrativa que abarque la reorganización de los gobiernos estatales, sus procesos y control de gestión, una reforma que impulse cambios en la forma de planear, programar, presupuestar y evaluar las acciones con instrumentos de medición adecuados que aseguren la retroalimentación con la sociedad, al tiempo que auxilien a supervisar la correcta utilización de los recursos según las previsiones presupuestales.

Como puede apreciarse, en el caso de Oaxaca a partir de 2005 estamos ante la presencia de reformas legales y administrativas, que implican un nuevo paradigma en la forma de concebir y operar el servicio público. Es una tarea compleja, sí, pero también es complejo el contexto político, económico y social en que se desenvuelve el quehacer gubernamental en este Estado.

Adopción del Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta.

Con base en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 el Gobierno del Estado de Oaxaca adoptó una visión que tuviera presente los enormes retos que plantea la sociedad oaxaqueña, con toda su pluralidad regional y cultural, además de permitir la participación en la determinación de las acciones de gobierno por parte del sector social y privado, procurando moderar las iniciativas de estos sectores, visión de gobierno que se concretó en la adopción de un “Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta”.

Con las bases políticas, económicas y sociales que este Modelo provee, las autoridades del gobierno del Estado de Oaxaca establecen un destacado precedente para explorar un modelo político, económico y social diferente, heterodoxo e innovador en el plano nacional. Un modelo que rompe con el paradigma del pensamiento actual que, en muchos aspectos establece la preeminencia del mercado sobre el Estado y que, enarbolaba la globalización por encima de la regionalización.

El “Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta” que se está siguiendo en el Estado de Oaxaca, busca equilibrar la disparidad entre regiones, sin obstaculizar el desarrollo de proyectos de iniciativa social y privada en el marco de un Estado moderador.

El Estado moderador es el que hace posible conciliar los intereses de los inversionistas proveedores y las instituciones financieras, que son quienes apoyan con recursos privados los proyectos de infraestructura, con los intereses de la sociedad en su conjunto. Son éstos últimos los que deben prevalecer.

Estas son las razones por las cuales encontramos útil realizar este estudio, toda vez que describe y analiza la experiencia de esta entidad sureña en la aplicación de un esquema de colaboración directa público-privada: los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). Además, resultará de interés exponer que esta tarea que fue única en su género y, por ende precursora, está sustentada en un modelo de desarrollo que privilegia el desarrollo regional en el marco de la economía mixta.

En consecuencia, los objetivos que se plantean en este documento son los siguientes:

-
- Identificar el marco jurídico y los procedimientos utilizados por el gobierno del Estado de Oaxaca para el proyecto “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”, bajo el esquema Proyectos para Prestación de Servicios a Largo Plazo,
 - Dilucidar el “Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta”, en sus rasgos sobresalientes y resultados obtenidos, a fin de facilitar su comprensión y su importancia en el escenario local y nacional, e
 - Identificar las constantes financieras derivadas de la operación de los proyectos de asociación público-privada, para el conocimiento de todos los sectores sociales interesados.

Finalmente, en esta introducción general sólo nos resta agregar que, a través de la documentación de esta experiencia en materia de desarrollo regional y de asociaciones público-privadas, se pretende difundir a nivel nacional e internacional las lecciones aprendidas con la implementación y puesta en operación de esta modalidad de financiamiento, con la seguridad de que la información será de enorme interés para las autoridades hacendarias locales, nacionales e internacionales, así como para el público en general.

Capítulo 1

Antecedentes Generales: Contexto Social, Económico y de las Finanzas Públicas del Estado de Oaxaca

Tal como se ha señalado en este documento, el Estado de Oaxaca representa muy bien la gran diversidad cultural y étnica del país como un todo. La economía y las regiones de esta entidad federativa es la amalgama de grandes potencialidades, a la vez de enormes carencias ancestrales, las cuales reclaman políticas públicas particulares, apegadas a las circunstancias propias del Estado.

A continuación se exponen algunos datos y cifras que nos muestran los grandes retos a los que se enfrentan las autoridades locales, para posteriormente exponer las acciones de gobierno que surgen de las características únicas del entorno regional.

1.1 CONTEXTO SOCIAL Y ECONÓMICO DEL ESTADO DE OAXACA.

En el informe elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se presenta el resultado de los índices de marginación de todos los rincones del país para el año 2005. En ese trabajo se advierte que los Estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca, son entidades federativas con un alto grado de marginación, donde vive el 10.6 por ciento de la población nacional, esto es, 10.9 millones de personas.²

Asimismo, la mayor población rural del país se localiza básicamente en Estados con presencia indígena, donde los indicadores de marginación son los más elevados, con gran dispersión de localidades y con alta expulsión de mano de obra por su

2 CONAPO, *Índices de Marginación 2005*, página 27 (www.conapo.gob.mx).

migración a centros urbanos así como a los Estados Unidos de América. Tales son los casos de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, Hidalgo y Zacatecas.

Tratándose de analfabetismo, los datos del II Censo de Población y Vivienda 2005 muestran que en México, los tres Estados con los mayores niveles de analfabetismo eran, en orden de importancia, Chiapas (21.4%), Guerrero (19.9%) y Oaxaca (19.3%); donde uno de cada cinco personas de 15 años o más, no sabía leer ni escribir.³

La presente administración 2004-2010 del Estado de Oaxaca ha manifestado que enfrentar los desafíos implica la necesidad ineludible de la participación de la sociedad en el diagnóstico y solución de los problemas, así como en el diseño y ejecución de las políticas públicas sustentadas en pactos sociales y un marco legal, políticas que dan institucionalidad y transparencia a las acciones de gobierno.

Como ya se señaló, el Estado de Oaxaca es la entidad integrada por el mayor número de municipios (570), que representan el 23.89% del total nacional. Esta estructura municipal es reflejo de la historia, la riqueza étnica y lingüística del Estado; asimismo, evidencia la intensa participación tradicional de los oaxaqueños en la organización política al interior de sus pueblos y comunidades.

El Estado se encuentra dividido en 8 regiones: La Cañada, que abarca 4,273 Km²; la Costa con 12,502 km²; el Istmo, que es la más grande, con 19,975 Km²; la Mixteca, cuya extensión es de 16,333 Km²; la región del Papaloapan con 8,678 Km²; la Sierra Norte que tiene una extensión de 9,348 Km²; la Sierra Sur con 15,492 Km²; y la región de los Valles Centrales que comprende 8,763 Km².

Según información contenida en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010, aún cuando Oaxaca tiene una población mayoritariamente rural (55.3%), el desarrollo urbano del Estado marcha en la línea de la dinámica demográfica nacional. Dicha tendencia se corrobora al observar que 14 localidades, es decir, el 0.1% de las 10,519 localidades, concentran el 22.5% de la población estatal. Destaca Oaxaca de Juárez, Huajuapán de León, Juchitán de Zaragoza, Salina Cruz, Tuxtepec, Pinotepa Nacional y Tehuantepec.⁴

El municipio de Oaxaca de Juárez, espacio donde se asienta la capital, representa una parte de las enormes oportunidades de desarrollo que ostenta el Estado, principalmente en turismo y artesanías, así como de los retos que significa la concentración urbana, la contaminación, los problemas viales y de transporte.

3 *Ibíd.*, página 19.

4 *Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010*, Página 52.

En efecto, el municipio de Oaxaca de Juárez sufre las consecuencias de un crecimiento explosivo, derivado primordialmente de una alta migración de los habitantes de otras ciudades y poblaciones del interior del Estado, que se refleja en la conformación de asentamientos irregulares ubicados en zonas que dificultan la dotación de servicios públicos básicos.

El diagnóstico elaborado al principio de la actual administración, plasmado en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 (PED2004), reveló que la insuficiencia de recursos económicos para cubrir el gasto y la inversión para el desarrollo era cada vez mayor. Los ingresos del Estado en el 2003 ascendieron a 20 mil 196 millones de pesos; el 95.1% proviene de la Federación y el 3.5% son ingresos propios. Los principales rubros de egreso del Gobierno del Estado eran la educación (48.3%) y el sector comunicaciones y transportes (16.7%). A las actividades productivas se les destinaba una mínima parte (2.0%) del presupuesto local.

Asimismo, el diagnóstico contenido en el PED2004 afirmaba que la inversión pública estatal en el 2003 fue de 13.9 mil millones de pesos, incluyendo todas las fuentes, entre ellas el Ramo 33 destinado a los municipios, que ascendía a 4 mil 754 millones; orientándose el 28.2% a las comunicaciones, el desarrollo urbano y equipamiento; al sistema de salud 16.5%; y a acciones o proyectos de las actividades económicas en su conjunto el 16.9%. Regionalmente la inversión pública se ubicaba de manera principal en Valles Centrales (24.8%), Istmo (18.2%) y Costa (12.4%).⁵

En los años 2004 y 2005, la restricción por el lado de los ingresos y las ingentes necesidades de gasto presentaban un escenario de enormes dificultades.

La magnitud de los rezagos requería, para ser resueltos, de una gran tenacidad aplicada en un plazo relativamente largo, con una visión de futuro, comprometida con las comunidades más marginadas, en favor de los grupos vulnerables, en beneficio del medio ambiente, los recursos naturales, y de las presentes y futuras generaciones, sustentadas en políticas públicas con perspectiva de género.

Ante esas circunstancias se concentraron los esfuerzos impulsando las acciones del desarrollo regional sustentable, principalmente porque a través de él se desarrollan y consolidan los sectores productivos como los de turismo, agropecuario, industrial, comercial, desarrollo urbano y vivienda, y comunicaciones, que permiten fortalecer el empleo, amparados en una visión de cuidado y preservación del medio ambiente, apoyado todo ello en una estrategia de intensa gestión de recursos públicos y privados.

5 *Ibíd.*, pág. 58.

1.2 PANORAMA GENERAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

1.2.1 El Origen de los Recursos

Para establecer un panorama general sobre la situación de las finanzas públicas de las entidades federativas, se debe enfocar el análisis tanto en el origen de los recursos que conforman las haciendas públicas, como en el destino que se les asigna a esos recursos para cubrir las necesidades y compromisos de gasto que presionan anualmente las haciendas estatales. En este capítulo abordaremos el origen de los recursos y, posteriormente nos ocuparemos del destino.

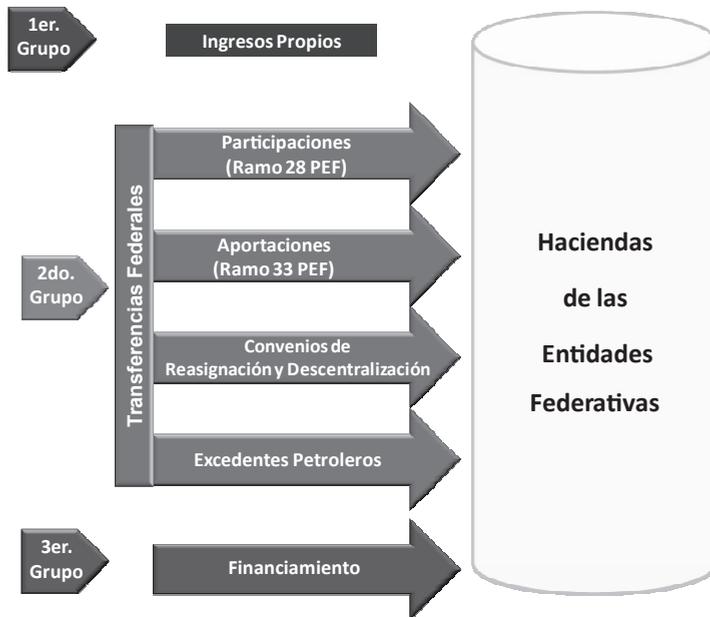
Antes de iniciar el presente análisis comentaremos que, una limitación constante para realizar una revisión completa de los principales rubros locales de ingreso, gasto y financiamiento, es la falta de homologación en los sistemas de registro y clasificación de la información de las finanzas, así como el nivel de desagregación de la propia información que emiten las entidades federativas, circunstancia que deberá ser abatida a nivel estatal a partir del ejercicio 2011 con reforma a la fracción XXVIII, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de mayo de 2008 y la promulgación de la Ley General de Contabilidad Pública Gubernamental, como ley reglamentaria de dicho precepto constitucional, publicada el 31 de diciembre de 2008, así como la emisión de los lineamientos y criterios contables por parte del Consejo Nacional de Armonización Contable.

1.2.1.1 Fuentes de Ingresos de las Entidades Federativas

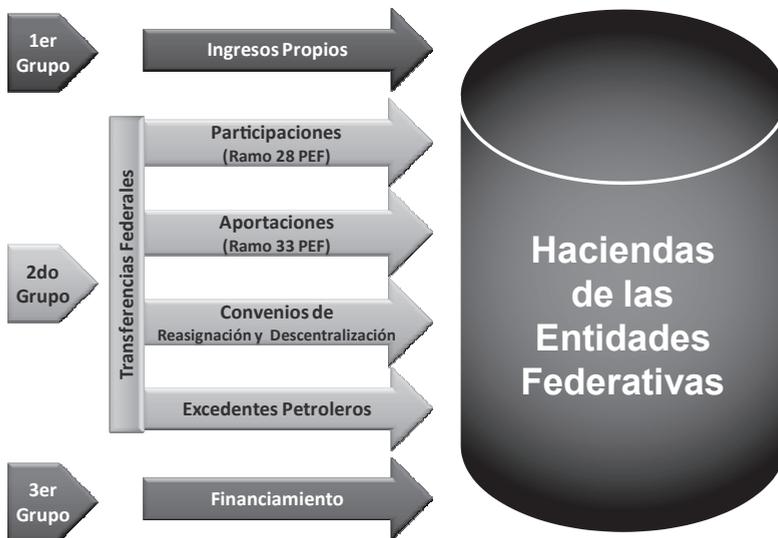
Con relación a los ingresos, la **Gráfica N° 1.1** nos muestra una composición de las fuentes de ingresos de las entidades federativas, integradas en tres grandes grupos: 1) Ingresos propios, 2) Transferencias Federales, y 3) Ingresos derivados de financiamiento.

Gráfica N° 1.1

Fuentes de ingresos de las Entidades Federativas



Fuentes de Ingresos de las Entidades Federativas



Fuente: Elaboración Propia

En el **1er. Grupo** se localizan los ingresos derivados de: a) Impuestos; b) productos; c) derechos; y d) aprovechamientos.

a) Los impuestos

Son aquellas contribuciones al gasto público que de manera unilateral y sin contraprestación, se establecen a favor de un Gobierno Estatal a cargo de la población de un Estado y que son autorizadas para cada ejercicio fiscal por las legislaturas locales en la Ley de Ingresos local respectiva, tales como: Impuesto Sobre Enajenación de Automóviles, Camiones y Demás Vehículos de Motor Usados que se Realice entre Particulares; Impuesto Sobre Rifas, Sorteos, Loterías y Concursos; Impuesto Sobre Diversiones y Espectáculos Públicos; Impuesto Sobre Tenencia o Uso de Vehículos; Impuesto Sobre la Prestación de Servicios de Hospedaje; Impuesto Sobre Nóminas para los Programas de Fomento a la Alfabetización; Impuestos Cedulares; entre otros.

b) Los productos

Son los ingresos que percibe un Estado como contraprestación por actividades que no corresponden a sus funciones de derecho público, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de su dominio privado, como son aquellos derivados de: la venta de Bienes Muebles e Inmuebles del Estado; el Arrendamiento de Bienes Muebles e Inmuebles del Estado; la Publicaciones y Venta del Periódico Oficial del Gobierno del Estado y los rendimientos Financieros de sus inversiones, entre otros.

c) Los Derechos

Son las contraprestaciones establecidas en ley, por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público del Estado, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público; de manera general se observan los siguientes: por Actos del Registro Civil; por Legalización y Registro de Documentos; por Servicios de Control Vehicular; por inscripciones ante el Registro Público de la Propiedad y del Comercio; por Autorización de Protocolos; por Servicios Catastrales; por Servicios que presta el Instituto Estatal de Ecología; por Servicios en Materia Educativa; por Servicios de Seguridad; por Certificaciones; por Servicios de Vigilancia, Control y Evaluación; por los Servicios que presta la Secretaría de Obras Públicas; por los Servicios que presta la Secretaría de la Contraloría; por los Servicios que presta la Secretaría de Administración; por Servicios en materia de Acceso a la Información Pública, entre otros.

d) Los aprovechamientos

Son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distintos de las contribuciones (impuestos, derechos y productos), de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, resaltando entre ellos: Multas, Recargos, entre otros.

En el **2do Grupo**, denominado “Transferencias Federales” corresponde a los ingresos fiscales obtenidos por el Gobierno Federal y que son redistribuidos a las Entidades Federativas en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; podemos ubicar los siguientes grandes subgrupos: a) Participaciones, b) Aportaciones, c) Convenios de Reasignación y de Descentralización, y d) Excedentes Petroleros.

a) Las Participaciones

Son transferencias no condicionadas, cuyo destino o aplicación específica es determinado por cada ámbito de gobierno en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal previsto por la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, las correspondientes al Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

b) Las “Aportaciones”

Son las transferencias condicionadas, en las que se agrupan aquellas que la Federación transfiere a los Gobiernos Estatales, limitadas en cuanto a su destino para unos casos y el destino y la aplicación para otros. Estas transferencias corresponden a las competencias normativas o reglamentarias del ámbito federal, y por la parte estatal y municipal corresponde la ejecución y provisión de bienes y servicios públicos. Caben dentro de esta agrupación, principalmente las transferencias del Ramo 33.

c) Los “Convenios de Reasignación y Descentralización”

Son transferencias en coordinación, que involucran las aportaciones de los distintos ámbitos de gobierno, y en su caso también de terceros a un determinado programa o proyecto; su aplicación y destino se formaliza en forma detallada y específica por medio de los instrumentos jurídicos que determinan las distintas partes p.e. convenios específicos de ejecución de obras, acciones o programas, mediante los cuales existe el compromiso de cada ámbito de gobierno de cumplir determinadas etapas de los procesos. De manera general se incluyen en este grupo los programas sujetos a reglas de operación denominados también como gasto federal reasignado. Se incluyen en este grupo los Convenios de Descentralización celebrados entre dependencias y entidades del gobierno federal y los gobiernos de las entidades federativas.

d) Los “Excedentes Petroleros”

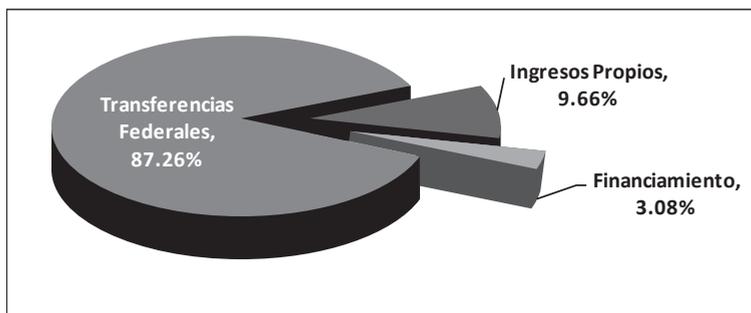
Ingresos distribuidos por la Federación de conformidad con las disposiciones que marca la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Son recursos que, en su caso, se depositan en el Fondo Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), de conformidad con el comportamiento favorable del precio internacional del petróleo.

En el **3er Grupo**, “Financiamiento”, se encuentran las fuentes “extraordinarias” de ingresos que de conformidad con su propio marco jurídico en materia de deuda pública tienen a su disposición las entidades federativas, como son: Empréstitos, Emisión de Certificados Bursátiles, entre otros. En este grupo se concentran las alternativas por medio de las cuales las entidades federativas cubren sus carencias de recursos para poder dar cumplimiento a sus compromisos de gasto, bien sean de inversión o, lo que sería más grave, de operación, por lo que en la medida de lo posible y en condiciones normales, este grupo de ingresos deberá representar lo menor posible.

Considerando la información reportada por las entidades federativas en sus cuentas públicas 2008, en el **Gráfico N° 1.2**, el cual aparece posteriormente, podemos observar que la principal fuente de ingresos de las entidades federativas es la conformada por las transferencias federales, grupo que representó el 87.26% del total de los ingresos percibidos por las entidades federativas. A los ingresos propios sólo les corresponde el 9.66% de ese gran total, mientras que los financiamientos sólo representan el 3.08% del total.

Gráfico N° 1.2

Proporción de los Grupos de Ingresos de las Entidades Federativas (2008)



Fuente: Elaboración propia con cifras de cuentas públicas

1.2.2 El Destino de los Recursos.

Como se comentó anteriormente, uno de los principales problemas a los que se enfrenta cualquier análisis de finanzas locales consiste en la falta de uniformidad de los criterios de clasificación con que son construidos y aprobados los distintos documentos sustantivos en las entidades federativas como son: sus presupuestos de egresos, reportes financieros, así como sus cuentas públicas. A este respecto, el INEGI elabora su estadística utilizando la clasificación por objeto del gasto, establecida en el clasificador que para ese propósito difunde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para el ámbito de las entidades federativas, el INEGI utiliza los capítulos de gasto que se muestran en la **Gráfica N° 1.3**, bajo el nombre de destino del gasto:

Gráfica N° 1.3



Fuente: Elaboración Propia

En esta clasificación se consideran tres capítulos de gasto adicionales a los utilizados en el clasificador de la SHCP, los cuales son: Otros Egresos; Por Cuenta de Terceros; y Saldo Final, con éstos se contribuye a la consistencia de la información que presenta cada entidad federativa.

El capítulo de gasto denominado “Por Cuenta de Terceros”, refleja las entregas de recursos a terceros y que fueron reportados en el ingreso. Teóricamente, tanto en el ingreso como en el egreso, este capítulo debe representar sumas iguales; sin embargo, a partir del tratamiento de la información estadística correspondiente al año 2001, sólo se presentan los importes netos. Referente al capítulo designado como “Otros Egresos” se refiere a las erogaciones que por su naturaleza no pueden agruparse en algún otro capítulo de gasto. Por último, el capítulo de “Saldo Final” agrupa los recursos existentes al final del ejercicio fiscal, que representan bienes que pueden destinarse de modo inmediato para hacer frente a las obligaciones de los Estados.

1.2.2.1 Egresos de las Entidades Federativas

La **Gráfica N° 1.4** que aparece a continuación, nos muestra la composición de los egresos de las entidades federativas en su conjunto. Como puede observarse, el 88.69% del total de los egresos corresponde a los rubros de: Subsidios, Transferencias y Ayudas; Servicios Personales; Recursos Federales y Estatales Asignados a Municipios; y Obras Públicas y Acciones Sociales.



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEGI

En el primer rubro de los cuatro mencionados “Subsidios, Transferencias y Ayudas” se concentra el 42.4% de los recursos ejercidos por las entidades federativas, partida en la cual se canalizan los recursos relativos al Ramo General 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos recursos corresponden a la prestación de los servicios de educación básica, de formación de maestros, tecnológica y de adultos, así como a los servicios de salud y seguridad pública.

Los montos correspondientes son recibidos por las entidades federativas y canalizados a sus organismos prestadores de dichos servicios; posteriormente se distribuyen los recursos en los diferentes capítulos: Servicios personales, bienes y servicios, entre otros.

Adicionalmente, se concentran también en este capítulo de gasto, las asignaciones que se destinan en forma directa o indirecta, mediante el otorgamiento de subsidios aprobados en el Presupuesto de Egresos, a los sectores social y privado, a fideicomisos privados y estatales.

El segundo rubro en importancia según la **Gráfica N° 1.4**, con una asignación equivalente al 21.59% del total de egresos, corresponde a los servicios personales, en el que se agrupan las asignaciones destinadas al pago de remuneraciones al personal que presta sus servicios en las dependencias y entidades. Se incluyen también las prestaciones económicas, erogaciones por concepto de seguridad social y de seguros de vida, contribuciones y demás asignaciones derivadas de compromisos laborales, así como las provisiones para cubrir las medidas de incremento en percepciones, prestaciones económicas, creación de plazas, en su caso, y demás medidas salariales y económicas que se aprueben en el Presupuesto de Egresos.

En este capítulo de gasto se concentran los conceptos siguientes:

- Remuneraciones al personal de carácter permanente.
- Remuneraciones al personal de carácter transitorio.
- Remuneraciones adicionales y especiales.
- Erogaciones del gobierno federal por concepto de seguridad social y seguros.
- Pagos por otras prestaciones sociales y económicas.
- Pago de estímulos a servidores públicos.
- Provisiones para servicios personales.

Continuando con el análisis de la **Gráfica 1.4**, el tercer sitio en importancia son los recursos federales y estatales a municipios, rubro en el que se observa una

proporción del 14.93% del total de los egresos. En este concepto se concentran las asignaciones que realizan los Estados y el Distrito Federal a los municipios y demarcaciones territoriales con el fin de dar cumplimiento a los Convenios de Cooperación que tengan suscritos.

En el capítulo de Obras públicas y Acciones Sociales, con una proporción del 9.78%, se agrupan las asignaciones destinadas a cubrir el costo de los servicios que las dependencias y entidades contraten con personas físicas o morales, necesarios para construir, instalar, ampliar, adecuar, remodelar, restaurar, conservar, mantener, modificar y demoler bienes inmuebles, así como el costo derivado de la realización de obras públicas por administración directa. Incluye todo tipo de adquisiciones de bienes y servicios relacionados con la obra pública, necesarios para su construcción, instalación, ampliación, rehabilitación, entre otros, así como las asignaciones para realizar estudios y proyectos de preinversión. Adicionalmente se concentran en éste los recursos destinados a cubrir los servicios que permitan incrementar el bienestar social de la población. Es gasto de capital que no se refleja en infraestructura física, sino en atención de programas específicos por administración directa de los gobiernos; como ejemplo de estos programas se encuentran la seguridad pública y el desarrollo económico y administrativo.

Un capítulo de gasto al que se debe prestar especial atención es el relativo a la deuda pública, apartado que mostró una proporción del 2.59%. En este rubro se concentran los recursos económicos que servirán para hacer frente a las obligaciones de los gobiernos por concepto de deuda pública, derivados de la contratación de empréstitos; se incluyen también las asignaciones destinadas a cubrir la amortización, el servicio (intereses y comisiones) y los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

En el resto de los capítulos considerados se concentró el 5.00% del total de los recursos: Materiales y suministros, 0.89%; servicios generales, 2.46%; adquisición de bienes muebles e inmuebles, 0.52%; inversión financiera, 0.62%; otros egresos, 0.19%; por cuenta de terceros, 0.32%; y saldo final, 3.71%.

1.3 EVALUACIÓN FINANCIERA DEL CRÉDITO ESTATAL

¿Cómo está la situación de las finanzas del Estado de Oaxaca? En agosto de 2009, la agencia calificadora internacional Fitch Ratings México asignó al Estado de Oaxaca la calificación A-(mex). Esta calificación representa una alta calidad crediticia. Corresponde a una sólida calidad crediticia respecto a otras entidades, emisores o emisiones del país. Sin embargo, cambios en las circunstancias o condiciones económicas, pudieran afectar la capacidad de pago oportuno de

sus compromisos financieros, en un grado mayor que para aquellas obligaciones financieras calificadas con categorías superiores.

Por su parte, la agencia calificadora Standard & Poor's en julio de 2009 había asignado una calificación de mxBBB+/Estable/--, escala nacional (CaVal), calificación que revisó en mayo de 2010 y determinó subir a "mxA-" ante el fortalecimiento de la administración financiera del Estado.⁶ Entre los factores positivos de la calificación se menciona que ésta se encuentra respaldada por un desempeño presupuestal sólido aún en el entorno de disminución en transferencias federales en el ejercicio 2009, la continuidad y consolidación de buenas prácticas administrativas, así como un adecuado control del gasto y una posición de liquidez sólida.

El reporte de la calificación señala que, durante los últimos años, Oaxaca ha mantenido una estructura presupuestal balanceada. Durante cuatro años, de manera sostenida, el Estado generó balances operativos por encima del 13.7% de los ingresos operativos, que le permitió respaldar en buena medida el importante programa de gasto de inversión implementado por la actual administración, y una prudente política de deuda.

No obstante, en opinión de las calificadoras, entre los factores que deberán revisarse y fortalecerse están los siguientes:

- En el año 2010 y subsiguientes, el gobierno local tendrá presiones en sus finanzas públicas debido a que se espera una disminución de las participaciones federales.
- En lo que se refiere a los recursos de excedentes petroleros, en años anteriores esta entidad federativa había dispuesto de cantidades importantes; sin embargo, a partir de 2010 se espera que estos recursos sean insuficientes y en todo caso inciertos.

1.4. CONCLUSIONES

El Estado de Oaxaca no es ajeno a la serie de rasgos que en sus finanzas públicas presentan las Entidades Federativas en México, caracterizadas por:

- Alta dependencia de las participaciones federales,
- Fuertes presiones por el lado del gasto de inversión, y

⁶ *Boletín de Prensa, Publicado el 12 de mayo de 2010, por Standard and Poor's.*

- La impostergable necesidad de hacer frente al gasto social, como respuesta esencial al desempleo, marginación, violencia, migración y pobreza extrema.

Este escenario económico y social es más crudo en los Estados del sur de nuestro país, entidades azotadas ancestralmente por los altos índices de marginación de sus comunidades.

El Estado de Oaxaca está compuesto por regiones con innumerables retos, pero también de grandes oportunidades de desarrollo a través de la inversión pública y la participación de la colaboración privada.

Dentro de la base de la economía del Estado de Oaxaca, el sector servicios (terciario) es encabezado por el turismo y representa el segundo en importancia, actividad concentrada principalmente en la Ciudad de Oaxaca de Juárez.

En un entorno común de limitaciones presupuestales -estándar en las entidades federativas mexicanas- revisten primordial importancia y deben ser seguidos todos aquellos esfuerzos por encontrar soluciones innovadoras para concretar inversiones mediante alternativas al gasto público directo y con un beneficio directo a la hacienda pública local.

Solamente nos resta agregar que los temas abordados en este capítulo, muestran claramente que el gasto basado únicamente en recursos fiscales no es suficiente para satisfacer las grandes necesidades de inversión, razón por la cual se hace necesario buscar esquemas alternativos para el financiamiento de los proyectos de infraestructura y los servicios públicos. Esta es una de las principales premisas por las cuales las entidades federativas del país han recurrido al esquema de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), como ha sucedido en el Estado de Oaxaca. Sobre este tema habremos de abundar en capítulos posteriores de este documento.

Capítulo 2

Modelo Político de Desarrollo Regional don Economía Mixta

“El Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta” instrumentado en el Estado de Oaxaca, ha tenido el propósito de fungir como marco de planeación de un desarrollo sustentable con efectividad y visión de Estado, desarrollado específicamente para superar en el corto plazo las necesidades más apremiantes de cada región y superar ancestrales atrasos, modelo de gestión que tiene como eje el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010, en el contexto de sus cinco ejes estratégicos y de una inversión en infraestructura sin precedente histórico en la entidad.

En este capítulo se expondrá un resumen de los principales rasgos de estos documentos rectores del quehacer gubernamental del Estado de Oaxaca, así como de información derivada de la entrevista con autores y actores del citado Modelo Político.

2.1 PLAN ESTATAL DE DESARROLLO SUSTENTABLE 2004-2010

El Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 (PED2004) es el producto de la planeación democrática, que se llevó a cabo en el principio de la presente administración estatal 2004-2010. Nace del conocimiento profundo del Estado de Oaxaca, de cada una de sus regiones y su población. El ejercicio de planeación instrumentado por la actual administración no se limitó a conocer y profundizar en la problemática de todas las regiones, en sus retos, sino que complementó esta visión con el conocimiento e integración de sus fortalezas. La planeación democrática, para que sea eficaz, se debe concebir por encima de cualquier interés, de grupos o de partidos, por ello destaca el PED2004, ya que descansa sobre la fortaleza del pueblo oaxaqueño, su diversidad cultural y su riqueza natural.

El ejercicio de planeación es, esencialmente, un esfuerzo llano para entender los aspectos cruciales de la realidad estatal, para proyectarla y diseñar los escenarios que reporten al Estado el mayor provecho. En el PE2004 se estableció con claridad el rumbo de todas las regiones de esta entidad federativa, destacando como directrices marcadas en el mismo el esfuerzo conjunto, la congruencia, el compromiso y la disciplina.

El PED2004 contiene objetivos claros y precisos que se traducen en estrategias, líneas de acción y proyectos o programas específicos, consistentes, y finalmente representados por acciones concretas.

Cada objetivo propuesto, no sólo anticipa los problemas a resolver, sino que representa un notable ejercicio de selección de prioridades entre las distintas soluciones posibles, no sólo asigna recursos y responsabilidades sino que diseña medidas de seguimiento que permiten evaluar el avance (resultados), y volver a planear.

Desde un principio resulta importante que una administración pública cuente con claridad sobre la misión y las finalidades que se persiguen como gobierno, para que la repetición del ciclo de la planeación se acerque paulatinamente al punto deseado, en el caso de Oaxaca: el desarrollo sustentable, integral y equilibrado regionalmente.

Empero, como destacan quienes fueron los líderes de este esfuerzo, “el logro de los propósitos no es precisamente la vigencia temporal del Plan Estatal, ya que se requiere de la ejecución de programas y proyectos en un plazo relativamente largo; se requiere de una visión de futuro; tener un horizonte de largo plazo y actuar para alcanzarlo”. En el caso del Estado de Oaxaca, los programas regionales, sectoriales, especiales e institucionales consideran el logro de metas sexenales, bajo programas de inversión anual y multianual, sin perder de vista el cumplimiento de los objetivos y se ha cuidado que éstos sean ejecutados por el equipo que los formuló, como elemento fundamental para la evaluación de los resultados.

El PED2004 se fundó en cinco ejes estratégicos, resultado de la sistematización de las aportaciones de la población y una visión concreta del Oaxaca que se requiere construir:

CINCO EJES ESTRATÉGICOS

1. Desarrollo regional sustentable, sobre la base de proyectos regionales detonadores;

2. Combate frontal a la marginación y la pobreza, partiendo de intensos esfuerzos para el mejoramiento de las condiciones de vida;
3. Participación ciudadana, sustentada en un acuerdo social, económico y político;
4. Gobierno transparente y de calidad, bajo una nueva cultura del servicio público y combate a la corrupción; y
5. Justicia y seguridad, sobre la base de una relación armónica y de respeto hacia los poderes Judicial y Legislativo y la revisión del marco jurídico.

La propuesta expresada en el Plan Estatal es fundamentalmente indicativa, de orientación y se puntualiza, a mayor detalle, en los programas regionales, sectoriales, institucionales y especiales.

A continuación se desarrollan los principios y las propuestas que constituyen cada uno de los cinco ejes del PED2004, que a su vez constituyen la plataforma del “Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta”, del cual posteriormente nos ocuparemos:

2.1.1 Desarrollo Regional Sustentable

En el PED2004 se afirma que el modelo de desarrollo aplicado en el país, devino en la concentración regional de las actividades económicas y por consecuencia en la especialización, originando fuertes desequilibrios acentuados con la apertura comercial. En el proceso de globalización México se expuso a la competencia externa con una economía que estaba apenas diseñada para atender las necesidades del mercado interno, donde sólo se benefició el sector exportador que pudo hacer frente a las exigencias de la competencia internacional. El sector primario, que tenía un desarrollo tecnológico incipiente, fue el más golpeado y con él millones de productores.

Este proceso originó la concentración del ingreso y amplió la brecha entre regiones, afectando en mayor medida a Estados como Oaxaca, que dependen básicamente de las actividades primarias y extractivas, con nula industrialización y crecimiento urbano acelerado y anárquico. El bajo desarrollo alcanzado no es homogéneo entre miles de localidades y las distintas regiones de la entidad, ni para los diferentes sectores de la economía y de su comunidad, expresándose en una desigual cobertura, calidad y localización de la infraestructura productiva y social, así como en la distribución de la población y sus niveles de bienestar.

En el PED2004, la actual administración del Gobierno del Estado de Oaxaca planteó el desafío del desarrollo regional sustentable como un llamado a las fuerzas sociales, políticas y económicas para dar cauce productivo al potencial del que gozan indistintamente las zonas agroecológicas. En ese sentido, con orgullo de la biodiversidad que posee el Estado, se convocó a los sectores social y privado a procurar que toda obra sea respetada, cuidada y cultivada, al tiempo de hacerla el sustento digno de todos. Con esto, cada región marcaría sus potencialidades, su vocación. Este eje estratégico se resume, como la decisión de política pública de regresar a una visión regional, concebir proyectos detonadores de la economía según las aptitudes territoriales locales, el cuidado invariable del entorno, sin daño a su ambiente y sus recursos.

En el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 se incorpora la conservación de la naturaleza externa, o sustentabilidad ecológica, la sustentabilidad económica y también la sustentabilidad social. La primera se refiere a un cierto equilibrio y mantenimiento de los ecosistemas, la conservación y el mantenimiento genético de las especies, que garantice su resistencia frente a los impactos externos. Incluye también la conservación de los recursos naturales y la integridad climática. En sí, la sustentabilidad ecológica corresponde al concepto de conservación de la naturaleza externa al ser humano. En resumen, de acuerdo a este instrumento de planeación: “Cuanto más modificada por el ser humano esté la naturaleza, menor sustentabilidad ecológica tendrá”.

La sustentabilidad económica se define como la corrección de los procesos productivos para obtener un desarrollo sustentable, sustituyendo crecientemente los recursos naturales no renovables por los renovables y disminuyendo la contaminación.

La noción de sustentabilidad social resalta la importancia de la participación social y del aumento de las potencialidades y cualidades de las personas en la construcción de un futuro más justo. Los procesos de desarrollo que impulsan una sustentabilidad social, basada en el empoderamiento de la comunidad y la gobernabilidad, son un hecho y pueden conducir a mejoras locales de alto impacto en la población. Son esenciales en la defensa de los derechos humanos y la equidad de género, o para la solución de problemas localizados de hambre o enfermedades específicas. La participación es un indicador de libertades democráticas, de equidad en las decisiones, y también un elemento decisivo que multiplica los esfuerzos productivos.

El desarrollo regional del Estado ha sido y es un gran reto. La condición orográfica de Oaxaca y su localización geográfica, le hace un territorio con la mayor biodiversidad y un gran patrimonio biogenético; el desafío es aprovecharlo de manera sustentable

en beneficio de la población oaxaqueña, según la organización, los usos, las costumbres y los recursos de cada comunidad indígena.

Ante esta problemática diversa, destaca el hecho de que el PED2004 se propuso como objetivo estratégico:

Objetivo estratégico: Alcanzar un desarrollo regional equilibrado, procurando que las zonas más avanzadas tengan la capacidad de atraer en ese cauce a las más rezagadas, cuidando la sustentabilidad económica, social y ecológica del desarrollo de cada uno de los sectores o actividades productivas, a través de las siguientes estrategias:

- Instrumentar procesos de planeación regional sustentable de corto, mediano y largo plazo, con planteamientos programáticos de carácter multianual.
- Formular programas regionales de desarrollo sustentable, apoyados en el cuerpo de investigadores del Sistema de Universidades Estatales que operan en las distintas regiones de la entidad.
- Promover los sectores de la economía estatal y regional que posean ventajas comparativas probadas y que puedan convertirse en ejes del desarrollo sustentable.
- Reorientar los programas para garantizar la infraestructura regional necesaria y concertar con los municipios la aplicación de los recursos del Ramo 33 a proyectos de índole regional (intermunicipales), productivos, de infraestructura social o de apoyo.
- Asignar un valor real a los servicios ambientales en las zonas poseedoras de recursos naturales para su venta a los usuarios.

Con base en las estrategias anteriores, en la actual administración se han promovido programas y/o proyectos regionales detonadores del desarrollo en la totalidad del Estado.

2.1.2 Combate Frontal a la Marginación y la Pobreza.

Asimismo, en el PED2004 el combate frontal a la marginación y la pobreza para mejorar las condiciones de vida de los oaxaqueños, de mujeres y de hombres en igualdad de condiciones, ha sido el eje estratégico del desarrollo social del Programa de Gobierno.

En diversos momentos, sectores distintos y cada vez mayores han advertido sobre la pérdida de la cohesión social a nivel nacional, debido a que los grupos más afectados por la crisis económica reclaman con mayor conciencia sus derechos sociales, la equidad de género, además de bienes, servicios, igualdad de oportunidades, tolerancia y reconocimiento.

La realidad demanda condiciones para instrumentar sistemas de protección y promoción de oportunidades colectivas e individuales, que garanticen una auténtica y verdadera convivencia social. En este sentido, cobra vida y orientación la política social, cuyos objetivos, estrategias, acciones, programas, proyectos, normas e instituciones deben tener un alto grado de coherencia, pertinencia y sobre todo compromiso y voluntad para atender de manera integral y urgente la demanda social, para arribar a mejores niveles de salud, educación, empleo e ingreso. En el caso del PED2004, esta orientación es clara.

La política social aplicada por el Gobierno del Estado de Oaxaca claramente ha buscado materializar los derechos constitucionales, aumentar la calidad de vida y reforzar la formación del capital humano, y ante las limitantes presupuestales, ha aplicado políticas de focalización y diferenciación como instrumento fundamental y eficaz para asegurar los servicios sociales a los que menos tienen y otorgar de manera eficiente los subsidios.

En resumen, el PED2004 se considera como un esfuerzo integral de planeación democrática, en el cual el Gobierno del Estado de Oaxaca asume su responsabilidad como ente público rector y moderador de la participación social, como base para promover la identidad y solidaridad del pueblo oaxaqueño y, sobre todo, para lograr la integración de una política social que les permita arribar a procesos de desarrollo que garanticen la paz social, la conciliación y la gobernabilidad.

2.1.3 Participación Ciudadana y Pacto Social.

La presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos es condición necesaria para alcanzar la gobernabilidad democrática. A medida que el ejercicio del poder es más legítimo y obtiene el consenso social, mayor es la posibilidad de lograr las aspiraciones de la comunidad.

Hasta antes de la implementación de PED2004, en la sociedad oaxaqueña no existían mecanismos que resolvieran la marcada exclusión preexistente en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, frecuentemente a cargo de minorías no representativas de la diversidad de los intereses sociales. Esto normalmente conducía a una notable ausencia de información o desconocimiento sobre las

posibilidades que ofrece el marco jurídico para construir una verdadera participación social.

Dentro de las características de una administración pública moderna, destaca la participación ciudadana en las decisiones que le afectan en lo individual y en lo colectivo, por lo que resultan destacables todas aquellas adecuaciones legales que faciliten el acceso a la información pública y el fomento de esquemas de intervención en la toma de decisiones públicas. De ahí la importancia de la participación ciudadana, vista como un proceso gradual para integrarse en la toma de decisiones, la fiscalización, la supervisión, el control y la ejecución de las acciones públicas y privadas que le afectan política, económica y socialmente. Lo anterior sin perder de vista que el fin de la participación ciudadana no es la intervención por sí misma, sino la mejora sostenida de las condiciones de vida de la sociedad.

Por ello destaca que el PED2004 se consideró imprescindible consolidar y desarrollar la participación de todos los grupos sociales en tres campos de acción: la participación privada, para cumplir deberes y responsabilidades como el pago de impuestos, el respeto a las leyes o el contar con un empleo para formar parte de la vida económica, entre otras; la participación social, para lograr mejores condiciones de vida de la colectividad a partir de sus propias propuestas; y la participación política, que permita orientar las decisiones gubernamentales de manera directa o a través de nuestros representantes.

Asimismo, se asumió la participación en su triple connotación jurídica: como derecho, o facultad de involucrarse en el quehacer social para influir en el devenir; como deber, o responsabilidad de participar en los asuntos públicos; y como mecanismo o instrumento mediante el cual se puedan ejercer derechos y deberes.

La realidad obliga a observar estrictamente los principios constitucionales que garantizan a todo individuo la participación con igualdad, justicia y libertad en todos los ámbitos, como un medio eficiente para consolidar la democracia. En tal sentido, en el ámbito nacional y estatal se ha buscado que este derecho de participación en asuntos públicos no sólo quede consagrado en la legislación, sino que ello sea realidad; que la participación en la gestión pública no únicamente se circunscriba al voto, sino también en el proceso de formación, ejecución y control de dicha gestión; se ha cuidado que el derecho ciudadano para que sus representantes rindan cuentas sea cierto, pugnando además por la equidad en las oportunidades.

Se ha procurado que los mecanismos de participación operen sin restricciones, que dejen abierta la posibilidad a las distintas formas de participación en la vida política, económica, social, cultural, gremial o sindical. Que haya congruencia

con los fines que se persiguen con la participación ciudadana, que no son otros que el desarrollo humano; la equidad de género; la consolidación de una sociedad democrática, participativa y protagónica; el fomento y desarrollo de la organización social; la superación personal de los ciudadanos y la erradicación de la pobreza y marginalidad; la eficiencia en la toma de decisiones de los órganos públicos, que los haga más legítimos y democráticos; el derecho a ejercer el control ciudadano sobre la gestión pública; la incorporación de la soberanía del pueblo al efectivo ejercicio de la democracia participativa; y la defensa de las libertades democráticas y los derechos humanos.

Por todo lo anterior, destaca el hecho de que en el Estado de Oaxaca, la participación ciudadana sea un eje primordial en las tareas de gobierno. Hoy, las acciones públicas para el desarrollo económico y social para el empleo, la seguridad y el bienestar, tienen como premisa capital la participación de los oaxaqueños, la armonía y la cooperación de los individuos, con oportunidades iguales para hombres y mujeres. La base de este importante eje es el pacto o nuevo acuerdo social, político y económico que se documentó en dicho Plan Estatal.

La certidumbre a la inversión es un requisito fundamental si se pretende impulsar los sectores estratégicos de la economía oaxaqueña; aquellos capaces de atraer al desarrollo a otros sectores productivos o a las regiones de mayor rezago. Ello únicamente es posible si la dinámica social ofrece las condiciones adecuadas. Bajo estos términos se puede trabajar de manera coordinada y respetuosa con la iniciativa privada para encontrar las mejores oportunidades y establecer compromisos para generar el empleo e ingreso que demanda el pueblo oaxaqueño.

En este contexto, cabe resaltar que con la participación de los inversionistas privados, el apoyo de la banca nacional y el trabajo ininterrumpido de las compañías constructoras, permitió que a principios del año 2008 se pusiera en operación la “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”, y en mayo de 2010 se inaugurara el “Centro Administrativo del Poder Ejecutivo y Judicial, Gral. Porfirio Díaz, Soldado de la Patria”, obras que se ejecutaron en tiempo y forma gracias al ambiente propicio para el desarrollo de la infraestructura por parte del sector privado.

2.1.4 Gobierno Transparente y de Calidad

En la conformación del PED2004, el Gobierno del Estado de Oaxaca llevó a cabo diversas consultas ciudadanas, que arrojaron como planteamiento: “queremos servidores públicos honestos y capaces, claridad en la acción gubernamental y mejor servicio a la comunidad.” Por ello, en el PED2004 se propuso un gobierno

transparente, innovador y de calidad, así como transitar hacia la modernidad, con base en el combate a la corrupción, la transparencia en el actuar de todo servidor público y una cultura de calidad en el servicio, con una continua actualización en los procesos más próximos a la gente.

Así, la actual administración pública del Estado consideró necesario establecer un nuevo patrón de comportamiento de los servidores públicos de todos los niveles y la necesidad de sustituir el autoritarismo y la concesión por una actitud que rescate la capacidad de la comunidad para construir. Esta es una propuesta social donde las dependencias de gobierno, es decir, los servidores públicos, se convierten en asesores, operadores o facilitadores de las iniciativas sociales.

En la actualidad se requiere una administración pública actualizada y moderna, que privilegie la participación social –ordenada y enterada– que oriente el quehacer institucional. Por ello, también se propuso en el PED2004 la pluralidad en la administración pública, mediante la incorporación de los hombres y mujeres profesionalmente más preparados, que cubrieran el perfil profesional que exigía cada área de gobierno; así como realizar una plena incorporación de valores democráticos, e incorporar al programa de gobierno las demandas más apremiantes de la población: empleo, seguridad, salud, educación, alimentación y vivienda; y finalmente, acción ajustada al Derecho, porque se propuso y logró una actualización integral del marco legal local para facilitar el desarrollo del Estado de Oaxaca.

En el PED2004 se planteó profesionalizar la administración pública, con garantía a los trabajadores públicos de estabilidad en el empleo, además de capacitación y desarrollo personal en un ambicioso programa de servicio profesional de carrera. Acción que resultó total es la instrumentación de un estricto sistema de vigilancia sobre el uso de los recursos públicos, estableciendo como norma su aplicación correcta, completa y transparente, garantizado con la participación social en la vigilancia, seguimiento y evaluación.

2.1.5 Justicia y Seguridad

En este rubro, el análisis del cual parte la integración del programa de gobierno 2004-2010 en el Estado de Oaxaca establece que en los últimos tiempos, el sistema de Justicia Penal en todo el país se ha visto sometido a fuertes críticas, sobre todo las áreas de procuración y administración de justicia, donde el incremento del delito y la impunidad de muchos delincuentes, ha mermado la credibilidad que la ciudadanía debe tener de ellas, y propone que los cambios en la dinámica social sean correspondidos con una nueva actitud de las diferentes instancias de gobierno y de sus representantes, para que, además de garantizar una atención de nuevo

cuño a la sociedad oaxaqueña, tengan por norma el respeto, la corresponsabilidad y la búsqueda permanente de la justicia, la seguridad y el desarrollo económico, social y político del pueblo.

Al igual que en los otros niveles de gobierno (Federal y Municipal), los órganos que procuran y administran justicia a nivel estatal son duramente cuestionados por la sociedad. De ahí que el apremio con el cual el PED2004 señala la necesidad de que el Ejecutivo Estatal contribuya con el Poder Judicial en su fortalecimiento y modernización, refleja una verdadera determinación para respaldar una auténtica separación de poderes y una estrecha coordinación para la eficaz y eficiente procuración de justicia.

Es por esto que en el programa de gobierno 2004-2010 en comento, sea relevante ubicar como eje estratégico y trascendente la justicia y seguridad para el desarrollo estatal y la modernización de su marco legal de actuación en armonía y respeto hacia los Poderes Judicial y Legislativo.

2.2 BASES Y PRINCIPIOS DEL MODELO POLÍTICO DE DESARROLLO REGIONAL CON ECONOMÍA MIXTA.

El **Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta**⁷ ha sido considerado en el Estado de Oaxaca como un instrumento para alcanzar el bienestar social, el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática de dicha entidad, modelo que se adopta y concibe desde el principio de la administración 2004-2010, y ha sido consistentemente adoptado como fuente de inspiración para todas las tareas y acciones de gobierno, imprimiendo un sólido marco institucional impidiendo con ello la improvisación y dispersión de esfuerzos.

La documentación de la experiencia del Modelo del Estado de Oaxaca nos ha permitido observar los principios de filosofía política que se han aplicado desde el principio de la actual administración, la cual se ha empeñado en aplicar políticas públicas probadas.

Por esta razón, es tan importante destinar un espacio a los principios que orientaron el establecer este Modelo en el Estado de Oaxaca, en virtud de que es una entidad en la cual, como se analizó con anterioridad, el gobierno debe enfrentar una compleja realidad económica, política y social, la cual no tiene margen para la desviación de esfuerzos o la ejecución de acciones alejadas de la realidad local.

7 *En lo sucesivo, en este documento se podrá utilizar sólo la palabra “Modelo” para referirse a este concepto de gobierno.*

Para diseñar el modelo, según sus autores, lo primero fue rescatar las mejores épocas de la historia de México y de la región; enseguida, comprender profundamente la situación actual que viven todos los días los pueblos y comunidades de esta entidad federativa.

Con la mirada puesta en esa realidad, el Modelo nació por el ejercicio de cercanía a quienes menos tienen, lo mismo que de la proximidad con aquellos grupos sociales que disponen de mejores oportunidades, toda vez que ambos grupos aportan su mejor esfuerzo para detonar la economía y el desarrollo oaxaqueño.

Este Modelo se crea a partir de la voluntad política y del liderazgo de la administración 2004-2010, pero también de la participación de la sociedad en su conjunto; de los requerimientos del sector privado y social; de las mujeres y de los hombres del campo, identificando sus problemas y necesidades; nace de los pueblos y comunidades indígenas con quienes se ha dialogado de modo permanente para escuchar su voz, sus planteamientos e inquietudes, de la cual se han abrevado lecciones que impulsan a continuar con su aplicación.

Destaca la importancia de integrar al sector empresarial para que este corrobore el cumplimiento del compromiso de respaldar sus iniciativas productivas, a cambio de fortalecer el empleo y la dignificación de las condiciones laborales de los trabajadores oaxaqueños.

Para el Gobierno del Estado de Oaxaca, el elemento descrito en el párrafo anterior, es de capital importancia en la instrumentación de algunos proyectos estratégicos. Por ejemplo, bajo el esquema de las Asociaciones Público-Privadas se orientó la inversión privada en el desarrollo de infraestructura pública en la cual no sólo se obtuvieran beneficios económicos directos para la hacienda pública, sino que se aplicara tal esquema financiero a proyectos altamente productivos en generación de empleos y en detonar nuevos polos de desarrollo, incorporando a las empresas constructoras locales en este esfuerzo sin descuidar la selección de aquél inversionista proveedor más experimentado y solvente.

Asimismo, para la administración pública resultó imperativo que los partidos políticos comprendieran que todos los actos de gobierno estaban encuadrados en el respeto a la democracia y la equidad política, bajo la premisa de que: Un gobierno que no convoca y establece acuerdos con los principales actores políticos está condenado a dejar siempre trancos sus proyectos estratégicos.

En el plano gubernamental el Modelo incorpora en sus premisas:

- a) El respeto y reconocimiento de las competencias de los diferentes ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal, así como a las diversas instancias del poder público, orientado por el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

“El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo”.

Por ello, a los Poderes Legislativo y Judicial del Estado se les otorgó plena autonomía para actuar con base en la Ley, sin permitir injerencias ni atentados a la libertad de conciencia para practicar su trabajo, con plena conciencia de la interacción con el Poder Ejecutivo para la correcta instrumentación de sus políticas públicas.

- b) Así mismo, el Modelo reconoce que para tener viabilidad debe mantener respeto a la pluralidad política y las diferencias sociales, reconocidas por el Artículo 2º- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos formula que:

“La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

Este principio es especial en el caso del Estado de Oaxaca, como también lo es agregar que el Lic. Benito Juárez, ilustre oaxaqueño, acertó al enseñar a los mexicanos que *“para el gobierno, tratándose del servicio público, no hay ni puede haber odios ni predilecciones personales de ningún género”*. Con esa lección como premisa, el Modelo trata de respaldar los esfuerzos que realizan todos los pueblos y comunidades, a fin de mejorar sus niveles de desarrollo, sin importar creencias religiosas, etnias o culturas diversas.

- c) En el Modelo que estamos reseñando, se requiere la voluntad política y el liderazgo de los poderes del Estado, pero también la política oaxaqueña se

práctica de abajo hacia arriba, desde la gente hacia el gobierno, de las regiones a la capital, sin privilegios y sin excepciones. Así, la visión estatal está basada en la integración de las múltiples visiones regionales y sociales.

Con esto, se enriquece el Modelo, ya que sistemáticamente se reconoce el enorme potencial que encierran los recursos naturales de Oaxaca y la vitalidad de las culturas indígenas; con esta base se promueve el turismo y la cultura como puntal de desarrollo.

- d) Finalmente, el Modelo se orienta en un desafío primordial, detonar el bienestar de toda la zona Sur-Sureste de México y del país en general. La Entidad no permanece aislada ni es un esfuerzo individual, consciente de que una nueva visión federalista impone la necesidad de interacción, diálogo y suma de esfuerzos tanto con el resto de las entidades federativas como con la Federación.

En este sentido, es representativo el avance de Oaxaca en un proceso histórico de integración regional con el Estado de Veracruz, además de los acuerdos de colaboración con el gobierno de Puebla, en la perspectiva de integrar sus economías y esfuerzos de desarrollo con otras entidades del país, con pleno respeto a sus facultades soberanas y con un criterio de sustentabilidad.

Además del gran potencial cultural y natural de sus regiones, Oaxaca se distingue por la fortaleza e iniciativa de su gente. No obstante, esta tierra sigue siendo una referencia en la estadística de la pobreza; todavía se enfrentan graves rezagos y desigualdades lacerantes.

Los oaxaqueños se encuentran entre los más afectados por un modelo de desarrollo nacional agotado, por un esquema en el que la riqueza es expatriada (altos niveles de migración) y la derrama de recursos no alcanza para superar la pobreza de forma radical.

La aplicación de un nuevo modelo político, resultó la divisa para ir a fondo en el combate de los enemigos históricos de Oaxaca: pobreza, marginación, aislamiento, enfermedad y analfabetismo. En esta entidad federativa, a través de la planeación democrática, queda muy claro lo que no se debe hacer y todo aquello que es posible realizar aún con las limitaciones de recursos.

El camino es el fortalecimiento de este nuevo Modelo político de planeación y acción integral de gobierno, ya que corresponde a la herramienta más eficiente para atacar desde la raíz las causas estructurales que originan la pobreza para elevar la calidad

de vida de la población en desventaja. Está planteado para atender de manera integral la problemática en rezago y establecer metas de corto y mediano plazos, a efecto de saldar la deuda histórica con las comunidades rurales e indígenas y del medio urbano marginal de Oaxaca.

Con base en las diversas estrategias, resultado de su aplicación y cuyos beneficios rebasan la temporalidad de un período gubernamental, este Modelo permitirá que Oaxaca deje de ser la referencia permanente en la estadística de la pobreza; es claro el objetivo del Estado, alcanzar niveles de desarrollo que permitan que el nombre de esta entidad deje de ser empleado como sinónimo de olvido y marginación.

En los programas sociales vigentes, es clara la orientación al trabajo socialmente concertado, con metas precisas y coberturas completas, para abatir el rezago de manera definitiva. Finalmente, observamos que es precisamente en la perseverancia constructiva de todos los sectores productivos, como se redimirán de fondo la exigencia de los marginados.

2.2.1 Modelo Político

Para los efectos del presente trabajo, el Modelo se ha estudiado y documentado de diversas fuentes de información: en primer lugar, de los Planes y Programas de los responsables de conducir las actividades gubernamentales del Estado de Oaxaca en el período 2004-1010; en segundo lugar, se han estudiado los discursos políticos, ponencias técnicas, conversaciones y los informes de gobierno rendidos al Congreso del Estado.

Con el fin de facilitar la comprensión de este modelo, a continuación se realizará una separación de cada uno de sus componentes.

¿Qué es un Modelo Político? El modelo político es el resultado de las experiencias históricas, las cuales se asumen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la propia del Estado de Oaxaca, como expresión soberana de la voluntad popular para consagrar en ellas un modelo político a través del cual se organiza el poder nacional y local. De igual forma, es producto del ejercicio gubernamental a través tiempo y de la aplicación de la planeación democrática y participativa.

La palabra “modelo” generalmente se emplea para referirse a un sistema real, al cual es aplicable una teoría formal. En el caso que nos ocupa, estamos en presencia de un sistema real, profundamente formalizado, materializado en la organización del Estado Mexicano y del Estado de Oaxaca que se plasma en sus

respectivas Constituciones Políticas, normas fundamentales en donde encontramos las estructuras legales, doctrinarias y teóricas, que constatan la existencia de un modelo político que regula la administración pública de esta entidad federativa.

Para los gobernantes de México y Oaxaca es afín la búsqueda de un sistema político como forma de organizar los poderes públicos, con la consecuente ruptura de todo aquello que se oponga a la preservación de la soberanía nacional, democracia y justicia social. Un sistema político que asegure la primacía de la soberanía popular frente al dominio de los poderes fácticos, económicos o espirituales. Esto se ha buscado en diferentes épocas: en el México Independiente; en la Reforma y la Intervención Francesa, en el Porfiriato, en la Revolución Mexicana y, en su posterior institucionalización y recuperación posrevolucionaria.

La época de la Reforma, la Revolución Mexicana y más concretamente la promulgación de la Constitución de 1917, marcaron la clara separación entre lo público y lo privado, las formas de gobierno que asumiría el Estado, principios que se preservan hasta nuestros días, con los matices que se imprimen de conformidad con las condiciones objetivas y materiales de cada época.

Por esta razón, para comprender un modelo político es necesario analizar el contexto en el cual se ha desarrollado y perfeccionado. Este es precisamente uno de los objetivos de este trabajo: transmitir las condiciones objetivas y materiales en que se ha desarrollado el modelo político que hoy en día se está aplicando en el Estado de Oaxaca.

2.2.2 Desarrollo Regional

¿Qué es el Desarrollo Regional? El desarrollo regional es una vertiente que parte de un modelo económico, el cual a su vez está sustentado en las leyes y en los planes y programas que de éstas se deriven.

En el ámbito local se estableció lo propio en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, y en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010, concretamente en el primero de los cinco ejes estratégicos.

El desarrollo regional del Estado ha sido y sigue siendo un gran reto. La localización geográfica y la condición orográfica hacen de Oaxaca un territorio con la mayor biodiversidad y un gran patrimonio biogenético; el desafío es aprovecharlo de manera sustentable en beneficio de la población oaxaqueña. La condición pluricultural y pluriétnica de esta entidad federativa forman una enorme y ancestral riqueza patrimonial que potencia las posibilidades del desarrollo social regionalizado,

según la organización, los usos, las costumbres y los recursos de cada comunidad indígena.

Por esta razón se han promovido programas y/o proyectos regionales detonadores del desarrollo para cada una de las regiones que conforman el Estado.

En ese sentido, vincular en la región de los Valles Centrales, principal atracción turística estatal, la necesidad de descongestión de oficinas públicas con la necesidad de fomentar un crecimiento urbano ordenado en la zona conurbada de la ciudad capital, refleja la efectividad de esta visión particular pero integradora.

2.2.3 Economía Mixta.

¿Qué es la Economía Mixta? El estudio y determinación de los alcances de una economía mixta es importante, ya que en la actualidad se advierten las limitaciones tanto del neoliberalismo como de las economías centralmente planificadas. En consecuencia, se torna indispensable reconsiderar un plano intermedio en donde se aplique el principio de que “ni todo para el Estado ni todo para el Mercado”.

En los últimos años, en numerosos países del mundo se ha desatado una polémica en torno a que si los gobiernos deben adoptar, adaptar o, en su caso, abandonar el “Modelo Económico Neoliberal” (también identificado como las políticas emanadas del “Consenso de Washington”).

Son importantes las lecciones aprendidas por la aplicación de los diferentes modelos económicos o regímenes políticos, en México y en el mundo. Por lo mismo, hoy en México se sabe que no es posible imponer una economía centralizada en la que un Estado burocrático controla las actividades productivas, pero tampoco se espera que el mercado atienda las necesidades sociales y administre la prestación de todos los servicios públicos.

En el Estado de Oaxaca se ha optado por un Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta, integrándolo a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca y del Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010. El modelo de economía mixta está sustentado en la democracia participativa, en donde caben las oportunidades para los sectores público, privado y social.

El sexto párrafo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que:

“... ..”

Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

En los tres primeros párrafos del Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que:

“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.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

... ..”

En una economía mixta con democracia participativa, el Estado ya no es un ente disociado de los individuos, grupos sociales o económicos, sino que se transforma en un Estado Moderador, en una suerte de inteligencia social que velará por el interés del conjunto.

La doctrina prevé la coexistencia plena de lo público y lo privado, de la siguiente manera:

“Los dos procesos, de volver público lo privado y la privatización de lo público, de ninguna manera son incompatibles, y de hecho se compenetran uno de otro.

El primero refleja el proceso de subordinación de los intereses privados al interés de la colectividad representada por el Estado que invade y engloba progresivamente la sociedad civil; el segundo representa la reivindicación de los intereses privados mediante la formulación de los grandes grupos organizados que utilizan los aparatos públicos para alcanzar los objetivos.”⁸

Con un Estado Moderador, como se concibe y asume así mismo el Gobierno del Estado de Oaxaca, se facilita la solución de las contradicciones entre los intereses del Estado y del mercado. Desde esta perspectiva, toda intervención del Estado en la economía deberá entenderse como la necesidad de ordenar el funcionamiento económico, sin descargar o delegar en el mercado y en los individuos todas las funciones que formalmente le corresponden a los poderes públicos. Por su parte, toda intervención de los inversionistas privados en el ámbito de acción público se debe entender como una relación de colaboración, sin pretender invadir o desplazar las funciones que por Ley le corresponden al Estado.

La práctica de las bases y principios del Modelo Político fueron esenciales para incorporar la colaboración pública-privada a través de mecanismos como los PPS, ya que un Estado con una visión de rectoría plena en el desarrollo económico carece de la flexibilidad para sumar, en un plano de coordinación, a la iniciativa privada, circunscribiendo su actividad a las limitaciones presupuestales o a su capacidad de endeudamiento; en contra partida, un Estado liberal con visión de mercado delegaría la totalidad de impulso en la infraestructura local en la iniciativa privada, la que se enfocaría en obtener la más alta rentabilidad privada, muchas veces sin atender el interés fundamentalmente público ni la mejora en el servicio.

2.2.4 Algunos Resultados del Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta.

La actual administración estatal 2004-2010 inició una nueva relación entre gobierno y sociedad a través de un nuevo modelo para impulsar el desarrollo integral sustentable, el empleo, la seguridad y el bienestar de la población oaxaqueña, a fin de superar los rezagos existentes en materia social y económica, respecto al resto de la Nación. Desde un principio se concibió la instrumentación de este Modelo como un proceso dinámico, que iría ajustándose con base en los resultados.

En los primeros cinco años de gobierno, el Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta se ha aplicado en todos los sectores ya que por su flexibilidad permite una acción integral. Con esta herramienta se ha privilegiado el diálogo y a

8 *Bobbio, Norberto, “Estado, Gobierno y Sociedad. Por una Teoría General de la Política”, Editorial FCE, p. 32., 1989.*

través de éste se han concertado acuerdos equitativos e incluyentes, en los cuales han participado la sociedad en su conjunto, los gobiernos municipales de la entidad, así como el Congreso del Estado y el Tribunal Superior de Justicia, siempre con respeto de su autonomía, atribuciones y límites constitucionales.

Resulta importante comentar que, el entorno internacional y nacional que se ha enfrentado no ha sido el más favorable, particularmente en estos dos últimos años (2008 y 2009), caracterizados por una crisis económica generalizada, la cual ha generado un ambiente de incertidumbre en todos los ámbitos de la sociedad, con graves efectos en el empleo, el ingreso y el bienestar de la población mexicana y oaxaqueña en particular.

Ante este contexto, en Oaxaca se ha promovido el desarrollo económico y social gracias a la visión de un modelo político que busca el bienestar común y la justicia social.

Enfrentar los desafíos que implican gobernar en realidades dinámicas y cambiantes han puesto a prueba este modelo político y cabe destacar la participación de la sociedad en el diagnóstico de los problemas, así como en el diseño y ejecución de las políticas públicas sustentadas en pactos sociales y el marco legal, generando con ello la posibilidad de una mayor transparencia en las acciones de gobierno.

El Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010, al haberse planteado sobre estas bases, ha podido afirmarse como guía indiscutible del quehacer gubernamental, con base en los cinco Ejes estratégicos de acción gubernamental.

La aplicación del Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta sobre los cinco ejes, ha permitido detonar proyectos y programas de interés para la sociedad:

- Sectores productivos fortalecidos a través de invernaderos, riego tecnificado, viveros, apoyo a la comercialización y a las empresas comunitarias y proyectos generadores de energías alternativas, cada uno de los cuales crea y mantiene empleos para la población oaxaqueña.
- Medios más eficaces para acercar a las comunidades más alejadas y aisladas, los servicios educativos, de salud, de registro civil, de asesoría jurídica y de asistencia técnica agropecuaria; llevar alimentos que elevan la nutrición de la población; y mejorar sustancialmente la infraestructura urbana general, la vivienda y los caminos de nuestras poblaciones. Así como la construcción sin precedentes de una red hospitalaria y de educación en los niveles medio y

superior, con atención especial a nuestro patrimonio histórico y los espacios culturales y deportivos.

- Nuevos y mejores mecanismos legales que fortalecen el Estado de Derecho y le dan confianza y seguridad a la ciudadanía respecto a los actos de gobierno, que favorecen la cohesión política y social y procuran el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanos y ciudadanas.
- Una nueva administración pública sustentada en la calidad, la transparencia y la tecnología de vanguardia; cada vez más fortalecida en su infraestructura física; mejor coordinada con las instancias federales y los municipios; y altamente flexible ante los dinámicos cambios en el ámbito internacional y nacional que impactan al Estado, como ha sido el caso de la crisis económica y la pandemia de la influenza A-H1N1 de los últimos años.
- Un marco legal actualizado e instituciones de justicia, seguridad pública y protección civil que responden más eficientemente a las demandas sociales y a las nuevas condiciones impuestas por los cambios en la dinámica social.

En resumen, estos avances en el Estado de Oaxaca, en gran medida han sido posibles por la suma de la participación del sector público, la sociedad civil y la iniciativa privada, bajo la rectoría de un Estado Moderador; además, con la participación coordinada de otros órdenes de gobierno, los avances que se observan actualmente en el Estado de Oaxaca son el resultado de este Modelo integrador.

No menos importante es resaltar la participación y colaboración de los poderes públicos del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por ejemplo, es de destacar que en la aplicación del Modelo Político a los Proyectos para la Prestación de Servicios (PPS), se requirió la aprobación de parte del Congreso del Estado de reformas y adiciones a diversas leyes de esta entidad federativa.

Asimismo, al establecer un nuevo modelo político de organización y gestión gubernamental, se ha procurado también desarrollar una nueva cultura del servicio público, moderno, eficiente e innovador, pero sobre todo transparente, toda vez que la sociedad oaxaqueña exige servicios de calidad y rendición de cuentas.

En congruencia con este compromiso para elevar la calidad y la eficiencia de la administración pública, se ha fomentado la creación de esquemas que permitan aumentar la inversión a través de fuentes distintas a las oficiales en proyectos de infraestructura básica.

Para los efectos de este trabajo, nos interesa destacar especialmente que con la aprobación, en el año 2005, de la iniciativa de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) por parte del Congreso del Estado, Oaxaca se convirtió en precursor de este modelo de financiamiento en la República Mexicana, que permitió dar solidez a los proyectos de ampliación de infraestructura en todos los ejes estratégicos del Plan Estatal de Desarrollo, como es el caso de la “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas” y el “Centro Administrativo del Poder Ejecutivo y Judicial, Gral. Porfirio Díaz, Soldado de la Patria”.

2.3 CONCLUSIONES

Los postulados básicos de este modelo político y los primeros resultados, han provocado las inquietudes que se exponen a continuación:

- Hoy en día es imprescindible el rescate de los principales procesos de la historia de México, con el fin de dilucidar el camino presente y futuro de todos los mexicanos. En particular, se considera conveniente rescatar lo mejor de la Revolución Mexicana de 1910, así como la institucionalización y la recuperación posrevolucionaria; y revisar el origen social e histórico de las demandas más sentidas de la población actual: crecimiento económico, combate frontal a la pobreza, la distribución del ingreso, empleo, seguridad pública y paz social.
- El siglo XXI deberá edificarse sobre nuevos paradigmas, o el fracaso se volverá sobre todos los mexicanos sin distinciones de credos, ideologías o posiciones sociales.
- Cada sector y cada región requieren soluciones específicas, sin la supremacía del mercado sobre el Estado.
- La búsqueda y aplicación de un modelo político nuevo, sin olvidar las etapas que forjaron la historia de México, constituye la mejor forma de festejar el centenario de la Revolución Mexicana y el bicentenario de la Independencia Nacional.
- El esfuerzo que se está realizando en el Estado de Oaxaca a través de la aplicación del Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta, ha acreditado su eficiencia y eficacia.
- La consolidación de los resultados, el cambio de la relación entre la sociedad y el Estado, así como la modernización de la administración pública permiten prever, con notable certeza, que esta sana práctica de gobierno abonará directamente a un más rápido reposicionamiento del Estado.

- Los actuales retos económicos requieren de una suma de esfuerzos del sector público, privado y social, bajo la concepción de un nuevo federalismo que considere impulsar la visión local y la integración de regiones productivas, así como conjuntar esfuerzos de inversión pública en los tres ámbitos de gobierno y, bajo los criterios de eficiencia y eficacia, evaluar la conveniencia de integrar en una relación de colaboración al sector privado y social.

Capítulo 3

Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)

ANTECEDENTES

En 1992, el gobierno de Gran Bretaña, con la finalidad de disminuir los requerimientos de endeudamiento del sector público, instrumentó dos esquemas de inversión pública, en donde participaba la iniciativa privada: las asociaciones público-privadas *Public Private Partnership (PPP)* y la iniciativa de financiamiento privado *Private Finance Initiative (PFI)*, dirigidas a la provisión de servicios como atenuante de los requerimientos financieros del sector público. Cuando el partido laborista sustituyó al partido conservador, se enfatizó en la transferencia de los riesgos al sector privado, primordialmente los relacionados con los costos financieros y de ejecución de obras, resaltando que la prestación de los servicios, una vez concluidos la vigencia de los convenios, serían responsabilidad única y exclusiva del sector público. Con esta modalidad de asociación se garantiza la disponibilidad de nueva infraestructura, instalaciones y equipamiento, acordes a un plan derivado de una política específica, en los tiempos estipulados y costos establecidos.

Diversos países se interesaron por el esquema, y lo replicaron previa adecuación de los alcances y características, de acuerdo al marco normativo. La inversión privada puede darse en el sector carretero, de transporte público, hospitalario, educativo, de telecomunicaciones, hídrico, sanitario, entre otros.

Como se sabe, para la aplicación de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) es de vital importancia que la legislación sea apropiada a fin de que los inversionistas proveedores aporten su capital y conocimientos para la construcción y operación de obras de infraestructura pública. Por otra parte, el diseño adecuado del marco legal propiciará que las autoridades dispongan de las facultades necesarias para utilizar éste y otros esquemas de financiamiento.

Este trabajo se inicia con la exposición de algunos conceptos teóricos sobre algunas figuras de financiamiento de obras de infraestructura. Posteriormente nos abocaremos a exponer los fundamentos legales que sustentan la participación del sector privado en las obras y servicios públicos, tanto en el gobierno federal como en algunas entidades federativas.

3.1 ASPECTOS CONCEPTUALES

Es común que cuando se aborda el tema de la participación de la iniciativa privada en la construcción, diseño, financiamiento, operación y/o mantenimiento de las obras y de los servicios públicos, se recurre al concepto genérico de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS); no obstante, en la literatura técnica sobre este tema y también en la legislación sobre esta misma materia, en ocasiones resulta más apropiado recurrir al concepto de Asociación Público-Privada (APP), es decir, las APP serían el género y los PPS una especie de éstas.

En efecto, el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios es una modalidad de Asociación Público-Privada, APP, las cuales comprenden una amplia gama de participaciones de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos, tales como: concesión, arrendamiento, prestación de servicios, entre otros. En México, lo mismo que en otros países, el gobierno federal y algunos gobiernos locales han incursionado en esquemas de Asociaciones Público-Privadas tratando de compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura.

En este tenor, los PPS forman parte de una familia integrada por esquemas de financiamiento que buscan complementar experiencias, recursos, habilidades y capacidades entre los sectores público y privado, tratando siempre de adoptar y transferir riesgos de una manera más eficiente.

A partir del año 2004 se empezaron a utilizar los PPS en el gobierno federal y en el año 2005, Oaxaca inauguró el proceso de adaptación a las entidades federativas de México.

3.2 NORMATIVIDAD FEDERAL EN MATERIA DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA DE LARGO PLAZO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

Ante la gran diversidad de tipos de inversiones que es necesario que lleve a cabo el gobierno federal, se ha tenido que adecuar el marco legal de conformidad con las propias circunstancias y características de este nivel de gobierno. A continuación

se expone la base jurídica para los proyectos de inversión en infraestructura y posteriormente se aborda el caso de los Proyectos para Prestación de Servicios.

3.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Para el caso concreto del gobierno federal, en los años 2007 y 2008 se llevaron a cabo las reformas legales y constitucionales para prever la facultad expresa de celebrar contratos que implican erogaciones plurianuales. Hoy en día la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece esta posibilidad como excepción al principio de anualidad del presupuesto federa al disponer que, que entre otros aspectos, son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

“Artículo 74

... ..

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

... ..”

Así, en el caso del gobierno federal, se dispone de un fundamento constitucional expreso para proporcionar certeza presupuestal a los proyectos de inversión en infraestructura a largo plazo.

Al día de hoy, este fundamento es desarrollado a nivel secundario por las leyes que regulan el proceso de aprobación del presupuesto y gasto público; sin embargo, ya está en discusión por el H. Congreso de la Unión la promulgación de una ley reglamentaria específica en este tema: la Ley de Asociaciones Público Privadas federal.

3.2.2 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Por su parte, en el artículo 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se establece que:

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

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

Por su parte, el Artículo 50 de la mencionada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria puntualiza que los ejecutores de gasto podrán celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios durante el ejercicio fiscal siempre que cumplan algunos requisitos como son los siguientes:

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

Asimismo, el cuarto párrafo del artículo en comento, establece las bases para el tratamiento de los Proyectos para Prestación de Servicios:

“En el caso de proyectos para prestación de servicios, las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan, en el ámbito de sus respectivas competencias, la Secretaría y la Función Pública.”

3.2.2.1 Reglamento a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Por su parte, la Sección IX del Reglamento a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria está destinada específicamente a los Proyectos para Prestación de Servicios y en este ordenamiento se formalizan los requisitos que deberán cumplir los PPS:

- I. Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios de largo plazo en términos de las disposiciones generales que emita la Secretaría y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevar a cabo el proyecto correspondiente;
- II. El contrato de servicios deberá ser suscrito entre una dependencia o entidad y un particular al que se denominará, para efecto de estos proyectos, inversionista proveedor;
- III. Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante podrán ser de cualquier naturaleza y deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tiene asignados. Los servicios incluirán aquellos que sirvan de apoyo a las dependencias y entidades para mejorar la realización de funciones o provisión de servicios públicos que tienen encomendados conforme a las disposiciones aplicables y a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. Quedan excluidos los servicios públicos que, de acuerdo con las leyes, deben ser proporcionados de manera exclusiva por el Estado, y
- IV. La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya, sobre inmuebles propios, de un tercero o del sector público, o que provea por sí, por un tercero o por el sector público con base en lo requerido por la dependencia o entidad contratante.

3.3 NORMATIVIDAD LOCAL EN MATERIA DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Al igual que en el caso del gobierno federal, las APP y los PPS para ser implementados por los gobiernos subnacionales (Estados y Municipios) requieren una base jurídica

que proporcione seguridad y confianza tanto al inversionista proveedor, a las instituciones financieras que aportaran los recursos para la ejecución y a las propias autoridades competentes. En el nivel subnacional, el esquema PPS tiene relación con distintos ordenamientos jurídicos locales, principalmente en:

- Constituciones de los Estados
- Leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos, o su equivalente en los Estados.
- Leyes de obra pública
- Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público de los Estados o su equivalente.
- Leyes de deuda pública de los Estados y Municipios
- Reglamentos a las citadas leyes

Esta circunstancia vuelve compleja la tarea de configurar un marco jurídico especial o general para regular la estructura que el esquema requiere. A continuación se expresan algunos temas estratégicos que se deben incorporar, tanto en la Constitución del Estado como en la legislación secundaria:

Constitución:

- Para regular el otorgamiento y cumplimiento de los contratos, que celebren las dependencias y del Ejecutivo del Estado y los municipios con los inversionistas proveedores, en los cuales se involucran recursos que abarquen varios ejercicios fiscales.
- Plurianualidad presupuestaria para proyectos PPS que se determinen conforme a la ley.
- Facultades para la aprobación de los contratos por parte del Congreso o Ayuntamiento, en su carácter de depositarios de la soberanía y autonomía financiera de dichas entidades, respectivamente.

Legislación:

- Mecanismo alternativo de pago los proyectos (Fideicomiso de Administración y Pago), a efecto de respaldar adecuadamente el proyecto con un compromiso y fuente de pago específica aportada por la entidad contratante.
- Autorización de los proyectos (Poder Ejecutivo)
- Aprobación (Poder Legislativo)

- Adjudicación (Procedimientos especiales y flexibles, distintos al proceso tradicional de contratación y adjudicación de obra pública)
- Alcance, cúmulo de derechos y obligaciones para las partes, así como adecuada transferencia de riesgos entre las mismas (contrato PPS).

A continuación se detallan algunos aspectos a los que nos hemos referido líneas arriba:

Autorización.- La autorización le corresponde a una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, y se debe clarificar la naturaleza y necesidad del proyecto; inversión estimada; impacto presupuestario; contenido del contrato; viabilidad política, jurídica y económica; análisis costo-beneficio; tiempo de implementación.

Aprobación.- Es deseable la participación del Poder Legislativo para obtener y mantener la aprobación del proyecto; además, en esta etapa se deben prever cambios durante el procedimiento de licitación; cambios después de adjudicado el contrato; injerencia del Poder Legislativo.

Adjudicación.- En algunas leyes de PPS se ha optado por remitir a la ley especial del Estado que regula las adquisiciones, pero se considera mejor establecer en la ley de PPS un procedimiento especial en la materia; además, en esta etapa se debe considerar el procedimiento de precalificación; criterios de evaluación; plazos adecuados; interacción con licitantes; medios de impugnación.

Alcance del Contrato.- En el contrato se deben incorporar aspectos como: plazo de vigencia, garantías, modificaciones al contrato, mecanismo de pago de las contraprestaciones, servicios contratados, calidad, asignación de riesgos, subcontratación, cesiones, intervención, información, terminación anticipada, compensación, supervisión, entre otros.

3.3.1 Experiencia del Estado de Oaxaca.

En la actualidad se están observando una gran cantidad de innovaciones en los mercados y en las operaciones financieras de México. Frecuentemente aparecen nuevos esquemas financieros de compleja aplicación y que inciden fuertemente en el quehacer legislativo tanto en la esfera federal como local. Un caso emblemático son los modernos esquemas de participación de la inversión privada en el diseño, construcción, financiamiento, operación y/o mantenimiento de proyectos de inversión para la prestación de servicios y el desarrollo de infraestructura.

Es comprensible que ante tal dinámica de cambios, el marco jurídico en materia de financiamiento para el desarrollo, no prevea las necesidades de las modernas operaciones que hoy en día se pueden realizar, en beneficio del desarrollo de las regiones del país.

A pesar de los esfuerzos que se han llevado a cabo en México en los últimos años, es innegable el rezago histórico que padecen muchas regiones del país en materia de infraestructura y servicios que generen valor público para la sociedad. El desarrollo de infraestructura pública es uno de los mayores desafíos de las políticas públicas de los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Ante las crecientes necesidades de la población y las limitaciones del gasto público, es necesario diseñar esquemas innovadores para complementar la inversión pública y de esta manera atender todos los gastos prioritarios, sobre todo para la población más desprotegida de la sociedad.

En 2005 Oaxaca se convirtió en la primera entidad federativa del país en realizar reformas para incorporar el esquema de los PPS. En efecto, el día 3 de septiembre de 2005 se publicaron en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca diversas reformas legales, con el propósito de adecuar la legislación local para la operación de este esquema jurídico-financiero.

Nos referimos al Decreto No. 147 mediante el cual se reforma, deroga y adiciona la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca; la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal; la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad; y la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

3.3.1.1 Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca

En lo que respecta a la norma suprema del Estado, se adicionó una Fracción al Artículo 59 (la Fracción XXI Bis) de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de Oaxaca para puntualizar que son facultades de la Legislatura:

“Autorizar al Titular del Poder Ejecutivo, así como a los Municipios del Estado, la celebración de contratos de prestación de servicios a largo plazo, que tengan por objeto crear infraestructura pública, con la participación del sector privado. Asimismo, aprobar en el Presupuesto de Egresos correspondiente, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de dichos contratos, durante la vigencia de los mismos.”

3.3.1.2 Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal.

Asimismo, en el paquete de reformas se adicionó una Fracción al Artículo 5 (la Fracción VI) de dicha la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal, para establecer que entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, objeto de esta Ley, también quedarán comprendidos los contratos para la prestación de servicios.

En este tenor, se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 del mismo ordenamiento, para anotar lo siguiente:

“Las controversias derivadas o relacionadas con los contratos celebrados de conformidad con esta Ley, podrán resolverse mediante arbitraje. El Procedimiento arbitral se substanciará con base en las reglas que determinen las partes en el acuerdo de arbitraje correspondiente y a la falta de éstas, se seguirán las disposiciones del Código de Comercio relativas al arbitraje”.

Por otra parte, también se incorporó un Artículo 15 Bis a esa ley, para disponer que:

“De conformidad con lo establecido en el Artículo 59 Fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal podrán celebrar contratos para prestación de servicios a largo plazo, los cuales involucran recursos de varios ejercicios fiscales, celebrados entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar a largo plazo con financiamiento privado, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un contrato para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago, por parte de la dependencia o entidad, por los servicios que le sean proporcionados.

Los servicios que el inversionista proveedor proporcione, conforme a los contratos para prestación de servicios a largo plazo, podrán consistir en el mantenimiento, administración, operación, explotación, diseño, construcción, arrendamiento, transferencia de activos o financiamiento de bienes muebles o inmuebles.

La asignación de los contratos establecidos en este artículo, se hará de acuerdo con los procedimientos establecidos en la presente Ley, por lo que

las dependencias y entidades emitirán un dictamen técnico-económico que cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 30 de esta Ley, para adjudicar los mencionados contratos.”

Reformas que trascendieron al texto de la nueva Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca, publicada el 28 de diciembre de 2008.

3.3.1.3 Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad.

En lo que se refiere a la Ley del Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad, se adiciona el segundo y tercer párrafo al artículo 13 para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 13.-

El Congreso del Estado aprobará en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, las obligaciones de pago previstas en los contratos para prestación de servicios a largo plazo vigentes, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

Los pagos que realicen las dependencias y entidades, como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato para prestación de servicios a largo plazo, se registrarán como gasto de capital y no constituya deuda.”

Además, se adiciona un cuarto párrafo al artículo 15, para quedar como sigue:

“Artículo 15.-...

...
...

El Proyecto de Presupuesto de egresos hará mención especial de los compromisos que se deriven de los contratos para prestación de servicios a largo plazo, en los que el Gobierno Estatal podría adquirir activos.”

3.3.1.4 Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal.

Respecto a la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, se adicionan el segundo párrafo al artículo 4 para quedar como sigue:

“Artículo 4.- Las obligaciones que contraigan los entes públicos citados en el artículo anterior podrán derivar de:

I a IV.- . . .

Se exceptúa de lo establecido en este artículo, los contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

Finalmente, se adiciona la Fracción IV al artículo 5 de la Ley de Deuda Pública Estatal y Municipal, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 5.- No constituye deuda pública estatal ni municipal, las obligaciones que en forma directa, indirecta o contingente, contraigan los entes públicos en los siguientes casos:

I a III.- ...

IV.- Cuando celebren contratos para prestación de servicios a largo plazo, previstos en el artículo 59 fracción XXI Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.”

Lo anterior, toda vez que precisamente la nota distintiva de un PPS frente a los esquemas tradicionales de contratación de adquisiciones o proyectos de obra multianual consiste en no representar una obligación indefectible de pago para el ente público contratante, toda vez que el pago de las contraprestaciones está sujeto a la prestación del servicio (entrada en operación del proyecto), con la calidad pactada y de conformidad con las inversiones efectivamente verificadas.

3.3.1.5 Principios Rectores de los PPS en el Estado de Oaxaca.

En los apartados anteriores se han establecido las bases legales con que inició la operación de los PPS en el Estado de Oaxaca. Con la plataforma de tales bases legales se ha aplicado el Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta, de tal forma que se han definido los principios rectores para los PPS en esta entidad federativa:

- **Rectoría del Estado.-** La participación público-privada se realiza con la planeación, control, regulación, intervención, conducción, supervisión y vigilancia del Estado o Municipios dentro de su ámbito competencial, para

preservar el interés público que pretenden atender. El Estado como Moderador de la relación de colaboración con el inversionista.

- **Transparencia y Rendición de Cuentas.-** Toda decisión gubernamental o administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de los proyectos y programas que se ejecuten deberán ser accesibles, claros y comunicados a la sociedad.
- **Reparto Equilibrado de Riesgos.-** Los riesgos serán asumidos objetivamente en los términos que deberán expresarse en el Contrato, atendiendo a las especiales capacidades técnicas y operativas de los involucrados.
- **Indicadores de Calidad.-** Deben incorporarse mecanismos para la medición y valoración de la calidad del actuar del inversionista, para establecer bases en la aplicación de incentivos o penalizaciones al contratista.
- **Eficiencia Económica.-** Los esquemas de factibilidad económica que esta Ley establece deberán ser aprobadas por las autoridades competentes, siempre que se compruebe que la opción de contratación seleccionada constituya la propuesta más eficiente para la administración pública estatal o municipal.
- **Rentabilidad Social.-** Las decisiones para crear, desarrollar u operar infraestructura o prestación de servicios públicos, deberán responder al interés general de la sociedad, estableciendo los objetivos generales y beneficios que se pretenda proporcionar, mismos que habrán de coincidir y tener como fuente legitimadora al Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010; y
- **Responsabilidad Presupuestal.-** Se deberá considerar la capacidad de pago del Estado o Municipio, para adquirir los compromisos financieros que se deriven de la ejecución de los contratos con base en las leyes, sin comprometer la sostenibilidad de las finanzas públicas, ni la prestación de los servicios que se otorguen de manera regular.

3.3.1.6 El Modelo PPS Aplicado a “La Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas” y al “Centro Administrativo del Poder Ejecutivo y Judicial Gral. Porfirio Díaz, Soldado de la Patria”.

En febrero de 2006, el gobierno del Estado de Oaxaca dio a conocer que adoptó el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) para llevar a cabo obras de infraestructura.

En esa publicación se afirmó que para permitir la participación directa de la inversión privada en la construcción de obra pública, el gobierno del Estado impulsó en Oaxaca un novedoso modelo de financiamiento, al adoptar los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).

En este tenor, este Estado se convirtió en el primero en modificar su marco jurídico para acceder a este tipo de esquemas que permiten aplicar el capital privado sobre terrenos que son propiedad del gobierno. El gobierno del Estado decidió no comprometer los recursos presupuestales de la entidad y aprovechar la inversión de los particulares.

La primera coinversión público-privada fue para la edificación de la “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”, en Tlalixtac de Cabrera, y un segundo proyecto bajo este esquema para el “Centro Administrativo y Judicial Porfirio Díaz Soldado de la Patria”, en Reyes Mantecón.

El esquema de financiamiento primero tuvo el apoyo y la autorización del Congreso de Oaxaca, con una votación del 99 por ciento del total de los legisladores para impulsar las reformas adecuadas al marco jurídico y adoptar el esquema del PPS.

A través de este concepto, el sector público celebró un contrato de prestación de servicios con un inversionista privado, quien se encargó de realizar la inversión para construir, equipar y dar mantenimiento a la infraestructura creada en un terreno estatal.

Una vez terminada la obra, se proyectó el pago de una contraprestación durante los próximos 15 años, por concepto de disponibilidad de la infraestructura, lo que permitirá diferir la inversión en el gasto del capital a largo plazo, por lo que son más eficientes los recursos públicos, sin que las inversiones impliquen la contratación de deuda pública precisamente al no implicar la transferencia de un recurso extraordinario del privado al Estado ni una obligación indefectible de pago: esta contraprestación depende en su determinación de la verificación de la inversión en los términos pactados, la edificación con las especificaciones requeridas y el mantenimiento con la calidad pactada.

Uno de los más grandes aciertos de esta experiencia oaxaqueña consiste en que se incorporó dentro del proceso de contratación la previa autorización del Congreso del Estado para celebrar un proyecto bajo el esquema PPS. Asimismo, quedó claro que la figura implica llevar a cabo erogaciones plurianuales (un presupuesto ya aprobado aunque se ejerza en ejercicios posteriores), las cuales fueron sustentadas en la Ley correspondiente. Por último, debe resaltarse que el modelo del Estado de Oaxaca incorpora un mecanismo alternativo de pago (Fideicomiso de Administración y Pago),

debido a la seguridad y confianza que este dispositivo implica para el inversionista proveedor, facilitando el acceso a recursos crediticios en mejores condiciones a las tradicionalmente disponibles para proyectos 100% privados e incluso públicos.

Posteriormente, en este mismo trabajo se destinarán espacios especiales para ampliar el contenido y alcance de la propuesta oaxaqueña en materia de PPS. Por ahora destinaremos un espacio para averiguar el efecto que tuvo la experiencia oaxaqueña en otras entidades federativas.

3.3.2 Experiencia en Otras Entidades Federativas en Materia de APP y PPS.

A partir de la experiencia oaxaqueña, en las entidades federativas de México se han emprendido reformas legales para aplicar el modelo PPS pero con diversas modalidades legales, es decir, con regulaciones mínimas, intermedias o amplias, según las necesidades de cada Estado. En la actualidad la mayoría de las entidades federativas de México cuentan con disposiciones para regular esta figura, con diferentes modalidades, alcances y características.

Hoy observamos que otras entidades federativas se dan a la tarea de aprovechar la inversión privada en la inversión en infraestructura y la prestación de los servicios públicos. Tales experiencias se han llevado a cabo a través de caminos similares o diferentes del que se ha seguido en el Estado de Oaxaca. Algunos Estados han optado por realizar reformas a leyes que regulan temas como presupuesto, adquisiciones, obra pública, entre otras, y de esta forma incorporan una regulación mínima para los PPS. Otras entidades han optado por regular a esta moderna figura a través de leyes especiales, es decir, el Congreso Local aprueba una ley especial que regula, entre otros aspectos, la aprobación, autorización, licitación y contratación de los PPS e incluso la celebración del contrato en específico.

A continuación se exponen algunos ejemplos de reformas legales que se han llevado a cabo, en donde se aprecian diversas modalidades y circunstancias.

3.3.2.1 Reformas Jurídicas del Estado de Zacatecas en Materia de PPS

Con fecha tres de enero del año 2007, la Honorable Quincuagésima Octava Legislatura del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, aprobó mediante los Decretos 431, 432, 433 y 436 las reformas y adiciones a diversas disposiciones, con la finalidad de regular los contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo o Multianuales (PPS). Las leyes que se reformaron son las siguientes:

- Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas

Con base en estas leyes, el Estado de Zacatecas llevó a cabo la construcción de un ambicioso desarrollo inmobiliario denominado “Ciudad Gobierno” a través de la firma de un contrato a largo plazo. Los principales aspectos que regula el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo celebrado⁹ entre el gobierno del Estado de Zacatecas y el Inversionista Proveedor, son los siguientes:

•	Objeto del contrato
•	Vigencia y etapas del contrato
•	Servicios de operación y mantenimiento
•	Calidades de los servicios
•	Solución de controversias o disputas durante la vigencia del contrato
•	Esquema financiero para el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento de la infraestructura
•	Precio base de las contraprestaciones y forma de actualización
•	Forma alterna de pago y afectación de ingresos
•	Situación patrimonial de la infraestructura e instalaciones a la terminación del contrato

Con la obra Ciudad Gobierno se atenderán las necesidades de infraestructura y operación de 24 dependencias, se brindarán más de 300 servicios a la ciudadanía y se integrará la actividad de aproximadamente 3,200 servidores públicos en 9 edificios.

En esta experiencia zacatecana, el diseño y la creación de la infraestructura es responsabilidad del inversionista privado, así como los servicios de operación y mantenimiento por un período de 20 años, contados a partir de la disponibilidad de la infraestructura. Este es un proyecto que tendrá los siguientes beneficios:

- Liberará espacios actualmente ocupados por oficinas públicas en el centro histórico de Zacatecas, declarado Patrimonio de la Humanidad por las Naciones Unidas

⁹ El 27 de noviembre de 2007.

- Permitirá la ampliación de zonas peatonales y de ocio, con hoteles, teatros, galerías de arte, museos, restaurantes, tiendas o salas de cine
- Mejorará la calidad de los servicios públicos, dignificará el espacio laboral de los servidores públicos y su calidad de vida en el trabajo
- Modernizará la atención a la ciudadanía y
- Permitirá no sólo optimizar los espacios físicos y generar ahorros, sino que incrementará la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

3.3.2.2 Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit.

El 17 de octubre de 2006 el C. Gobernador del Estado de Nayarit presentó a la consideración del H. Congreso del Estado la iniciativa de Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit.

En atención a lo anterior, la Vigésima Octava Legislatura del H. Congreso del Estado recibió el reto de legislar en esta materia tan novedosa como compleja. El reto era establecer un marco jurídico apropiado para atender las necesidades de inversión pública contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 de esa entidad federativa, así como los programas regionales, sectoriales y especiales.

El resultado fue la aprobación de la Ley de Asociaciones Público Privadas, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Nayarit el 29 de noviembre de 2006.

El Artículo 1º de la Ley de APP precisa que la misma “tiene por objeto establecer las bases para la promoción y participación del sector privado, en los proyectos de inversión para la creación o desarrollo de infraestructura, o la prestación de servicios públicos de competencia estatal o municipal; mediante el otorgamiento de Contratos administrativos de largo plazo.”

La Ley regula, entre otras modalidades de contratación administrativa, las siguientes:

I. El arrendamiento en sus diversas modalidades;
II. Inversión en la prestación de servicios de largo plazo;
III. La concesión;
IV. Los fideicomisos de infraestructura y bienes raíces; y
V. Aquellos esquemas lícitos y proyectos integrales de negocios que faciliten el financiamiento por el sector privado de inversiones de obras y servicios públicos.

La participación de los inversionistas privados en los proyectos de inversión y prestación de servicios puede consistir en una amplia variedad de derechos y obligaciones, según se acuerde en el contrato correspondiente por parte de las

autoridades y los particulares. Puede consistir en el diseño, financiamiento, construcción, operación y/o mantenimiento de obras y servicios públicos, a través de las modalidades de contratación administrativa previstas en la Ley.

El Artículo 5º la Ley de APP, afirma que dicha Ley se funda en lo dispuesto por el apartado D del artículo 38, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, mediante la cual se regula el otorgamiento y cumplimiento de los contratos que celebren los órganos ejecutores de gasto y los inversionistas proveedores, en los cuales se involucran recursos para proyectos de inversión en infraestructura que abarquen varios ejercicios fiscales.

Es decir, de tiempo atrás la normatividad nayarita recoge la preocupación por el tema de las erogaciones plurianuales para proyectos de infraestructura y la necesidad también de darles seguridad jurídica a través del pago en ejercicios fiscales futuros.

En el ámbito federal, en septiembre de 2007 el H. Congreso de la Unión, entre otros temas, reformó y envió para la correspondiente consideración de las legislaturas de los Estados, la fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual la Cámara de Diputados podrá autorizar en el Presupuesto de Egresos de la Federación las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; además dispone que las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

En este mismo sentido, el día 15 de diciembre de 2007 se publicó en el Periódico Oficial, órgano del gobierno del Estado de Nayarit, un paquete de reformas en materia del marco legal apropiado para el desarrollo de proyectos de infraestructura.

Básicamente, la reforma a la normatividad nayarita consiste en adecuar el marco jurídico a las nuevas circunstancias que marcan la modernización de la administración pública actual y los mercados financieros, a fin de que el gobierno del Estado de Nayarit esté en posibilidades de detonar los proyectos de infraestructura que marca el Plan Estatal de Desarrollo.

El Decreto anteriormente citado reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de las siguientes normas:

• Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit;
• Ley de Presupuestación, Contabilidad y Gasto Público de la Administración del Gobierno del Estado de Nayarit;
• Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Nayarit;

• Ley de Hacienda del Estado de Nayarit;
• Ley de la Administración Pública Paraestatal;
• Código Fiscal; y
• Ley de Asociaciones Público Privadas del Estado de Nayarit

Entre los cambios más relevantes a las diversas normas, sobre todo en adecuaciones para el financiamiento de la infraestructura pública, destacan los siguientes:

Se Crean los Fideicomisos de Financiamiento

Mediante las reformas a la Ley de Deuda Pública del Estado de Nayarit, se crean los fideicomisos de financiamiento, a fin de contratar o garantizar financiamientos o créditos, incluyendo de manera enunciativa más no limitativa la emisión de valores en el mercado correspondiente, de conformidad con la legislación aplicable. Para ello, se faculta expresamente al Congreso para que sea la entidad encargada de aprobar la constitución de tales fideicomisos.

Asimismo, dentro de las adecuaciones propuestas al marco jurídico aplicable a los financiamientos que contrate el Estado, se facultó a la Comisión Intersecretarial de Gasto y Financiamiento a efectos de que sea dicha Comisión la encargada de determinar la capacidad de pago del Estado.

Es decir, a través del nuevo marco legal se contará con modernos esquemas de financiamiento para detonar el desarrollo de la infraestructura; pero a la vez se resaltan los dispositivos para preservar la capacidad de pago de las diversas dependencias y entidades públicas.

Compromisos de Pago Plurianual

Cabe subrayar que, como ya se señaló, en la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada por el H. Congreso de la Unión en septiembre de 2007, se sientan las bases para que el gobierno federal pueda realizar las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además, en la reforma constitucional se contempla que las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos de la Federación.

En este sentido, la legislación del Estado de Nayarit se posiciona en un lugar destacado entre las entidades federativas, toda vez que en las reformas a la Ley de Presupuestación, Contabilidad y Gasto Público de la Administración del Gobierno

del Estado de Nayarit, del 15 de diciembre de 2007, se establece la posibilidad legal de presupuestar el cumplimiento de compromisos plurianuales, siendo éstos de carácter preferente en su programación, no sólo para un ejercicio fiscal, sino para todos los necesarios para el total cumplimiento de las obligaciones. Estos compromisos se pueden establecer bajo dos modalidades: fideicomisos de financiamiento y contratos administrativos de largo plazo, respecto de proyectos evidentemente vinculados al plan de desarrollo.

Como medida prudencial, la nueva legislación nayarita prevé que los ejecutores de gasto público deberán incluir en informes trimestrales un reporte sobre el monto total erogado durante el período correspondiente a los contratos administrativos de largo plazo y fideicomisos de financiamiento, así como incluir las previsiones correspondientes en sus proyectos de presupuesto para el siguiente ejercicio fiscal.

Se Fortalece el Esquema de Asociación Público Privada

Se precisan los procedimientos de licitación para adjudicar la prestación de servicios públicos y creación o desarrollo de infraestructura, para lo cual se aplicarán las disposiciones y reglas que señala la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Asimismo, se formula que el Ejecutivo del Estado podrá destinar ingresos a gastos públicos, fideicomisos de financiamiento y contratos administrativos de largo plazo, previa autorización del Congreso del Estado.

3.3.2.3 Ley de Contratos de Colaboración Público Privada: el caso del Estado de Morelos

El gobierno del Estado de Morelos se suma a otras entidades federativas que ya han establecido reformas legales con el propósito de establecer diversas disposiciones y de esta forma sustentar con firmeza la participación de la inversión privada para el desarrollo de obras de servicios públicos.

Las autoridades locales de esta entidad aprovecharon la amplia experiencia del gobierno federal en el manejo y operación de proyectos con la participación de la inversión privada, así también se tomaron en cuenta las experiencias de otras entidades federativas en esta materia.

Como elemento fundamental para la reforma jurídica integral, se realizaron adecuaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos cuyo objeto fue sentar las bases para regular la implementación de los Contratos de Colaboración Público Privada como una nueva figura contractual nominada, de

naturaleza administrativa, tendiente a impulsar la participación del sector privado en la implementación de proyectos de infraestructura y la provisión de servicios públicos asociados a los mismos.

En ese sentido, el primero de julio de 2008, el H. Congreso del Estado de Morelos aprobó una amplia reforma jurídica, mediante la cual se estableció un marco regulatorio moderno y funcional que incluye importantes modificaciones a la Constitución estatal, la expedición de una nueva y avanzada Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, una nueva Ley de Deuda Pública y la reforma de doce leyes relacionadas con la materia.

La reforma integral tiene por objeto dar plena congruencia y consistencia al sistema jurídico del Estado en materia de contratos de colaboración pública, presupuestación y deuda pública, lo cual permitirá ofrecer condiciones de total certeza jurídica a los inversionistas privados interesados en participar en la ejecución de los proyectos, no únicamente en lo que toca a la legalidad y exigibilidad de los contratos, sino en lo relativo a un sólido marco institucional que permita garantizar la debida responsabilidad, transparencia y disciplina en el manejo de las finanzas y de la deuda pública por parte del Estado, los municipios y las Entidades de la Administración Pública Paraestatal y Paramunicipal.

La reforma fue publicada en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos, el día 16 de julio de 2008.

En particular, para el propósito del presente trabajo, interesa resaltar la nueva Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos, la cual presenta las siguientes características relevantes:

- 1. Adecuada distribución de competencias.** La nueva Ley respeta totalmente la distribución de competencias en materia de deuda pública y de autonomía municipal prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2. Autorización por mayoría calificada del Congreso Estatal.** La celebración de contratos de colaboración público privada estará sujeta al voto aprobatorio por una mayoría calificada de los integrantes del Congreso del Estado.
- 3. Inclusión táctica de partidas en el presupuesto y certidumbre de pago.** Las partidas presupuestales para cubrir las obligaciones de pago derivadas de los contratos de colaboración público privada, se considerarán incluidas automáticamente en los presupuestos correspondientes, independientemente de que el Poder Ejecutivo y/o el Legislativo omitan su aprobación o de que no se

llegara a aprobar el presupuesto del ejercicio respectivo, resolviendo de manera contundente la problemática de no contar con presupuestos plurianuales y garantizando efectivamente al inversionista que las partidas relativas a su pago estarán incluidas en el presupuesto del ejercicio fiscal correspondiente.

4. **Reconocimiento de las obligaciones de pago como deuda pública.** Las obligaciones de pagar derivadas de los contratos de colaboración público privada se clasificarán como deuda pública en los casos en que los riesgos y beneficios derivados de la propiedad de los activos materia del contrato correspondan a la entidad contratante, revelando con puntualidad y transparencia el endeudamiento real del sector.
5. **Licitaciones imparciales y transparentes.** Los procedimientos de adjudicación se conducirán en concordancia con el modelo federal adoptado en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, bajo el principio de total imparcialidad para garantizar a los inversionistas un proceso abierto y transparente y con igual trato a todos los participantes. La utilización de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa deberá ser autorizada, en todos los casos, por el Congreso del Estado.
6. **Resolución de ciertas controversias mediante arbitraje.** Considerando la naturaleza administrativa de este tipo de contratos, la ley prevé que sólo cierto tipo de controversias, determinadas expresamente en la misma, podrán resolverse mediante mecanismos de arbitraje, ofreciendo a los inversionistas, en esos casos, la posibilidad de un proceso expedito y en manos expertas, reduciendo el costo y tiempo de resolución de posibles disputas relacionadas con los contratos.
7. **Eficiencia en la Instrumentación.** La preparación del “Proyecto de Referencia” y del “Comparador de Sector Público” serán la base para evaluar las ofertas económicas de los inversionistas, evitando la costosa preparación de un “Proyecto Hipotético Privado” y logrando mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos.

3.4 CONCLUSIONES

Una vez más se ha puesto de manifiesto que existe una infinidad de caminos para instrumentar la participación de los inversionistas privados en el desarrollo de infraestructura y prestación de los servicios públicos, variantes que se expresan en el terreno de la normatividad que rige a los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Actualmente el gobierno federal dispone de un sólido marco legal que permite regular con seguridad y confianza la participación del sector privado en las diversas

modalidades que implican las obras o servicios públicos. Las bases se encuentran establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento. Así mismo, se plantea desde este ámbito de Gobierno la necesidad de reimpulsar las Asociaciones Público Privadas como detonantes en la creación de infraestructura, presentando para ello la regulación integral de estos esquemas de contratación en una legislación específica, la Ley de Asociaciones Público Privadas.

Cada entidad federativa tiene sus propias características y necesidades en esta materia, razón por la cual corresponde a los gobiernos locales definir su propio marco legal y administrativo, a fin de establecer las bases para detonar los proyectos de inversión y la prestación de los servicios públicos.

En el presente se han expuesto los casos de los Estados de Oaxaca, Zacatecas, Nayarit y Morelos. La legislación en vigor en estos Estados tiene como objetivo lograr plena certidumbre jurídica para la implementación eficiente de contratos de asociaciones público privadas, colaboración público privada o PPS, a través de normas que permiten a los participantes la oportunidad de invertir en infraestructura y servicios de calidad.

A la fecha la mayoría de las entidades federativas han modificado su legislación para realizar PPS (Reforma constitucional y/o Legal):

Aguascalientes	Michoacán
Baja California Sur	Morelos
Campeche	Nayarit
Chiapas	Oaxaca
Chihuahua	Puebla
Coahuila	Quintana Roo
Distrito Federal	San Luís Potosí
Durango	Sonora
Estado de México	Tabasco
Guerrero	Tamaulipas
Guanajuato	Veracruz
Hidalgo	Zacatecas
Jalisco	

No obstante que se ha generalizado el establecimiento del marco jurídico, en la actualidad son pocos los proyectos PPS que se encuentran registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se aprecia a continuación:

PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS^{1/}

Año del Proyecto	Entidad	Concepto	Receptor del Servicio	VPN Proyecto	Plazo
2006	Oaxaca	Ciudad Gobierno Ciudad Judicial	Gobierno del Estado Gobierno del Estado	626 mdp 1,200 mdp	ND ND
2008	Zacatecas	Ciudad Gobierno	Gobierno del Estado	1,200 mdp	22 años
2008	Hidalgo	Planta de Tratamiento de Efluentes	Comisión de Agua y Alcantarillado del Municipio de Tepeji del Río de Ocampo	66.1 mdp	18 años
2008	Nuevo León	Ampliación de la Av. Lincoln	Gaizra García, Nuevo León	575 mdp	12 años
2008	Nuevo León	Arco Vial Sureste (En proyecto)	Gobierno del Estado	2,500 mdp	ND
2008	Nuevo León	Edificio en Arrendamiento del Gobierno	Gobierno del Estado	1,000 mdp	20 años
2009	Estado de México	Prolongación de Av. Solidaridad - Las Torres en los extremos oriente y poniente, y modernización de vialidad existente	Gobierno del Estado	5,800 mdp	25 años
2009	Estado de México	Puente vehicular de las avenidas Prolongación Madero y James Watt	Cuautitlán, Estado de México	860 mdp	25 años
2009	Estado de México	Centro Cultural Mexiquense	Instituto Mexiquense de la Cultura	3,508 mdp	21 años
2009	Estado de México	Hospital Regional de Alta Especialidad	Zumpango, Estado de México	7,038 mdp	25 años
2009	Durango	10 Tramos Carreteros	Gobierno del Estado	ND	20 años

1/ A partir de junio de 2008 la SHCP empezará a reportar todas las obligaciones financieras a largo plazo de las entidades estatales y municipios.

ND.- No Disponible.
Nota: La Asociación Público Privada (APP) es un concepto que engloba una diversidad de esquemas de inversión donde participan los sectores público y privado, desde las concesiones que se otorgan a particulares hasta los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. Los PPS son un esquema particular más de la APP y su realización implica la celebración de un contrato de servicios a largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor. Los servicios provistos bajo el contrato deben permitir a las dependencias o entidades dar un mejor cumplimiento a las funciones y servicios encomendados, y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales. Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se prestan. Una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondientes, los cuales se registran como gasto.

Además, se debe demostrar a través de un análisis costo-beneficio el valor a realizar de un PPS y los riesgos asociados al proyecto son distribuidos de manera eficiente entre los dos sectores. La prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que constituya o provea el inversionista proveedor, incluyendo activos inmovilizados por el sector público. La propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio quedará en el inversionista privado o del gobierno. De la misma manera que otras asociaciones público-privadas en el desarrollo de los PPS, el gobierno mantendrá en todo momento responsabilidad directa de la provisión del servicio.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas.

Para mayores detalles sobre la información que aparece en este cuadro estadístico, favor de contactar a Unidad de Enlace Oficial Mayor, teléfonos (01) (55) 3688 8315 y (01) (55) 3688 5807.

enlace.ciudadano@shcp.ofimay.gob.mx

Capítulo 4

Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”

Uno de los objetivos centrales de la obra “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas” fue y es despejar el centro de la Ciudad de Oaxaca, el cual por sus características artísticas e históricas merece darle un nuevo giro en el entorno del modelo político de desarrollo regional con economía mixta.

La Ciudad de Oaxaca está catalogada como Patrimonio Cultural de la Humanidad y representa uno de los más grandes atractivos turísticos del Estado. Entre las principales edificaciones con una gran belleza arquitectónica y valor histórico se encuentran: el Museo de Arte Contemporáneo, Museo Casa de Juárez, Museo de las Culturas de Oaxaca, Edificio Central de la Universidad Autónoma Benito Juárez, Teatro Macedonio Alcalá, Escuela de Medicina, Palacio de Gobierno, Palacio Federal, fuente de las Siete Regiones, Plaza de la Danza y Jardín Sócrates, Plaza de la Constitución, monumento a Juárez, Alameda de León, Paseo Juárez, Acueducto de Xochimilco, Acueducto La Cascada y Biblioteca Pública del Estado.

Desde tiempos de la Colonia, en la Ciudad de Oaxaca se asentaban los tres poderes públicos, esto es, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Para el funcionamiento de los mismos en el año 2006 contaban en su conjunto con cerca de 20,000 empleados, quienes utilizan inmuebles rentados. La mayoría eran casas habitación que se habían adaptado para utilizarse como oficinas públicas, pero debido a su uso intensivo se iban deteriorando lo que afectaba la arquitectura colonial de la ciudad; además, en algunos casos se habían tenido que ocupar inmuebles catalogados como históricos para prestar el servicio. La mayoría de estos inmuebles que se ubicaban en el perímetro del Centro Histórico y en la Colonia Reforma.

La demanda de inmuebles para el establecimiento de oficinas públicas presionaba fuertemente a la oferta por lo que el costo de las rentas era considerablemente elevado lo que afectaba el desarrollo de otras actividades económicas. Asimismo, la contaminación atmosférica era otro problema que se presentaba en la Ciudad de Oaxaca.

4.1 IMPULSO AL ÁREA DEL CENTRO HISTÓRICO

Para el objeto de este estudio es importante agregar que en el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 se establecen líneas de acción para mejorar las condiciones de vida y el impulso al área del Centro Histórico.

Una de las líneas de acción preveía que la actividad turística en los Valles Centrales será motor del desarrollo. En tal sentido, el Plan contempla impulsar el aprovechamiento turístico de los corredores Oaxaca–Mitla, Oaxaca–Monte Albán y Cuilapan–Zaachila, y para tal fin se promoverán las inversiones que ofrezcan servicios de calidad. Al igual que el patrimonio cultural del Estado, el de esta región merecía ser escrupulosamente rescatado, cuidado y puesto al servicio de la comunidad y al disfrute de todos los visitantes.

El ordenamiento de la zona conurbada se estableció como una de las más altas prioridades. Al efecto, se planeó la integración de una reserva territorial que permita dar respuesta a la demanda de suelo urbano para vivienda y otros usos, como el desarrollo del proyecto “Nueva Antequera”, a fin de realizar un ordenamiento integral de la Capital del Estado y los Municipios aledaños.

Otro propósito importante era ampliar el área de influencia del Centro Histórico para incentivar la actividad turística. En este contexto, el Plan Estatal se proponía reubicar las oficinas gubernamentales fuera del corazón de la Capital, dejando los edificios públicos para la promoción del turismo, la cultura y la actividad artesanal, rescatando los inmuebles en proceso de deterioro del Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca.

Asimismo, estaba previsto promover la inversión privada en el rescate, mejoramiento y recuperación del patrimonio histórico, cultural y arquitectónico de zonas turísticas, a la vez que establecer un programa multianual de rescate, restauración y conservación de Iglesias y Monumentos para la ampliación del área de influencia del Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca de Juárez.

Se entendía que era indispensable ejecutar un plan de ordenamiento, construcción y mantenimiento de edificios públicos a fin de mejorar los servicios gubernamentales y destinar el Centro Histórico a la actividad turística y cultural.

4.2 OBJETIVOS DE LA OBRA “CIUDAD ADMINISTRATIVA BENEMÉRITO DE LAS AMÉRICAS.”

Los objetivos del conjunto constructivo “Ciudad Gobierno” corresponden al Plan Estatal y a cada una de las líneas de acción que de ese documento se derivan, como se aprecia a continuación:

- Impulsar la modernización administrativa del gobierno del Estado, contando con oficinas funcionales que estén estratégicamente ubicadas y agrupadas para brindar una mejor atención a los ciudadanos.
- Mejorar la eficiencia de la administración estatal, mediante el agrupamiento de dependencias gubernamentales que por sus funciones deben trabajar en forma estrecha, mejorar las condiciones de trabajo de los empleados gubernamentales, que además cuenten con las herramientas necesarias, los espacios adecuados, confortables, funcionales y modernos que les permita desarrollar su trabajo en forma eficiente.
- La conservación del patrimonio cultural, que actualmente sufre deterioro por ser utilizados como oficinas gubernamentales, con el propósito de que la ciudad retome su esplendor que ayudó a que fuera decretada patrimonio de la humanidad, y fortalecerla para que continúe siendo el principal atractivo turístico de la entidad.
- La reducción de los consumos de energía eléctrica y, sobre todo, de teléfono, al tener una mayor integración de las dependencias.
- Un mayor control del personal, con lo que se asegura una mayor eficiencia en el desempeño de sus actividades.
- Reducir los congestionamientos vehiculares al disminuir el número de vehículos de los empleados gubernamentales que demandan espacios para la circulación y el estacionamiento.
- Disminuir los niveles de contaminación debido a una menor cantidad de vehículos circulando en las zonas del Centro Histórico y en la Colonia Reforma, principalmente.
- Disminuir porcentualmente las enfermedades bronco-respiratorias generadas por los niveles de contaminación.

- La reactivación económica de los comercios del Centro Histórico y de la Colonia Reforma al reducir el número de plantones de personas inconformes con la atención gubernamental.
- Lograr un equilibrio de la oferta y la demanda de la renta inmobiliaria que impulse las actividades productivas de bienes y servicios ligadas al turismo, que se fomentará como principal actividad del municipio de Oaxaca de Juárez y de los Valles Centrales.

4.3 EVALUACIÓN TÉCNICA, LEGAL Y AMBIENTAL DEL PROYECTO.

Para tomar la decisión de la ejecución del proyecto se realizó una evaluación socioeconómica *Ex Ante*, en donde se mostró la alta rentabilidad del proyecto, considerando todos los beneficios económicos y sociales que se generarían con su ejecución. La Tasa Interna de Retorno Social calculada en la evaluación ex-ante fue de 55%, y el Valor Actual Neto Social resultó en \$369 millones de pesos.¹⁰

El proyecto fue elaborado por la Secretaría de Obras Públicas del Estado y para obtener la licencia de construcción fue revisado y autorizado por parte de la Autoridad de Tlalixtac de Cabrera.

Por lo que se refiere al dictamen de impacto ambiental, se elaboró el dictamen por parte de la Secretaría de Obras Públicas y fue calificado en forma favorable por la Delegación de SEMARNAT en el Estado.

Por lo que se refiere a la evaluación legal, cabe mencionar que en virtud de que la obra fue otorgada mediante la Contratación de Prestación de Servicios de largo Plazo, se tuvieron que realizar gestiones ante la H. Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca para poder contratar este tipo de proyectos y dar en comodato el terreno en donde se ejecutaría la obra.

4.4 PROPUESTA DE FINANCIAMIENTO: ESQUEMA PPS.

En el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010, el Gobierno del Estado contempla mejorar la eficiencia del gasto público, orientándolo al desarrollo regional sustentable mediante el diseño de una arquitectura financiera que ofrezca instrumentos y mecanismos ágiles, oportunos y accesibles encauzados hacia las prioridades del crecimiento y el desarrollo del Estado.

10 *“Evaluación Socioeconómica Ex Ante de la Ciudad Administrativa del gobierno del Estado, que se Ubicará en Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca”, Pág. 130.*

Con el propósito de agilizar la modernización administrativa, el Gobierno del Estado de Oaxaca decidió instrumentar esquemas de financiamiento bajo la modalidad de Asociación Público-Privada, entre los que se encuentran los Proyectos para Prestación de Servicios a largo plazo (PPS), que permitan la realización de infraestructura de acuerdo a las necesidades de la entidad.

Las ventajas que presenta este tipo de financiamiento son:

1. El Gobierno del Estado no distrae recursos para la construcción de este proyecto.
2. El Gobierno del Estado no se endeuda para esta obra, de hacerlo la tasa de calificación soberana fijado por las calificadoras sufriría un decremento y el valor del dinero que tiene contratado el Gobierno del Estado o que tuviera que contratar en lo futuro se encarecería.
3. De ser ejecutada la obra con recursos del Gobierno del Estado se disminuye la capacidad de atraer recursos de la Federación, ya que todos los programas tienen como requisito la aportación estatal.
4. El sector privado aportó el financiamiento a través de la contratación de un crédito, que no constituye deuda pública para el Gobierno del Estado.
5. Se agiliza la construcción de la obra al no depender de los pagos gubernamentales, sino que se liberan los recursos del crédito de acuerdo a los avances de la obra.
6. Los incrementos que se tuvieran debido a variaciones de los precios son absorbidos por la empresa prestadora del servicio a largo plazo.
7. La responsabilidad total de la construcción, mantenimiento de las instalaciones y financiamiento es del prestador del servicio.

Para poder contar con el respaldo legal que permitiera al Gobierno el establecimiento de Contratos de Prestación de Servicios de largo Plazo (PPS), se promovieron ante la H. Quincuagésima Novena Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, las modificaciones a la Constitución del Estado para dar sustento legal a la firma de contratos de PPS.

Previa adecuación del marco jurídico local, comentada en apartados anteriores, el día 29 de octubre del año 2005 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, el decreto número 167 de la LIX Legislatura del Estado, mediante el cual se autoriza al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca a llevar a

cabo una serie de actos jurídicos para el Proyecto de la Ciudad Administrativa de Tlalixtac de Cabrera.

En el mismo decreto número 167, la LIX Legislatura del Estado autorizó al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca para que otorgue en comodato el bien inmueble durante la vigencia del contrato para prestación de servicios a largo plazo a favor del inversionista proveedor, de conformidad con la ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal, con quien se celebre el contrato para la Prestación de Servicios a largo plazo para la creación de Infraestructura, Equipamiento, y Mantenimiento para la disponibilidad de la Ciudad Administrativa en Tlalixtac de Cabrera, Estado de Oaxaca.

El día 5 de noviembre del año 2005 fue publicada en el Diario Oficial del Estado la Convocatoria Pública para la presentación de propuestas para “La Prestación de Servicios a largo Plazo para la creación de infraestructura, disponibilidad, equipamiento, y mantenimiento para la disponibilidad de la Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas en Tlalixtac de Cabrera en el Estado de Oaxaca”.

El día primero de diciembre del año 2005 se firmó el Contrato para Prestación de servicios de Largo Plazo para la Creación de Infraestructura, Equipamiento y Mantenimiento para la Disponibilidad de la “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas” en Tlalixtac de Cabrera, Estado de Oaxaca.

Las partes convienen en que el objeto del contrato para prestación de servicios a largo plazo lo constituyen: la creación de la infraestructura consistente en la construcción de estructuras de acero, cimentaciones requeridas, estructuras necesarias, muros, cancelería, carpintería, instalaciones y accesorios que requerirán los inmuebles a ser construidos en lo que será la Ciudad Administrativa, en Tlalixtac de Cabrera, Estado de Oaxaca, en la forma y términos contenidos en el contrato. El inversionista proveedor prestará el servicio de disponibilidad de la infraestructura, además de labores de equipamiento y mantenimiento

4.4.1 Recursos Financieros

Conforme a las características propias de un PPS, la Sociedad de Objeto Específico (SOE) deberá aportar todos los recursos financieros que sean necesarios y requeridos para la prestación del servicio, asumiendo la totalidad de los gastos y/o erogaciones que requieren la prestación del servicio y las actividades asumidas.

Debido a la alta inversión que se requirió para la ejecución del proyecto y a que el compromiso de que los recursos con que cuenta el gobierno del Estado deben

de ser destinados principalmente a combatir la pobreza, se buscó un esquema de financiamiento que representara la mejor integración de recursos de inversión privada directa (capital de riesgo), así como los obtenidos a través de financiamiento bancario (deuda privada).

4.5 CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE LA OBRA

El período de construcción del proyecto estipulado en las bases del concurso y posteriormente en el contrato establece que no será mayor a 17 meses, contados a partir del día primero de diciembre del 2005, fecha de la firma del contrato de prestación de servicios a largo plazo para la creación de la infraestructura, equipamiento y mantenimiento para la disponibilidad de la Ciudad Administrativa en Tlalixtac de Cabrera en el Estado de Oaxaca.

El período del Contrato es de 15 años, considerando la etapa de construcción, revisión de la inversión y operación del proyecto, lo que, en términos generales, podemos citar que el periodo de construcción y revisión de la inversión se realizará en 17 meses y los 163 restantes serán de operación al término de los cuales la infraestructura será entregada al gobierno del Estado.

4.6 EJECUCIÓN DEL PROYECTO

Una vez que fue firmado el contrato de prestación de servicios, se liberaron los terrenos y se inició la construcción de las obras; se constituyó un Fideicomiso de Administración y Pago, siendo el entonces Banco J.P. Morgan, S.A., Institución De Banca Múltiple, J.P. Morgan Grupo Financiero, División Fiduciaria, el que en su calidad de Fiduciario, como primera acción contrató a la Empresa “Especialistas en Coordinación, Supervisión y Control, S.A. de C.V.” como responsable de la revisión y adecuación de los proyectos, así como de la supervisión de la construcción de la obra.

El Comité Técnico del Fideicomiso se integró por: El Banco Mercantil del Norte, S.A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte (BANORTE), Impulsora de Proyectos de Oaxaca, S.A. de C.V. y el Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Finanzas, para asumir la responsabilidad en la toma de decisiones de carácter técnico, financiero y administrativo.

Capítulo 5

Sustentabilidad del Proyecto

“Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”

Con el fin de evaluar la viabilidad financiera, presupuestaria y jurídica, la Secretaría de Finanzas del gobierno del Estado de Oaxaca contrató los servicios de diversos asesores especializados en evaluación financiera y socioeconómica de proyectos, con el propósito de llevar a cabo una exhaustiva evaluación socioeconómica *Ex Ante* y *Ex Post* del proyecto Ciudad Administrativa.

5.1 EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA EX ANTE DEL PROYECTO CIUDAD ADMINISTRATIVA.

Con la información que fue posible cuantificar en términos monetarios se realizó la evaluación social, teniéndose la siguiente información:

- a) El horizonte de la evaluación se realizó para un período de 20 años, es decir del año 2005 al año 2025.
- b) La tasa de actualización que se tomó fue del 12%, en virtud de que es la tasa recomendada por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la realización de evaluaciones sociales, ya que se considera que es la rentabilidad mínima que debe tenerse con la utilización de recursos públicos.
- c) Los costos serían:
 - c.1) Pago mensual.
 - c.2) Costo social del traslado de los empleados a su nuevo centro de trabajo, se consideran 20 años.
 - c.3) Costo social del mantenimiento de los elevadores por 20 años.

d) Los beneficios considerados:

- d.1) Ahorro en el gasto por atención médica de enfermedades respiratorias.
- d.2) Excedente económico por la disminución del costo de las rentas en el Centro Histórico y en la Colonia Reforma (excedente del arrendador).
- d.3) Plusvalía de los terrenos aledaños a la Ciudad Administrativa.
- d.4) Ahorro por el pago de las rentas de los inmuebles que serán desocupados.
- d.5) Beneficios por la generación de empleos durante la construcción de la Ciudad Administrativa.
- d.6) Ahorro por el pago del mantenimiento de los inmuebles que se desocuparán.
- d.7) Beneficio por la entrega del inmueble de la Ciudad Administrativa al Gobierno del Estado, al término del contrato en el año 15.

Considerando los criterios, costos y beneficios, la evaluación socioeconómica *Ex Ante* del proyecto, dio como resultado los mostrados en el Cuadro 5.1.

Como puede observarse, el valor de los beneficios que se obtienen con la ejecución del proyecto es mayor que los costos sociales en los que se incurren, por lo que el proyecto es bastante rentable desde el punto de vista social.

Por lo que se refiere al indicador de la Tasa Interna de Retorno Social, ésta asciende al 55%, que es mayor a la tasa social de descuento fijada en el 12%, ya que es el rendimiento mínimo que debe tener la aplicación de los recursos públicos.

Con el objeto de conocer los límites dentro de los cuales el proyecto continúa siendo rentable se realizó un análisis de sensibilidad, para calcular los indicadores de rentabilidad: Valor Actual de los Beneficios Sociales (VABS), Valor Actual de los Costos Sociales (VACS), Valor Actual Neto Social (VANS) y Tasa Interna de Retorno Social (TIRS), suponiendo cambios en la variable crítica, que es el monto de la inversión, ya que repercute directamente en el pago.

Cuadro 5.1.
Flujo de Costos y Beneficios Sociales
Proyecto de Construcción de la Ciudad Administrativa en Tlalixtac de Cabrera
Horizonte de Evaluación: 20 años
Cifras de Pesos

Tasa social de descuento anual
 Años 1 al 20: 12.0%

Año	Beneficios					Costos					Flujo de Efectivo		
	Ahorro económico por disminución de enfermedades respiratorias	Excedente del arrendador	Plusvalía de los terrenos adyacentes a la ciudad administrativa	Ahorro por el pago de renta	Generación de empleos, durante la construcción	Ahorro por el pago de mantenimiento de los inmuebles que se rentan	Ingreso por entrega del inmueble	Beneficio total	Pago de renta	Traslado de Personal		Mantenimiento Elevadores	Costos Totales
2005	-	-	-	-	1,254,166	-	-	-	1,833,333	-	-	1,833,333	(1,833,333)
2006	-	-	-	-	45,150,000	-	-	-	45,150,000	-	-	22,000,000	23,150,000
2007	1,047,981	-	-	9,166,666	13,796,082	-	-	-	24,010,729	-	-	65,166,665	-41,155,936
2008	9,643,839	6,256,428	-	22,000,000	-	993,653	-	-	38,893,320	5,669,674	471,196	102,140,870	-63,246,950
2009	5,744,469	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	140,884,550	5,669,674	471,196	102,140,870	38,743,680
2010	7,439,537	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	142,579,618	5,669,674	471,196	102,140,870	40,438,748
2011	9,194,373	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	144,334,454	5,669,674	471,196	102,140,870	42,193,584
2012	11,009,972	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	146,150,053	5,669,674	471,196	102,140,870	44,008,183
2013	12,887,954	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	148,028,035	5,669,674	471,196	102,140,870	45,887,165
2014	14,829,976	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	149,970,057	5,669,674	471,196	102,140,870	47,829,187
2015	16,837,735	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	151,977,816	5,669,674	471,196	102,140,870	49,836,946
2016	18,912,969	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	154,053,050	5,669,674	471,196	102,140,870	51,912,180
2017	21,057,455	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	156,197,536	5,669,674	471,196	102,140,870	54,056,666
2018	23,273,015	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	158,413,096	5,669,674	471,196	102,140,870	56,272,226
2019	25,561,513	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	160,701,594	5,669,674	471,196	102,140,870	58,560,724
2020	27,924,856	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	163,064,337	5,669,674	471,196	102,140,870	60,924,067
2021	30,364,998	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	350,000,000	-	165,505,079	-	-	6,140,870	509,364,209
2022	28,582,843	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	161,722,924	-	-	6,140,870	155,582,054
2023	21,832,317	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	156,972,398	-	-	6,140,870	150,831,529
2024	16,902,160	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	152,042,241	-	-	6,140,870	145,901,371
2025	11,787,444	6,256,428	105,880,000	22,000,000	-	993,653	-	-	146,927,525	-	-	6,140,870	140,786,655

Valor Actual de los Beneficios Sociales (VABS) =	903,908,738
Valor Actual de los Costos Sociales (VACS) =	534,869,355
Valor Actual Neto Social (VANS) =	369,039,383
Tasa Interna de Retorno Social (TIRS) =	55.0%

FUENTE: “EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA EX-ANTE DE LA CIUDAD ADMINISTRATIVA DEL GOBIERNO DEL ESTADO, QUE SE UBICARÁ EN TLALIXTAC DE CABRERA, OAXACA”, Soluciones Estratégicas, RDH. Pág. 130.

Al modificar el monto de la inversión, las variables que cambian son: en los costos, el pago mensual de la renta; en los beneficios los valores que cambian son: beneficios por mano de obra y recuperación del inmueble al año 15.

El análisis se realizó tomando la propuesta de inversión de \$350,000,000.00 como la base y de ahí se propuso un costo menor del inmueble, disminuyendo de 10% en 10% hasta un 30% menor al costo actual propuesto y también se hizo el análisis considerando incrementos del 10%, hasta alcanzar un 50% mayor al costo propuesto o costo base. En el siguiente cuadro se muestran las variaciones que se obtendrán en el pago mensual de acuerdo al incremento del monto de la inversión, así como de la rentabilidad del proyecto.

Cuadro 5.2

Variación Porcentual Incremento o Decremento	Inversión del Inmueble	Pago Mensual Sin IVA	Rentabilidad Tasa Interna de Retorno Social %
-30	262,960,000.00	6,010,514.72	95.60
-20	289,256,000.00	6,611,566.19	84.20
-10	318,181,000.00	7,272,729.40	70.00
Situación Base	350,000,000.00	8,000,000.58	55.00
10%	385,000,000.00	8,800,000.64	41.80
20%	423,500,000.00	9,680,000.70	31.60
30%	465,850,000.00	10,648,000.77	24.20
40%	512,435,000.00	11,712,800.85	18.60
50%	563,678,500.00	12,884,080.94	14.30

Fuente: *Cálculo de Soluciones Estratégicas, para la Evaluación Ex Ante de la Ciudad Administrativa de Tlaxiact de Cabrera.*

Como puede observarse, existe una relación proporcional entre el monto de la inversión que realizará el prestador de servicios y el pago mensual que deberá realizar el gobierno del Estado: en este caso estamos considerando que el plazo de ejecución y por lo tanto el período de pago es el mismo en todos los casos.

Con este análisis de sensibilidad de la rentabilidad del proyecto se demuestra que el proyecto es rentable aun considerando un 50% de incremento en la inversión, ya que los beneficios que se obtienen son mayores en \$141,000,000.00 y la Tasa Interna de Retorno Social es del 14.30%, que es mayor al 12% establecida como mínimo.

5.1.1 Conclusiones de la Evaluación Ex Ante.

Después de haber realizado el análisis costo y beneficio del proyecto de construcción de la Ciudad Administrativa en el municipio de Tlaxiact de Cabrera, con la

información disponible al momento para hacer el respectivo análisis, el resultado de la evaluación *Ex Ante* fue el siguiente:

- La información disponible sobre la factibilidad técnica, legal, ambiental y la que sustenta la evaluación costo–beneficio socioeconómico es razonable y está suficientemente sustentada, la metodología de evaluación y los supuestos son razonables por lo tanto se recomienda llevar a cabo el proyecto, teniendo en consideración que los costos de la obra pueden variar favorablemente al proyecto, en la medida en que se tenga una correcta licitación.
- Se recomendó detallar en una mejor forma el proyecto ejecutivo para tener los menores cambios posibles durante el proceso de construcción.
- El financiamiento para el proyecto previsto a través de los contratos de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), es altamente ventajoso para el Estado, ya que brinda agilidad al proceso constructivo, no genera deuda pública y el nivel de calificación de deuda soberana se mantiene, con lo que no se afecta el costo del financiamiento que se tiene contratado actualmente ni el que se prevea en el futuro.

5.2 EVALUACIÓN SOCIOECONÓMICA EX POST DEL PROYECTO CIUDAD ADMINISTRATIVA.

El estudio de la evaluación *Ex Post* se realizó con las siguientes consideraciones:

- El horizonte de la evaluación se tomó para un período de 20 años, del año 2005 al año 2025.
- La tasa de actualización con la que se realizaron los cálculos fue del 12%, en virtud de que es la tasa recomendada por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la realización de evaluaciones sociales, ya que se considera que es la rentabilidad mínima que debe obtenerse con la inversión pública, en cualquier nivel de gobierno.

Los costos son:

- Pago mensual de \$10'254,669.58 por un período de 156 meses.
- Costo social del traslado de los empleados, 20 años.
- Costo social del mantenimiento de los elevadores por 20 años.

- La inversión en la instalación de los equipos de voz y datos.

Los beneficios son:

- Ahorro en el gasto por atención médica de enfermedades respiratorias.
- Excedente económico por la disminución del costo de las rentas en el Centro Histórico y en la Colonia Reforma (excedente del arrendatario).
- Plusvalía de los terrenos aledaños a la Ciudad Administrativa.
- Ahorro por el pago de las rentas de los inmuebles que serán desocupados.
- Beneficios por la generación de empleos durante la construcción de la Ciudad Administrativa.
- Ahorro por el pago del mantenimiento de los inmuebles que se desocuparon.
- Ahorros en los costos del servicio telefónico.
- Beneficio por la entrega del inmueble al gobierno del Estado al término del contrato en el año 15.

Con las premisas anteriores, los resultados que se obtuvieron fueron:

Para obtener la rentabilidad del proyecto se calcularon los flujos financieros del proyecto, siendo un flujo de los costos y el otro de los beneficios, por un período de 20 años. Con el propósito de hacerlos comparables se actualizó el valor de dichos flujos, para lo cual utilizamos una tasa de actualización del 12%, lo que nos ayudó a obtener los indicadores de rentabilidad que son: Valor Actual de los Beneficios Sociales (VABS), Valor Actual de los Costos Sociales (VACS), Valor Actual Neto Social, (VANS) y Tasa Interna de Retorno Social, (TIRS); los resultados obtenidos son:

Cuadro 5.3

Concepto	Valor
VABS =	\$897,985,880
VACS =	\$669,891,699
VANS =	\$228,094,181
TIRS =	37%

Aplicando la metodología de beneficio costo señalada, se obtuvo que durante el flujo de 20 años los beneficios que se obtendrán con el proyecto ascienden a 898 mdp. Por su parte, el valor actual de los costos que se obtiene como resultado al actualizar los egresos que se producirán a lo largo de los 20 años de análisis del proyecto, ascienden a 670 mdp. Como puede observarse, los beneficios que se obtienen con la instrumentación del proyecto son mayores a los costos que se tienen, por lo tanto, el Valor Actual Neto Social asciende a 228 mdp, que es la diferencia de los beneficios menos los costos actualizados, y que representa el monto de los beneficios que se obtendrán a precios actuales, con la ejecución del proyecto. Por lo tanto, si consideramos sólo este indicador, el proyecto es rentable desde el punto de vista social.

Por lo que se refiere a la Tasa Interna de Retorno Social, el resultado obtenido es del 37.0%, que es muy superior al 12% establecido como tasa social de descuento.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público establece que la rentabilidad de los proyectos del sector público debe tener como mínimo un 12%, el proyecto de la Ciudad Administrativa tiene una rentabilidad del 37%.

Como puede observarse, el proyecto es bastante rentable desde el punto de vista social, ya que los beneficios son considerablemente superiores a los costos sociales.

En virtud de que la contratación de la obra se realizó a través de un Contrato de Prestación de Servicios a largo Plazo, y de que al crearse un Fideicomiso en el Comité Técnico del mismo participa el gobierno del Estado, esto permite una revisión constante de la tasa de interés de la contraprestación que se actualiza en forma periódica, en función de la TIIE y en vista de que ésta va a la baja se están generando economías para el gobierno del Estado, con las cuales se realizan pagos anticipados, teniéndose programados reducir a 131 pagos, en lugar de los 156 establecidos, por lo que la entrega de las instalaciones será 25 meses antes de lo establecido.

Considerando los beneficios adicionales que se generan por la contratación del PPS, que son: menor número de pagos y recepción del inmueble, 25 meses antes de lo establecido en el contrato, y aplicando la metodología de beneficio costo señalada, obtenemos que durante el flujo de 20 años los beneficios que se generaran con el proyecto ascienden a 923 mdp. Por su parte, el valor actual de los costos que se obtienen asciende a 612 mdp. Como puede observarse con la instrumentación del proyecto los beneficios son mayores a los costos que se tienen, por lo tanto, el Valor Actual Neto Social asciende a 310 mdp.

Por lo que se refiere a la Tasa Interna de Retorno Social, el resultado obtenido es del 48.10%, que es muy superior al 12% establecido como tasa social de descuento.

Como podrá observarse, el proyecto es muy rentable por los beneficios sociales que genera, la rentabilidad se vio incrementada en virtud de que se contrató la obra mediante el esquema de PPS, y los beneficios se incrementaron en 83 mdp al reducirse el número de pagos de 156 a 131.

Por lo que se refiere a la sustentabilidad presupuestal, cabe señalar que antes de la toma de decisión de construir el proyecto se realizó un análisis presupuestal de las finanzas del gobierno del Estado, donde se mostró que era factible contar con los recursos suficientes para cubrir los pagos mensuales por la contraprestación del Contrato de Prestación de Servicios a largo plazo. El análisis efectuado se muestra en el Cuadro 5.4:

Cuadro 5.4
Estado de Origen y aplicación de recursos 2006.
(Mdp, pesos constantes al mes de octubre 2007)

Ingresos Totales	\$30,986.6
Ingresos Estatales	1,132.8
Impuestos	252.5
Impuestos sobre Nómina (ISN)	129.9
Otros Impuestos	122.5
Derechos	506.9
Derechos vehiculares	166.7
Emplacamiento	45.5
Refrendo	32.3
Revista Vehicular	32.3
Otros derechos	340.2
Productos	221.9
Aprovechamientos	142.9
Ingresos Federales	\$29,853.7
Participaciones Federales (parte estatal)	8,078.5
Estatales	5,644.6
Municipales	2,433.9
Aportación Ramo 33	17,625.1
Otras aportaciones (Ramo 39 y otros)	4,150.2

Egresos Totales	\$31,234.6
Gasto Primario	31,140.2
Gasto Operativo (GO)	3,876.4
Servicios Personales	2,583.1
Materiales y suministros	224.9
Servicios Generales	1,068.4
Otros operativos	-
Transferencias	22,446.8
Transferencias a municipios y etiquetadas	20,140.3
Transferencias No Etiquetadas (TNE)	2,306.5
Inversión Estatal (Excluye Inversión del Ramo 33)	2,677.8
ADEFAs	2,139.2
Balance Primario	(153.6)
(-) Intereses	94.4
Balance Financiero	(248.0)
(-) Amortización de Deuda	41.0
(+) Disposiciones de deuda	1,026.1
Balance Fiscal	737.1
<u>Efectivo al final del periodo</u>	<u>1,969.5</u>
Deuda Pública Directa.	1,400.9
Deuda Indirecta-Organismos Descentralizados	13.1
Deuda Indirecta - Municipios	131.6
Ingresos Fiscales Ordinarios (IFOs) ⁽¹⁾	8,134.4
Ahorro Interno (AI) ⁽²⁾	2,000.5
Indicadores Relevantes	
Ingresos estatales/Ingresos Totales (%)	3.7
GO/IFOs (%)	47.4
(GO + TNE) / IFOs (%)	75.6
Niveles de Endeudamiento y Sostenibilidad	
DD/IFOs (veces)	0.17
DD/Ahorro Interno (veces)	0.70
Serv. De la Deuda Pública (Int. + Amort.)/IFOs (%)	1.7
Serv. De la Deuda Pública (Int. + Amort.)/Ahorro Interno (%)	6.8

Notas:

(1) *Ingresos Fiscales Ordinarios = Ingresos estatales + participaciones federales (parte estatal) + Ramo 39 +FIES + FEIEF.*

(2) *Ahorro Interno = Ingresos Fiscales Ordinarios – Gasto Operativo – transferencias no etiquetadas.*

Fuente: *Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.*

Durante el ejercicio fiscal 2006 los ingresos estatales ascendieron a 1,132.8 mdp, que comparados con los ingresos totales (excluyendo los ingresos provenientes del sector paraestatal) representa un 3.7%. Por su parte, las participaciones federales (parte estatal) ascendieron a 8,078.4 mdp, en tanto los ingresos provenientes del ramo 39 (Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas) cerraron en 768.00 mdp. Asimismo, la entidad recibió ingresos por 226.6 mdp provenientes del Fideicomiso para la infraestructura de los Estados (FIES) y 411.4 mdp del Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF) por lo que en suma, los ingresos Fiscales Ordinarios ascendieron a: 8,134.4 mdp.

El Gasto Operativo se colocó en 3,876.4 mdp integrados por: Servicios Personales (2,583.1 mdp), Servicios Generales (1,068.4 mdp) y Materiales y Suministros (224.9 mdp). El total de las transferencias realizadas ascendió a 22,446.8 mdp, de los cuales 10.3% (2,306.5 mdp) correspondió a transferencias no etiquetadas (TNE), mientras que el 89.7% restante corresponde a transferencias realizadas con Ramo 33 y otras aportaciones etiquetadas.

De esta manera, el Ahorro Interno ascendió a 2,000.5 mdp. Lo anterior demuestra que se cuenta con una adecuada capacidad de pago para enfrentar los compromisos derivados del Contrato de Prestación de Servicios de largo Plazo para la Construcción de la Ciudad Administrativa, sin incurrir en presiones adicionales al presupuesto estatal.

5.2.1 Conclusiones de la Evaluación *Ex Post*

Después de haber realizado el análisis costo y beneficio *Ex Post* del proyecto de construcción de la Ciudad Administrativa en el municipio de Tlalixtac de Cabrera, en el que se incluyó la visión objetiva de especialistas en el tema, la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca concluyó que:

- La información disponible sobre la factibilidad técnica, legal, ambiental y la que sustenta la evaluación costo – beneficio socioeconómico es razonable y está suficientemente sustentada; la metodología de evaluación y los supuestos son razonables, por lo tanto se concluye que el proyecto es muy rentable desde el punto de vista socioeconómico, ya que los beneficios son mayores a los costos obtenidos.
- El haber optado por la contratación de la ejecución de la obra mediante el esquema de Contratos de Prestación de Servicios a largo Plazo fue muy afortunada por los beneficios que representa este tipo de contratos y, en este

caso concreto, permitió obtener una mayor rentabilidad social, ya que por el esquema de pagos establecido para cubrir la contraprestación se tuvo un beneficio adicional de 83 millones de pesos, mejorando considerablemente la rentabilidad del proyecto.

- Se cumplió cabalmente con la recomendación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la contratación de este tipo de proyectos, cubriéndose los apartados: Evaluación Socioeconómica, Sustentabilidad Presupuestaria y Viabilidad Jurídica.

Capítulo 6

Consideraciones Finales

La presente administración 2004-2010 del Estado de Oaxaca concibió un Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta, en donde el Estado tiene control e injerencia directa y promueve una dinámica de competencia en la que garantiza de la forma más eficiente posible los recursos públicos, asumiendo el carácter de Moderador entre la actividad privada, social y pública.

El Estado moderador hizo posible conciliar los intereses de los inversionistas proveedores y las instituciones financieras, que apoyaron con recursos privados los proyectos de infraestructura, con los intereses de la sociedad en su conjunto. Menores costos financieros, de operación y de construcción, hicieron posible la mayor rentabilidad socioeconómica.

Por lo anterior, uno de los frutos más importantes de estas acciones del gobierno estatal es el aprovechamiento de la inversión privada y social en las grandes obras de infraestructura, en un plano que abandona las visiones de subordinación entre el ente público y privado y la transforma en una relación de cooperación, todo lo anterior en complemento de la inversión pública, como es el caso de la obra “Ciudad Administrativa Benemérito de las Américas”.

Un aspecto crucial para llevar o no a cabo el proyecto era analizar la pertinencia económica, financiera y jurídica de esta obra. Sobre este particular, cabe mencionar que en los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el mes de noviembre de 2005 y modificadas en febrero de 2007, para la realización de proyectos mediante la contratación de Prestación de Servicios a largo plazo hace 3 recomendaciones que deben atenderse y que consisten en:

- 1. Realizar un análisis costo beneficio.-** Que se refiere a la evaluación socioeconómica del proyecto para determinar el beneficio social que se obtendría de llevarlo a cabo y muestre el beneficio en términos monetarios, comparado con la mejor alternativa posible.

2. **Sustentabilidad presupuestaria.**- Es el análisis del impacto del pago de la contraprestación en el presupuesto de la entidad contratante y que muestre la factibilidad de efectuarlo en el largo plazo.
3. **Viabilidad Jurídica.**- Es la revisión de la congruencia del Contrato de Prestación de Servicios a largo Plazo y demás actos jurídicos dentro del marco normativo de la entidad responsable, y en caso necesario se considera como prioridad adecuar el marco normativo que permita la contratación de este esquema.

Cabe señalar que en estos rubros el proyecto cumplió estas condiciones básicas para llevarlo a cabo.

Un tema esencial en todo este proceso es que las erogaciones derivadas de los contratos PPS no alteren las finanzas públicas en el largo plazo. El propósito esencial es mantener las finanzas públicas en un plano sostenible y proyectar al gobierno del Estado como el gran promotor de la actividad económica. En este contexto, se tienen los siguientes resultados en el desempeño de las finanzas públicas.

6.1 DESEMPEÑO FINANCIERO, PERSPECTIVA ESTABLE, PRESUPUESTO BALANCEADO Y POLÍTICAS FINANCIERAS PRUDENTES AL 5° AÑO DE GOBIERNO DE LA PRESENTE ADMINISTRACIÓN.

A la fecha, el desempeño financiero de la administración pública del Estado de Oaxaca es reconocido a nivel nacional e internacional por las instituciones calificadoras de valores y el mercado financiero (dispuesto a otorgarle financiamiento en condiciones preferentes), debido a su notable modernización y la adopción de buenas prácticas financieras y del manejo y contratación de deuda pública, así como por los logros que en materia de ingreso y gasto público ha alcanzado en los últimos años, mismos que se presentan a continuación.

Ingreso

En este renglón, los niveles de ingresos del Estado se han incrementado más del 70% en lo que va de la presente administración, al pasar de 24 mil 834 mdp en 2004 a 42 mil 238 mdp en 2009.

Es destacable en esta parte, el esfuerzo de la recaudación local, en donde los ingresos propios han tenido un crecimiento en el período, de más del 86%, superior a las transferencias federales.

Como muestra de ese esfuerzo recaudatorio, en estudio publicado en agosto de 2009 por la empresa consultora Aregional, se dio a conocer que en materia de administración del ISR de los Repecos, Oaxaca fue el segundo Estado a nivel nacional con la tasa más alta de crecimiento en la recaudación de este impuesto, con 46% de crecimiento, cuando la media nacional fue de 19%.

A partir de 2008 Oaxaca es el Estado con mejor desempeño tributario y el sistema de participaciones ha premiado a Oaxaca entre los 3 Estados más favorecidos en la distribución de participaciones y por ende beneficiados los 570 municipios del Estado, en el que Oaxaca entrega un porcentaje mayor de participaciones a lo establecido por la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Gasto

El gasto de capital pasó de 2,637 mdp en 2004 a 8,625 mdp en 2009, un crecimiento de 227% en el período.

El ejercicio del gasto ha impulsado entre otras, las siguientes acciones:

- A través de 70 Unidades Móviles para el Desarrollo, se han proporcionado de manera continua servicios gratuitos de consulta médica general, estudios para la detección de cáncer cérvico uterino, atención odontológica y oftálmica, identidad jurídica, asesoría legal, nutrición infantil y capacitación productiva.
- En materia de vivienda se ejecutaron 516 mil acciones de pisos firmes, lo que ha permitido la reducción de enfermedades gastrointestinales entre la población rural.
- Con la operación de 64 módulos de maquinaria ubicados en diversos municipios del Estado se han atendido más de 11 mil 240 kilómetros de conservación, mantenimiento y reconstrucción de caminos rurales.
- Se ha avanzado en la construcción de la súper carretera al Istmo; se modernizó el tramo Arriaga-La Ventosa, acceso al Puerto de Salina Cruz; libramiento Ejutla de Crespo; corredor Puebla-Oaxaca; Santiago Jamiltepec-Santiago Ixtayutla y otras obras estratégicas como la vía rápida a la costa oaxaqueña.
- Se alfabetizaron a más de 200 mil personas y 50 mil más están en proceso de terminar, con lo que se brinda a la población el acceso a mejores oportunidades de desarrollo personal.

- En educación superior se amplió la oferta de servicios educativos al poner en operación 6 instituciones educativas de nivel universitario; 3 universidades regionales más en: Sierra Juárez, Cañada y Ocotlán de Morelos, Tecnológicos de San Miguel el Grande y Teposcolula; así como la Universidad Tecnológica de los Valles Centrales; de igual forma se encuentran en proceso de construcción la Universidad de la Costa en Pinotepa Nacional y de Chalcatongo de Hidalgo en la Mixteca.
- Se han construido un mil 57 sistemas de agua potable, se han perforado 60 pozos de abastecimiento de agua, 334 sistemas de agua potable y alcantarillado, 23 plantas en 2009 y un total de 102 obras de terminación y construcción de plantas de tratamiento de aguas en el período 2005-2009. Con estas obras el porcentaje de saneamiento de aguas se modificó de 7.6 por ciento a 27.5 por ciento. La media nacional es de 31.1 por ciento.
- En materia de energía alternativa, se han puesto en operación 475 aerogeneradores en la región del Istmo de Tehuantepec.
- Se instaló la primera planta de producción de etanol a base de caña de azúcar en Tuxtepec. Con una producción inicial de 250 mil litros diarios, la meta en el mediano plazo es la producción de 900 mil litros diarios, que requerirá una extensión de cultivo de caña de 18 mil hectáreas y generará un millón 728 mil jornales.
- La infraestructura en salud se ha incrementado y modernizado con la construcción de 75 nuevos hospitales y la puesta en operación del centro de atención a pacientes enfermos de VIH-SIDA. En 2004 existían 1.06 médicos por cada mil habitantes, en 2009 existen 1.63 médicos por cada mil habitantes. Se observa una disminución general del 15 por ciento en mortalidad materna, 60 por ciento en mortalidad por cáncer de mama y 18.6 por ciento en mortalidad por cáncer cérvico uterino.
- En materia de seguro popular se ha incrementado el número de familias afiliadas de 115 mil existentes en 2005 a 514 mil en 2009, con lo que se han otorgado más de un millón 665 mil consultas.
- En el campo, la producción bajo ambiente controlado pasó de 5 hectáreas de invernadero en 2004 a 314 hectáreas en 2009, estando a punto de igualar a las entidades del país con mayor presencia en este ramo; se ha mecanizado el campo y tecnificado el riego, logrando metas alentadoras, además de ser el Estado con mayor volumen en la producción de material vegetativo, dándole

un carácter notablemente sustentable a los proyectos productivos y el medio ambiente.

- En el sector turismo, durante 2009 se tuvo una derrama económica de 7,432 mdp, ocupó el 3er. lugar nacional en visitas a museos y el 6º lugar en visitas a zonas arqueológicas.

6.2 OPINIONES EXTERNAS RESPECTO AL DESEMPEÑO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS DE OAXACA.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio 2007, dio a conocer un estudio¹¹ sobre inversión pública en las entidades federativas, ubicando a Oaxaca dentro de los cinco Estados que mayor esfuerzo han realizado para incrementar los recursos a inversión en infraestructura, política que se ha mantenido en 2008 y 2009.

Por lo que respecta a los programas para atender a la población desempleada, en 2009 el gobierno federal, a través de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, otorgó al gobierno de Oaxaca el primer lugar por el desempeño de sus programas para atender a la población desempleada y subempleada, que ha beneficiado a más de 173 mil personas en los últimos cinco años.¹²

En relación con la opinión de especialistas en evaluación del desempeño de los ingresos fiscales y del ejercicio del gasto, las calificadoras Fitch Ratings, Moody's y Standard & Poor's ratificaron en 2009 la calificación asignada al Estado, y esta última inclusive mejoró la misma, con base en el manejo de niveles moderados de endeudamiento, características favorables en el perfil y estructura de su deuda pública, dinamismo en su recaudación local, perspectiva estable, estructura presupuestal balanceada, política financiera prudente, adecuado control del gasto y posición de liquidez sólida, entre otras fortalezas.

El centro de estudios económicos de BANAMEX elaboró recientemente un estudio sobre indicadores regionales de actividad económica para las 32 entidades del país. En ese trabajo se manifiesta que el PIB estatal en 2009 se contrajo en 29 de las 32 entidades; es decir, únicamente 3 Estados registraron tasas positivas de crecimiento, entre los que se encuentra Oaxaca.¹³

11 SHCP, "Diagnóstico Integral de la Situación Actual de las Haciendas Públicas Estatales y Municipales", mayo de 2007, Capítulo 4, Página, 135.

12 Fuente: www.empleo.gob.mx/pdf/boletines/OAX01TR110.pdf; página 3

13 Véase: www.desdelared.com.mx/2010/notas/0318-pib-2009-ags.html

Dentro de los factores que motivaron este crecimiento en el PIB del Estado, el estudio revela la ampliación de la obra pública, el crecimiento en los salarios reales, la mayor captación de la banca comercial, el incremento de ventas automotrices, estabilidad de las remesas familiares, menor inflación en relación con la del país y la recuperación del empleo formal por arriba de la media nacional.

En suma, el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 y el Modelo Político de Desarrollo Regional con Economía Mixta, son ejes rectores de la actividad económica y la orientación política del Estado de Oaxaca que han permitido concretar proyectos estratégicos como los que en este documento se han reseñado, a la vez que con estas obras se ha impulsado el crecimiento económico y el empleo.

Anexos

ANEXO 1.- OTRAS OBRAS ESTRATÉGICAS EN EL MARCO DEL MODELO POLÍTICO DE DESARROLLO REGIONAL CON ECONOMÍAS MIXTAS

Como en este documento se ha señalado, el Plan Estatal contiene 5 Ejes Estratégicos para detonar el desarrollo regional del Estado de Oaxaca. Asimismo, el Modelo Político de Desarrollo Regional de Economía Mixta dispone de herramientas para materializar en obras públicas las necesidades sociales, como son los proyectos y programas estratégicos que aparecen a continuación:

1.1 Proyectos Estratégicos

- 1.1.1 Infraestructura Carretera
- 1.1.2 Sistema de las Universidades del Estado de Oaxaca (SUNEO)
- 1.1.3 Infraestructura Hospitalaria
- 1.1.4 Viveros Tecnificados
- 1.1.5 Banco de Germoplasma

1.2 Programas Estratégicos

- 1.2.1 Unidades Móviles para el Desarrollo
- 1.2.2 Alfabetización
- 1.2.3 Módulos de Maquinaria
- 1.2.4 Piso Firme

ANEXO 2.- COMUNICADO DE PRENSA DEL H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA RELATIVO A PPS

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA LX LEGISLATURA COMUNICADO DE PRENSA

14 de mayo del 2009

- **La inversión pública en el Estado ha crecido en casi 200 por ciento de 2004 a la fecha y ha posibilitado una derrama creciente de ingresos federales**

Oaxaca destaca a nivel nacional por su eficiencia y administración de calidad en el área de recaudación y gasto, lo cual queda establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) que ubica a la entidad entre los cinco Estados que han destinado mayor gasto de inversión en infraestructura, sólo detrás de Michoacán y Campeche, aseveró el presidente de la Comisión Permanente de Presupuesto, Programación y Cuenta Pública del Congreso local, diputado Rogelio Sánchez Cruz.

Al comentar respecto a la Cuenta Pública de Inversión del Gobierno del Estado correspondiente al ejercicio fiscal 2008, entregada al Congreso del Estado para su análisis y aprobación correspondiente, el legislador destacó que la inversión pública en el Estado ha crecido casi en 200 por ciento de 2004 a la fecha y ha posibilitado una derrama creciente de ingresos federales, los cuales se han incrementado en 186 por ciento en este mismo periodo.

Insistió que es importante aclarar que los Proyectos para Prestación de Servicios a largo plazo (PPS) no constituyen deuda pública y ello se puede constatar en el marco normativo que regula este tipo de financiamiento en el Estado, que ya han adoptado otras 21 entidades de la República y el Gobierno Federal.

El diputado Sánchez Cruz lamentó que la falta de conocimiento de la naturaleza de estos instrumentos financieros, pueden confundir a la población sobre los beneficios del PPS, que permiten al Estado capitalizar un gasto corriente que venía pagando vía arrendamientos y servicios generales de oficinas públicas.

La renta y servicios que estaba pagando el Gobierno del Estado lo venía haciendo por tiempo indefinido sin que esto le pudiera generar algún beneficio al Estado; en cambio, dijo, con el proyecto PPS para la construcción de obras como la Ciudad Administrativa, se siguen pagando estas rentas, con la gran diferencia que al

término del periodo pactado del proyecto, los edificios pasarán a formar parte del patrimonio del Estado.

Adicionalmente al beneficio económico del proyecto PPS, éste ha fortalecido la vocación turística de la ciudad de Oaxaca de Juárez, al descongestionar el Centro Histórico y trasladar las oficinas públicas del Gobierno del Estado a la Ciudad Administrativa de Tlalixtac de Cabrera, reubicando a cuatro mil 253 empleados.

Hoy, de acuerdo con la Cuenta Pública, el patrimonio actual del Gobierno del Estado es de ocho mil 965 millones de pesos, 463 por ciento más de lo que se tenía en 2004.

ANEXO 3.- CALIFICACIÓN DE LA DEUDA DEL ESTADO DE OAXACA POR STANDARD & POOR'S

Fundamento: Estado de Oaxaca, México

Fecha de publicación: May 12, 2010

Contactos analíticos:

Javier Cobos, México (52) 55-5081-4450

javier_cobos@standardandpoors.com

César Marcelo Barceinas, México (52) 55-5081-4439

cesar_barceinas@standardandpoors.com

Calificación del Riesgo Crediticio:

Escala Nacional (CaVal): mxA-/Estable/--

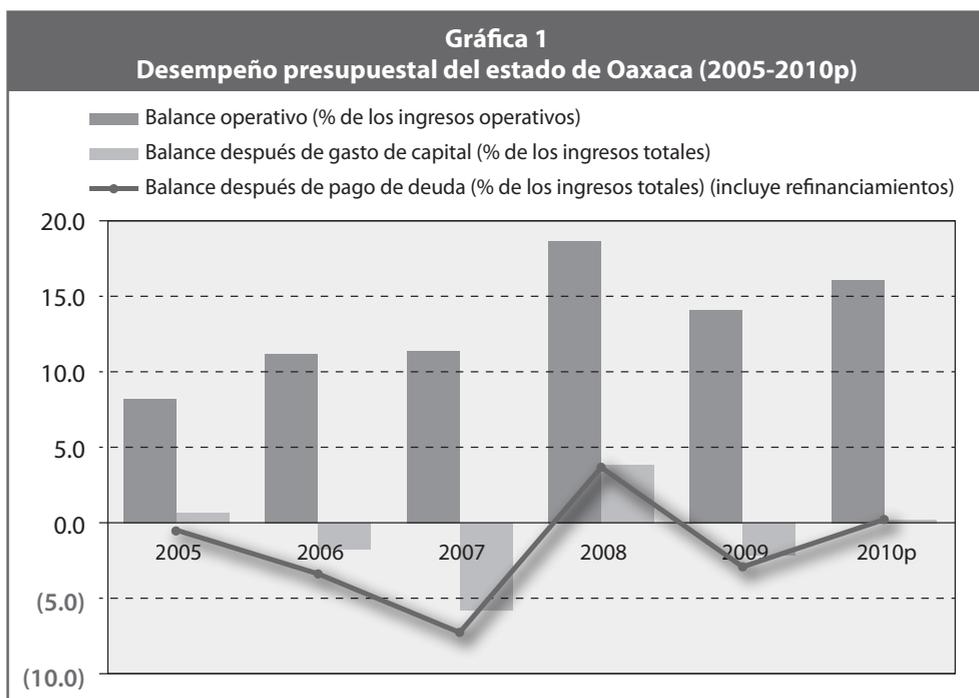
Fundamento

El alza de la calificación del Estado de Oaxaca está respaldada por el fortalecimiento de la administración financiera del Estado que ha resultado en un desempeño presupuestal sólido durante los últimos años, pese a la disminución que tuvieron las participaciones federales durante 2009. La continuidad de buenas prácticas administrativas, también se ha reflejado en el adecuado control del gasto operativo del Estado, lo que ha permitido equilibrar su presupuesto y mantener una sólida posición de liquidez en los últimos años. Además, el Estado ha mostrado una prudente política de deuda que incorpora una mayor certidumbre en relación a la presupuestación y pago de obligaciones financieras. Por otra parte, la calificación sigue limitada por la débil base económica de la entidad que restringe la capacidad para ampliar de su base tributaria, lo que se traduce en una baja flexibilidad financiera. En los siguientes meses, estimamos que el Estado podría mantener un presupuesto equilibrado, el cual se beneficiaría del incremento gradual de los ingresos de origen federal y de la continuidad, que esperamos, en las políticas de control del gasto operativo.

Desempeño Presupuestal

El Estado de Oaxaca ha mantenido un sólido desempeño presupuestal en los últimos años. De hecho, pese a la disminución en el ritmo de captación de recursos de origen federal durante 2009, el Estado logró un balance operativo de 14.2% de sus ingresos operativos, superior al promedio de cierre de los tres años anteriores, de

13.7%. Esta mejora en el desempeño operativo se debe principalmente al efectivo control del gasto operativo que implementó la administración que logró equilibrar la disminución en la tasa de crecimiento de las participaciones federales. Asimismo, el balance después de gasto de inversión ha promediado déficits de alrededor de 1.4% en relación a sus ingresos totales en los últimos tres años, cifra que consideramos baja para su nivel de calificación y que ha sido cubierto con reservas de efectivo. Nuestra expectativa es que el Estado podría mantener balances operativos de alrededor de 14% o MXN5,800 y MXN6,400 millones de sus ingresos operativos al cierre de 2010 y 2011 respectivamente, en un entorno de recuperación económica en México y un crecimiento gradual de los ingresos federales. De manera similar, consideramos que después de gasto de inversión el Estado podría mantener un presupuesto balanceado, lo que podría limitar la contratación de endeudamiento adicional.



Prácticas Administrativas

La administración estatal de Oaxaca (PRI; 2004 – 2010) ha mantenido una prudente política financiera durante los últimos años. Como resultado, el Estado logró equilibrar, a lo largo del año 2009, las diferencias con su presupuesto de ingresos

a través de controles efectivos de gasto. La entidad ha fortalecido también sus prácticas de transparencia al publicar su información financiera, aunque todavía enfrenta áreas de oportunidad en lo que se refiere a la actualización regular de su información. También ha logrado importantes avances para publicar su información fiscal más relevante. En el tema de la transición de la administración estatal, su equipo ha llevado a cabo la documentación de sus principales procesos a fin de promover la continuidad de las prácticas administrativas, lo que consideramos contribuye con la estabilidad que esperamos en su política financiera en los próximos años. Asimismo, la política de deuda ha sido consistente, lo que vemos reflejado en la estabilidad de los saldos de deuda en los últimos años. El Estado continúa trabajando activamente en las reformas a su sistema de pensiones, con el fin de incrementar el periodo de suficiencia del fondo y así mitigar potenciales riesgos de liquidez por pago de pensiones y jubilaciones hacia 2014. Opinamos que el Estado podría darle continuidad a sus buenas prácticas administrativas, además de mantener una prudente política de deuda.

Economía

En opinión de Standard & Poor's, la base económica del Estado de Oaxaca constituye una de las principales limitantes para su calificación crediticia. De hecho, se encuentra entre las tres entidades federativas con el menor Producto Interno Bruto (PIB) per cápita, lo que explica, en parte, la dificultad de la administración estatal para fortalecer sus ingresos propios. Oaxaca, con 3.3% de la población total nacional, genera el 1.5% del PIB del país. Su base económica se concentra, principalmente, en el sector primario, en especial al interior del Estado, mientras que el sector terciario es el segundo en importancia, dentro del cual, el turismo en la capital del Estado encabeza la actividad. La fuerte dispersión demográfica de la población, en 570 municipios que componen al Estado, limita la capacidad del gobierno para la provisión de servicios pese a los fuertes rezagos que existen en materia de salud, educación e infraestructura. Consideramos que la estructura económica de Oaxaca se mantendrá sin cambios importantes en el mediano plazo, no obstante los esfuerzos para fortalecer la infraestructura de comunicaciones, como es la construcción de la autopista Oaxaca- Puerto Escondido – Huatulco cuya conclusión está programada para 2012, o la inversión que realizará Iberdrola, por alrededor de US\$100 millones, para generar energía eléctrica a partir de recursos naturales renovables en el Estado de Oaxaca.

Flexibilidad Financiera

La flexibilidad financiera de Oaxaca es limitada tanto por el lado del ingreso, como por el lado del gasto. Los ingresos propios del Estado representaron un bajo 4.9%

de los ingresos totales al cierre de 2009, cifra que se compara desfavorablemente con el promedio de 8.8% de los Estados que califica Standard & Poor's en México. Lo anterior es debido, principalmente, a la limitada base económica del Estado, que a su vez limita la capacidad de la administración estatal para incrementar la recaudación de ingresos propios de manera importante en el corto y mediano plazo, y de esta manera fortalecer su perfil financiero. Por el lado del gasto, si bien Oaxaca registra un incremento sostenido de gasto de inversión en los últimos años, que al cierre 2009 registra alrededor de 21% de su gasto total, el Estado también tiene una limitada capacidad para retrasar la ejecución de gasto de inversión en caso de que se presente una contingencia financiera. Esto se debe, en gran parte, al rezago que hay en materia de infraestructura en el Estado de Oaxaca, mismo que restringe su capacidad para postergar la ejecución de su gasto en infraestructura en el corto y mediano plazo. Estimamos que la flexibilidad financiera del Estado se mantendrá en los niveles actuales, ante la dificultad de la administración para incrementar substancialmente sus ingresos propios y, a la vez, ajustar de manera importante su gasto de inversión en los próximos dos años.

Deuda Pública

El Estado de Oaxaca ha mantenido una política de deuda prudente en los últimos años. Así, el Estado registra niveles de deuda directa como proporción de sus ingresos discrecionales de 44% y un pago de intereses (incluyendo pago de PPS) que representa alrededor del 4.8% de sus ingresos discrecionales al cierre de 2009. Esto, gracias a que el perfil de endeudamiento con el que cuenta en Estado es de largo plazo, alrededor del 60% de la deuda total (incluyendo la emisión de certificados bursátiles) tiene un perfil de vencimiento a 30 años. Asimismo, el total de su deuda con la banca comercial, de alrededor de MXN1,000 millones está respaldada por cerca del 22% de participaciones federales como fuente de pago y garantía, que se encuentran comprometidas a un fideicomiso de administración y pago. Consideramos que el Estado no recurrirá a endeudamiento substancial durante 2010 derivado de la sólida posición de liquidez que le otorga un adecuado margen de maniobra en caso de moderados incrementos en gasto de inversión durante el año, y anticipamos que los niveles de deuda, al cierre del año, se encontrarán en alrededor del 38% respecto de sus ingresos discrecionales que estimamos para el cierre de año y un servicio de deuda de 6.5% de los mismos. De manera similar, estimamos que el pago de intereses se ubicaría en niveles cercanos al 4.5%, lo cual consideramos adecuado para su nivel de calificación.

La administración estatal se encuentra trabajando en una reforma al sistema de pensiones actual a fin de mitigar las presiones potenciales sobre su gasto operativo ante la necesidad de hacer aportaciones adicionales al término del periodo de

suficiencia. Actualmente, el fondo de pensiones del Estado de Oaxaca cuenta con un período de suficiencia hasta 2014, año en el que el Estado comenzaría a hacer aportaciones adicionales por alrededor de MXN100 millones anuales.

Liquidez y contingencias

En opinión de Standard & Poor's, la posición de liquidez del Estado de Oaxaca es sólida. Al cierre de 2009, las reservas de efectivo ascendieron a niveles de MXN3,000 millones que se comparan de manera favorable con el servicio de su deuda por alrededor de MXN600 millones. Asimismo, las cuentas por pagar del Estado tuvieron una reducción de MXN760 millones a aproximadamente MXN360 millones al cierre de 2009, lo que refleja un mejoramiento en la administración del capital de trabajo. La deuda bancaria del Estado cuenta con mecanismos de pago como lo son fideicomisos de administración y pago que reciben de manera directa los recursos correspondientes a las participaciones que son afectadas como garantía de pago de los créditos. En nuestra opinión, dicho mecanismo mitiga de manera importante posibles presiones de liquidez asociadas al servicio de deuda del Estado. Además, si bien el Estado de Oaxaca no tiene planes para contratar deuda adicional, el congreso del Estado ya aprobó un crédito por MXN500 millones. Durante los próximos 12 meses, esperamos que Oaxaca logrará mantener una sólida posición de liquidez, si el Estado logra generar un balance operativo por alrededor de MXN5,800 millones, que se sumarían a las reservas de efectivo al inicio del año, lo cual se compara de manera favorable con el gasto de inversión que estimamos en alrededor de MXN8,000 millones y amortizaciones por alrededor de MXN200 millones durante 2010.

Perspectiva

La perspectiva estable refleja nuestra expectativa de que el Estado de Oaxaca podrá mantener un balanceado desempeño presupuestal durante 2010 y 2011, con un balance operativo en alrededor de 14% de sus ingresos operativos y con balances después de gasto de inversión equilibrados. Esto también incorpora nuestra expectativa de que el Estado dará continuidad a sus prácticas administrativas y un prudente manejo de deuda. Un cambio en la administración financiera, que impacte en su desempeño presupuestal o su posición de liquidez, podría afectar la calificación a la baja. Por otro lado, la calificación crediticia del Estado podría mejorar ante la continuidad de buenas prácticas administrativas y una prudente política de deuda, sólido desempeño presupuestal y una fuerte posición de liquidez de manera sostenida bajo un clima de estabilidad institucional durante los próximos dos años.

ANEXO 4.- MANEJO DE LOS RECURSOS FEDERALES TRANSFERIDOS

Como se ha señalado en este documento, el principal recurso con que cuenta el Estado de Oaxaca, al igual que las demás entidades federativas, corresponde a las transferencias que reciben por parte del gobierno federal, razón por la cual estimamos conveniente resaltar a continuación las disposiciones legales a que se sujeta el manejo de tales recursos.

I. Disposiciones Presupuestarias

Los artículos 8°, 9°, 10° y 11° del PEF 2009 establecen la normativa específica en materia de: Administración, entrega y manejo de la información, así como del control y fiscalización de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

- ***Administración de los Recursos***

Se establece la posibilidad de realizar ajustes presupuestarios para los recursos que se transfieren a las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en los términos dispuestos en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH).

Los recursos federales vinculados con ingresos excedentes que en los términos de las disposiciones aplicables tengan como destino la realización de programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento de las entidades federativas, se sujetarán a las disposiciones aplicables del Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados, FIES.

Se ratifica la obligación de las entidades federativas y municipios de mantener una cuenta específica por Fondo en la que deberán manejar de manera integral y única los recursos que de cada Fondo reciban por ejercicio fiscal. En esta cuenta se manejarán exclusivamente los recursos del Fondo correspondiente, y sus rendimientos financieros no se podrán incorporar (en dicha cuenta) remanentes de otros ejercicios ni las aportaciones que realicen, en su caso, los beneficiarios de las obras y acciones. Asimismo, según se establece en los artículos en comento se deberá observar lo siguiente:

- Mantener registros específicos de cada Fondo, debidamente actualizados, identificados y controlados, así como la documentación original que justifique y compruebe el gasto;

- No se podrán transferir recursos entre los Fondos, ni hacia cuentas en las que se maneje otro tipo de recursos por las entidades federativas y municipios;
- Se deberá cancelar la documentación comprobatoria del gasto, con la leyenda “Operado”, o como se establezca en las disposiciones locales, y se identificará con el nombre del Fondo o programa respectivo; y
- El registro contable, presupuestario y patrimonial de las operaciones realizadas con los recursos de los Fondos de Aportaciones del Ramo General 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, se deberá realizar conforme a la normativa aplicable.

Respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB), las entidades federativas y la SEP deberán:

- Coordinarse para que los pagos de nómina se realicen solamente a personal que cuente con Registro Federal de Contribuyentes completo, de acuerdo con las disposiciones aplicables;
 - En los casos en que por causa no imputable al personal no se realice el pago, a solicitud del interesado, entregando el alta en el Registro Federal de Contribuyentes, los pagos no realizados le deberán ser reintegrados en un plazo no mayor a 30 días; y
 - Se coordinarán para emitir, sobre las bases de las auditorías practicadas al Fondo, las disposiciones necesarias para evitar el mal uso, el desvío, o la incorrecta aplicación de los recursos del mismo.
- ***Entrega y Manejo de la Información***

Según lo establecido en el Presupuesto de Egresos, las entidades federativas y los municipios mantienen la obligación de informar trimestralmente en los términos establecidos en los artículos 79, 85, 107 y 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y en los artículos 48 y 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, respecto de los resultados alcanzados con la utilización de los recursos transferidos.

En los informes trimestrales se deberá incluir de manera pormenorizada el avance físico y financiero de todas las obras y acciones que se realicen con los recursos de estos Fondos, incluyendo las diferencias que en su caso resulten de los recursos ministrados y ejercidos, así como el resultado de las evaluaciones que se deben

realizar en los términos del artículo 134 constitucional y los mencionados en el párrafo anterior.

En el manejo de la documentación relativa a la comprobación del gasto de cada uno de los Fondos de Aportaciones del Ramo General 33, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal la resguardarán de manera independiente y la deberán presentar a las instancias competentes de control y fiscalización que se las soliciten.

Las entidades federativas deben transparentar los pagos que se realicen en materia de servicios personales en aquellos Fondos de aportaciones federales que tienen ese destino, conforme a la Ley de Coordinación Fiscal.

Respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la SEP deberá:

- Conciliar las cifras de matrícula escolar con las entidades federativas y enviar un reporte definitivo a la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos de la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año;
- Conciliar el número y tipo de plazas de nivel básico y normal con las entidades federativas, determinando aquellas que cuentan con registro en dicha Secretaría y las que sólo lo tienen en las entidades federativas;
- Enviar a la Cámara de Diputados durante el primer semestre del año el listado de nombres, plazas y de entidades federativas en las que identifique doble asignación salarial que no sea compatible geográficamente y reportar sobre la corrección de las irregularidades detectadas durante el tercer trimestre del año; y
- Vigilar el monto de los sueldos con cargo al Fondo, informando a la Cámara de Diputados los casos en que superen los ingresos promedio de un docente en la categoría más alta del tabulador salarial.

Las entidades federativas tendrán que:

- Entregar a la Secretaría de Educación Pública toda la información que se requiera para dar cumplimiento a las fracciones anteriores; e
- Informar trimestralmente a la Cámara de Diputados sobre el número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el periodo de duración de la comisión, y publicar las listas correspondientes en Internet.

- **Control y Fiscalización**

La SHCP facilitará a la Auditoría Superior de la Federación, así como a los órganos de control y fiscalización de las entidades federativas que así lo soliciten, el acceso a la información reportada en el formato único al que se refiere el artículo 85 de la LFPRH, con el propósito de que puedan verificar:

- El cumplimiento en la entrega de la información
- Su calidad
- Su congruencia con la aplicación y los resultados obtenidos con los recursos federales.

La Auditoría Superior de la Federación vigilará que los recursos informados se correspondan con los ministrados en el ejercicio fiscal y los reportados en la cuenta pública correspondiente.

Se establece también en el articulado del PEF 2009, que se mantendrán actualizados los indicadores para resultados de los Fondos de aportaciones federales y de los demás recursos federales transferidos, y que se evaluarán los resultados que se obtengan con los mismos. Se plantea que se dará seguimiento de las metas establecidas en los indicadores y en los resultados de las evaluaciones realizadas; para ello la SHCP y las dependencias coordinadoras de sector de los recursos acordarán con las entidades federativas y, por conducto de éstas con los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las medidas de mejora para el cumplimiento de los objetivos establecidos para los recursos transferidos.

En coadyuvanza con la fiscalización de las cuentas públicas y conforme a lo establecido en las fracciones III y IV del artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, las instancias fiscalizadoras competentes verificarán que los recursos que reciban las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales, por concepto de aportaciones federales, se ejerzan conforme a los calendarios previstos y de acuerdo con las disposiciones aplicables del ámbito federal y local.

Respecto al Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal, la Auditoría Superior de la Federación deberá, dentro del marco de sus atribuciones, realizar una auditoría en el año 2009 sobre los siguientes aspectos:

- La matrícula escolar de los tipos educativos atendidos por dicho Fondo en las entidades federativas para el ciclo escolar 2008-2009, así como del total de los centros de trabajo;
- Las nóminas de pago del personal docente y de apoyo durante el año 2008;
- La confronta de las plazas autorizadas comparadas con las pagadas durante el año 2008, correspondientes a los distintos tipos de educación básica y su lugar de ubicación; y
- Número total, nombres y funciones específicas del personal comisionado, así como el período de duración de la comisión.

La Secretaría de la Función Pública brindará el apoyo que requiera la Auditoría Superior de la Federación. Asimismo, la Secretaría de Educación Pública y las entidades federativas proporcionarán la información y documentación necesarias para la realización de la auditoría, de acuerdo con su ámbito de competencia.

Los resultados de la auditoría se enviarán a la Cámara de Diputados durante un plazo no mayor de nueve meses.

Con el objeto de coadyuvar a mejorar la calidad del gasto y fortalecer el alcance, profundidad, calidad y seguimiento de las revisiones al ejercicio de los recursos correspondientes al Ramo General 33, así como a los recursos federales correspondientes a subsidios y a los convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación que se transfieren a las entidades federativas, municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, se realizará el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado, (PROFIS).

II. Disposiciones Específicas de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

Las entidades federativas enviarán al Ejecutivo Federal, de conformidad con los lineamientos y mediante el sistema de información establecido para tal fin por la SHCP, informes sobre el ejercicio, destino y los resultados obtenidos, respecto de los recursos federales que les sean transferidos. Para los efectos de esta fracción, las entidades federativas y, por conducto de éstas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, remitirán al Ejecutivo Federal la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La SHCP incluirá los reportes señalados en esta fracción, por entidad federativa, en los informes trimestrales; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

III. Disposiciones de la Ley de Coordinación Fiscal

Los Estados y el Distrito Federal enviarán al Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, informes sobre el ejercicio y destino de los recursos de los Fondos de Aportaciones Federales.

Para los efectos de lo anterior, los Estados y el Distrito Federal reportarán tanto la información relativa a la entidad federativa, como aquella de sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales para el caso del Distrito Federal, en los Fondos que correspondan, así como los resultados obtenidos; asimismo, remitirán la información consolidada a más tardar a los 20 días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre del ejercicio fiscal.

La SHCP incluirá los reportes señalados en el párrafo anterior, por entidad federativa, en los informes trimestrales que deben entregarse al Congreso de la Unión en los términos del artículo 107, fracción I, de la LFPRH; asimismo, pondrá dicha información a disposición para consulta en su página electrónica de Internet, la cual deberá actualizar a más tardar en la fecha en que el Ejecutivo Federal entregue los citados informes.

El ejercicio de los recursos federales transferidos deberá sujetarse a la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 110 de la LFPRH. Los resultados del ejercicio de dichos recursos deberán ser evaluados, con base en indicadores, por instancias técnicas independientes de las instituciones que los ejerzan, designadas por las entidades, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran destinados los Fondos de Aportaciones Federales conforme a la LCF. Los resultados de las evaluaciones deberán ser informados en los términos del artículo 48 de la LCF.

IV. Disposiciones Específicas Según el Tipo de Fondo

Para cada tipo de fondo puede haber disposiciones específicas que se establecerán en lineamientos o reglas de operación. A modo de ejemplo se manejan los dos casos siguientes:

- Lineamientos para la Operación del Fondo para el Desarrollo Productivo del Altiplano Semidesértico:

Para la aplicación de los recursos mediante convenios específicos que suscriban las entidades federativas con los municipios u otros organismos o dependencias públicas locales, éstos asumirán el compromiso y la responsabilidad de la aplicación de los recursos del Fondo que se les proporcionen, como ejecutores del gasto, de acuerdo con los convenios que se celebren para tales. Para tal efecto, se atenderá a lo siguiente:

d) Las entidades federativas incluirán en los informes trimestrales y en el informe final correspondiente al del cuarto trimestre, lo relativo a los proyectos convenidos para su ejecución por los municipios u organismos públicos locales.

Para el seguimiento de la ejecución de los proyectos, obras y acciones, las entidades federativas deberán reportar información trimestralmente a la UPCP, en la que se precise el destino, avance en la aplicación y resultados alcanzados con los recursos del Fondo, así como la información programática y financiera, en la que se incluya los rendimientos financieros, a fin de que se integre en los informes trimestrales que se entregan al Congreso de la Unión.

La información de seguimiento y los indicadores de desempeño serán reportados por las entidades federativas mediante el Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado de la SHCP, de conformidad con los Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas.

ANEXO 5.- INFORMACIÓN GENERAL DE LA EJECUCIÓN DE LA OBRA “CIUDAD ADMINISTRATIVA BENEMÉRITO DE LAS AMÉRICAS”

Título de la obra:

- Ciudad Administrativa “Benemérito de las Américas” en Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca.

Esquema de contratación:

Contrato para Prestación de Servicios a Largo Plazo (PPS)

Marco Jurídico

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca;
- Ley para Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal;
- Ley de Presupuesto, Gasto Público y su Contabilidad; y
- Decreto número 147 de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el 03 de septiembre de 2005, por el que se reformó el marco jurídico para llevar a cabo el Contrato para Prestación de Servicios (CPS).
- Decreto número 167 de la Quincuagésima Novena Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca el 29 de octubre de 2005, por el que se autorizó al Titular del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca a:
 - a) Celebrar el Contrato para Prestación de Servicios a Largo Plazo, para la creación de infraestructura, equipamiento, y mantenimiento de la Ciudad Administrativa en Tlalixtac de Cabrera, Oaxaca; así como de los demás instrumentos jurídicos necesarios.

Licitación:

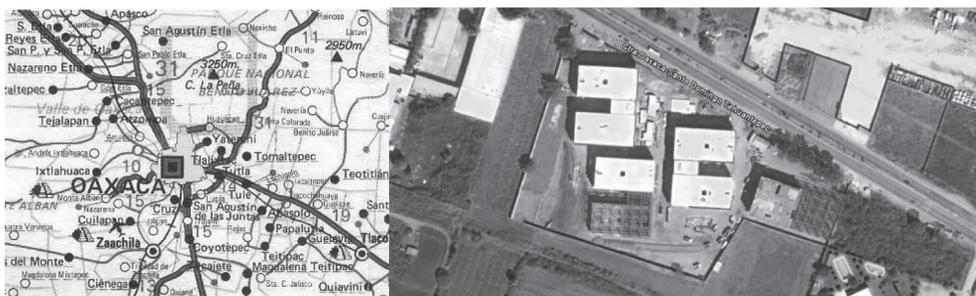
Derivado de la Licitación Pública Estatal No. 49058001 019 05, el Comité de Adquisiciones de Bienes y Servicios del Ejecutivo Estatal, el 17 de noviembre de 2005 emitió el fallo respecto a la adjudicación del Contrato para Prestación de

Servicios a Largo Plazo, resultando ganadora la sociedad denominada “Impulsora de Proyectos de Oaxaca”, S.A. de C. V. (SOE).

Memoria descriptiva:

- Ubicación.

El predio se localiza en el Municipio de Tlaxiactac de Cabrera, en la Carretera Internacional Km. 11.00, tramo Oaxaca-El Tule, perteneciente a la Zona Conurbada de la Ciudad de Oaxaca.

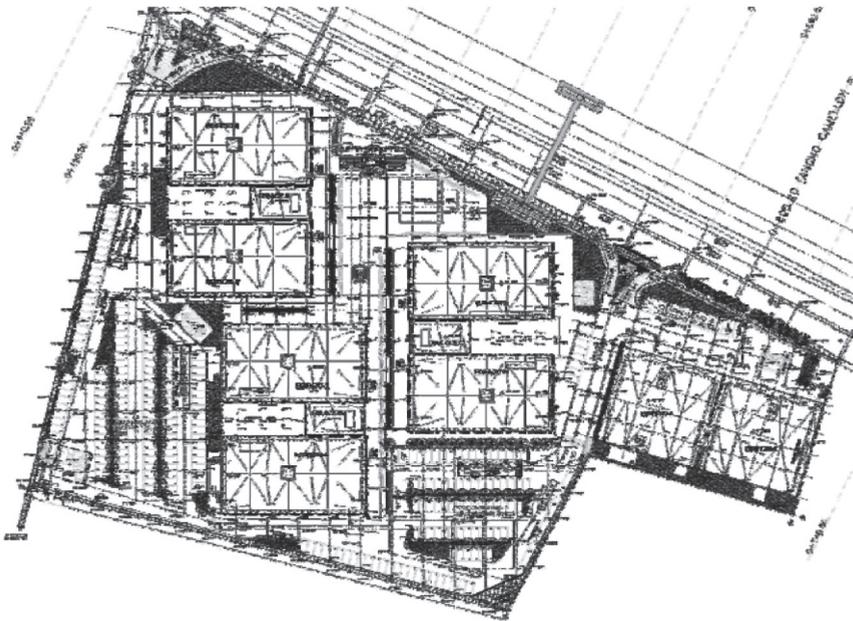


- Superficie construida:

Este proyecto es un desarrollo de equipamiento de infraestructura gubernamental que consta de 8 edificios, cada uno consta de P.B. y 3 niveles, con un área de construcción de 43,532.45 m², estos espacios están diseñados para alojar principalmente las oficinas de operación de dependencias gubernamentales, se suman áreas de servicio tales como cisternas, cuartos eléctricos y casetas de vigilancia, partes importantes en la operación y funcionamiento de la Unidad Administrativa.

- Superficie del terreno.

El proyecto denominado Ciudad Administrativa Tlaxiactac, está construida en un terreno de forma irregular de 30,292.89 m² (3.029 Has), que se adecuó a los trazos urbanos, vialidades y límites de predios, tanto como a la topografía y posibles escurrimientos pluviales.



- Capacidad de usuarios

La organización emerge del gobierno, planteando una ocupación racional de los 8 edificios proyectados en la Unidad Administrativa, que suma una población de ocupación de 4.470 personas, quienes ocupan y trabajan de manera cotidiana el inmueble.

- Usos.

La Ciudad Administrativa es un espacio de equipamiento de infraestructura gubernamental, que aloja oficinas de algunas dependencias y entidades de gobierno del Estado de Oaxaca, el cual cuenta con los servicios de agua potable, alcantarillado, planta de tratamiento de aguas residuales, vialidades internas, alumbrado general, instalaciones de punta en materia de seguridad, servicio de transporte público.

Su objetivo fundamental es ofrecer al público un servicio administrativo eficiente, cómodo y práctico, contribuyendo a la centralización en un inmueble, con equipamiento de infraestructura. Se espera atender a ciudadanos residentes en la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca, al igual que aquellos que provienen del

interior de las regiones del Estado. Ellos acudirán a la Ciudad Administrativa cuando requieran hacer un trámite relacionado con las áreas administrativas ahí ubicadas.



Vista Panorámica Ciudad Administrativa, Tlaxiaco de Cabrera Oaxaca.



Accesos y área exterior Ciudad Administrativa.

- Sistemas constructivos.

Los sistemas constructivos utilizados en este complejo son los siguientes:

CIMENTACIÓN: La cimentación en los 8 edificios fue realizada en concreto armado y reciben la carga de la superestructura metálica y transmiten directamente al terreno a una profundidad de desplante de 1.80 mts., bajo el nivel de firme de piso. Está formada por zapatas corridas y contratrabes en ambos sentidos a una distancia de entre ejes de 7.5 mts, cubriendo una área total a ejes de 45 mts, longitudinalmente y 25 mts. transversalmente. Los materiales usados para la construcción de estos elementos son: plantilla de concreto con un $f'c= 100 \text{ kg/cm}^2$, Zapatas y contratrabes con concreto $f'c= 200 \text{ kg/cm}^2$ y acero de refuerzo con un $f_y= 4200 \text{ kg/cm}^2$. Se emplearon cargas por columna proporcionadas por la empresa que diseñó la estructura metálica, que incluye el peso de la estructura, carga viva máxima, carga viva instantánea para combinación con sismo y sismo dinámico en dos direcciones.



Es importante hacer mención que el diseño y cálculos de la cimentación de los edificios fueron revisados y corroborados por la empresa Colinas de Buen, S.A. de C.V., obteniendo como resultado que la Cimentación es adecuada. Los cálculos basados en el reglamento para las construcciones de concreto estructural A.C.I 318-02, dictaminaron que la cimentación cuenta con los factores de seguridad necesarios para su correcto funcionamiento basado en las normas y lineamientos propios en materia de construcción.



- **ESTRUCTURA DE EDIFICIOS:** Con elementos Metálicos, calculados y diseñados por la empresa Canam Romsa de México (columnas, vigas y contraventeos y elementos de soporte), losas de concreto sostenidas con vigas *joist*. Este sistema es recomendado para zonas de alto índice sísmico, cumpliendo con la normatividad vigente, la seguridad, resistencia y servicio especificado en el Reglamento de Construcciones del Distrito Federal y Normas técnicas complementarias, así como en los reglamentos y normas del Estado.



- **LOSAS DE ENTREPISO:** Las losas en todos los edificios son construidas con concreto armado, con malla electro soldada 6x6 6/6, adicionando refuerzo doble sobre las vigas metálicas y colocando varillas de No. 3 perpendiculares a los joist existentes; de concreto utilizado para la construcción de las losas de todos los edificios es de un $f'c = 250 \text{ kg/cm}^2$, éstas tienen un espesor de 10 cms. Los firmes en las plantas bajas, cambia la resistencia del concreto y la especificación de la malla electro soldada, utilizando así un concreto de $f'c = 150 \text{ kg/cm}^2$, con malla electro soldada 6x6 10/10, teniendo juntas aserradas realizadas después del colado.
- **OTROS:** Con respecto a otras estructuras, se utilizaron materiales comunes como concreto armado en las cisternas. Los cuartos eléctricos y casetas de vigilancia fueron construidos con muros de block hueco, de la región, con acabado aplanado fino y pintura vinílica color arena similar a las de las fachadas de los edificios.



- **PAVIMENTOS Y GUARNICIONES:** Se hizo un mejoramiento del terreno compactado a diferentes espesores; subyacente 20cms, subrasante 30 cms, base 30 cms, concreto hidráulico, coladas de 20 cms de espesor, en módulos de 4.00 x 3.00 mts, con módulo de ruptura MR-42. Las guarniciones se construyeron utilizando concreto hidráulico cuya resistencia a la compresión simple a 28 días con $f'c= 200 \text{ kg/cm}^2$, con forma de pecho de paloma.



- Acabados, mobiliario y equipos.
- **FACHADAS DE EDIFICIOS:** Construidas en Arquipanel de multipanel que son muros prefabricados, con aislamiento térmico compuesto de dos láminas de acero galvanizado, unidas por un núcleo de espuma rígida de poliuretano en color arena en su mayoría, con detalles en los extremos de los edificios en arquipanel rojo; en complemento a las fachadas, en las plantas bajas de los edificios dúplex, éstas se realizaron con elementos de concreto texturizado con tabletas prefabricadas de 2" de espesor, el texturizado es con marmolina del No. 2 color blanco, deslavada, colocada en un bastidor de PTR de 2"x2", fijada con soldadura 60-13.



- **MUROS INTERIORES Y EXTERIORES:** A base de paneles de yeso ligeros, Durock® y fibra para proporcionar aislamiento térmico acústico y climático a una altura de 2.6 mts y en algunos casos hasta 3.20 mts con la finalidad de hacer la cámara plena, a estos muros se les aplicó como acabado final pasta texturizada de la Marca Corev, línea Palladio, en diferentes gamas de colores y pintura vinílica color blanco semimate; los muros de los cubos de elevadores, sitio principal y algunos otros locales como las casetas de vigilancia y bardas perimetrales exteriores se construyeron a base de muros de block de 15 x 20 x 40 cms, de la región.



- **ACABADOS EN LOS PISOS:** Se colocaron pisos de porcelanato, de 60 x 60 cms rectificado de 9 mm de espesor, marca Vitromex, modelo emporio novara, colocado en las áreas de circulación, áreas de servicio y escaleras principales de todos los edificios. Loseta de cerámica 33 x 33 cms color salmón, colocada en núcleos de sanitarios, almacenes, bodegas, archivos y cuartos de aseo de los edificios. Loseta de cerámica 16 x 16 cms, colocado en pasillo de escaleras de emergencia. Piso de alfombra modulada marca SHAW CONTACT 60 x 60 cm, en tres diferentes colores según el edificio.



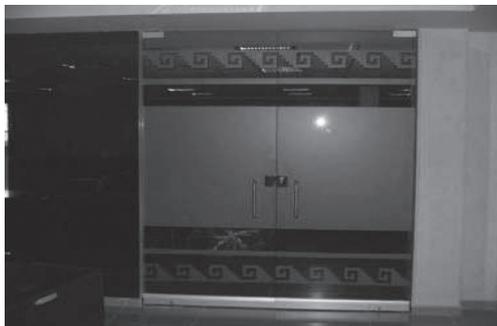
En áreas exteriores se colaron pisos en vialidades y estacionamiento de concreto estampado estilo abanico European Fan, color café tabaco, con delimitaciones en cajones de estacionamiento color blanco, módulo de ruptura MR-42; en áreas de circulación y plazoletas se colaron pisos de concreto estampado tipo Ashlar Rotating color rosa cantera, con $f'c = 200 \text{ kg/cm}^2$, espesor 10 cms. Se realizaron grecas en la plaza principal color café tabaco, dando con esto jerarquía al espacio.



- **PLAFONES:** Lisos de paneles de yeso ligeros resistentes al fuego, terminado final con pintura vinílica color blanco mate, localizados en pasillos y cajillos de remate en privados y perímetro de los edificios; plafón modular 60 x 60 cms, de lana mineral Acustone modelos Sandrif, en privados y salas de juntas, modelo Olympia Micro, Alutone, en el resto de las áreas de trabajo, circulaciones y algunos plafones de escalera.



- **CANCELERÍA:** En fachadas a base de perfiles de aluminio color blanco y negro según localización en fachada con vidrio de 6 mm color verde tintex, Puertas de cristal templado de 9 mm con película de seguridad color blanco lechoso, 60 % de luminosidad, éstas fueron colocadas en privados, cubículos y salas de juntas.



Cancelaría interior, a base de soportes con perfiles herculine, color gris natural y canaleta de sujeción en parte superior del vano, con secciones de vidrio natural de 6 mm de espesor, con película de seguridad, esmerilada color blanco lechoso 60 % de luminosidad.

- **CARPINTERÍA FIJA:** Se colocaron puertas de acceso en sanitarios públicos y privados, siendo puertas tipo MONTE ALBÁN, LÍNEA RECTA con louver, fabricadas en sitio, en color S.M.A., así como cuartos de aseo, también se colocaron muebles bajo lavabos de los sanitarios privados de edificios Dúplex. En los edificios de 7 y 8, en oficinas y auditorio se colocarán lambrines de madera en color, maple de raíz.



- **MOBILIARIO:** Modular, marca Riviera línea 2060, ATHENEA, TORINO, ÁNFORA COLECCIÓN MESAS, el mobiliario para directivos es en madera,

mientras que para el personal de operación, el mobiliario es de acero y mamparas de tela, se establecieron tres colores en las mamparas, según el edificio dúplex.



- Sistemas de instalaciones.

El proyecto involucra una serie de instalaciones hidráulicas-sanitarias, eléctricas, de iluminación y especiales, ya que al tratarse de edificios de oficinas, son necesarias para el correcto funcionamiento y seguridad de la unidad. De manera general el proyecto integra las siguientes características en sus instalaciones:

*** INSTALACIONES HIDRÁULICAS-SANITARIAS:**

Para el abastecimiento del agua potable, este complejo cuenta con un pozo profundo (50 mts de profundidad), el cual abastece a las 4 cisternas existentes, 3 de ellas con una capacidad individual de 180 m³, y la cuarta y más grande de 420 m³., cisterna que almacena el total de agua del sistema contra incendio y riego necesario. Cada una de éstas cuenta con su cuarto de bombas adyacente al tanque de almacenamiento. Dichas Instalaciones se construyeron con materiales tales como cobre, fierro fundido, fierro galvanizado, acero soldable, PVC y tubería unidad portermofusión.



Dentro de estas instalaciones se tienen también tomas Siamesas, localizadas en puntos estratégicos en el exterior de los edificios, Gabinetes con hidrante con manguera y extintor en el interior de éstos, se consideran 2 gabinetes por nivel; Sistema de riego a base de aspersores de plástico automatizados, localizados en todas las áreas jardinadas.



De lo anterior es importante resaltar que se tiene un sistema integral de potabilización y desinfección en cada cisterna, por medio de iones de plata, con sistema anti-incrustaciones por magnetismo, logrando con esto que los usuarios pueden estar seguros del agua que consumen y que, como en otros países, pueda tomarse directamente de la llave sin tratamientos químicos.



* PLANTA DE TRATAMIENTO.

El Gobierno Constitucional del Estado de Oaxaca, en cumplimiento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente y con el fin de destinar para riego de áreas verdes de manera segura las aguas residuales que generará la Ciudad Administrativa en Oaxaca, decidió construir una planta de tratamiento de tipo Secundario con un sistema de pulimento del agua tratada con el fin de obtener un líquido de calidad, dentro de los parámetros que marca la NOM-003-SEMARNAT-1997, en donde se establecen los límites máximos permisibles de contaminantes presentes en el agua tratada para su uso para riego de áreas verdes.

Con lo anterior se diseñó un sistema de tratamiento a nivel secundario (biológico) que garantice un efluente de calidad adecuada para su uso en el riego de las áreas verdes.

Datos de planta de tratamiento en operación:

- DOTACIÓN DE AGUA POTABLE 50 litros/persona-día
- APORTACIÓN DE AGUAS RESIDUALES 41 litros/persona-día
- VOLUMEN DE AGUA POR TRATAR 175 m³/día = 2.0 l/s (gasto medio)
- DESTINO DEL AGUA TRATADA: Riego de áreas verdes
- PROCESO DE LODOS ACTIVADOS Y AERACIÓN EXTENDIDA



* INSTALACIÓN ELÉCTRICA

La acometida se suministra por C.F.E. en forma subterránea y es en 13.2 kv., misma que alimenta una subestación receptora compacta tipo espejo, ubicada en el cuarto eléctrico no. 1, para una capacidad de 6000 KVA. De la subestación receptora se derivan dos circuitos en media tensión (13.2 KVA) y cada uno de ellos alimentará dos subestaciones tipo pedestal de 1500 KVA en anillo. Las subestaciones tipo pedestal de 1500 kva, ubicados en los cuartos eléctricos 1, 2 y 3 tiene a equipos de transferencia automática conectados a plantas de emergencia y a tableros generales de emergencia.



De los tableros generales alimentamos en (440 V) a transformadores tipo seco y de éstos en 220/127V, alimentamos a tableros subgenerales (ubicados en las planta baja de cada edificio) mismos que controlan alumbrado y contactos servicio normal. De los tableros generales alimentamos en (440 V) a transformadores tipo seco y de éstos en 220/127V, alimentamos a "UPS" sistema de energía ininterrumpible (ubicados en plantas bajas de cada edificio) y de este sistema alimentamos a tableros subgenerales para contactos regulados.

El conjunto cuenta con un sistema de pararrayos Saint Elme, se-15, con contador de descargas atmosféricas, para la protección de los edificios y personal que labora en el complejo. Los cuartos eléctricos cuentan con un sistema general de tierras a los cuales se conectan todos los conductores desnudos de equipos y tableros. Con respecto a la iluminación en exteriores el proyecto diseñó un sistema de bajo consumo, de los niveles adecuados.

El sistema de voz y datos cuenta con sistema de tierras independiente al sistema general de tierras físicas.



* SISTEMA DE AIRE ACONDICIONADO.

Con la finalidad de mantener el confort, calidad del aire y el buen funcionamiento de las áreas de las diferentes dependencias de gobierno que se albergan en este complejo, se acondicionaron áreas de las oficinas por medio de *fan and coil*, cada una de ellas está ubicada en áreas de oficinas privadas y de trabajo, las cuales están



controladas por un sensor de temperatura en cuarto (termostato). La inyección del aire será por medio de difusores tipo diamante y el aire de retorno será por medio de paneles de retorno a una cámara plena conectada directamente a los fan and coil.

Para las áreas de sanitarios se tiene un sistema de extracción mecánica, que estará formada por ventiladores centrífugos conectados a una red de ductos y rejillas

*** INSTALACIONES ESPECIALES.**

Se contemplan sistemas especiales para ofrecer una solución integral que garantice el control y la seguridad institucional requerida por el Gobierno del Estado de Oaxaca, integrando sistemas electrónicos de control y seguridad para fortalecer la dirección, coordinación, supervisión y administración de situaciones de riesgo que puedan afectar la vida institucional y a la comunidad laboral y reducir así la manifestación de eventos con medios técnicos y medidas organizativas tendientes a la eliminación total de todo tipo de vulnerabilidad para lograr la seguridad integral.

Los sistemas especiales con los que cuenta la Ciudad Administrativa son:

- Control de accesos: Su finalidad es conocer cuánto personal y visitantes se tienen en el momento por razones de operación y seguridad en caso de siniestro y/o vandalismo.
- Circuito cerrado de televisión: Su finalidad es conocer el comportamiento del personal y los visitantes por razones de seguridad y vandalismo.
- Detección de humos: Su finalidad es alertar a los usuarios de posibles conatos de incendio y poder evacuar oportunamente las instalaciones.
- Alarmas de evacuación: Como resultado de cualquiera de los sistemas de seguridad se disparan las alarmas de evacuación para la seguridad del personal y sus visitantes:
- Extinción de fuego: Dispositivos con hidrantes y extintores con características especiales dependiendo de su posible aplicación.
- Alarmas de intrusión: Dispositivo de protección para evitar vandalismo y monitoreo de las áreas susceptibles.



Datos financieros:

- Costo general de la obra.

El costo de la edificación y equipamiento de la “Ciudad Administrativa” fue de \$486, 463, 259.99 (Cuatrocientos ochenta y seis millones, cuatrocientos sesenta y tres mil, doscientos cincuenta y nueve pesos 99/100 M.N.) monto representado en el último reporte ejecutivo y de cierre del proyecto.

- Porcentajes por partidas generales.

PARTIDA	CONVENIO
ESTRUCTURA METÁLICA Y FACHADA	86,454,403.16
CIMENTACIÓN	41,759,517.29
CIMENTACIÓN DE ESCALERA DE EMERGENCIA	2,580,472.61
CIMENTACIÓN CUBO DE ELEVADORES	1,066,794.02
ESTRUCTURA DE CONCRETO CUBO DE ELEVADORES	810,761.58
PINTURAS E IMPERMEABILIZACIÓN	11,816,252.61
MUROS DIVISORIOS Y PLAFONES	34,441,639.24
PISOS Y AZULEJOS	9,252,197.62
CANCELERÍA DE ALUMINIO Y VIDRIERÍA	21,041,853.23
CARPINTERÍA	2,388,869.61
PISOS Y ENTREPISOS INTEGRALES DE CONCRETO	23,675,926.11
INSTALACIÓN ELÉCTRICA	35,021,451.18
INSTALACIONES HIDROSANITARIAS	17,964,278.79
LIMPIEZA	1,358,884.05
INSTALACIONES ESPECIALES	15,164,895.09
MOBILIARIO	46,292,865.49
EQUIPO DE AIRE ACONDICIONADO	12,268,608.32
PRECOLADOS	3,286,460.52
BARDA PERIMETRAL Y TRINCHERA MONOLÍTICA.	2,402,291.07
MURO DE CONCRETO ARMADO EN FACHADA	4,554,554.61
CISTERNA DE 180 M ³ (3 PIEZAS)	3,287,852.01
CISTERNA DE 420 M ³	1,614,527.55
CARRIL DE DESACELERACIÓN	2,821,798.43
PISOS, BANQUETAS Y GUARNICIONES	5,858,930.14
TERRACERÍAS	4,936,627.65
CANAL DE AGUAS PLUVIALES (CONEXIÓN NUEVO CON EXISTENTE)	221,889.31
DEMOLICIÓN DE TANQUE ELEVADO	43,288.67
LIMPIEZA GENERAL DE OBRA	51,482.85
INSTALACIÓN HIDROSANITARIA ÁREAS EXTERIORES	2,929,111.28
INSTALACIÓN ELÉCTRICA ÁREAS EXTERIORES	30,294,909.34
PLANTA DE TRATAMIENTO	5,044,805.95
EQUIPO DE BOMBEO	2,008,036.74
POZO DE AGUA	224,850.63
HERRERÍA	958,759.10
CASSETAS DE VIGILANCIA Y CUARTOS ELÉCTRICOS (OBRA CIVIL)	1,987,611.90
MOVIMIENTO TERRACERÍAS	3,150,000.00

PARTIDA	CONVENIO
ELEVADORES OTIS	8,910,778.14
IMPACTO AMBIENTAL Y URBANO	166,400.00
T.T.R. ELECTROMECAÁNICA	361,534.78
C.F.E.	357,061.92
EJIDATARIOS DE TLALIXTAC	188,500.00
I.G.C. CONCRETO	243,805.75
BOMBEO EN EDIFICIO 8	365.60
ALBAÑILERÍAS	10,962,539.22
HERRERÍA	8,394,524.80
ASTA BANDERA	737,840.71
ALFOMBRA	10,426,050.31
PUERTAS DE EMERGENCIA	925,264.89
CUBIERTAS EN ACCESOS	2,094,545.34
SUMINISTRO E INSTALACIÓN DE PISO ELEVADO	138,991.00
LÍNEA AÉREA A LÍNEA SUBTERRÁNEA	1,728,710.35
SEÑALIZACIÓN CARRIL DE DESACELERACIÓN	234,789.30
MUROS ACÚSTICOS	115,514.00
STIKERS EN CANCELARÍA INTERIOR	951,086.12
SISTEMA DE POTABILIZACIÓN DE AGUA	487,500.00
Ciudad Administrativa	486,463,259.99•

- Descripción del sistema de financiamiento.

La construcción de la Ciudad Administrativa se llevó a cabo mediante un esquema de financiamiento a la empresa Impulsora de Proyectos de Oaxaca, S.A. de C.V., (SOE) consistente en:

- a) La obtención de un crédito simple otorgado por Banco Mercantil del Norte, S.A. Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero Banorte (En lo sucesivo Banorte), en un importe de \$626'000,000.00 (Seiscientos veintiséis millones de pesos 00/100 M.N.)
- b) El capital de riesgo aportado por los inversionistas del proyecto en una cantidad de \$5'594,327.50 (Cinco millones quinientos noventa y cuatro mil trescientos veintisiete pesos 50/100 M.N.).

Los recursos obtenidos se destinaron a realizar las erogaciones tendientes a la creación de infraestructura en la Unidad Administrativa, en específico a la construcción de los inmuebles y su equipamiento.

Es importante mencionar que el Estado de Oaxaca fue el primer Estado de la República Mexicana que modificó su ordenamiento jurídico para incorporar los proyectos para prestación de servicios a largo plazo (PPS) e implementó el primer PPS local en el país.

Este esquema en particular, fue aprobado por el Congreso del Estado mediante Decreto específico, apegado al Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004 - 2010, con el fin de mejorar los servicios gubernamentales, descongestionar el centro histórico de la ciudad del tráfico burocrático, y destinar el Centro Histórico a actividades artísticas y culturales, fortaleciendo la vocación turística.

- Programa real de flujo financiero.

Las disposiciones de los recursos financieros del Proyecto se realizaron con base en las necesidades del mismo, esto es, el depósito total del crédito y del capital de riesgo no se efectuaron en la cuenta bancaria de la empresa Impulsora de Proyectos de Oaxaca, S.A. de C.V., (SOE), sino que Banorte fue depositando gradualmente los recursos financieros en la cuenta del Fideicomiso de Administración. A continuación se presenta una tabla que contiene en porcentaje el flujo financiero del proyecto en cada uno de los meses del periodo de construcción.

Mes	Porcentaje de Flujo Financiero
Diciembre 2005	11.59%
Marzo 2006	3.44%
Abril 2006	3.06%
Mayo 2006	0.30%
Julio 2006	11.98%
Septiembre 2006	5.38%
Octubre 2006	0.33%
Diciembre 2006	5.17%
Febrero 2007	0.70%
Marzo 2007	3.33%
Abril 2007	1.43%
Mayo 2007	1.92%
Junio 2007	1.55%
Julio 2007	9.99%
Agosto 2007	3.60%
Septiembre 2007	10.55%
Octubre 2007	7.91%
Noviembre 2007	17.76%
Total	100%

- Procesos de validación.

A continuación se presenta una breve descripción de las funciones que realizó cada uno de los participantes en el Proyecto para la validación de los pagos del mismo, lo anterior de acuerdo con lo previsto en la Cláusula Sexta del Contrato de Fideicomiso de Administración y Pago.

Contratistas

Fueron los encargados de la ejecución de las diversas obras del Proyecto.

Supervisor de obra

La empresa que se encargó de la supervisión de obras fue la empresa Especialistas en Coordinación, Supervisión y Control, S.A. de C.V., quien se encargó de supervisar a los contratistas y de efectuar la aprobación de las estimaciones de avance de obra.

Gobierno del Estado de Oaxaca (Secretaría de Obras Públicas)

El personal designado por el Gobierno del Estado de Oaxaca tuvo como función presentar objeciones a las estimaciones de obra aprobadas por el supervisor de obra.

Administrador

El encargado de la administración del proyecto fue el despacho Escobar Latapí Consultores, S.C., quien entre otras funciones tuvo la de validar los desembolsos de la SOE, para lo cual revisó las estimaciones y facturas de los contratistas que le fueron proporcionadas por el supervisor de obra; también se encargó de validar los pagos del supervisor de obra, del fiduciario y de las instituciones con las que la SOE contrató seguros o fianzas para el Proyecto.

Una vez que recibió la totalidad de pagos se encargó de elaborar la solicitud de disposición y los pagarés para que la SOE estuviera en posibilidad de ejercer el crédito de Banorte.

Asimismo, se encargó de dar instrucciones al Fiduciario para que este último efectuara la dispersión de los pagos.

Sociedad de Objeto Específico (SOE)

El representante de la SOE se encargó de firmar la solicitud de disposición y los pagarés proporcionados por el administrador, una vez que este último validó toda la documentación soporte de las operaciones.

Fiduciario

Con base en la información proporcionada por el administrador se encargó de la dispersión de los pagos a los diferentes proveedores de bienes y de servicios del Proyecto.

Banorte

Considerando los datos contenidos en la solicitud de disposición y los pagarés respectivos se encargó de fondear al fiduciario, a fin de que este último efectuara los desembolsos del proyecto.

Empresas participantes:

- Banco y fiduciario.
- Banco: BANORTE
- Fiduciario: BANCO J.P. MORGAN S.A., Institución de Banca Múltiple. - Impulsora de Proyectos de Oaxaca, S.A. DE C.V. (SOE)
- Administrador.
- Escobar Latapí Consultores, S.C.
- Empresas constructoras participantes.

EMPRESA CONSTRUCTORA PARTICIPANTE	EDIFICIO Y/O TRABAJOS REALIZADOS
1. Cat Construcciones Industriales, S.A. de C.V.	Contratista General edificio 1, 6 y Enlace A
2. Realty Mart, S.A. de C.V.	Contratista General Edificio 2
3. Premezclados Industriales ,S.A. de C.V.	Contratista General Edificio 3
4. Constructora Gafa, S.A. de C.V.	Contratista General Edificio 4
5. Red de Servicios a Inmuebles S.A. de C.V.	Contratista General Edificio 5 y Enlaces B y C, Obra exterior
6. Remocentro, S.A. de C.V.	Redes.
7. Arrendadora y Comercializadora de Antequera, S.A. de C.V.	Contratista General edificio 7
8. Estudios y Sistemas de ingeniería y Arquitectura, S.A. de C.V.	Contratista General edificio 8
9. Elevadores Otis	Obra Exterior y carril de Des-aceleración.
10. Garepa Construcciones, S.A. de C.V. (antes T.T.R.	Suministro e Instalación de Elevadores
Electromecánica, S.A. De C.V.)	Gestión y Renta de Transformadores, energía eléctrica en el proceso de construcción.
11. Grupo GOF Concretos y Aceros, S.A. de C.V.	Elementos Precolados Planta Baja Edificios Dúplex
12. Acondaire, S.A. de C.V.	Acondicionamiento de Aire en edificios Dúplex y de gobierno.
13. Ingeniería en Automatización de Accesos, S.A. de C.V.	Instalaciones especiales: cctv, control de accesos, Detección de Humos, Extinción de fuegos Site Core, control de Accesos y Alarmas de Intrusión.
14. Acero Sueco Palme, S.A. de C.V.	Construcción e instalación de Cubiertas de aluminio en las Casetas de Vigilancia.
15. Duga Construcciones, S.A. de C.V.	Señalización Carril de Des-aceleración
16. Ramos Trinidad Martina	Construcción y gestión Pozo de Agua
17. Acustimu ros, S.A. de C.V.	Instalación de Sonomuros
18. Aqua Bio Technologies, S.A. de C.V.	Sistema de Potabilización en pozo y cisternas de agua potable
19. Impel de México, S.A. de C.V.	Diseño e instalación de equipos Planta de Tratamiento.
20. Besco de México, S.A. de C.V.	Suministros y colocación de piso falso.

- Empresas de control de calidad.

EMPRESA RESPONSABLE	TRABAJOS REALIZADOS
1. ICG y Concreto S.A. DE C.V.	Pruebas de muestreo y ensaye en concreto fresco, muestreo y ensaye de cilindros de concreto hidráulico, revenimiento, ensaye a la compresión, determinación del grado de compactación, peso volumétrico en <i>in situ</i> , reportes técnicos.
2. CANAM ROMSA de México, S.A. de C.V.	Pruebas de inspección ultrasónica de soldadura, Verificación de torque en tornillos de la estructura metálica.
3.DRO (Director Responsable de Obra)	Verificación y revisión de pruebas y reportes técnicos de los laboratorios.

- Empresas responsables de diseños estructurales.

EMPRESA RESPONSABLE	TRABAJOS REALIZADOS
1. Colinas de Buen, S.A. de C.V.	Diseño y cálculo estructural de las cimentaciones de los edificios dúplex y de gobierno.
2. CANAM ROMSA de México, S.A. de C.V.	Diseño y cálculo de la estructura metálica de todos los edificios contemplados.
3. Mag. Ingenieros Civiles, S.A. de C.V.	Cálculo y diseño de estructuras complementarias tales como cisternas, circuitos, eléctricos, barda perimetral, canal pluvial, asesoría y revisión de diseño estructural.

- Proveedores más importantes.

- Canam Romsa:** elementos estructurales de acero y arquipanel color rojo y arena
- Cemex:** concreto premezclado
- Construtabla:** Tablaroca®, Durock®, Palladio Corev®.
- Rodi + Raban:** loseta de cerámica y porcelanato

- e) **Terza/Shaw** : alfombra modular
 - f) **Riviera**: mobiliario Modular para Oficinas
 - g) **Besco**: piso falso
 - h) **Acustimuros**: muros acústicos.
 - i) **Otis**: suministro de elevadores
 - j) **Deu Urquijo, S.A. de C.V.**: suministro de equipo eléctrico
 - k) **IASSA**: equipos de instalaciones especiales y puertas de emergencia anti fuego
 - l) **Teléfonos de México**: suministro de equipos de voz y datos.
 - m) **Impel**: equipos y bombas planta de tratamiento.
 - n) **Starco**: suministro de luminarias para exteriores.
 - o) **Duga**: señalización carril de des-aceleración.
 - p) **Gof**: prefabricados de concreto
- Métodos de selección de las empresas participantes.

La contratación del PPS se deriva de una licitación pública para designar una empresa constructora y proveedora de bienes y servicios que deberá prestar el servicio, quien fue la encargada de seleccionar a las empresas participantes; de este modo, tanto constructoras como proveedores y prestadores de servicio fueron sujetos de un análisis en su capacidad financiera y técnica por parte del fiduciario y el comité técnico así como de la gerencia de proyectos, y que son el resultado de cuadros comparativos de precios, calidad y tiempos de entrega, con la vigilancia en todos los procesos de la supervisión y del Gobierno del Estado.

Aspectos técnicos y operativos:

- Funciones de la supervisión.
- a) Supervisar los trabajos de la Obra, (creación de infraestructura y equipamiento de la Ciudad Administrativa), y certificar los avances técnicos y financieros de la misma;
 - b) Entregar un reporte mensual respecto del avance de Obra, y en su caso, identificará las desviaciones respecto del plazo y presupuesto de la Obra;
 - c) Vigilar la correcta ejecución de la Obra;
 - d) Registro diario en la bitácora de los avances y aspectos relevantes durante la Obra;

-
- e) Celebrar juntas de trabajo con los Contratistas, para analizar el estado, avance, problemas y alternativas de solución, consignando en las minutas los acuerdos tomados;
 - f) Vigilar que la Obra cumpla con las condiciones de seguridad, higiene y limpieza de los trabajos;
 - g) Vigilar que los planos se mantengan debidamente actualizados, por conducto de las personas que tengan asignada dicha tarea; y
 - h) Autorizar las Estimaciones de Obra, conforme a lo señalado en el CPS.
- Funciones de la gerencia de proyectos.
- a) Revisar el Proyecto ejecutivo de la Obra, para determinar que éste se puede realizar en el plazo, calidad y costos estimados;
 - b) Participar en las juntas del Comité Técnico del Fideicomiso irrevocable de administración y pago;
 - c) Integrar y mantener al corriente el archivo derivado de la realización de los trabajos, el que contendrá, entre otros:
 - 1. Copia de planos;
 - 2. Matrices de precios unitarios o cédula de avances y pagos programados, según corresponda;
 - 3. Modificaciones a los planos;
 - 4. Registro y control de la bitácora, y las minutas de las juntas de obra;
 - 5. Permisos, licencias y autorizaciones;
 - 6. Contratos, convenios, programas de obra y suministros, números generadores, cantidades de obra realizadas y faltantes de ejecutar y presupuesto;
 - 7. Reportes de laboratorio y resultado de las pruebas; y
 - 8. Manuales y garantía de la maquinaria y equipo;
-

- d) Analizar los problemas técnicos que se susciten y presentar alternativas de solución;
 - e) Analizar detalladamente el programa de ejecución de los trabajos considerando e incorporando, según el caso, los programas de suministros que la dependencia o entidad hayan entregado los Contratistas, referentes a materiales, maquinaria, equipos, instrumentos y accesorios de instalación permanente;
 - f) Autorizar las solicitudes de ajuste de costos, que soliciten los Contratistas, conforme a los Contratos de Obra; y
 - g) Autorizar la ejecución de trabajos extraordinarios, que no estén comprendidos en el presupuesto, programa de ejecución de los trabajos y en el proyecto, que originalmente fueron pactados en los Contratos de Obra.
- Resultados de control de calidad

En relación a las pruebas de laboratorio que se realizaron en el transcurso de la construcción de la Ciudad Administrativa, se observó que los resultados fueron satisfactorios.

A continuación se describen los tipos de pruebas que se realizaron:

- **Pruebas de compresión a los concretos:** Para determinar su resistencia de acuerdo a las especificaciones de proyecto, se realizaron 448 muestreos de concreto, cada muestra consta de 4 cilindros, por lo que se ensayaron 1, 792 cilindros a diferentes edades, muestras del concreto utilizado en la cimentación de los edificios, losas de entrepiso, cimentación de barda de colindancia, cisternas, planta de tratamiento y pisos de concreto, de tal forma que hasta el día hoy no se han presentado irregularidades y se ha cumplido perfectamente con las resistencias del concreto de acuerdo a proyecto. Esto es, la resistencia $F'c$ especificada en los diferentes elementos estructurales, al momento de haber ensayado los primeros cilindros a la edad de 3 días se obtuvieron resistencias entre el 90% y 95 % de lo especificado, los siguientes cilindros ensayados a los 7 días se obtuvieron resistencias entre 100% y 110%, por lo que se obtuvieron resistencias mayores a lo especificado en proyecto.

- **Pruebas de compactación a rellenos:**, Se realizaron 1, 100 pruebas de compactación proctor estándar a rellenos realizados en cimentaciones de edificios, bardas, cisternas, áreas exteriores y carril de desaceleración, teniendo como

resultado los valores solicitados en proyecto. La especificación manejada en proyecto va del 90 al 100 % de compactación proctor estándar, de tal forma que al término de relleno de una capa máxima de 20 cm de espesor compactada, se realiza la cala correspondiente y se da el resultado en 5 minutos para que en caso de que se haya alcanzado la compactación se libera para proseguir con la siguiente capa y realizar el mismo procedimiento hasta alcanzar el nivel de relleno especificado en proyecto.

- **Pruebas de ultrasonido a soldaduras:** De campo, en columnas de edificios. Se realizaron 92 pruebas en total representando el 95% de las soldaduras; estas pruebas las realizó personal de laboratorio propiedad de Canam Romsa, quienes reportaron resultados satisfactorios en este rubro.

Pruebas de soldadura certificadas por el laboratorio de calidad de Canam.

- Resultados de control de calidad.

En relación a las pruebas de laboratorio que se realizaron en el transcurso de la construcción de la Unidad Administrativa, se observó que los resultados fueron satisfactorios.

A continuación se describen los tipos de pruebas que se realizaron:

- **Pruebas de compresión a los concretos:** Para determinar su resistencia de acuerdo a las especificaciones de proyecto, se realizaron 448 muestreos de concreto, cada muestra consta de 4 cilindros por lo que se ensayaron 1, 792 cilindros a diferentes edades, muestras del concreto utilizado en la cimentación de los edificios, losas de entrepiso, cimentación de barda de colindancia, cisternas, planta de tratamiento y pisos de concreto; de tal forma que hasta el día hoy no se han presentado irregularidades y se ha cumplido perfectamente con las resistencias del concreto de acuerdo a proyecto. Esto es, la resistencia $F'c$ especificada en los diferentes elementos estructurales, al momento de haber ensayado los primeros cilindros a la edad de 3 días se obtuvieron resistencias entre el 90% y 95 % de lo especificado, los siguientes cilindros ensayados a los 7 días se obtuvieron resistencias entre 100% y 110%, por lo que se obtuvieron resistencias mayores a lo especificado en proyecto.

- **Pruebas de compactación a rellenos:** Se realizaron 1, 100 pruebas de compactación proctor estándar a rellenos realizados en cimentaciones de edificios, bardas, cisternas, áreas exteriores y carril de desaceleración, teniendo como resultado los valores solicitados en proyecto. La especificación manejada en proyecto

va del 90 al 100 % de compactación proctor estándar, de tal forma que al término de relleno de una capa máxima de 20 cm de espesor compactada, se realiza la cala correspondiente y se da el resultado en 5 minutos para que en caso de que se haya alcanzado la compactación se libera para proseguir con la siguiente capa y realizar el mismo procedimiento hasta alcanzar el nivel de relleno especificado en proyecto.

- **Pruebas de ultrasonido a soldaduras:** De campo, en columnas de edificios. Se realizaron 92 pruebas en total representando el 95% de las soldaduras; estas pruebas las realizó personal de laboratorio propiedad de Canam Romsa, quienes reportaron resultados satisfactorios en este rubro. Pruebas de soldadura certificadas por el laboratorio de calidad de Canam.

- **Pruebas de Torqueo:** En conexiones con tornillos se implantó una revisión exhaustiva de cada una de las conexiones de tal forma que Canam Romsa realizó el reapriete de 1100% de los tornillos, con lo que la Supervisión revisó con torquímetro calibrado y aleatoriamente la presión de las tuercas de acuerdo a especificaciones de 680 lb-pie. El responsable del departamento de calidad de Canam expidió un formato de revisión y el resultado de torqueo en conexiones del edificio debidamente firmado por él y por la Supervisión.

- Relación de las garantías o fianzas.

Conforme a la Cláusula Vigésima Quinta del Contrato de Prestación de Servicios, la empresa encargada del Proyecto estaba obligada a garantizar el cumplimiento del contrato, para lo cual se otorgó una fianza del 10% del monto total de la inversión, para garantizar el cumplimiento y los vicios ocultos que pudieran existir en los trabajos realizados.

Para tal fin se solicitó a cada contratista participante del mismo el otorgamiento de dicha garantía en proporción al volumen de obra ejecutada.

Asimismo, se solicitó una fianza para garantizar el correcto uso del anticipo que se entregó a cada contratista para el inicio de la obra. Por otra parte, durante el período de construcción se solicitó a los contratistas una póliza de seguro mediante el cual se aseguraba al inmueble contra daños (incendio, explosión, impacto de rayo y terremoto), así como la responsabilidad civil ante terceros.

A continuación se describen éstas para su mejor entender:

- **Fianza de anticipo del 100%:** Para Garantizar la correcta inversión, debida amortización de la devolución total o parcial, según proceda del anticipo,

- **Fianza de cumplimiento del 100% del monto del contrato:**, para garantizar el cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones a su cargo derivadas del contrato de obra, para responder del cumplimiento del mismo, hasta la recepción total de los trabajos y satisfacción.

- **Fianza de calidad del 100 % del contrato:** para garantizar la reparación de los Vicios o Defectos Ocultos de los materiales o de la Mano de Obra utilizados para la ejecución o realización de las Obras, pedidos o servicios solicitados. Todas estas fianzas y garantías fueron entregadas al administrador de la SOE.

- Funciones del Comité Técnico.

El Comité Técnico del Fideicomiso fue el responsable de tomar las decisiones de carácter técnico, financiero y administrativo del Proyecto mediante el cual se llevó a cabo la construcción de la Unidad Administrativa.

Dicho Comité Técnico se encuentra integrado de la siguiente forma:

Las decisiones se tomaron en las diversas Sesiones del Comité Técnico, en las cuales se discutían y desahogaban los diversos temas que afectaban al desarrollo del Proyecto.

Entidad Representada:
Banco Mercantil del Norte, S.A.
Impulsora de Proyectos de Oaxaca, S.A. de C.V.
Invitado Permanente:
Gobierno del Estado de Oaxaca (asiste la Subsecretaría de Ingresos y Fiscalización de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca)

Las decisiones se tomaron en las diversas Sesiones del Comité Técnico, en las cuales se discutían y desahogaban los diversos temas que afectaban al desarrollo del Proyecto.

- Funciones del administrador.

A.- Servicios de Contabilidad

- Servicios iniciales:

- Diseñar el catálogo de cuentas del Fideicomiso de Participaciones, para verificar que cumpla con los requerimientos de información que se le soliciten. De ser necesario, hará las recomendaciones correspondientes para su mejoramiento.
- Generar base de datos y capturar el catálogo de cuentas en su software de contabilidad. Servicios periódicos una vez que la etapa de inicio haya concluido.
 - a. Recepción y revisión de la documentación soporte de la contabilidad. Para tal efecto coordinará la recepción de la documentación en el Estado de Oaxaca.
 - b. Codificación y captura de los documentos contables. Esta actividad la realizará en la Ciudad de México, una vez que nos sea proporcionada la documentación soporte para el registro.
 - c. Emisión de reportes contables: Estados financieros básicos; Libro Diario y Mayor; Auxiliares de las cuentas más importantes de la información contable; Balanza de Comprobación; Pólizas de diario, ingresos y egresos o cheques; y Elaboración de cédulas de integración que soporten las diferentes partidas que integren los estados financieros.
 - d. Elaboración de las conciliaciones bancarias y de las cuentas de inversión de la compañía.
 - e. Con base en los estados de cuenta de las deudas que el fiduciario tenga contraídas con instituciones financieras llevará un control de los pagos realizados, en su caso una conciliación de las diferencias que se pudieran llegar a presentar.
 - f. Se encargará de realizar sugerencias tendientes a establecer un sistema de control interno que permita verificar el correcto uso de los recursos financieros en los fines del Fideicomiso de Administración.

B.- Asesoría fiscal

- Estudio del régimen fiscal aplicable al Fiduciario, con el fin de proponer esquemas de operación que permitan cumplir las disposiciones fiscales en forma óptima.
- Establecer alternativas de acción para el Fiduciario, precisando el costo y carga impositiva de cada una de ellas.

-
- Resolución de las consultas que el Fiduciario le efectúe.
 - Asesoría para la realización de los trámites administrativos que se lleven a cabo ante el Servicio de Administración Tributaria y otras autoridades fiscales federales.
 - Efectuar los trámites de devolución de los saldos a favor del impuesto al valor agregado que el Fiduciario obtendrá durante los primeros meses de operación.
 - Asesoría para la interposición de toda clase de inconformidades, recursos, juicios y demás procedimientos en materia fiscal, para lo cual trabajará de manera coordinada con los bufetes de abogados que en su caso se contratarán, para otorgar de esta forma un servicio integral y confiable al Fiduciario.

C.- Otros servicios

- Juntas con funcionarios.- Realizar de manera periódica juntas con el personal del Fiduciario, para presentar los estados financieros y los diferentes reportes financieros que en su caso le solicite con el objeto de determinar y tomar las decisiones oportunas.
- Consultoría telefónica irrestricta.- Con el fin de que pueda prestar los servicios de manera constante, atenderán todas las consultas relativas a dudas e inquietudes que se les presenten durante el transcurso de cada mes.
- Seguimiento de la situación fiscal y contable.- El efectuar las juntas, permite conocer más la situación fiscal del Fiduciario a lo largo de todo el ejercicio, con lo cual se podrán tomar las decisiones pertinentes en el momento oportuno y además, facilitar en su caso, los trabajos de auditoría externa.

D.- Funciones de carácter administrativo

- Verificar que el Fideicomiso de Administración cumpla con sus fines, para lo cual se realizarán las siguientes actividades:
- Recibir e integrar las correspondientes facturas de pago para que valide sus importes, de conformidad con lo establecido en el Fideicomiso de Administración.
- Efectuar el cálculo correspondiente para determinar la actualización de los fondos que deberá contener el Fideicomiso de Participaciones.

- Determinar las cantidades derivadas de los recursos provenientes de la compensación o devolución del Impuesto al Valor Agregado (IVA) para que LA SOE las afecte al Fideicomiso de Administración.
- Aceptar el mandato que LA SOE y el Gobierno del Estado de Oaxaca, le confieren a efecto de informar al fiduciario del Fideicomiso de Participaciones la actualización del fondo de reserva, en los términos establecidos en El Fideicomiso de Participaciones.
- Celebrar por cuenta de LA SOE, los contratos que ésta le solicite.

Conclusiones v resultados:

- Beneficios al gobierno del Estado.

La tendencia de centralizar el equipamiento de infraestructura gubernamental, abre la posibilidad de solucionar de manera gradual la problemática que se vivía de ir de oficina en oficina, ya que la distribución de la población y de sus actividades se difunde en el territorio. Esto último es lo que se logró con el proyecto en operación de la Ciudad Administrativa que promovió el Gobierno del Estado de Oaxaca; contiene también acciones de mitigación que se orientan a incidir de manera efectiva sobre la realidad, para lograr en términos físicos y funcionales una adecuación del espacio que se articule en términos de una complementariedad de la zona conurbada de la ciudad de Oaxaca.

- Servicios que ofrece

Ofrecer un servicio administrativo al público, eficiente, cómodo y práctico, contribuyendo a la descentralización de la Infraestructura Gubernamental.

- Vida útil.

Se prevé una vida útil del conjunto, de 50 años, durante los cuales se realizarán trabajos de mantenimiento periódico de la infraestructura por el concesionario encargado de operar y administrar el conjunto.

- Grado de aceptación en la sociedad.

Encuesta por el propio gobierno de Oaxaca.

- Otros.

Es importante mencionar que la Ciudad Administrativa es un inmueble con áreas y todas aquellas herramientas y elementos de nos permiten la modernidad que se refleja en lo general en hacer las cosas prácticas y funcionales, la tecnología al servicio del hombre, que además al largo plazo es más económica y es un uso en la actualidad en todo el mundo en desarrollos inmobiliarios modernos y actuales.

A continuación se mencionan áreas y elementos que creemos importante describir en esta guía y tener un mejor entendimiento de este proyecto:

* Con respecto a servicios, validez y circulación peatonal, el inmueble cuenta con carril de desaceleración, estacionamiento interno con capacidad para 247 cajones efectivos para el personal operativo, incluyendo los cajones para personas con discapacidades diferentes; tres accesos vehiculares, acceso peatonal principal controlado, plaza cívica y asta bandera, plazoletas de acceso a los edificios, cubículo de enfermería (Edif. 7), núcleos de sanitarios hombres y mujeres por nivel y módulos de sanitarios de servicio para las áreas exteriores.

Las 4 casetas de vigilancia, tanto de acceso principal como vehicular, cuentan con cubiertas de estructura metálica, con recubrimiento de alcopanel (aluminio de 4mm de espesor) color blanco semimate, generando con esta arquitectura propia del inmueble y estética en las áreas de acceso mencionadas.

* En cuanto a la accesibilidad y estancia de las personas con capacidades diferentes, se consideró la normatividad vigente del Estado, además de especificaciones técnicas para la construcción de áreas e instalaciones funcionales, tales como: rampas de acceso en la entrada principal, rampas de acceso en edificios dúplex y de gobierno, cajones de estacionamiento, sanitarios acondicionados con accesorios, esto con la finalidad de que las personas con capacidades diferentes puedan realizar un recorrido integral a todas las áreas y edificios sin ningún contratiempo.

* El proyecto en su totalidad cuenta con 11 elevadores de la Marca Otis, Gen 2 modelo G1392W, con capacidad de 1000 Kg., o 13 pasajeros cada uno, de los cuales existen 2 elevadores por cada edificio dúplex (6 elevadores) localizados en el edificio de enlace correspondiente. En los edificios de gobierno (7 y 8) se tienen 5 elevadores, de los cuales 4 son para servicio del personal operativo (2 por edificio) y uno independiente para uso exclusivo del titular del Ejecutivo del Estado.

* Por último, se menciona que en la Ciudad Administrativa se realizaron estudios de tala de árboles, logrando con esto rescatar gran parte de los árboles existentes en los

límites del terreno en construcción; en complemento a esto se integró flora existente de la región, además el conjunto está dotado de espacios y áreas jardinadas, teniendo como resultado de áreas permeables en el exterior del proyecto.

Derivado de lo anterior, la creación de infraestructura y equipamiento gubernamental, es decir, la obra “Ciudad Administrativa” cumple con los más altos estándares de calidad tanto de materiales como de especificación; los tiempos de ejecución fueron los adecuados según las condiciones que se presentaron; y el costo estuvo dentro de los presupuestos autorizados, por lo cual podemos hablar de un proyecto exitoso y con gran impacto en el Estado de Oaxaca.