

# **Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)**





# **Ciudad Gobierno: La Experiencia del Estado de Zacatecas en los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)**



2009

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, octubre de 2009

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

<b>Presentación</b> .....	III
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Introducción y Antecedentes Generales</b> .....	9
1.1 La Crisis Económica y Financiera Internacional.....	9
1.2 La Cumbre de Líderes del Grupo de los 20 (G-20).....	11
1.3 Efectos de la Crisis Internacional en la Economía Mexicana.....	12
1.3.1 Inserción del Proyecto Ciudad Gobierno en el Contexto de la Crisis Financiera Nacional e Internacional .....	12
1.4 Programas del gobierno federal para enfrentar la recesión .....	14
1.4.1 Programa de Impulso al Crecimiento y al Empleo .....	14
1.4.2 Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo .....	16
1.5 Efectos en las Entidades Federativas del Entorno Económico Nacional e Internacional .....	17
1.5.1 En el Año 2009 se Prevé un Decrecimiento de la Economía Nacional .....	17
1.5.2 Desaceleración de las Remesas Familiares.....	19
1.6. El Papel de los Gobiernos de las Entidades Federativas en el Entorno de la Crisis Nacional e Internacional .....	20
1.6.1 Acciones del Gobierno del Estado de Zacatecas para Enfrentar la Crisis Económica .....	21
1.6.2. Impacto Programático del Proyecto de Ciudad Gobierno en el Plan Estatal de Desarrollo 2005 - 2010 .....	24
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Antecedentes Generales de las Asociaciones Público Privadas (APP) y los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)</b> .....	27
2.1 Modalidades de Operación.....	31
2.1.1 Concesión-Explotación-Mantenimiento .....	31
2.1.2 Concesión-Construcción-Explotación-Mantenimiento .....	31
2.1.3 Diseño-Construcción-Arrendamiento .....	31
2.1.4 Diseño-Construcción-Mantenimiento-Financiamiento-Adquisición.....	32
2.1.5. Mantenimiento .....	33
2.1.6 Equipamiento-Mantenimiento .....	33
2.2. Beneficios de las Asociaciones Público Privadas.....	33
2.3. Precauciones al Utilizar las Asociaciones Público Privadas.....	35
2.4. Conclusiones .....	35

---

---

### **Capítulo 3**

<b>Experiencias a Nivel Nacional y Subnacional de las Diversas Formas de Colaboración Público Privada .....</b>	<b>37</b>
3.1 Tipos de Asociaciones Público Privadas .....	38
3.1.1 Proyectos de Inversión Financiada con Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS).....	40
3.2 Experiencias en las Entidades Federativas en Materia de Proyectos de Prestación de Servicios .....	42
3.2.1 La Experiencia del Estado de Oaxaca en Materia de Reformas Legales para PPS .....	43
3.2.2 La Experiencia del Estado de Durango en Materia de Reformas Legales para PPS .....	47
3.2.3 El Caso del Estado de México .....	49
3.2.4 Las Reformas Legales en el Estado de Nayarit.....	54
3.3 Conclusiones .....	55

### **Capítulo 4**

<b>Descripción General y Marco Jurídico que Sustenta a la Obra Ciudad Gobierno .....</b>	<b>57</b>
4.1 Antecedentes y Descripción de la Obra Ciudad Gobierno .....	58
4.1.1 Ciudad Argentum .....	58
4.1.2 Ciudad Gobierno.....	59
4.2. Marco Jurídico que Sustenta a Ciudad Gobierno .....	63
4.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas .....	63
4.2.2 Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas.....	64
4.2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas .....	65
4.2.4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas. ....	67
4.2.5. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas .....	69
4.2.6. Procedimiento de Licitación y Adjudicación del Contrato de Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo .....	70
4.3. Conclusiones .....	75

---

---

## Capítulo 5

### Aspectos Relevantes del Modelo de Prestación de Servicios

a Largo Plazo “Ciudad Gobierno” .....	77
5.1. Antecedentes.....	77
5.2. Objeto del Contrato .....	79
5.3. Vigencia del Contrato .....	79
5.4. Servicios de Operación y Mantenimiento.....	81
5.5. Calidades.....	82
5.6. Comité de Coordinación.....	82
5.7. Esquema Financiero.....	82
5.8. Precio Base de las Contraprestaciones y Forma de Actualización .....	83
5.9. Factor de Indexación .....	84
5.10. Cálculo del Pago Anual por Servicios.....	85
5.11. Cálculo del Pago Periódico .....	85
5.12. Forma alterna de pago .....	86
5.13. Terminación .....	87
5.14. Conclusiones .....	88

## Capítulo 6

### Opinión Técnica sobre los Efectos del Proyecto Ciudad Gobierno en las Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas .....

6.1 Relación del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 con el Proyecto Ciudad Gobierno.....	93
6.1.1. Principales Estrategias .....	94
6.2. Resultado del Análisis del Costo y Beneficio del Proyecto de Prestación de Servicios.....	96
6.2.1. Lineamientos de la SHCP para la Elaboración del Análisis del Costo y Beneficio .....	96
6.2.2 Cálculo del Valor Presente Neto de un PPS.....	97
6.2.3. Beneficios Adicionales del PPS. ....	101
6.3 Estimación de los Efectos del Pago Anual del Proyecto la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas.....	103
6.3.1. Aplicación de la Metodología de BANOBRAS para Determinar el Límite de Endeudamiento Total.....	104
6.3.2 Cálculo del Límite para Contraer Obligaciones Totales (LOT).....	107
6.4. La Fortaleza de las Finanzas Públicas y Expectativas de Crecimiento .....	111
6.4.1. Potencial Económico de la Entidad .....	111
6.4.2. Desarrollo Administrativo .....	114
6.4.3 Calificación de la Calidad Crediticia del Estado de Zacatecas .....	115
6.5 Conclusiones .....	117

---

---

## Capítulo 7

<b>Consideraciones Finales</b> .....	119
--------------------------------------	-----

### ANEXOS

ANEXO 1.- Servicios de Operación y Mantenimiento.....	123
ANEXO 2.- Lineamientos para la Elaboración del Análisis Costo y Beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios .....	130
ANEXO 3.- Calificación del Estado de Zacatecas .....	141
ANEXO 4.- Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Saldos Totales de la Deuda Pública al 31 de Diciembre (2000-2008).....	145
ANEXO 5.- Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Plazo Promedio Ponderado de Vencimientos por Entidad Federativa .....	146
ANEXO 6.- Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Costo Promedio Ponderado por Entidad Federativa .....	147
ANEXO 7.- Ingresos Totales del Estado de Zacatecas para los Ejercicios Fiscales 2007, 2008 y 2009 .....	148
ANEXO 8.- Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus Municipios (Artículo 39). .....	151
ANEXO 9.- Comparativo de las Entidades Federativas, Crecimiento del PIB 2008.....	152
ANEXO 10.- Calificaciones de la deuda de los Estados.....	153
ANEXO 11.- Convenio Modificadorio No. 001/2008, que Deriva del Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07 .....	154

---

---

**Amalia D. García Medina**  
Gobernadora del Estado de Zacatecas

## **Tiempo de reto, momento para innovar**

Los tiempos actuales son tiempos de retos para todos los ciudadanos y ciudadanas del mundo, puesto que la historia de la humanidad nos va marcando ciclos en los que es necesario enfrentarlos, no solo con determinación sino con creatividad.

Nuestro país vive una de estas etapas cíclicas en las que pone a prueba a gobiernos y a ciudadanos, cada uno en su ámbito de responsabilidad y participación, para transformar su realidad.

Los fenómenos sociales, políticos y económicos que hoy enfrenta el país requieren de una nueva forma de acometerlos, con nuevos instrumentos que permitan la participación activa de la sociedad.

En la actualidad la situación económica que vive México pone en riesgo la viabilidad de muchos proyectos de desarrollo en infraestructura y de inversión productiva, por lo cual es necesario voltear hacia otros instrumentos que den factibilidad al trabajo que se realiza en las entidades federativas.

Derivado de la difícil situación económica y financiera es necesario que los gobiernos estatales hagan acopio de instrumentos financieros que generen empleos y fortalezcan la economía doméstica, puesto que es impostergable fortalecer la unión de esfuerzos y sobre todo la creatividad entre los gobiernos y la sociedad, ya que cada día es más complicado generar proyectos con una sola modalidad de financiamiento.



La disminución en la captación fiscal que se ha dado en los últimos años, evidencia una tendencia sólida en la progresiva disminución de los recursos tributarios derivados de transferencias federales hacia los estados, y por tanto, una caída pronunciada en los ingresos de las entidades. Además, hay que tomar en cuenta que los gobiernos estatales y municipales no han incrementado sus ingresos propios a causa de la desaceleración económica que registra el país y que tiende a profundizarse.

En este marco realista el gobierno del Estado de Zacatecas ha implementado un proyecto de colaboración publico-privada a través de la contratación de la prestación de servicios a largo plazo, que consiste en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias, para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública a través del Proyecto denominado "Ciudad Gobierno".

Apegados a la normatividad que establece la ley procedente, la administración a mi cargo desde el inicio de mi gestión, el estudio y análisis financiero correspondiente, que en 2007 impulsó la publicación de una convocatoria para invitar a las diferentes empresas privadas, a participar en esta modalidad para financiar un proyecto de impacto social, que pretende proporcionar mejor atención a los ciudadanos, mediante el acondicionamiento de espacios que optimicen la generación de servicios públicos de calidad.

Cabe mencionar que esta modalidad financiera permitirá al gobierno a mi cargo, evitar un endeudamiento que inhibiría la inversión en otro tipo de proyectos de infraestructura que son necesarios en la continuidad del desarrollo integral de la entidad.

Esta etapa constituye una experiencia innovadora que en esta oportunidad deseamos compartir con quienes, como ustedes, creen que es el momento de buscar alternativas que impulsen el desarrollo armónico de la sociedad.

---

# Presentación

En medio de la difícil situación económica y financiera que México y el mundo están viviendo, las entidades federativas mexicanas han instrumentado programas que tienen como objetivo moderar los efectos de la crisis en todos los sectores sociales y económicos, principalmente en los grupos más vulnerables.

Así, la inmensa mayoría de los gobiernos estatales y el Distrito Federal han emprendido programas anticrisis en los cuales destaca de una manera muy prominente el gasto en infraestructura pública, a fin de detonar el crecimiento y el empleo, lo mismo que acciones en gasto social con el propósito de mitigar los efectos de la crisis en las capas sociales de escasos recursos.

Consecuencia de la recesión de los Estados Unidos de América y de las principales economías del mundo, el entorno que estamos viviendo actualmente se caracteriza por menor crecimiento económico, hasta llegar incluso a los niveles negativos del Producto Interno Bruto que estamos presenciando.

Es evidente que si la actividad económica se deprime, también lo hacen los ingresos públicos. Uno de los primeros efectos de la crisis es la baja en la recaudación tributaria en los tres ámbitos de gobierno. A lo anterior se agrega una pronunciada caída de los precios del petróleo de exportación que, con altibajos, se ha venido manifestando a partir del mes de agosto de 2008, así como una notoria disminución de las remesas familiares que nuestros connacionales envían desde los Estados Unidos de América.

El panorama nacional e internacional nos indica que es necesario construir más obras públicas para reactivar la economía, el empleo y el mercado interno, pero se dispone de menos recursos económicos. Sabemos que es necesario invertir más, pero la tendencia de los ingresos propios y los federales transferidos es a la baja.

Por tales razones, hoy más que nunca se requiere el concurso de todos los sectores económicos y sociales para impulsar la reactivación económica. Especialmente, es

indispensable el concurso del sector privado en el desarrollo de la infraestructura y servicios públicos. Es natural que la inversión privada se dará solo en la medida en que se garantice razonablemente el retorno de la inversión; no menos importante es preservar la capacidad de pago y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Es así que una de las alternativas que han surgido con mayor énfasis en los últimos años, tiene que ver con la figuras de financiamiento que se han agrupado bajo la denominación genérica de asociaciones público-privadas, dentro de las cuales, los proyectos de prestación de servicios han sido una modalidad cada vez más recurrente en el sector público para solventar el financiamiento de proyectos de interés general.

En este contexto, el gobierno del estado de Zacatecas realizó la contratación de la prestación de servicios a largo plazo consistente en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones, a través del proyecto denominado “Ciudad Gobierno”, el cual conlleva una importante derrama de recursos económicos en la capital del estado y en la región centro del país.

El propósito de este documento integrado por el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC) es dar a conocer a la sociedad zacatecana, así como a los funcionarios hacendarios de las entidades federativas, los estudiosos de la materia y al público en general, este mecanismo a través del cual se impulsa la creación de infraestructura y la prestación de los servicios públicos con la participación de inversionistas privados.

La documentación de esta experiencia fue elaborada por el Mtro. César Bojórquez León, con la participación del Mtro. Ricardo Hernández Salcedo y contó con la supervisión del Lic. Carlos García Lepe y del Mtro. Ramón Castañeda Ortega.

**Javier Pérez Torres**  
**Director General**

---

# Capítulo 1

## Introducción y Antecedentes Generales

Para situar la importancia de la obra “Ciudad Gobierno” en el plano de la economía real<sup>1</sup>, es necesario exponer el difícil panorama al que hoy se enfrentan las autoridades de los tres ámbitos de gobierno.

Para tales efectos, en diversos pasajes de este documento se invocará el panorama internacional, principalmente por dos razones: primera, porque el tema que hoy nos ocupa, las Asociaciones Público Privadas (APP) y los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), tuvieron su origen en países de Europa occidental, particularmente en el Reino Unido; en segundo lugar, porque hoy en día en el campo internacional se vive una etapa de turbulencia financiera que ejerce una fuerte influencia en los diversos mercados bancarios, bursátiles y monetarios de México.

### 1.1 LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA INTERNACIONAL

Es conveniente resaltar que actualmente vivimos inmersos en la crisis económica y financiera internacional más grave de los últimos ochenta años, desde la gran depresión de 1929. En general, los economistas y estudiosos de este fenómeno coinciden en que la actual crisis financiera internacional tuvo su origen principalmente en los Estados Unidos, pero con alguna responsabilidad compartida de los principales bloques económicos del mundo. Al respecto, vale afirmar que:

---

1 *Para los efectos de este trabajo entendemos por “economía real o productiva” al conjunto de procesos y actividades que producen bienes u ofrecen servicios, los cuales benefician de manera directa a la gente. Por el contrario, la economía financiera está basada en la creación de activos o indicadores de forma ficticia y virtual, sin corresponderse con una creación real de riqueza para el país y sus habitantes.*

---

- En Estados Unidos, Europa y Asia se presentó un comportamiento poco prudente de banqueros, fondos de inversión y demás agentes financieros, quienes crearon “novedosas” figuras financieras, como por ejemplo los llamados productos derivados, la bursatilización de activos y el seguro sobre créditos.
- En muchos países desarrollados se otorgó mayor importancia a la economía financiera que a la economía real, con la complacencia de las autoridades reguladoras, agencias calificadoras de valores y los despachos de auditoría externa.
- En general, especulación desenfrenada, comportamiento ajeno a la ética y a las sanas prácticas del mercado tanto de los agentes financieros como de los propios inversionistas.

En México, como se verá posteriormente en este documento, la turbulencia financiera manifiesta algunas características particulares por cuyas razones deben existir respuestas apropiadas para el país y las entidades federativas.

Ante el deterioro de los indicadores económicos y financieros de las principales economías del mundo, los gobiernos de todos los países despliegan un gran esfuerzo para frenar la depresión económica y posteriormente sentar las bases para un desarrollo más sano de los mercados financieros y la consolidación de la economía y del empleo.

Sin embargo, la principal preocupación es que los fenómenos financieros ya han contaminado la economía real. Lo anterior significa que el deterioro ha sido por etapas: primero se manifestó la crisis bancaria internacional; después la contracción del crédito y el consumo; y finalmente se desplomó la producción y el empleo, es decir, la disminución del Producto Interno Bruto y el incremento de los índices de desocupación que hoy estamos observando.

Por tales razones, el panorama internacional después de que se desató la crisis se ha caracterizado por:

•	Contracción de la actividad económica no vista en varias décadas.
•	Crisis económica de naturaleza global, la cual no tiene precedente histórico.
•	Quiebra de importantes bancos de inversión en EEUU <sup>2</sup>
•	Pérdida generalizada de confianza en Mercados financieros
•	Deterioro de las expectativas para la actividad económica

## 1.2 LA CUMBRE DE LÍDERES DEL GRUPO DE LOS 20 (G-20)

El dos de abril de 2009 se llevó a cabo en Londres, Inglaterra, la Cumbre de Líderes del Grupo de los 20 (G-20). En esa Cumbre se definió un plan anticrisis que destinará un billón de dólares a la economía mundial, regula los paraísos fiscales y los salarios de los banqueros, en lo que el primer ministro británico Gordon Brown definió como el “fin del Consenso de Washington”<sup>3</sup>. Según los expertos, es la reforma más profunda del sistema financiero desde 1945, cuando fueron creados el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial.

Según el texto emitido al final de la Cumbre<sup>4</sup>, los principales acuerdos que se tomaron son los siguientes:

✓	Se acordó que la elección de los directivos de los organismos financieros internacionales se haga mediante un proceso abierto, transparente y basado en méritos.
✓	El FMI recibirá un aumento de 750 mil millones de dólares en los recursos asignados para enfrentar la crisis, lo que triplica sus fondos disponibles.
✓	Habrán además 250 mil millones de dólares para financiar el comercio internacional. Estos se destinarán a países como Brasil, China, México e India, e incluso a Estados Unidos.
✓	Construir un nuevo andamiaje financiero, lo que implica regular los salarios de los banqueros, las agencias calificadoras de riesgo y los paraísos fiscales.

2 El 15 septiembre de 2008, Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión del mundo, se declara en quiebra. Los expertos coinciden en que este hecho fue crucial para que los diversos mercados entraran en pánico y con ello se detonó la crisis financiera global.

3 En alusión a las tesis neoliberales que dominaron la economía mundial desde mediados de los años 80 del siglo pasado y que fueron impuestas a través de los organismos financieros internacionales. Esta doctrina anglo-estadounidense asocia el desarrollo económico con la libertad y la autonomía plena de las empresas.

4 Periódico la Jornada, UNAM, 03 abril de 2009.

✓	La determinación de los sueldos de los altos ejecutivos bancarios deberá ceñirse a códigos de buenas prácticas
✓	Se obligará a los fondos de alto riesgo, conocidos como <i>hedge funds</i> , a cuya forma de operación se atribuye parte de la responsabilidad de la actual crisis, a registrarse e informar de sus operaciones a los reguladores de cada país
✓	Al final de la cumbre, los líderes mundiales reconocieron que fallas en la regulación fueron las causas fundamentales de la actual turbulencia, pero confiaron en que las medidas adoptadas hagan frente al problema y eviten que se repita una crisis como la actual.

### 1.3 EFECTOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL EN LA ECONOMÍA MEXICANA

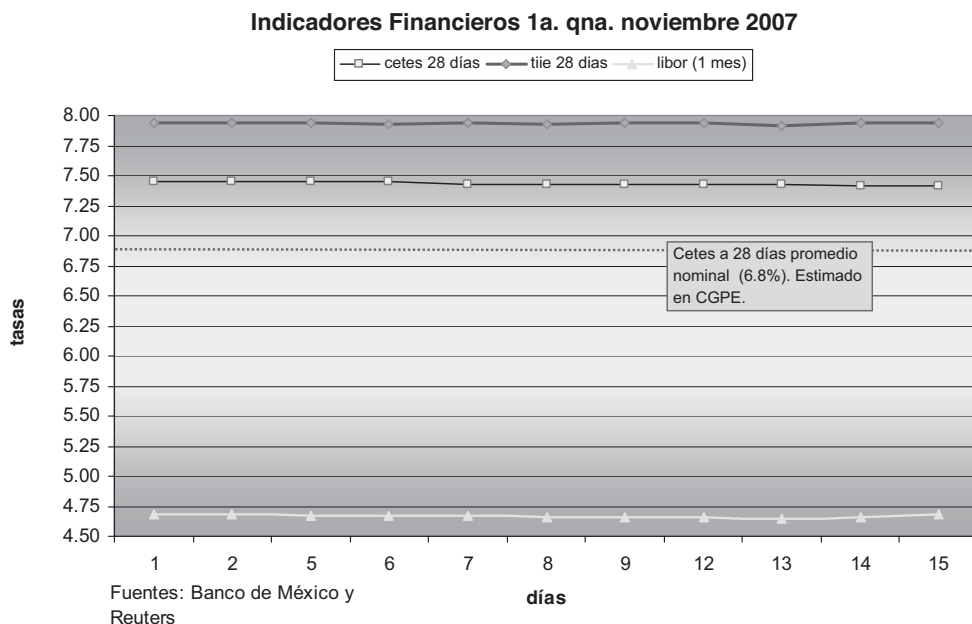
México, al igual que la mayoría de los países del mundo, no ha resultado ajeno a la problemática financiera internacional. Se reconoce que en nuestro país tendrá importantes efectos sobre la economía y el empleo. En consecuencia, el gobierno federal ha instrumentado programas y diversas acciones para afrontar la situación económica y social. Esta misma inquietud se ha manifestado en las autoridades de los gobiernos locales y entre ellas las del estado de Zacatecas, quienes se han pronunciado por emprender políticas públicas que tienden en un principio a detener la crisis y en segundo término sentar las bases para el desarrollo sostenido.

#### 1.3.1 Inserción del Proyecto Ciudad Gobierno en el Contexto de la Crisis Financiera Nacional e Internacional

Antes de exponer los programas del gobierno federal y de las entidades federativas para sortear los efectos de la crisis, realizaremos unas precisiones que son muy relevantes a fin de ubicar la importancia de la obra Ciudad Gobierno en el proceso que ha seguido la crisis nacional e internacional.

Las condiciones económicas y financieras de los años 2007, 2008 y 2009 se han modificado paulatinamente. En noviembre de 2007 se empezaban a sentir las restricciones crediticias y en las condiciones de los financiamientos (como es el plazo, por ejemplo). A través del año 2008 las condiciones se empezaron a observar difíciles para el mercado financiero nacional, sobre todo después del 15 septiembre de 2008, fecha en que Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión del mundo, se declara en quiebra. En los primeros meses de 2009 las tasas líderes de interés se han reducido y se está reactivando el crédito a los estados y municipios con plazos largos de amortización.

En la gráfica que aparece a continuación se observa el nivel de las tasas líderes de interés en noviembre de 2007.



A fines de mayo de 2009, la situación de las tasas líderes era la siguiente:

Concepto	Valor
Cetes 28 Días (ponderada)	5.18
TIIE 28 días	5.5116
Fuente: El Financiero, 25 de mayo 2009	

Si bien es cierto que ante la crisis actual el sistema financiero requiere de más liquidez en el mercado de dinero, y de tasas de interés más bajas, esto no garantiza que los mayores recursos se canalicen al crédito ni a un incremento en la inversión. De hecho, desde fines de 2007 hasta nuestros días, el crédito otorgado por las instituciones bancarias ha sido más escaso, caro y selectivo, lo que dificulta la inversión.

Por otra parte, comparando la época actual con la fecha en que se firmó el contrato de prestación de servicios a largo plazo, vale afirmar que en los últimos meses (de finales de 2008 y principios de 2009) es todavía más relevante el papel de las obras



de Ciudad Gobierno en la economía de la región. Actualmente<sup>5</sup>, por la magnitud que ha tomado la crisis, es de extraordinaria importancia la creación de infraestructura a fin de detonar el empleo y el mercado interno y, en consecuencia, promover el crecimiento del Producto Interno Bruto del estado de Zacatecas, como de hecho ha venido sucediendo, como se expondrá posteriormente en este trabajo.

En este tenor, el desarrollo inmobiliario Ciudad Gobierno es estratégico. Uno de sus principales atributos es que no distrae recursos públicos, ni compite en el mercado financiero con los créditos que el Estado necesite contratar para atender otros rubros prioritarios de gasto. Asimismo, es perfectamente compatible y complementario de los programas y acciones que han emprendido las autoridades federales, estatales y zacatecanas para enfrentar la crisis, como se verá en los apartados siguientes. Primero veremos los programas federales y posteriormente expondremos las diferentes acciones que se han emprendido en las entidades federativas.

## **1.4 PROGRAMAS DEL GOBIERNO FEDERAL PARA ENFRENTAR LA RECESIÓN<sup>6</sup>**

### **1.4.1 Programa de Impulso al Crecimiento y al Empleo<sup>7</sup>**

En respuesta a la recesión económica y financiera el gobierno federal presentó el Programa de Impulso al Crecimiento y al Empleo. Los principales puntos de dicho Programa son:

- Implementar un programa de inversión adicional en apoyo de las pequeñas y medianas empresas (Pymes).
- Modificar las reglas en el ejercicio del gasto público en infraestructura para agilizar su disponibilidad.
- Ampliar el gasto público para programas de infraestructura.
- Implementar un programa de desregulación y desgravación arancelaria para hacer más competitivo al aparato productivo nacional.
- Iniciar la construcción de una nueva refinería.

---

5 *El momento de redactar estas líneas es Mayo de 2009.*

6 *Fuente: La Crisis Financiera de los Estados Unidos y su impacto en México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Enero de 2009, Palacio Legislativo de San Lázaro, enero de 2009.*

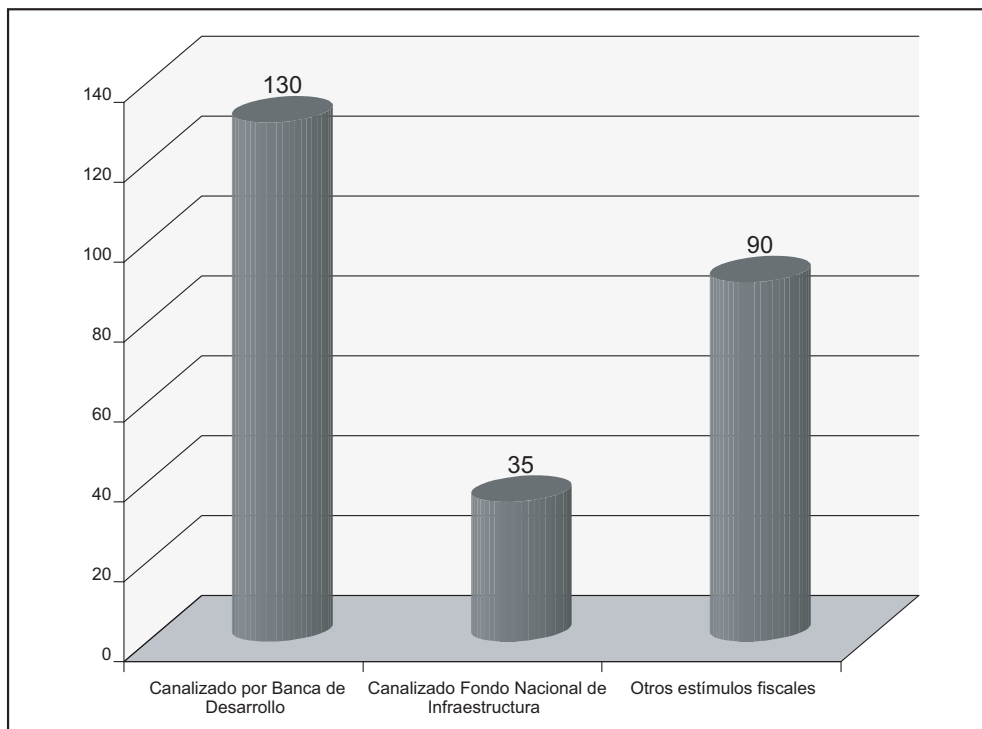
7 *Se dio a conocer el 8 de octubre de 2008.*

---

Las principales medidas comprendidas en este Programa son:

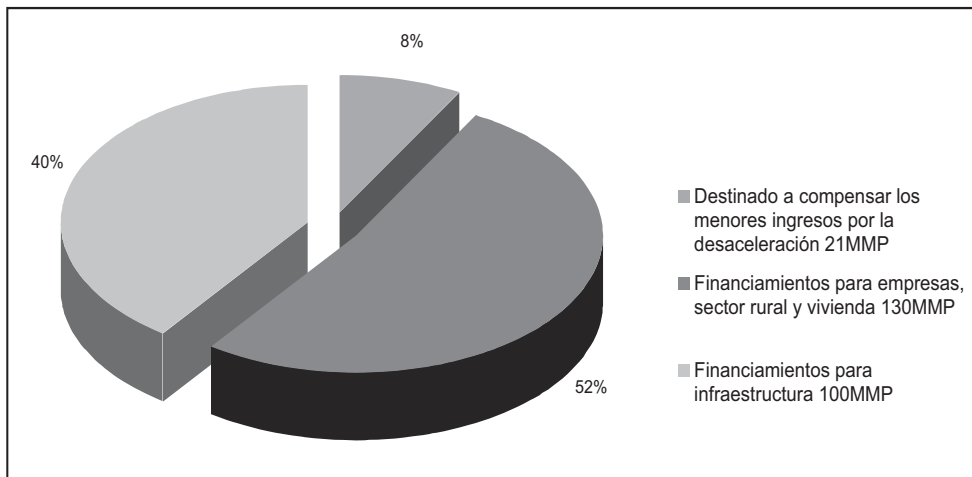
- Ampliar en 165 mil millones de pesos (mmp) el financiamiento para las empresas y para programas de infraestructura, para el sector rural y para la vivienda, de los cuales 130 mmp se canalizarán a través de la banca de desarrollo y 35 mmp por el Fondo Nacional de Infraestructura.
- Otorgar estímulos fiscales adicionales por 90.3 mmp, que equivale a casi el 0.7 por ciento del PIB esperado para 2009. Dichos recursos se destinarán a: compensar los menores ingresos por la desaceleración económica esperada (25.1 mmp) y para gasto adicional en infraestructura (65.1 mmp).

### Canalización de Recursos del Programa Impulso al Crecimiento y el Empleo Miles de Millones de Pesos



## PRINCIPALES DESTINOS DEL PROGRAMA CRECIMIENTO Y PROTECCIÓN AL EMPLEO

**Miles de Millones de Pesos**



### 1.4.2 Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo<sup>8</sup>

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal dio a conocer el 7 de enero de 2009 el Acuerdo Nacional a favor de la Economía Familiar y el Empleo, el cual se compone de cinco pilares que incluyen 25 acciones firmadas por el Ejecutivo Federal, los gobernadores del país, el Poder Legislativo y las organizaciones sociales, empresariales y obreras del país, además de estar testificado por el Banco de México, el IFE y los partidos políticos nacionales.

• Primer Pilar: Apoyo al Empleo y los Trabajadores
• Segundo Pilar: Apoyo a la Economía Familiar
• Tercer Pilar: Apoyo de la competitividad y a las pequeñas y medianas empresas

<sup>8</sup> Se dio a conocer el 7 de enero de 2009.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuarto Pilar: Inversión para la infraestructura y la competitividad y para el empleo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Quinto Pilar: Acciones para promover un gasto público transparente</li> </ul>

## 1.5 EFECTOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DEL ENTORNO ECONÓMICO NACIONAL E INTERNACIONAL

Sin duda alguna, la crisis económica que estamos observando a nivel nacional e internacional se materializará en un deterioro de las condiciones económicas, sociales y financieras de las entidades federativas y los municipios.

Uno de los principales efectos que se presentarán, sobre todo en algunas regiones, es una contracción del consumo y el empleo, que a su vez son consecuencia de la desaceleración económica.

A continuación procederemos a expresar los principales efectos, para posteriormente abordar las medidas que se han estado instrumentando en los estados.

### 1.5.1 En el Año 2009 se Prevé un Decrecimiento de la Economía Nacional

En el año 2009 se prevé un decrecimiento económico (es decir, que la economía retrocederá)<sup>9</sup> estimado en -1.16%. Por lo tanto, este fenómeno provocará en las entidades federativas y los municipios un deterioro en el empleo y otros indicadores sociales.

En efecto, las expectativas de los especialistas en economía encuestados por el Banco de México, en enero de 2009, anticipan que en el primer trimestre de 2009 el PIB del país disminuya en 1.62% y que en todo el año 2009 caiga en 1.16%. Asimismo, se calcula que en 2010 el PIB mostrará un aumento de 2.08%.

Otros aspectos que sobresalen en los resultados de la encuesta de enero de 2009, son los siguientes:

- Los especialistas prevén que este año disminuirá el nivel de empleo formal en el país;

9 **Fuente:** Datos del Banco de México, "Encuesta Sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Enero de 2009", 03 de febrero de 2009.

- El Índice de Confianza de los analistas económicos del sector privado mostró un descenso; y
- Los consultores consideraron que los principales factores que podrían restringir el ritmo de la actividad económica durante los próximos meses comprenden principalmente al entorno externo. Tales factores fueron los siguientes: la debilidad de los mercados externos y de la economía mundial (30% de las respuestas); la situación de inestabilidad financiera internacional (16%); la falta de avances en que se lleven a cabo las medidas todavía pendientes de cambio estructural (11% de las respuestas); la debilidad del mercado interno (10%); y los problemas de inseguridad pública en el país (5%). En su conjunto esos cinco factores representaron el 72% del total de las respuestas recabadas.

Previamente, el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado había ajustado a la baja su pronóstico de crecimiento del PIB a -1.3% en 2009 (el 18/1/09); una semana después (el 26/1/09), investigadores del ITESM-Campus Estado de México pronosticaron una caída de -1.5% del PIB en 2009; y el mismo día JP Morgan bajó a -1.6% su previsión de crecimiento para 2009.<sup>10</sup>

En el transcurso de 2009, las expectativas han venido ajustándose a la baja, sobre todo a raíz de que se han dado a conocer cifras oficiales. En este sentido, el 20 de mayo de 2009 el presidente del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Dr. Eduardo Sojo Garza Aldape, manifestó que la economía mexicana se encuentra en recesión<sup>11</sup>, e informó que en el primer trimestre de este año 2009 el Producto Interno Bruto cayó 8.2 por ciento,<sup>12</sup> índice que no se presentaba desde la crisis de 1995, cuando la economía nacional cayó 8% en el tercer trimestre de ese año.

Tras la difusión del dato, el secretario de Hacienda, Dr. Agustín Carstens, modificó una vez más la previsión de crecimiento para el presente año 2009 y la ubicó en -5.5% (menos 5.5%). Los pronósticos oficiales se han venido ajustando desde finales de 2008. En esa época la SHCP preveía un crecimiento positivo de 1.8% para 2009, y la última cifra estimaba que el PIB al cierre del año decrecería 4.1%. Ante esta situación, el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Agustín Carstens, reconoció que la severa caída anual de la producción industrial del primer trimestre (de 2009) de 9.9% y el dato de variación anual del PIB, que indica una

---

10 José Luis Calva, Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, columna periodística *Pronósticos Económicos*, 05 de febrero de 2009, "El Universal".

11 De acuerdo con el criterio de que dos trimestres consecutivos de disminución de la economía ya se considera recesión.

12 INEGI, Comunicado Núm. 150/09, 20 de mayo de 2009.

---

caída de -8.2 % anual, con base en esta cifra, el retroceso anual del PIB para todo 2009 se tendría que revisar para ubicarse en -5.5 por ciento aproximadamente.”<sup>13</sup>

## 1.5.2 Desaceleración de las Remesas Familiares

Concretamente en lo que se refiere al consumo, éste resultará agravado por la desaceleración de las remesas familiares que provienen de los EE UU a raíz de la problemática que dicho país está actualmente padeciendo.

Según información proporcionada por el Banco de México<sup>14</sup>, la pérdida de fortaleza que ha registrado el ingreso por remesas desde finales de 2007 es atribuible a varios factores, entre los que destacan los siguientes:

La recesión de la actividad económica en Estados Unidos ha impactado adversamente las oportunidades de empleo en ese país y, consecuentemente, de los migrantes mexicanos.

Dicha recesión en Estados Unidos ha sido más aguda en sectores donde hay una mayor presencia relativa de trabajadores migrantes mexicanos, tales como la industria de la construcción y el sector manufacturero. Lo anterior ha propiciado en ese país que la tasa de desempleo de los trabajadores migrantes mexicanos sea más elevada que la correspondiente a la fuerza laboral total y que su incremento anual también sea más acentuado.

Asimismo, cabe agregar que la presencia de controles oficiales más estrictos por parte de las autoridades de Estados Unidos, en los lugares de trabajo y aún en zonas residenciales de ese país, así como una búsqueda más intensa de trabajadores indocumentados mexicanos, ha implicado que éstos encaren mayores dificultades para encontrar ocupación.

Ante tales pronósticos, las entidades federativas y municipios han estado instrumentando diversos programas y acciones tendientes a fortalecer el empleo y otros indicadores de bienestar social.

---

13 Fuente: [www.hacienda.gob.mx](http://www.hacienda.gob.mx), “Palabras del Secretario de Hacienda y Crédito Público, Agustín Carstens, durante la LXV Convención Anual de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM), México, D.F., 20 de mayo de 2009.

14 Banxico, “Las Remesas Familiares en 2008, 27 de Enero de 2009, Banco de México.

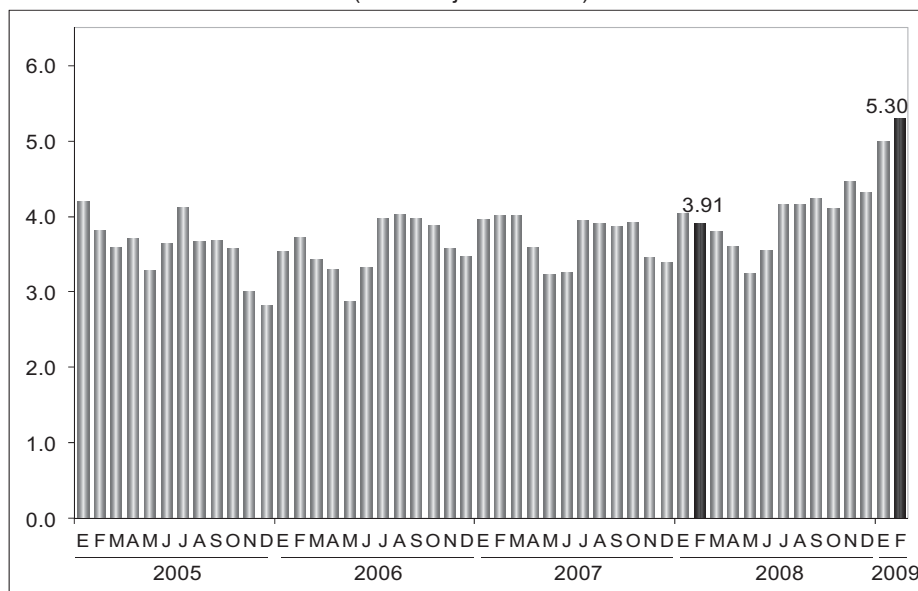
## 1.6. EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN EL ENTORNO DE LA CRISIS NACIONAL E INTERNACIONAL

La inmensa mayoría de los gobiernos de las entidades federativas e incluso los gobiernos municipales han estado anunciando diversas acciones a fin de enfrentar el difícil panorama que se está viviendo.

Un efecto preocupante que ya se está manifestando en las entidades federativas es el crecimiento de la desocupación. En efecto, en el segundo mes de 2009 la tasa de desocupación (TD) a nivel nacional fue de 5.30% respecto a la Población Económicamente Activa (PEA), proporción mayor a la que se presentó un año antes cuando había sido de 3.91 por ciento. La tasa de desempleo de 5.3% que se registró en febrero no se había presentado en los últimos ocho años, lo que refleja que México empieza a sufrir los efectos más difíciles de la crisis económica.

### TASA DE DESOCUPACIÓN NACIONAL A FEBRERO DE 2009

(Porcentaje de la PEA)



Fuente: INEGI

Para enfrentar a este y otras consecuencias lacerantes de la crisis, en los estados del país se debe actuar para complementar las acciones que ya se han anunciado en el gobierno federal.

En los distintos programas anticrisis del gobierno federal y de las entidades federativas, es posible observar que existen acciones comunes para atenuar y posteriormente revertir el efecto adverso de la crisis.

Entre las principales acciones que se han emprendido destacan las siguientes:

• Impulso al gasto en infraestructura pública para generar empleos
• Facilitar el ejercicio del gasto público con el propósito de dar mayor oportunidad a los programas y acciones de gobierno
• Apoyo a la planta productiva para preservar los puestos de trabajo
• Asistencia social a grupos vulnerables
• Facilidades y descuentos especiales para el pago de obligaciones fiscales
• Solicitud a los municipios a fin de que faciliten los trámites y la inversión privada
• Austeridad y transparencia en el manejo del gasto público
• Incrementar la competitividad empresarial y la capacitación de la mano de obra

Adicionalmente a la inversión en infraestructura y promoción económica para las empresas, el Fondo Monetario Internacional (FMI) ha insistido en que, si hay cualquier necesidad de consolidación fiscal, ésta no debe ser a expensas de aquellos programas para combatir la pobreza, que han sido implementados en muchos países con mucho éxito.<sup>15</sup>

### 1.6.1 Acciones del Gobierno del Estado de Zacatecas para Enfrentar la Crisis Económica

El estado de Zacatecas forma parte de una importante región centro-norte de México en la cual se reflejan -y a la vez refleja- una gran parte de los eventos que inciden en la economía nacional.

Por lo anterior, el gobierno del estado ha dado a conocer numerosas medidas anticrisis las cuales representan un paso decisivo para enfrentar la desaceleración económica y posteriormente sentar las bases para el desarrollo en el largo plazo. Entre las medidas anunciadas<sup>16</sup> por las autoridades zacatecanas resaltan las siguientes:

<sup>15</sup> Fuente: FMI, documento: "Las Américas y la Crisis Global, América Latina Puede Minimizar el Impacto de la Crisis", Boletín del FMI en línea, 12 de febrero, 2009.

<sup>16</sup> Véase Revista Proceso, 22 de Febrero de 2009, No. 1686.



• Creación del seguro de desempleo
• Apoyo a jefas de familia
• Respaldo a migrantes
• Infraestructura para generar empleos
• Estímulos fiscales y administrativos

Las acciones anteriores quedaron fundamentadas en el comunicado de prensa emitido por el gobierno del estado de Zacatecas el 6 de enero de 2009, y en el que se señala lo siguiente:

**La gobernadora Amalia García presenta medidas especiales para enfrentar la recesión económica en Zacatecas**

Comunicado de Prensa, Miércoles 6 de enero de 2009

Zacatecas, Zac. - En este inicio de año 2009, les deseo a todas y a todos los zacatecanos que gocen de salud, de unidad familiar y de bienestar. Hemos iniciado un nuevo año con decisión, con entusiasmo y con acciones y resultados para el desarrollo de Zacatecas.

Un gobierno responsable, con visión humanista y compromiso social como el nuestro, siempre va más allá de los buenos deseos. Actuamos siempre en beneficio de la gente. También, actuamos con realismo y con conocimiento de los retos que nos enfrentamos.

Hoy la crisis económica es una preocupación en el mundo entero. Es un fenómeno global que afecta a México y a los países más desarrollados del planeta: en el país ya se empiezan a reflejar sus efectos por la escalada de precios en el combustible y los alimentos, lastimando a las familias mexicanas, que además temen por la pérdida de empleos. Por eso, he decidido implementar aquí en Zacatecas, desde este mes de enero, medidas concretas de respaldo a la población ante los efectos de la situación económica nacional.

A las mujeres y a los hombres trabajadores de Zacatecas les informo que he decidido crear un seguro de desempleo en nuestro estado, constituyéndose en el primero del país, con un programa de esta naturaleza, descontando al Distrito Federal.

Un gobierno con vocación social como el nuestro, que asume como un compromiso garantizar derechos para todas y para todos, en una medida de esta naturaleza también está obligado a garantizar su acceso universal para todos quienes pierdan su empleo formal.

Se trata de otorgar mil pesos mensuales, hasta por seis meses, a quien habiendo estado ocupado en un empleo formal por un periodo previo mínimo de 6 meses, pierda por causas ajenas a su voluntad su empleo.

El principal beneficio del seguro de desempleo es brindar tranquilidad a las familias; que sepan que no están solas y que tendrán un respaldo mientras buscan otro empleo y se reincorporan al mercado de trabajo en mejores condiciones.

También he decidido apoyar a todas las madres solteras que se encuentran en mayor vulnerabilidad y están asumiendo la carga de sostener a sus hijos pequeños, que estén en edad escolar.

A ellas se les apoyará en su ingreso, con 260 pesos cada mes, durante todo el año, y el programa también tendrá carácter de universal, es decir se otorgará a la totalidad de las mujeres que se encuentran en esta condición, tanto en el medio rural como en el urbano.

Un manejo ordenado y transparente de las finanzas públicas, y un ejercicio responsable y racional del gasto, son la fuente de financiamiento de este gran esfuerzo que hoy inicia el gobierno del estado, solidario con la gente en estos tiempos de adversidad económica.

Este año, Zacatecas cuenta con un presupuesto histórico de más de 19 mil millones de pesos, y ya que la mayor urgencia, la mayor demanda de la población está en la generación de empleos, éste se ejercerá principalmente en aquellos ámbitos que impacten positivamente en la economía y también he dado instrucciones a mi equipo de gobierno para que lo apliquen a la mayor brevedad.

No hemos perdido el tiempo. Este presupuesto en algunas áreas ya se está aplicando, por ejemplo en infraestructura carretera, en infraestructura de salud y educativa, de tal manera que los primeros meses, que son los más difíciles, incluyendo la llamada “cuesta de enero”, estamos acelerando la operación de los programas, especialmente de aquellos destinados a infraestructura, al campo y a micro, pequeñas y medianas empresas, para sostener los empleos e incluso generar nuevos.

También nos hemos preparados para recibir a nuestros paisanos, que hayan dejado la Unión Americana debido al desempleo que se está generando allá. Aquí, inmediatamente, todos sus hijos se pueden incorporar a todos los niveles de educación pública y todos tendrán asegurado el acceso a los servicios de salud: las instrucciones para eso las tienen las secretarías respectivas, y se les apoyará con recursos para que se incorporen a proyectos productivos que ellos decidan.

Desde Zacatecas, damos testimonio de que es posible diseñar programas, aquí y ahora, para atender a las personas, y tenemos otros más para Zacatecas. Sin embargo, es indispensable que el esfuerzo sea nacional. Por eso también desde aquí expreso mi decisión de trabajar con todas y todos aquellos actores políticos, económicos y sociales de México, dispuestos a construir un gran acuerdo para hacerle frente a la grave crisis que afecta a nuestro planeta y a nuestra nación.

Es indudable que ha hecho crisis un modelo económico injusto y depredador; hoy se requiere otro modelo que aproveche el avance tecnológico, los avances científicos y la globalización, pero colocando en el centro el desarrollo del ser humano y el respeto al derecho que tienen todas las familias a vivir con dignidad.

Les deseo a los zacatecanos y zacatecanas un feliz año nuevo y les reitero mi compromiso de trabajo incansable y de resultados para la gente. También, les informo que continuaremos dando a conocer otras medidas en los próximos días con este mismo compromiso social.

Muchas gracias.

FUENTE: Página de Gobierno del Estado de Zacatecas <http://www.zacatecas.gob.mx/UpdNotas/ShowNota.asp?IdNota=6208>

### **1.6.2. Impacto Programático del Proyecto de Ciudad Gobierno en el Plan Estatal de Desarrollo 2005 - 2010**

El Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2010 de la Gobernadora Amalia D. García Medina plantea entre sus retos fundamentales en materia de Administración Pública el desarrollar una “Gestión Administrativa Eficaz y Transparente de la Administración Pública”.

En este sentido la estrategia de modernización de la administración pública estatal señala la necesidad de generar una estructura administrativa eficiente, coherente y con una adecuada racionalización de personal, que responda a las necesidades del desarrollo, con una práctica permanente de evaluación, consulta ciudadana y rendición de cuentas.

De igual manera se expresa la necesidad de desarrollar los procesos, plataformas tecnológicas y de infraestructura que permitan modernizar la forma en que el gobierno se acerca a la ciudadanía y le brinda servicios, junto a un sistema de información y evaluación de la gestión pública.

En consecuencia con estos objetivos del Plan Estatal de Desarrollo 2005 -2010, el Programa Sectorial de Finanzas y Administración prevé como acciones prioritarias las siguientes:

- Concretar una profunda reforma de la administración pública, que la modernice y la haga de calidad; con servidores públicos profesionales y capacitados, con procesos definidos y certificados, con mínimos trámites y, especialmente, con transparencia plena ante la sociedad, y
- Mejorar la respuesta gubernamental a las demandas de la población mediante mejores prácticas y procesos que den resultados concretos para la gente.

Para el cumplimiento de las acciones prioritarias antes señaladas las estrategias del programa sectorial del sector “Finanzas y Administración” plantean que se requiere:

- Generar una estructura administrativa eficiente, coherente y con una adecuada racionalización de personal, que responda a las necesidades del desarrollo, con una práctica permanente de evaluación, consulta ciudadana y rendición de cuentas.
- Desarrollar los procesos, plataformas tecnológicas e infraestructura que permitan modernizar la forma en que el gobierno se acerca a la ciudadanía y le brinda servicios, junto a un sistema de información y evaluación de la gestión pública, sustentada en la planeación estratégica, la reingeniería de procesos.

Actualmente el gobierno del Estado de Zacatecas se encuentra en un proceso de modernización que le permita dar cumplimiento a los objetivos que en materia de administración pública se plantean en el Plan Estatal de Desarrollo, para lo cual se está reformado la estructura orgánica, redefiniendo los procesos de operación, actualizando el marco jurídico normativo, orientándolos hacia una gestión de calidad basada en resultados en favor de la ciudadanía, ello establece la necesidad de avanzar en este proceso, incorporando los requerimientos de infraestructura y tecnología que potencialicen las acciones realizadas y fortalezcan la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y mejoren la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía.

Desarrollar un conjunto de infraestructura y servicios de gobierno permite optimizar la operación y los gastos de gobierno, además facilita la provisión de los servicios a la ciudadanía en un solo espacio geográfico adecuado para esta actividad, esta concentración presenta como ventaja adicional el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la Administración Pública a un menor costo y finalmente, favorece la sinergia en el trabajo en equipo por parte de los servidores públicos.

En este proyecto, el gobierno del estado ha optado por una modalidad innovadora de participación privada en la creación de infraestructura y en la operación y mantenimiento, lo que evita el endeudamiento público, disminuye los riesgos y los costos de operación de la infraestructura y el equipamiento y permite un manejo responsable de la política fiscal.

De conformidad con todo lo anterior, el proyecto Ciudad Gobierno representa una importante obra que indudablemente contribuirá al objetivo de creación de infraestructura para generar empleos, así mismo constituye una oportunidad para mejorar las instalaciones físicas, los procesos administrativos y a generar las condiciones laborales apropiadas para la prestación de los servicios públicos en el largo plazo.

Es de destacar que las nuevas construcciones liberarán espacios que hoy ocupan las oficinas públicas en la zona centro de la ciudad, evento que tendrá un efecto favorable en materia de desarrollo turístico, vialidad, transporte y saneamiento ambiental.

Como ya se ha mencionado, la obra se está realizando y operando por medio de la participación de la inversión privada en la creación de infraestructura y la operación y mantenimiento bajo el esquema de proyectos de prestación de servicios (PPS).

Finalmente, cabe subrayar que por la relevancia económica que la obra tiene para la región y para las finanzas públicas, es de particular interés aprovechar esta experiencia de la mejor manera posible. Es conveniente valorar los objetivos, alcances e implicaciones de esta acción de gobierno, todo lo anterior con el fin de sentar las bases para otras obras de infraestructura en el futuro.

---

# Capítulo 2

## Antecedentes Generales de las Asociaciones Público Privadas (APP) y los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

Todos estamos de acuerdo en que la inversión pública es un factor indispensable para el desarrollo económico de toda sociedad, ya que permite el funcionamiento cotidiano de las actividades productivas, fomenta la creación de nuevas actividades y eleva el bienestar de la población, a partir de la prestación de servicios públicos. La inversión pública es la base de la que se valen los gobiernos para llevar a efecto sus planes económicos e impulsar el desarrollo. La inversión, como parte del gasto público, ha servido para cumplir objetivos, tales como el abatimiento del desempleo, el fomento e impulso de los sectores económicos, el mejoramiento de la educación o las condiciones de salud de la población, entre otros rubros.

Los proyectos de inversión pública son el instrumento del que se vale la planeación estatal para cumplir sus objetivos, ya que tienen la función de proponer alternativas de solución a los problemas que enfrentan los sectores sociales y económicos locales y del país, impulsar el crecimiento económico integral y fomentar la producción.

Sin embargo, en ocasiones no todos estamos de acuerdo en la forma de financiar la inversión pública. Además, la escasez de recursos financieros ordinarios para la edificación de obras de infraestructura para el desarrollo socioeconómico del país y de sus regiones, ha llevado a los gobiernos de los tres ámbitos a recurrir a la obtención de recursos extraordinarios provenientes de diversas fuentes, tales como créditos bancarios con la banca de desarrollo o la banca comercial, la participación en el mercado de valores con la emisión de títulos financieros, o a realizar las obras que demanda la sociedad a través de la participación del sector privado,

mediante la concesión de la producción de bienes y servicios públicos, o la creación de las denominadas “Asociaciones Público Privadas”, o bien, los “Proyectos de Prestación de Servicios”, que en la actualidad resultan una buena estrategia para el financiamiento de las inversiones públicas que convienen a la sociedad.

Antes de entrar en materia abordaremos la diferencia entre los conceptos anteriormente expresados. El término de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) proviene de un concepto más amplio que se denomina Asociaciones Público Privadas (APP), concepto que implica una amplia gama de participaciones de la iniciativa privada en la prestación de servicios públicos, tales como: concesión, arrendamiento, prestación de servicios, privatización, entre otros. En México, lo mismo que en otros países, el gobierno federal y algunos gobiernos locales han incursionado en esquemas de Asociación Público Privada (APP) tratando de compensar la escasez de recursos públicos para proyectos de inversión en infraestructura, variedad entre las que se encuentra una nueva fuente de financiamiento: los contratos de prestación de servicios a largo plazo, los llamados PPS.

En efecto, los PSS 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, de conformidad con la que cada quien sabe, quiere y puede realizar mejor.

De conformidad con la empresa calificadora Standard & Poor's, “El esquema PPS, desarrollado a partir de 2002, se basa en el modelo británico de iniciativas de financiamiento privado (PFIs por sus siglas en inglés), introducido en el Reino Unido en 1992, y bajo el cual el sector público contrata los servicios de empresas privadas para diseñar, financiar, construir y operar infraestructura pública.”<sup>1</sup>

Por su parte, la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que los Proyectos para la Prestación de Servicios consisten en que: “Un inversionista privado diseña, construye, financia y opera infraestructura de apoyo para prestar, en forma integral, diversos servicios a dependencias y entidades del gobierno, para que éstas a su vez presten servicios públicos.”<sup>2</sup>

---

1 *Standard & Poor's, “Los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)”, publicado el 28 de septiembre de 2005, en <http://www.standardandpoors.com.mx>, en la sección “Artículos Seleccionados, Gobiernos Locales y Regionales”.*

2 *Unidad de Inversiones de la SHCP, en el documento: “Proyectos de Participación Pública y Privada en México”, Seminario sobre “Evaluación de las Inversiones Públicas”, Septiembre de 2005.*

---

Asimismo, la normatividad federal en la materia, publicada en abril de 2004, establece que un contrato de servicios de largo plazo es un: “Acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto 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.”<sup>3</sup>

Finalmente, en lo que se refiere al concepto de contratos de prestación de servicios, el Artículo 15 Bis de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, establece una definición muy similar a la federal que se expuso en el párrafo anterior. Léase el mencionado precepto estatal:

*“...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.*”

Es importante aclarar una diferencia de los PPS con respecto a la concesión tradicional: en los PPS la responsabilidad de los servicios siempre está a cargo del gobierno, quien siempre tiene la disyuntiva de diseñar, construir, financiar y operar la infraestructura de la forma directa o tradicional, o bien, transferir estas actividades al sector privado.

Por ello, la normatividad federal en la materia dispone que las dependencias y entidades deberán realizar el análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios conforme a los lineamientos que al efecto emita la Unidad de Inversiones de la SHCP, con el fin de establecer que el proyecto genera beneficios netos positivos bajo supuestos razonables.

---

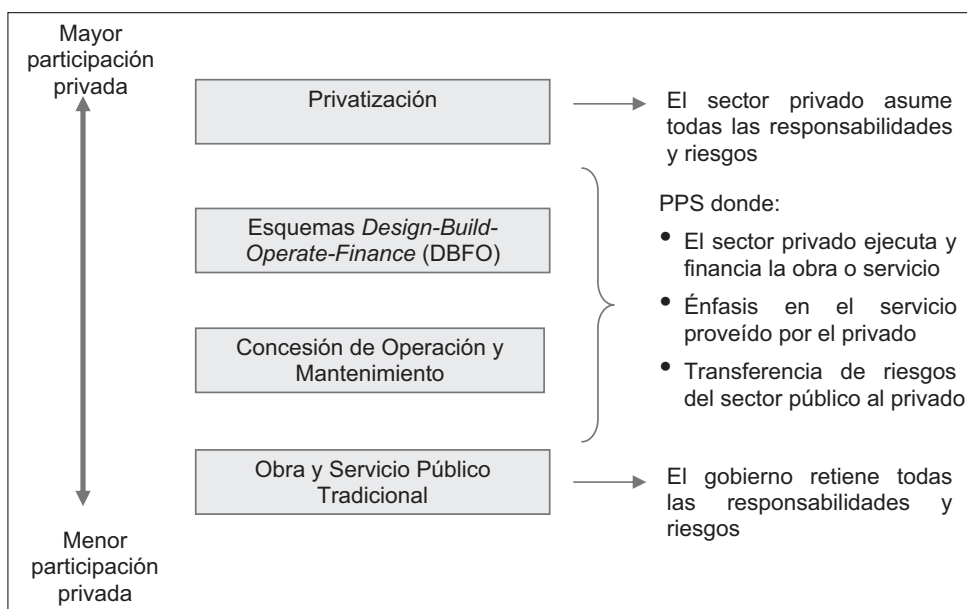
3 SHCP, “Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2004.



En el análisis costo y beneficio se deberá mostrar si el proyecto para prestación de servicios genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto público.

En efecto, el análisis costo-beneficio debe demostrar que la utilización del esquema PPS puede generar un ahorro en comparación de una inversión pública tradicional.

**Los PPS se refieren a aquellos arreglos en los que el sector privado provee servicios o infraestructura que tradicionalmente habían sido proveídos por el gobierno.**



*Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.*

La participación del sector privado no necesariamente debe ser la misma en todos los casos, ya que en el estudio de cada proyecto debe haber una clara asignación de riesgos entre los sectores público y privado, es decir, delegar en cada sector lo que sabe, quiere y puede hacer mejor, y el resultado de este estudio debe plasmarse en un contrato de servicios a largo plazo.

En virtud de que cada proyecto es diferente, en el análisis de cada contrato entre las partes (entidad o dependencia responsable de la prestación del servicio, por una parte, y el inversionista proveedor, por la otra), debe intervenir todo un equipo de especialistas para que concilien los aspectos técnicos, legales y financieros.

La participación de la iniciativa privada en los proyectos de prestación de servicios puede tener una amplia o reducida gama de actividades, según se acuerde en el correspondiente contrato. A continuación se presentan algunas variantes que el o los contratos podrían contener.

## **2.1 MODALIDADES DE OPERACIÓN**

### **2.1.1 Concesión-Explotación-Mantenimiento**

El sector público contrata a un inversionista proveedor o grupo proveedor para explotar y mantener unos bienes de propiedad pública que se encuentren o no en operación. Esto es similar a la mera contratación externa, pero el socio privado tiene la responsabilidad para la explotación y el mantenimiento del sistema, tomando las decisiones que para tales efectos corresponda.

Las instalaciones pueden concesionarse a una empresa privada, que pague un derecho al sector público y cobre las tarifas a los usuarios.

### **2.1.2 Concesión-Construcción-Explotación-Mantenimiento**

A una empresa privada se le concede una concesión a largo plazo para construir, explotar y mantener una instalación, utilizando sus propios fondos y la empresa privada cobra una cuota al usuario para la recuperación de su inversión. Esto se ha aplicado a grandes infraestructuras existentes que necesitaban un desarrollo sustancial, tales como carreteras.

El sector público podría acordar con la empresa privada la entrega de un subsidio en caso de que el aforo no fuese suficiente para la recuperación de la inversión privada.

### **2.1.3 Diseño-Construcción-Arrendamiento**

El sector público acuerda con un inversionista privado el diseño, construcción y financiamiento (con recursos propios del inversionista o prestados) de un bien inmueble y, una vez terminada la obra, el inversionista privado se convierte en arrendador del sector público durante un largo período de tiempo. El socio privado

mantiene la propiedad de la instalación y el sector público brinda el servicio inherente al bien o puede otorgar la operación y mantenimiento al inversionista proveedor.

En el contrato se pueden establecer las siguientes posibilidades:

1. Al final del contrato la propiedad pasa a poder del sector público, sin ningún pago terminal. El arrendador integra el precio del contrato teniendo en cuenta para establecer el costo los siguientes conceptos: el valor de los bienes arrendados, el costo directo de los recursos, los gastos de operación y la utilidad correspondiente.
2. Al final del contrato, ejercer la opción de compra por parte del sector público, a valor de mercado
3. Al final del contrato el ente gubernamental adquiere el bien objeto del contrato mediante el pago de una cantidad determinada y determinable. El arrendador integra el precio del contrato teniendo en cuenta los siguientes conceptos: el valor de los bienes arrendados, el costo directo de los recursos, los gastos de operación y la utilidad correspondiente, así como el valor de la venta terminal.

#### **2.1.4 Diseño-Construcción-Mantenimiento-Financiamiento-Adquisición**

El sector público se alía con un socio privado, quien diseña, construye, mantiene y financia la construcción de un bien inmueble y, a través de ese activo, el inversionista privado se convierte en acreedor del sector público durante un período de tiempo específico. Las características del bien y los objetivos de desempeño se establecen por el sector público y el socio privado transfiere la propiedad de la instalación a cambio de un pago mensual, trimestral, semestral o anual, mediante los cuales se amortiza la inversión del inversionista proveedor.

Las variantes que se pueden dar son las siguientes:

- a) El terreno era del sector público y el inversionista privado aportó el diseño, la construcción y el financiamiento de la obra (el importe de la obra, con recursos propios y/o prestados).
- b) El terreno, la construcción y el financiamiento de la obra fue aportado totalmente por el inversionista proveedor.
- c) El terreno era de un tercero y el inversionista proveedor aportó el diseño, construcción y el financiamiento de la obra.

### **2.1.5. Mantenimiento**

El sector público dispone de una obra totalmente terminada, lista para operar y se asocia con un inversionista proveedor para dar mantenimiento al inmueble por un cierto período de tiempo, mientras que el ente gubernamental contrata el personal apropiado y otorga el servicio al público.

El empresario privado requiere un pago que le permita recuperar el importe del mantenimiento.

### **2.1.6 Equipamiento-Mantenimiento**

El sector público dispone de una obra avanzada pero sin que aún esté lista para operar. Ante esta situación, contrata con un inversionista particular para equipar el inmueble y con ello brindar un servicio público.

El inversionista proveedor equipa y da mantenimiento al inmueble, mientras que el sector público contrata el personal apropiado y otorga el servicio al público.

Para recuperar su inversión, el empresario privado requiere un pago que le permita recuperar:

- a) El importe del equipamiento, así como
- b) El costo del mantenimiento.

Estas son algunas de las modalidades que puede adoptar la asociación de los particulares en la prestación eficiente de los servicios públicos.

## **2.2. BENEFICIOS DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**

En la difusión que se ha realizado para dar a conocer a las APP's como alternativas de financiamiento de proyectos públicos, se le atribuyen diversas ventajas y beneficios al que sean las empresas privadas las que lleven a cabo el ejercicio de los proyectos de infraestructura pública, entre las que podemos distinguir las siguientes ventajas:

- Algunas empresas cuentan con reconocida experiencia en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública, lo que puede procurar mejor calidad de servicios públicos.

- Se generan condiciones de competencia entre empresas que mejoran la calidad de los servicios públicos y se eliminan los vicios que se generan con los monopolios estatales.
- Se generan oportunidades de inversión para los empresarios.
- Se evitan compromisos laborales que en el futuro representarían presiones a las finanzas públicas.

Algunos beneficios adicionales que se mencionan son:<sup>4</sup>

- Los usuarios de los servicios públicos, quienes tendrán acceso a más servicios y de mejor calidad;
- Las dependencias y entidades, quienes podrán cumplir de manera más eficiente las funciones y responsabilidades que tienen asignadas;
- La fuerza laboral, que se beneficia por una mayor generación de empleos, tanto en la construcción de la infraestructura como en su operación, y
- Los inversionistas proveedores, quienes tendrán más oportunidades de participar en el desarrollo de la economía mexicana.

Otros beneficios específicos:<sup>5</sup>

- Se incentiva una mayor calidad en los bienes y servicios suministrados.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos.
- Se utilizan las ventajas comparativas y habilidades del sector público y el privado para la prestación de servicios públicos.
- Mantenimiento de niveles óptimos de calidad, en el largo plazo, para servicios públicos.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos. Se reducen o eliminan los retrasos y sobrecostos que comúnmente aquejan el desarrollo de proyectos públicos.

---

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en [www.pps.sse.gob.mx](http://www.pps.sse.gob.mx).

5 *Ibid.*

- Se modera el impacto presupuestario de proyectos públicos.
- El sector público puede utilizar de manera más eficiente el potencial de sus recursos y así, enfocarlos a otras necesidades sociales.

### **2.3. PRECAUCIONES AL UTILIZAR LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS**

Si bien los argumentos a favor de la participación de empresas privadas en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura pública son razonables, la obligación de la provisión de servicios públicos es de los gobiernos estatales y municipales, según sea el caso, de tal manera que se deben diseñar los mecanismos de regulación para garantizar la calidad, cobertura y precios esperados.

Según información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>6</sup>, los PPS se han implementado en diversos sectores desde infraestructura hasta servicios de salud. Asimismo, de acuerdo con esta información, la experiencia internacional muestra que obras de infraestructura (Ej. carreteras) son de menor complejidad para un PPS que servicios sociales (Ej. hospitales):

- Los proyectos de infraestructura tienden a tener una mejor tasa de retorno y por ende son más atractivos para el sector privado
- Los proyectos de infraestructura normalmente tienen un mercado más desarrollado para juntar la construcción con la provisión de servicios

### **2.4. CONCLUSIONES**

Hasta ahora se ha expuesto el concepto de las asociaciones público privadas (APP) y de los proyectos de prestación de servicios (PPS) en lo particular. Como conclusiones preliminares se establecen las siguientes:

- Es muy amplia y versátil la forma en que puede acordarse la colaboración de los inversionistas privados en la prestación de servicios públicos, va desde la más sencilla que es vender una empresa pública al sector privado (que requiere o no una concesión para operar), hasta formas más complejas como desarrollar y/o operar infraestructura para la prestación de servicios públicos a través de una asociación entre los particulares y el gobierno.

---

<sup>6</sup> SHCP, *Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.*

- No existen mecanismos puros u ortodoxos mediante los cuales el capital privado pueda participar en el desarrollo de infraestructura o proveeduría de servicios, sino que se pueden presentar diversas variantes o modalidades en el objeto de los contratos. Entonces ¿qué tipo de contrato se puede celebrar y en consecuencia qué tipo de servicio puede brindar una entidad pública a través de un inversionista proveedor? La respuesta está en las atribuciones y funciones que las leyes confieren a las dependencias y entidades públicas, así como en las facultades de los funcionarios correspondientes.
- El éxito de un PPS depende de que en el contrato quede establecida una eficiente distribución de riesgos entre el sector público y el inversionista proveedor, esto es, que cada quien asuma riesgos en función de lo que mejor sabe hacer y mejor puede realizar.
- Finalmente, en esta etapa del presente documento sólo agregaremos que es de particular importancia tomar en cuenta la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo, a efectos de determinar la carga financiera que es posible asumir a través de los PPS.

Más adelante retomaremos estos importantes temas y los aplicaremos al caso del Proyecto Ciudad Gobierno del Estado de Zacatecas, pero antes abordaremos algunas experiencias en materia de colaboración público privada en el plano nacional, con el propósito de dotar a nuestra exposición de puntos de comparación en la determinación de los diferentes modelos de participación del sector privado en la prestación de los servicios públicos.

---

# Capítulo 3

## Experiencias a Nivel Nacional y Subnacional de las Diversas Formas de Colaboración Público Privada

Las Asociaciones Público Privadas (APP) también se definen como: “Toda asociación de mediano a largo plazo entre el Sector Público y el Privado, que involucre compartir riesgos y beneficios, mediante la cual se desarrolle infraestructura pública para la provisión eficiente de servicios públicos por el Estado”.<sup>1</sup>

De tal manera que las APP para el financiamiento de infraestructura pública, implican la participación tanto del sector público, en cualquiera de los tres ámbitos de gobierno, como del sector privado, en su papel de inversionista proveedor o como institución financiera (banco de infraestructura, que puede ser de la banca comercial o de la de desarrollo, o una administradora de fondos), al igual que de organismos financieros multilaterales.

La idea de estas asociaciones es buscar conjuntamente entre los involucrados los mayores beneficios privados y públicos, mediante el diseño de estructuras financieras convenientes para todos, que permitan la mayor disposición de recursos para la inversión en infraestructura pública estatal y municipal con menor

---

1 *Nacional Financiera (Nafin); CMIC – FENAMM “Esquemas Alternativos de Financiamiento”, APP y PPS En Proyectos de Infraestructura. México, junio del 2006. Banco Interamericano de Desarrollo (BID); “Participación Público – Privada: Instrumentos y apoyo del BID en América Latina”, presentación para SEDEC del Estado de Aguascalientes.*



costo del servicio de la deuda y mejores condiciones crediticias; un rendimiento razonable para el banco de infraestructura; el desarrollo del mercado local de la deuda y del capital, así como la ampliación de la diversificación del portafolio de los inversionistas locales; la generación de oportunidades de inversión directa de capital de los empresarios locales; y lo más importante, la más eficiente y eficaz provisión de servicios públicos.

### 3.1 TIPOS DE ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Los tipos de asociaciones público privadas más empleadas en México son las siguientes:<sup>2</sup>

•	Concesiones (carreteras, tratamiento de agua, etc.)
•	Proveedores externos (outsourcing)
•	Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo
•	Arrendamiento financiero
•	Contratos de servicios y
•	Proyectos para Prestación de Servicios (PPS).

Este último tipo de APP, los PPS, es una nueva modalidad de inversión pública con participación público privada, que se lleva a cabo a través de la suscripción de un contrato de prestación servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad gubernamental y un inversionista privado, en el que los activos con los que se provean los servicios pueden ser propiedad del gobierno o del inversionista (e incluso de un tercero).

Como ya se ha mencionado, los PPS tuvieron su origen en el Reino Unido a partir del año 1992, en que empezaron a desarrollar esquemas conocidos como “Private Finance Initiative” (PFI, Iniciativa de Financiamiento Privado), y actualmente alrededor de 25 países cuentan o están desarrollando programas PPS como complemento a otros esquemas de provisión y prestación de servicios públicos (Ver Tabla), tales como educación, salud, defensa, prisiones, agua, carreteras, transporte, parques públicos, etc.

2 Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Presentación “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), en [www.pps.sse.gob.mx](http://www.pps.sse.gob.mx). México, Noviembre de 2005.

### Países que Cuentan o Desarrollan PPS

Activo		En Desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reino Unido,</li> <li>• España,</li> <li>• Grecia,</li> <li>• Holanda,</li> <li>• Irlanda,</li> <li>• Italia,</li> <li>• Portugal,</li> <li>• Francia,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alemania,</li> <li>• Australia,</li> <li>• Canadá,</li> <li>• Chile,</li> <li>• Japón,</li> <li>• México,</li> <li>• Sudáfrica, y</li> <li>• Brasil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• República Checa,</li> <li>• Hungría,</li> <li>• Malta,</li> <li>• Holanda,</li> <li>• Polonia,</li> <li>• Eslovaquia,</li> <li>• Eslovenia,</li> <li>• Taiwán, y</li> <li>• Estados Unidos.</li> </ul>

**FUENTE:** Nacional Financiera (Nafin); CMIC – FENAMM “Esquemas Alternativos de Financiamiento”, APP y PPS En Proyectos de Infraestructura. México, junio del 2006.

En el caso de nuestro país, los PPS tuvieron su origen a partir de que en el año 2002 el gobierno federal inició los estudios para la implementación del esquema, que para marzo de 2003 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación las “Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios”, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública. Actualmente las disposiciones normativas federales vigentes a las que deben sujetarse los PPS están contenidas en:

❖ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y su Reglamento.
❖ Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y su Reglamento.
❖ Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios (SHCP-SFP) publicadas en el DOF en marzo de 2003 y actualizadas en abril de 2004.
❖ Lineamientos y metodologías complementarios emitidos por la SHCP.

La Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precisa que: “La finalidad esencial de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) es elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos a través del uso eficiente

de los recursos públicos y privados, a través de la contratación, por parte de las dependencias y entidades gubernamentales, de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor. Los servicios que se contraten a través de un PPS deberán servir de apoyo al gobierno para dar mejor cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados.”<sup>3</sup>

Cabe mencionar que actualmente en el Congreso de la Unión se están analizando diversas iniciativas a fin de aprobar una Ley de Asociaciones Público Privadas, las cuales doten al gobierno federal de un marco jurídico apropiado para la participación privada en el desarrollo de infraestructura pública.

### **3.1.1 Proyectos de Inversión Financiada con Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS)**

Actualmente, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé plenamente los compromisos plurianuales de gasto que se deriven de contratos de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios, como se puede observar en el Artículo 32 de la mencionada Ley:

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

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

---

3 (www.pps.sse.gob.mx)

Es verdad que la parte final del penúltimo párrafo de este mismo artículo señala que: “Petróleos Mexicanos no podrá realizar los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo a que se refieren este artículo y el 18, tercer párrafo, de la Ley General de Deuda Pública.”<sup>4</sup>

También es cierto que con esta reforma se marca el fin de la figura que en su nacimiento a mediados de la década de los 90 se conoció como Proyectos de Inversión Financiada con Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS). La razón por la cual se abandonó en Petróleos Mexicanos (PEMEX) la inversión financiada se debe a que ya se encontraba saturada con el paso del tiempo, porque PEMEX no disponía de otra fuente para financiar su inversión.

Sobre este tema, en 2007 la H. Cámara de Diputados expresaba su preocupación por los efectos crecientes de la inversión financiada en el Presupuesto de Egresos de la Federación: “En el año de 2006, el monto total de la Inversión Financiada se estimó en 146 mil 342.7 millones de pesos de 2007, 122 mil 940.9 millones de pesos corresponden a Pemex y 23 mil 401.8 millones de pesos para CFE, esta inversión representa 36.4 por ciento de la Inversión Total del Sector Público, mientras que la Inversión Presupuestaria representa 63.6 por ciento. Se observa, una participación cada vez más importante de la Inversión Financiada en la Inversión Total.”

La realidad es que Petróleos Mexicanos requería y actualmente requiere inversión independientemente de su procedencia y era necesario encontrar una solución. Sobre este punto, un documento elaborado<sup>5</sup> por H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión puntualiza que: “Es importante mencionar que la eliminación para PEMEX de la posibilidad de financiar infraestructura productiva mediante el esquema PIDIREGAS podría disminuir su capacidad para la acumulación, renovación y reposición de sus activos productivos, lo que implicaría reducir también sus perspectivas de modernización.”

No obstante, la nueva redacción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria previene esta posibilidad al incluir algunas medidas paralelas que permiten a PEMEX la posibilidad de continuar financiando los proyectos de infraestructura productiva a través del Presupuesto de Egresos de la Federación.

---

4 *Reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria publicada en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre de 2008.*

5 *Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), H. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, “La Eliminación del Esquema de Financiamiento PIDIREGAS para Pemex: Implicaciones Para Las Finanzas Públicas”, pág. 4.*

---

El hecho de que los proyectos de infraestructura de largo plazo se hayan suspendido para PEMEX, no implica que otras entidades del gobierno federal no puedan ni deban utilizar el mecanismo de la inversión financiada por el sector privado, toda vez que, con la excepción que ya hemos comentado, el mecanismo sigue vigente. Menos aún implica que las entidades federativas deban abstenerse de utilizar la inversión financiada por particulares para ciertos proyectos estratégicos. Cada caso y cada experiencia son diferentes, aunque se reconoce que en todos los casos se deben preservar ciertos criterios prudenciales.

La aprobación de cada proyecto debe sujetarse, en lo particular, a la capacidad de pago de la entidad; y en lo general, debe apegarse a la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Como ejemplo, siguiendo con el caso del gobierno federal, actualmente el último párrafo del Artículo 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé un criterio prudencial para los proyectos de inversión en infraestructura: “En el proyecto de Presupuesto de Egresos se deberán prever, en un apartado específico, las erogaciones plurianuales para proyectos de inversión en infraestructura en términos del artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta por el monto que, como porcentaje del gasto total en inversión del Presupuesto de Egresos, proponga el Ejecutivo Federal tomando en consideración los criterios generales de política económica para el año en cuestión y las erogaciones plurianuales aprobadas en ejercicios anteriores;...”<sup>6</sup>

De igual forma, cada entidad federativa deberá valorar su propia legislación con el propósito de incorporar las disposiciones prudenciales que establecerían los límites a las erogaciones plurianuales derivadas de la inversión financiada por particulares.

### **3.2 EXPERIENCIAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS EN MATERIA DE PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**

En los últimos años las entidades federativas se han dada a la tarea de emprender los cambios legales a fin de adaptar su normatividad a los modernos esquema para financiar y desarrollar obras y servicios. La adecuación del marco legal requiere la revisión de un amplio andamiaje jurídico, principalmente en:

---

6 *Este párrafo fue adicionado según reforma publicada el día 1 de octubre de 2007, Diario Oficial de la Federación*

•	Constituciones de los estados
•	Leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público de los estados o su equivalente
•	Leyes de adquisiciones, arrendamientos y servicios públicos, o su equivalente en los estados
•	Leyes de deuda pública de los estados y municipios
•	Leyes de obra pública
•	Leyes de patrimonio del estado
•	Reglamentos a las citadas leyes

### 3.2.1 La Experiencia del Estado de Oaxaca en Materia de Reformas Legales para PPS

El Estado de Oaxaca fue una de las primeras entidades en que se llevaron a cabo reformas legales a efectos de darle certeza jurídica a la operación de este nuevo esquema de financiamiento público. 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 a la operación de los PPS.

En efecto, 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.

#### 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) a 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.”*

## **Ley de Adquisiciones, Arrendamiento, Enajenaciones y Servicios del Poder Ejecutivo Estatal**

Se adicionó una Fracción del **Artículo 5** (la Fracción VI) de dicha Ley, para establecer que entre las adquisiciones, arrendamientos y servicios, objeto de esta Ley, también quedarán comprendidos los contratos para la prestación de servicios.

Asimismo, se adicionó un segundo párrafo al artículo 11 de esta Ley, 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, se agregó el **Artículo 15 Bis** a la Ley en comento, 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.”*

### **Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad**

En lo que se refiere a la Ley de Presupuesto, Gasto Público y Contabilidad, se adiciona el segundo y tercer párrafos 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.”*

### **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.”*

## **La Adopción de los Proyectos de Prestación de Servicios en el Estado de Oaxaca**

En febrero de 2006<sup>7</sup>, el Gobierno del estado de Oaxaca dio a conocer que éste adoptó el esquema de Proyectos de 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 de Prestación de Servicios (PPS).

El gobierno del Estado afirmó que esa entidad se convirtió en la primera 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.

Se precisó que el gobierno del Estado estimó no comprometer los recursos presupuestales de la entidad y aprovechar la inversión de los particulares. Se señaló que la primera coinversión público-privada es para la edificación de la Ciudad Judicial, en Reyes Mantecón, y la Ciudad Administrativa, en Tlalixtac de Cabrera.

---

7 *Boletín de Prensa del día 13 de febrero de 2006, emitido por el Gobierno del Estado de Oaxaca, [www.oaxaca.gob.mx](http://www.oaxaca.gob.mx).*

La Ciudad Administrativa comprenderá nueve edificios que albergarán ocho dependencias del Poder Ejecutivo del Estado. En cuanto a la Ciudad Judicial, se construirán 16 edificios de oficinas para que se reubiquen 22 dependencias y organismos públicos.

Asimismo, el gobierno del Estado manifestó que a través de este concepto, el sector público celebra un contrato de prestación de servicios con un inversionista privado, quien se encargará de realizar la inversión para construir, equipar y dar mantenimiento a la infraestructura.

Una vez terminada la obra, se pagará durante los próximos 15 años una contraprestación por la 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.

### **3.2.2 La Experiencia del Estado de Durango en Materia de Reformas Legales para PPS**

Por su parte, el 18 de mayo del año 2006, el Gobernador Constitucional del Estado de Durango, envió a la Legislatura Local, una Iniciativa de Decreto que contenía la LEY DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO DE DURANGO. Es decir, el estado de Durango optó por una Ley especial para los PPS, con la salvedad de que en esta Ley se incorporó el concepto de “proyectos de inversión” al concepto tradicional de los “proyectos de prestación de servicios”.

Esta Ley se encargará de regular la evaluación, aprobación y licitación de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios. Se trató de diseñar un marco jurídico apropiado que permita la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos y construcción de infraestructura para brindar tales servicios en áreas donde el sector privado tiene ventaja comparativa y experiencia de operación.

En el texto legal se regularon las bases generales de este esquema de asociación en una ley particular para darle un instrumento legal apropiado, claro y moderno a las entidades estatales y municipales para la implementación exitosa de dichos proyectos.

En el texto de la ley se define al contrato de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios como: “un contrato, concesión o cualquier otro instrumento jurídico en virtud del cual, una entidad adquiere bienes, el uso de éstos, o servicios que deban

prestarse o suministrarse por la contraparte durante un plazo mínimo de tres años y un plazo máximo de treinta años y requieren de una inversión por la contraparte superior a 2 millones de unidades de inversión conforme al valor publicado por el Banco de México.”

En esta Ley, la Secretaría de Finanzas y Administración del gobierno del Estado desempeña un papel esencial en la implementación de dichos proyectos, ya que la misma asesora a todas las entidades estatales y municipales para llevar a cabo una licitación e implementación exitosa de un proyecto de inversión y prestación de servicios, previéndose que la Secretaría deberá autorizar previamente a las entidades estatales los referidos proyectos para que sean sometidos a la aprobación del Congreso del Estado. De igual manera, la misma Secretaría deberá emitir una opinión no vinculatoria sobre los proyectos que presenten las entidades municipales para que éstas a su vez soliciten su aprobación al Congreso Local.

Es importante destacar que la Ley determina claramente la obligación que tiene la entidad que se propone llevar a cabo un Proyecto de Inversión y Prestación de Servicios, ya que ésta deberá considerar el impacto que tendrá en sus recursos presupuestales la contraprestación que estima pagar durante el plazo del contrato; y para tal efecto deberá presentar una proyección mostrando que tiene los recursos suficientes para cubrir dicha contraprestación y sus demás compromisos durante el plazo del Contrato de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios.

Dado que la celebración de contratos de Inversión y Prestación de Servicios de largo plazo compromete determinadas asignaciones presupuestales para cubrir las obligaciones contractuales multianuales durante la vigencia del mismo, en el estado de Durango se juzgó necesario que el Congreso Local apruebe su celebración tomando en cuenta normas y principios de responsabilidad fiscal y presupuestaria, debiendo anexar a la solicitud de autorización, de por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración y los municipios, un informe que deberá incluir una descripción del plazo, tipo y forma en que se calculará la contraprestación y otros pagos que se deberán efectuar a la contraparte.

Cabe agregar que esta Ley contempla que la licitación o adjudicación de un Contrato de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios deberá llevarse a cabo en los términos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del estado de Durango, pues considerando la naturaleza de los mismos como contratos de servicio a largo plazo, se consideró oportuno perfeccionar el procedimiento de licitación y adjudicación al establecido en la referida Ley.

Asimismo, es importante comentar que con anterioridad se había reformado la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, concretamente el Artículo 55, fracción III, en el sentido de garantizar el pago de las obligaciones contractuales en el ejercicio presupuestal que se aprueba para otorgar certeza y seguridad jurídica a los particulares a los que se les adjudiquen los citados contratos.

En este sentido, se establece que las entidades deberán incluir en el proyecto de presupuesto las cantidades que deben pagar al amparo de los contratos de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios durante el año presupuestal correspondiente; con esto se implementa el mandato que establece el Artículo 55, fracción III de la Constitución local antes comentado, a nivel del proceso presupuestal antes de llegar al Congreso.

Estas últimas disposiciones en materia presupuestal son de capital importancia, toda vez que proporcionan mayor seguridad jurídica al potencial inversionista proveedor para la recuperación de sus inversiones.

### **3.2.3 El Caso del Estado de México**

El gobernador del estado de México presentó el 4 de octubre de 2006, el nuevo marco jurídico de los Proyectos para Prestación de Servicios (PPS). El gobernador de esa entidad federativa afirmó que toda la infraestructura que se pretende construir con las alianzas público-privadas, tiene como único objetivo el generar mayor bienestar entre la población y que los mexicanos tengan más oportunidades de desarrollo.

Ante la comunidad financiera nacional e internacional, así como inversionistas, desarrolladores y constructores del país, a quienes agradeció su presencia porque “acredita el interés y disposición que muestran para poder trabajar junto con el estado de México en el impulso a los proyectos que nos hemos trazado”, el Ejecutivo estatal destacó que las finanzas públicas deben tener, en todo lo que persiguen, un sentido humano.

El gobernador destacó la unanimidad con la que el Congreso local aprobó el nuevo marco jurídico de los PPS en el pasado mes de julio, porque abre una gran posibilidad y oportunidad para que el estado impulse la infraestructura de desarrollo que requiere, a través de la participación del sector privado.

El gobierno del estado de México ha planteado cinco prioridades que la actual administración busca consolidar en el ejercicio gubernamental: mantener finanzas sanas y con cero endeudamiento; buscar una mejor coordinación entre los

gobiernos federal, estatal y municipal, para sumar voluntades y presupuestos que permitan consolidar los proyectos trazados; luchar por un reparto más equitativo de la asignación de los recursos fiscales, sobre todo en lo que se refiere al gasto educativo.

Asimismo, una cuarta vía es la de impulsar la participación del sector privado a través de la concesión, como ocurre ya en el Aeropuerto Internacional de la Ciudad de Toluca, o a través de los PPS, modalidad que permitirá hacer concurrir la participación de la iniciativa privada en la prestación de servicios, mientras que el estado otorga las garantías suficientes para que esta inversión tenga rentabilidad.

El gobierno del estado de México anunció que un quinto punto prioritario es aprovechar los fondos internacionales del Banco Mundial y del Banco Interamericano para el Desarrollo, orientados a fines específicos y donde el gobierno del estado explora la posibilidad de aprovechar recursos de esos fondos para impulsar la infraestructura en la entidad.

### **Más y mejores servicios**

El gobierno del estado de México también informó que los PPS, que son contratos de largo plazo para la prestación de servicios, representan una alianza entre los sectores público y privado, y son un mecanismo efectivo que permite dotar al estado de México de la infraestructura que requiere y necesita para dar mayor bienestar a la ciudadanía. Los PPS son una herramienta nueva que favorecen la eficiencia en la prestación de los servicios y redundan en ahorros importantes para el sector público.

Además, se precisó, dan seguridad jurídica, solidez y certidumbre al sector privado, porque todos los proyectos requerirán de la autorización y aprobación del Congreso local, lo cual dará transparencia en la toma de decisiones del gobierno estatal y garantizará los pagos a los inversionistas. Los PPS deberán seguir el criterio de una inversión igual o mayor de los 300 millones de pesos, con pleno consenso social y en concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011.

El Secretario de Finanzas del estado de México ha informado que los primeros PPS que serán sometidos a la consideración de la LXVI Legislatura, son para el sector salud, educativo y de comunicaciones y transportes, pero sin descartar, a futuro, el rubro de la readaptación social.

El gobierno del estado de México ha informado que estos proyectos se manejarán bajo una estrategia global donde se respeten tres aspectos fundamentales: convertir

al marco jurídico en una ventaja competitiva para el estado; mantener la estricta observancia de la salud fiscal en el largo plazo, y asignarlos mediante competencia para lograr los máximos beneficios.

Cabe precisar que fue muy amplia la reforma legal para darle sustento legal a los PPS en el estado de México, según Decreto 292 publicado en la Gaceta del Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno Libre y Soberano del Estado de México, con fecha del 21 de agosto de 2006. Implicaron la modificación a las siguientes normas y principalmente en el siguiente sentido:

### **Constitución Política del Estado Libre y soberano de México**

Se adicionó con la finalidad de incorporar, como atribución de la Legislatura, la aprobación de proyectos para la prestación de servicios y la de incluir en los presupuestos de egresos respectivos, las asignaciones presupuestales que cubran los gastos correspondientes a dichos proyectos, bajo un esquema multianual que de aprobarse, permitirá diferir el pago hasta que se reciba la prestación de los servicios bajo los estándares de calidad requeridos y sin que implique un incremento en la deuda estatal, en virtud de que la inversión se cubriría con cargo al gasto corriente.

Asimismo, se logró facultar a la Legislatura para aprobar la afectación, como garantía o fuente de pago, los ingresos y derechos del estado que deriven de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios o cualquier otro concepto susceptible de afectación, cuando tales afectaciones puedan autorizarse no solamente para garantizar deuda pública, sino para garantizar otras obligaciones que deriven de los contratos que celebren el estado o los municipios.

También se autorizó incluir en el rubro de la administración y vigilancia de los recursos públicos, la posibilidad de establecer excepciones a la regla general de contratación de proyectos para la prestación de servicios y demás contrataciones de obras, servicios, adquisiciones de bienes y arrendamientos, a través de procesos de licitación.

### **Código Administrativo del Estado de México**

En el Libro Primero referente a la “Parte General” se adicionó dentro de las materias establecidas en el objeto del ordenamiento, los procesos de contratación y los contratos que celebre el estado, sus dependencias y entidades y, en ciertos casos, los municipios y sus organismos, a fin de introducir la adición del Libro Décimo Sexto.

En el Libro Séptimo denominado “De las Comunicaciones y Transporte” se incluyó una reforma para exceptuar de la aplicación de este Libro, en cuanto a la forma de contratación y regulación de propio contrato, a los servicios para la infraestructura vial que, en términos del Libro Décimo Sexto de este Código, el estado determine que se presten bajo la modalidad de proyectos de prestación de servicios.

En el Libro Décimo “De la Obra Pública” se reforman diversos preceptos con la finalidad de modificar el concepto de obra pública, así como los conceptos que quedan comprendidos dentro de la misma, con excepción de los trabajos regulados por el Libro Décimo Sexto.

El Libro Décimo Tercero “De las Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios”, también se adicionó, con el objeto de establecer como excepción de la aplicación de las disposiciones de ese Libro, la operación, administración, uso, goce, disposición o cualquier otro acto jurídico sobre bienes muebles o inmuebles que deriven de a prestación de servicios.

Se adicionó el Libro Décimo Sexto, el cual se integra de ocho títulos, conforme a lo siguiente:

*Título Primero “Disposiciones Generales”.*

*Título Segundo “De los Proyectos”, que desarrolla las normas que regulan características que deben reunir los proyectos: la planeación, programación y presupuestación; autorización del proyecto; análisis costo-beneficio: los bienes que podrán usarse en los proyectos; y la administración del proyecto.*

*Título Tercero “Del Modelo de Contrato”, que contiene las características y elementos del modelo de contrato y autorización del mismo.*

*Título Cuarto “De los Procedimientos de Adjudicación” que regula la integración y funciones del comité de proyectos; el procedimiento de licitación pública; y las excepciones de su aplicación.*

*Título Quinto “De la Adjudicación, Celebración y Aplicación de los Contratos” que contiene disposiciones relativas a su incumplimiento, rescisión y terminación.*

*Título Sexto “De la Información”.*

*Título Séptimo “De las infracciones y Sanciones”.*

### *Título Octavo “De la Instancia de Inconformidad”.*

La adición de este Libro tiene como finalidad regular, por una parte, las acciones relativas a la autorización, planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y supervisión de los proyectos que se llevan a cabo a través de esta forma de contratación, y por otra, la regulación respectiva de los contratos que documenten los proyectos para la prestación de servicios que realice el estado y sus municipios.

### **Código Financiero del Estado de México y Municipios.**

Se reformó, dentro del glosario de términos, el concepto de Gasto Corriente, a fin de incluir dentro de las erogaciones destinadas al pago de servicios personales, así como a la adquisición de bienes y servicios, las derivadas de la prestación de servicios, en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo del estado de México.

En el Título Octavo “De la Deuda Pública” se adecuó la disposición que contiene el supuesto relacionado con la constitución de fideicomisos que no tengan el carácter de públicos, en los que se afecte el derecho a percibir las participaciones en ingresos federales y demás ingresos o derechos y tengan por propósito primordial o exclusivo el de servir como medio de pago o de garantía de deuda; a fin de incorporar también como supuesto, las obligaciones que deriven de contratos celebrados conforme al Libro Décimo Sexto del Código Administrativo, los cuales podrán no constituir deuda pública.

En el Título Noveno “Del Presupuesto de Egresos”, respecto a su integración y presentación, se agregó a la disposición que prevé la contratación de obra pública, de adquisición de bienes o contratación de servicios que rebasen el año presupuestal y la preferencia del pago de compromisos adquiridos en ejercicios anteriores.

Asimismo, se estableció que las asignaciones presupuestales para ejercicios posteriores deberán ser aprobadas y no podrán ser disminuidas, a fin de no afectar el cumplimiento de compromisos adquiridos.

### **Ley de Bienes del Estado de México**

En el rubro correspondiente al régimen jurídico de los bienes del dominio privado se modificó la disposición que establece que los contratos de comodato que tengan como materia los bienes del dominio privado del Estado o de los municipios serán por tiempo indefinido, para excepcionar la aplicación de dicha disposición a los contratos de comodato celebrados en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo.



Respecto a las disposiciones comunes a los bienes del dominio público y privado, se adicionó el supuesto de que, en los casos de bienes del dominio privado, podrán celebrarse con particulares contratos de comodato en términos del Libro Décimo Sexto del Código Administrativo.

### **3.2.4 Las Reformas Legales en el Estado de Nayarit**

El 21 de noviembre de 2006, el Congreso del estado de Nayarit aprobó la nueva Ley de Asociaciones Público Privadas, misma que fue publicada en el Periódico Oficial del estado de Nayarit el 29 de noviembre del 2006.

La mencionada 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 y los inversionistas proveedores, en los cuales se involucran recursos que abarquen varios ejercicios fiscales.

Este instrumento jurídico resume en diez capítulos los principios rectores que deberán observarse en la celebración de los contratos, las atribuciones de las autoridades estatales y municipales (ya que esta ley tiene también alcance municipal), así como los derechos y obligaciones del inversionista proveedor, el proceso de licitación, los términos para la ejecución del contrato, la forma para la resolución de controversias y las distintas modalidades que pueden ser objeto de una asociación público privada. Cabe destacar que en la Ley se prevé un marco de transparencia y rendición de cuentas a la sociedad, ya que establece en uno de sus artículos la obligatoriedad para el órgano executor de informar trimestralmente al Órgano de Fiscalización Superior del Poder Legislativo Estatal.

Esta nueva norma regula, entre otras, las modalidades siguientes: el arrendamiento en sus diversas versiones; la inversión en proyectos para la prestación de servicios; la concesión; los Fideicomisos de Inversión en Infraestructura y Bienes Raíces (FIBRAS) y cualquier otro esquema lícito así como cualquier proyecto integral que facilite el financiamiento del sector privado en inversión de obras y servicios públicos.

Cabe subrayar que el estado de Nayarit ha legislado integralmente para comprender en una norma una amplia gama de la participación de la iniciativa privada en la creación y operación de servicios públicos: las asociaciones público privadas.

### 3.3 CONCLUSIONES

Otros estados han reformado su Constitución local y modificado leyes de deuda pública para dar cabida a proyectos de inversión y/o prestación de servicios, según la información disponible. En efecto, algunas entidades federativas han realizado esfuerzos muy importantes en esta materia y otros estados están en proceso de reformar su marco constitucional y legal para incorporar a los PPS como una forma de proveer de infraestructura y servicios públicos.

A finales del año 2008, 24 entidades federativas habían modificado su legislación para realizar PPS (Reforma constitucional y/o Legal)

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aguascalientes</li> <li>• Baja California Sur</li> <li>• Campeche</li> <li>• Chiapas</li> <li>• Chihuahua</li> <li>• Coahuila</li> <li>• Distrito Federal</li> <li>• Durango</li> <li>• Estado de México</li> <li>• Guerrero</li> <li>• Hidalgo</li> <li>• Jalisco</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Michoacán</li> <li>• Morelos</li> <li>• Nayarit</li> <li>• Oaxaca</li> <li>• Puebla</li> <li>• Quintana Roo</li> <li>• San Luis Potosí</li> <li>• Sonora</li> <li>• Tabasco</li> <li>• Tamaulipas</li> <li>• Veracruz</li> <li>• Zacatecas</li> </ul>
--	--

No obstante, son todavía pocas las entidades donde los PPS se han implementado. Los PPS en sus distintas etapas suman alrededor de 12 mil millones de pesos o 6.5 por ciento de la deuda total subnacional.

**ESTADO ACTUAL DE LOS PPS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**

	Monto (millones)	Estatus
<b>Oaxaca</b>		
Ciudad Administrativa	639	operando
Ciudad Judicial	1,120	construcción
<b>Edo. De México</b>		
Hospital de Tercer Nivel	700	licitación
Av. Las Torres	1,300	licitación
Centro Cultural	800	licitación
Por definir	800	presupuestados
<b>Distrito Federal</b>		
Circuito Interior	3,200	construcción
Tranvía	1,800	proyecto
Corredor Verde	700	licitación
<b>Zacatecas</b>		
Ciudad Administrativa	1,200	construcción

Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF.

---

# Capítulo 4

## Descripción General y Marco Jurídico que Sustenta a la Obra Ciudad Gobierno

En los capítulos anteriores se estableció el concepto de las APP y de los PPS. Asimismo, se comentaron modalidades de estas modernas figuras y se expusieron algunos casos de PPS en las entidades federativas. Ahora corresponde incursionar en particular sobre la experiencia del estado de Zacatecas, a través del Proyecto Ciudad Gobierno.

En este caso, interesará detectar todo el andamiaje jurídico que el estado de Zacatecas actualmente dispone para soportar en el plano local la incursión de las dependencias y entidades del gobierno del estado en materia de proyectos para la prestación de servicios.

En este tenor, los puntos de interés que se abordarán en este capítulo son:

•	Antecedentes y descripción del proyecto
•	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas
•	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
•	Procedimiento de Licitación y Adjudicación del Contrato de Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo

## 4.1 ANTECEDENTES Y DESCRIPCIÓN DE LA OBRA CIUDAD GOBIERNO



### 4.1.1 Ciudad Argentum

El nombre de esta nueva localidad es emblemático. Argentum es vocablo del latín que significa plata, en referencia al esplendor de Zacatecas por la producción de este metal, y el objetivo del proyecto integral es aprovechar la ubicación geográfica de la entidad para atraer inversiones, reactivar la economía y generar empleos en el estado.

Este desarrollo inmobiliario se levantará en la salida de la capital zacatecana hacia Fresnillo, y será un complejo urbano para cerca de 90,000 habitantes. La intención es que sea sede de gran parte de las instalaciones de gobierno del estado, que permita el crecimiento ordenado de la capital, y que además fomente la creación de empleo (30,000) para frenar la emigración hacia el vecino país del norte y otras regiones de México.

El nuevo desarrollo, que tardará en levantarse una década aproximadamente, será un conjunto arquitectónico, con Palacio de Convenciones, campo de golf, parque temático, hoteles, cines, corporativos, comercios, instituciones educativas, centros hospitalarios y vivienda.

El proyecto empezó a generarse desde el principio de la presente administración del estado de Zacatecas, bajo el impulso de la gobernadora Amalia García Medina (2004-2010). Una de las actividades iniciales de su programa de trabajo fue la búsqueda de nuevas zonas de desarrollo para la ciudad, en una extensión territorial apropiada para la urbanización y el desarrollo de las actividades comerciales, administrativas y productivas. Para el desarrollo de las 1,000 hectáreas de este ambicioso proyecto, el Gobierno Estatal decidió compartir la responsabilidad. La participación de la iniciativa privada corre a cargo de Empresazac, compañía creada por Manuel Muñoz González, propietario de Minera Monarca y que ya cuenta con experiencia en el desarrollo de vivienda a través de Desarrollo Monarca.

La inversión prevista es de 2,000 millones de dólares (mdd), de los que 200 millones de dólares serán para la urbanización del terreno. El convenio que firmó el empresario con el gobierno le obliga a reinvertir durante cinco años todas las utilidades que genere Minera Monarca, calculadas en 24 mdd brutos al año. Se contempla la construcción del parque temático, un hotel, un hospital o un corporativo, para luego rentarlos.

La nueva Ciudad tiene en cuenta todos los elementos, incluso el relativo al ahorro energético. Argentum contará con su propio sistema de generación de energía eólica y fotovoltaica, instalaciones ocultas que embellezcan el paisaje y vialidades anchas que conecten con las principales arterias de la zona poblada.

Uno de los nichos que se pretenden explotar en Argentum es el de la salud. Habrá hospitales de especialidades a manera de *cluster*. Pretenden atender a la población que se instale en Argentum, pero también la proveniente de Guadalajara, Aguascalientes, Durango, Monterrey y a los migrantes que deseen atenderse de paso a sus lugares de origen o en época de vacaciones.

Argentum también tendrá espacio para el turismo. Su principal atractivo será, junto con el campo de golf, un parque temático sobre la minería en la actual Mina del Bote. Los visitantes recorrerán cuatro de los nueve niveles de la mina instalada en el lugar y habrá restaurantes, discotecas, una iglesia subterránea y talleres-tienda de artesanías.

#### **4.1.2 Ciudad Gobierno**

La verdadera ancla de Argentum es Ciudad de Gobierno, que reunirá en el mismo espacio las principales instalaciones estatales, además de un Palacio de Convenciones de 10,000 m<sup>2</sup>. La Procuraduría General de Justicia y la Secretaría de Finanzas ya tienen su sede.

Además de la ventaja natural para los usuarios, esta reubicación liberará mucho espacio en el centro histórico de Zacatecas, declarado Patrimonio de la Humanidad por las Naciones Unidas. Esto permitirá la ampliación de zonas peatonales y de ocio, con hoteles, teatros, galerías de arte, museos, restaurantes, tiendas o salas de cine.

El Gobierno del Estado determinó llevar a cabo dicho proyecto en el inmueble de su propiedad que se encuentra ubicado a la salida Norte de la Ciudad de Zacatecas, mismo que cuenta con una superficie de 220,728.11 metros cuadrados, con el propósito de lograr una modernización integral no sólo de sus trabajadores sino también de sus instalaciones.

Los inmuebles materia de este proyecto están enclavados en un predio denominado Cerro del Gato, espacio que tiene una topografía de pendientes pronunciadas del orden del 10 al 40 %, desde él se domina el valle de calera y parte de la zona poniente de la Ciudad de Zacatecas, brindando una buena vista lateral del Cerro de la Bufa, icono con el que se representa la Ciudad y el Estado de Zacatecas.

Este es un proyecto institucional que finalmente atiende a una problemática integral, que formará parte de un proyecto de mejora en la calidad de los servicios públicos, pero además dignificará el espacio laboral de los servidores públicos y su calidad de vida en el trabajo, lo que modernizará la atención a la ciudadanía y permitirá no solo optimizar los espacios físicos y generar ahorros, sino que incrementará la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

Está previsto que los edificios posean formas vanguardistas, cuenten con los avances tecnológicos más actuales en su estructura y sus ingenierías, logrando un conjunto con las normas de confort, seguridad, iluminación, acabados, así como en todos sus elementos constructivos.

La obra Ciudad Gobierno atiende las necesidades de la ciudadanía, que demanda una mejor atención en espacios físicos adecuados para el desempeño de las actividades administrativas. Dicho proyecto está previsto en la estrategia global de Modernización de la Administración Pública Estatal contenida en el Plan Estatal de Desarrollo.

El conjunto inmobiliario permitirá mejorar la calidad de los servicios que se brindan al público; fortalecerá la eficiencia y eficacia de la Administración Pública; se optimizará la operación y los gastos de gobierno; facilitará el otorgamiento de los servicios públicos en un solo espacio geográfico diseñado especialmente para esta finalidad, en donde el uso de nuevas tecnologías aplicadas a la administración pública será a un menor costo.

En este proyecto el gobierno del estado ha optado por una modalidad innovadora de participación privada en creación de infraestructura y la operación y mantenimiento (PPS), que consiste en un mecanismo que impulsa inversión adicional a la realizada por el Gobierno Estatal, con la participación de inversionistas privados cuya responsabilidad consiste en diseñar, crear, financiar y operar la infraestructura a la Administración Pública en beneficio de la ciudadanía.

Los terrenos forman parte de las reservas territoriales del gobierno del estado. El inversionista proveedor simplemente tendrá una autorización para construir en los terrenos, pero éstos seguirán siendo patrimonio de los Zacatecanos.

Esta modalidad de financiamiento de los servicios de infraestructura evita el endeudamiento público<sup>1</sup>, permite un manejo responsable de la política fiscal del Estado, disminuye los riesgos y costos de la operación y el equipamiento, contribuye al crecimiento económico regional y fortalece la generación de empleos directos.

Con este proyecto 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.

## RELACIÓN DE DEPENDENCIAS CON SEDE EN “CIUDAD GOBIERNO”.

### EDIFICIO GUBERNATURA

1 Secretaría General de Gobierno

1 .1 Despacho del Secretario General de Gobierno

1 .2 Asuntos Religiosos

1 .3 Coordinación Administrativa de la Secretaría General

1 .4 Dirección de Trabajo y Previsión Social

1 .5 Junta Local de Conciliación y Arbitraje

1 .6 Subsecretaría de Concertación y Atención Ciudadana

1 .7 Subsecretaría de Desarrollo Político

1 .8 Tribunal Local de Conciliación y Arbitraje

2 Secretaría Particular

3 Oficialía Mayor de Gobierno

4 Instituto de Selección y Capacitación del Estado

<sup>1</sup> Al final de este capítulo se abundará sobre las razones por las cuales esta operación de financiamiento para la infraestructura no se considera constitutiva de deuda pública.



### **EDIFICIO CONTRALORÍA INTERNA**

5 Contraloría Interna

### **EDIFICIO COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA**

6 Coordinación General Jurídica

7 Instituto de defensoría

### **EDIFICIO DIF**

8 Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia

9 Patronato Estatal de Promotores Voluntarios

### **EDIFICIO OBRAS PUBLICAS**

10 Secretaría de Obras Públicas

11 Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas

12 Instituto de Ecología y Medio Ambiente del Estado de Zacatecas

13 Consejo Promotor de la Vivienda

14 Junta Estatal de Caminos

15 Comisión Estatal de Agua Potable y Alcantarillado

### **EDIFICIO SALUD**

16 Servicios de Salud de Zacatecas

### **EDIFICIO SEPLADER**

17 Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional

18 Secretaría de Desarrollo Económico

19 Instituto Estatal de Migración

20 Unidad de Programas y Proyectos Estratégicos y Evaluación de Políticas Públicas

### **EDIFICIO SECRETARÍA DE FINANZAS**

21 Secretaría de Finanzas\*

21 .1 Dirección de Catastro

### **EDIFICIO DE LA MUJER**

22 Instituto para la Mujer Zacatecana

23 Comisión Estatal para la Integración Social de personas con Discapacidad

24 Instituto de la Juventud Zacatecana

*Nota: \*Con anterioridad ya se encontraba junto al complejo de Ciudad Gobierno*

## ESTIMACIÓN DEL PERSONAL POR DEPENDENCIA EN “CIUDAD GOBIERNO”.

EDIFICIO:	PERSONAL:
A. EDIFICIO GUBERNATURA	714
B. EDIFICIO CONTRALORÍA INTERNA	201
C. EDIFICIO COORDINACIÓN GENERAL JURÍDICA	144
D. EDIFICIO DIF	233
E. EDIFICIO OBRAS PUBLICAS	806
F. EDIFICIO SALUD	486
G. EDIFICIO SEPLADER	430
H. EDIFICIO SECRETARÍA DE FINANZAS	97
I. EDIFICIO DE LA MUJER	96
<b>TOTAL ESTIMADO</b>	<b>3,207</b>

El diseño y la creación de la infraestructura es responsabilidad del inversionista privado. Este es un proyecto institucional que finalmente atiende a una problemática integral, que formará parte de un proyecto de mejora en la calidad de los servicios públicos, pero además dignificará el espacio laboral de los servidores públicos y su calidad de vida en el trabajo, lo que 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.

### 4.2. MARCO JURÍDICO QUE SUSTENTA A CIUDAD GOBIERNO

El marco jurídico es un soporte central en un proyecto de esta naturaleza, en virtud de que debe existir certeza para que el inversionista proveedor recupere su inversión y, por otra parte, debe existir seguridad para las autoridades en las facultades que pueden ejercer.

#### 4.2.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas

En el estado de Zacatecas el marco constitucional local prevé que: “La secretaría del ramo sólo hará los pagos autorizados por el Gobernador y que estén contemplados dentro del Presupuesto de Egresos” (**Artículo 139**). Asimismo, formula que: Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se adjudicarán a través

de licitaciones públicas, mediante convocatoria para que libremente se presenten proposiciones solventes, en sobre cerrado que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado o al Municipio las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Cuando las licitaciones a que se hace referencia en el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán los procedimientos, requisitos, bases, reglas y demás elementos para garantizar la economía, eficiencia, imparcialidad y honradez.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título VII de esta Constitución.” (**Artículo 144**).

En el marco de las leyes reglamentarias de la Constitución local, con fecha tres de enero del año dos mil siete, 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 modernizar la Ley de Deuda Pública y regular los contratos para Prestación de Servicios a Largo Plazo o Multianuales (PPS) como un mecanismo que permita, entre otros, impulsar inversión adicional a la del sector público con la intervención de un inversionista privado que diseña, construye, financia y opera infraestructura para prestar, en forma integral, servicios a las dependencias y entidades de la administración pública a cuyo cargo se encuentran diversas funciones en beneficio de los zacatecanos y las zacatecanas.

#### **4.2.2 Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas**

Entre los cambios legales importantes que se llevaron a cabo en el estado de Zacatecas está la aprobación de una nueva Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas. El nuevo texto legal se encuentra en el Decreto número 431, publicado el 3 de enero del 2007 en el Periódico Oficial.

Era necesario dar paso a un nuevo ordenamiento que responda, en primera instancia, a las nuevas exigencias y necesidades actuales tanto del Gobierno del Estado y de los Municipios, como de los organismos descentralizados y paramunicipales.

El artículo 6 de la nueva Ley estipula algunas operaciones que no son consideradas como constitutivas de deuda pública, entre las que se encuentran los PPS, como se puede advertir en el último párrafo de este artículo. En efecto, el artículo 6 establece que:

**“Artículo 6.-** *No constituirá deuda pública estatal o municipal, las obligaciones directas a corto plazo contratados con la banca de desarrollo o, en su caso, la comercial a corto plazo que se contrate por el Poder Ejecutivo Estatal así como por los municipios, para solventar necesidades temporales de flujo de caja, cuyos vencimientos y liquidación se realicen en el mismo período constitucional que les corresponde.*

*La Secretaría será la única dependencia del Poder Ejecutivo del Estado, facultada para autorizar la contratación de deuda a corto plazo a las dependencias y entidades de la administración pública, a excepción de la contratada por los municipios.*

*Los financiamientos a que se refiere este artículo no se considerarán dentro de los montos anuales de endeudamiento autorizados.*

**No será considerada deuda pública a las obligaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios multianuales.**<sup>2</sup>

#### **4.2.3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas**

Mediante el Decreto 432, publicado en la misma fecha (3 de enero de 2007), otra reforma importante que se llevó a cabo en este estado fue la adición de un segundo párrafo a la Fracción XI del Artículo 25 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas y asimismo se adicionó un Segundo Párrafo a la fracción IV del Artículo 33 de la misma ley.

Las razones para estas adecuaciones se encuentran en la Exposición de Motivos correspondiente y son las siguientes:

**PRIMERO.-** En un marco jurídico acorde a los tiempos actuales se requiere establecer disposiciones directamente vinculadas con el quehacer presupuestario a la Secretaría de Finanzas, para que se instituya de manera particular incluir en el proyecto de presupuesto de egresos del ejercicio fiscal correspondiente, haciéndose mención especial de ellos, las partidas necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas con motivo de los contratos de prestación de servicios, durante la vigencia de los mismos, lo anterior no obstante que existe la obligación de las dependencias o entidades de la administración pública de presupuestarlos.

**SEGUNDO.-** Con esta adecuación se estaría obteniendo la certeza de que se incluya en el presupuesto de egresos correspondiente los pagos previstos en dichos

---

<sup>2</sup> Las letras en negritas y el subrayado es nuestro.

contratos no obstante que las dependencias omitan incluirlos en sus presupuestos anuales, además de que con tal medida permitirá que la H. Legislatura conozca de antemano y de manera pormenorizada las erogaciones que habrán de destinarse de los recursos públicos al pago de tales obligaciones, ello sin perjuicio de que se informará detalladamente en la cuenta pública respectiva, sin pasar por alto que se le proporcionaría certidumbre al inversionista proveedor respecto de su participación en estos proyectos.

**TERCERO.-** Siendo que esta ley regula el ejercicio de las atribuciones y deberes que corresponden a las dependencias y entidades de la administración pública, se propone adicionar un párrafo a la fracción XI del artículo 25, en donde se faculte expresamente a la Secretaría de Finanzas a efectuar acciones de carácter coyuntural que permitan alcanzar mayores índices de eficiencia en el ejercicio de las funciones públicas, cumpliendo así con el objetivo y propósito gubernamental que caracteriza a mi administración.

**CUARTO.-** Es necesario con la finalidad de otorgar congruencia a la reforma que se plantea en el párrafo que antecede una adición al artículo 33 del ordenamiento que se analiza, a efecto de otorgar plenas facultades a la Contraloría Interna sobre el particular.

Las adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, quedaron como sigue:

*“Artículo 25.- A la Secretaría de Finanzas corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*I a la X.- ...*

*XI.- ...*

*En el que deberá de incluirse las obligaciones multianuales derivadas de los contratos de prestación de servicios a largo plazo que hayan celebrado las dependencias o entidades de la administración pública.”*

*“Artículo 33.- La Contraloría Interna estará a cargo de un Contralor dependiente del titular del Poder Ejecutivo del Estado y tendrá a su cargo el despacho de los siguientes asuntos:*

*I a la III.- ...*

IV.- ...

*Las anteriores atribuciones de inspección y vigilancia, incluyen las obligaciones multianuales derivadas de los contratos de prestación de servicios de largo plazo.”*

#### **4.2.4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.**

De igual manera, mediante el Decreto 433 se adicionó un último párrafo al artículo 41 y se adicionan un segundo y tercer párrafo al artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.

La Exposición de Motivos para fundamentar tales cambios establece que:

**“PRIMERO.-** Tomando en consideración que las Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios es una práctica diaria de la Administración Pública a través de sus diferentes órdenes de Gobierno y, por lo tanto, una actividad fundamental para el desempeño de sus funciones y el cumplimiento de sus objetivos, se hace necesario homogeneizar el marco legal que regula tales actos, puesto que si bien es cierto que en la Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas se establece lo relativo a los compromisos que rebasen el ejercicio fiscal, también es cierto que en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, no se prevé reglamentación al respecto.

**SEGUNDO.-** Lo que hace necesario integrar este quehacer gubernamental a la norma jurídica de la materia, por lo tanto, se propone adicionar un segundo y tercer párrafo al artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, para el efecto de que las Dependencias o Entidades del sector público sujeten sus programas o acciones multianuales a una presupuestación por ejercicio fiscal para que sean considerados en las asignaciones del Decreto de presupuesto correspondiente.

**TERCERO.-** Considerando que con el establecimiento de esta obligación se complementa y coincide plenamente con lo previsto en el artículo 31 de la Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas, en concatenación con los objetivos y estrategias planteados en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010, a fin de que la Administración Pública se caracterice, entre otros aspectos, por la transparencia y eficiencia en sus acciones.

**CUARTO.-** Asimismo, se requiere adicionar un último párrafo al artículo 41 de la propia Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, para el efecto de que tratándose de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios que rebasen el ejercicio fiscal, el sector público pueda celebrar contratos o fincar pedidos de manera directa, implicando la obligación de que éstos se efectúen utilizando criterios de optimización de recursos, para que se utilicen de forma sustentable, con el objeto de asegurarle al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y financiamiento.”

En este tenor, la adición al último párrafo del artículo 41 y de un segundo y tercer párrafo al artículo 45 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, quedaron como sigue:

**“Artículo 41.- ...**

...

...

...

*Tratándose de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios multianuales las dependencias y entidades de la administración pública, podrán fincar pedidos y/o celebrar contratos sin que se encuentren obligadas a observar los requisitos que se establecen para tales actos, observando las mejores condiciones y modalidades en cuanto a precio, calidad y financiamiento.”*

**“Artículo 45.- ...**

*En las adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios multianuales las dependencias o entidades deberán de presupuestar los costos a cubrir en los ejercicios subsecuentes, para el efecto de incluirlos en la iniciativa de decreto del presupuesto del ejercicio que corresponda.*

*Para los efectos de este artículo, las dependencias y entidades observarán lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Administración y Finanzas del Estado de Zacatecas.”*

#### **4.2.5. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas**

Formó parte del paquete de las reformas anteriormente señaladas, la adición de un último párrafo al artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas, según Decreto 436 publicado en el Periódico Oficial, con fecha tres de enero del año dos mil siete.

#### **“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PRIMERO.-** Toda vez que en el país se han venido implementando medidas tendientes a que los Estados y Municipios realicen obras de infraestructura o de servicios públicos financiadas con recursos privados y con impacto diferido en el gasto presupuestal, mismas que permiten impulsar inversiones adicionales sin que se comprometan recursos públicos destinados hacia las funciones esenciales de la administración pública ya que, como se ha mencionado el sector privado es el que se encarga de realizar la inversión para construir, equipar y dar mantenimiento a la infraestructura, dado que la inversión se cubre en el gasto corriente a largo plazo, es decir con los flujos que se generen con la administración de los fondos públicos. Por lo tanto, Zacatecas no debe quedar al margen de estos procesos de modernización, que deben de ser considerados y aprovechados en nuestra Entidad; buscando además, avanzar en la actualización del marco jurídico procurando una debida congruencia entre las diversas disposiciones de los ordenamientos jurídicos que regulan la materia.

**SEGUNDO.-** Y siendo que la inversión en la infraestructura constituye un elemento estratégico para detonar la generación de empleos y el desarrollo del Estado, se hace necesario instrumentar los mecanismos a nuestro alcance que nos permita lograr dichos objetivos, además con el propósito de elevar la calidad de vida de los zacatecanos y zacatecanas, todo esto sin perder de vista que el Estado juega un papel determinante como impulsor de inversión, como desarrollador de infraestructura y como integrador de un proyecto estructurado que incida directa y favorablemente sobre la economía interna.

**TERCERO.-** Dado que esta Ley regula y norma las acciones relativas a la obra pública y servicios relacionados con las mismas, normando desde cuestiones generales hasta las específicas, se propone adicionar un último párrafo al artículo 13 para que sea integrada debidamente, la celebración de contratos que rebasen los ejercicios fiscales como una actividad distinta a la Obra Pública, puesto que ésta consiste en la contratación que hace el Estado respecto de una empresa para la realización de un trabajo determinado, en cumplimiento de sus fines propios, pagando el precio



correspondiente y en los contratos multianuales el inversionista privado es el que diseña, construye, financia, mantiene y opera una obra y sus servicios asociados, obteniendo como contraprestación, un pago periódico, calculado mediante un mecanismo de pagos específico, basado en la calidad de los servicios recibidos por el Estado y las deducciones que pudieran existir por fallas en la provisión de estos servicios, cubriéndose los pagos respectivos mediante el gasto corriente.

**CUARTO.-** De igual manera, debe considerarse que en la obra pública normalmente la inversión final es muy superior a la proyectada inicialmente, dado los sobrecostos de construcción y operativos, sin perder de vista los sobre tiempos en la ejecución de éstas, caso contrario con los contratos de prestación de servicios multianuales, en los que el inversionista privado es quien toma de manera exclusiva estos riesgos, así como el control de los tiempos de ejecución de la obra también son responsabilidad del sector privado, puesto que los tiempos contractuales comienzan a correr a la entrega de ésta, por lo que cualquier atraso impactará directamente sobre los tiempos de operación del proyecto y consecuentemente en los ingresos de que dispondrá el inversor para obtener sus beneficios.

**QUINTO.-** Por lo tanto, se requiere que los contratos de prestación de servicios que rebasen un ejercicio presupuestario sean debidamente diferenciados en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas para el Estado de Zacatecas, para que encuentren su regulación en un ordenamiento jurídico distinto, como lo es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.”

En virtud de la anterior Exposición de Motivos, se adicionó un último párrafo al artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas, para quedar:

**“Artículo 13.- ...**

*I a la XI.- ...*

*Se exceptúa de lo establecido en este artículo, la creación de infraestructura pública mediante contratos para prestación de servicios a largo plazo.”*

#### **4.2.6. Procedimiento de Licitación y Adjudicación del Contrato de Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo**

El Artículo 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, establece que: “Las

adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán o llevarán a cabo a través de concursos, mediante convocatoria pública por invitación o adjudicación directa, en la que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo a lo establecido por la presente Ley.

Asimismo, por disposición del Artículo 29 de la mencionada Ley, “Las convocatorias a que se refiere este artículo, contendrán:

- I. El nombre, denominación o razón social de la dependencia o entidad convocante;
- II. La descripción general, cantidad y unidad de medida de cada uno de los bienes o servicios que sean objeto de la licitación;
- III. Las indicaciones de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y especificaciones de la licitación y el costo de las mismas;
- IV. La fecha límite para la inscripción en el concurso. Para este efecto deberá fijarse un plazo no menor de 10 días hábiles, contados a partir de la fecha de la publicación de la convocatoria.
- V. La fecha, hora y lugar de celebración del acto de apertura de proposiciones.

En el ejercicio de sus respectivas atribuciones, la Secretaría de Planeación y Contraloría y las dependencias coordinadoras de sector podrán intervenir en todo el proceso de adjudicación del pedido o contrato; en el caso de obras municipales la Contaduría y los Ayuntamientos intervendrán de conformidad a las disposiciones de esta ley.”

Por su parte, el Artículo 30 de la Ley estipula que: “Las bases de cada licitación deberán contener la descripción completa de los bienes o servicios y sus especificaciones, indicando, en su caso, y de manera particular los requerimientos de carácter técnico y demás circunstancias pertinentes que habrá de considerar la dependencia o entidad convocante para la adjudicación del pedido o contrato correspondiente.”

De conformidad con el marco legal anteriormente expuesto, el Gobierno del Estado de Zacatecas, por conducto de la Oficialía Mayor, inició el proceso de licitación

a fin de instrumentar un nuevo esquema de financiamiento para proyectos de infraestructura y prestación de servicios, denominado Proyectos para Prestación de Servicios a Largo Plazo (PPS por sus siglas), con el objeto de reducir los costos de la operación y prestación de servicios para el sector público y a la vez mejorar sustancialmente su eficiencia.

La Oficialía Mayor de Gobierno es una dependencia del Poder Ejecutivo del Estado de Zacatecas, integrante de la Administración Pública Centralizada, de conformidad con lo estipulado en los Artículos 10 y 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas.

Con fecha seis de septiembre del año dos mil siete, el Gobierno del Estado de Zacatecas, por conducto de la Oficialía Mayor, publicó la convocatoria y las bases de la Licitación Pública Estatal número 61056002-012-07.

Una vez que se llevaron a cabo todas y cada una de las etapas del proceso de licitación, en fecha 29 de octubre de dos mil siete, se dictó por la Oficialía Mayor del Gobierno del Estado de Zacatecas el fallo correspondiente en el que resultó como licitante ganador la empresa denominada L. L. Operación y Servicios, S.A. de C.V.

El gobierno del estado maneja los procedimientos de adjudicación de acuerdo a la norma y en ésta se establece la participación de la Contraloría y del Órgano Superior de Fiscalización del Poder Legislativo para vigilar y fiscalizar de conformidad con sus atribuciones. Estas intervenciones son los instrumentos con los que el estado cuenta para garantizar la transparencia en el manejo del gasto público. A continuación se expone la convocatoria para el Proyecto "Ciudad Gobierno", la cual fue publicada el 6 de septiembre de 2007.

## **OFICIALÍA MAYOR DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS**

Dirección de Adquisiciones  
Licitación Pública Estatal

Convocatoria: 012

En observancia a la Constitución Política del Estado de Zacatecas en su Artículo 144, y de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, se convoca a los interesados en participar en la(s) licitación(es) para la prestación de servicios a largo plazo o multianual, consistente en el servicio de disponibilidad para el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones de conformidad con lo siguiente:

No. de licitación	Costo de las bases	Fecha límite para adquirir bases	Junta de aclaraciones	Visita a instalaciones	Presentación de proposiciones y apertura técnica	Acto de apertura económica
61056002-012-07	\$5,000.00 Costo en compranet: \$3,750.00	20/09/2007 14:30 horas	24/09/2007 10:00 horas	21/09/07 10:00 horas	05/10/2007 10:00 horas	10/10/2007 10:00 horas

Partida	Clave CABMS	Descripción	Cantidad	Unidad de medida
Única	0000000000	Servicio de disponibilidad para el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones	1	Servicio

- I. Las bases de la licitación se encuentran disponibles para consulta y venta en Internet: <http://compranet.gob.mx> o bien en: la Dirección de Adquisiciones de la Oficialía Mayor de Gobierno, ubicada en Calle de la Naranja No. 229 Fracc. Lomas del Capulín, C.P. 98050, Zacatecas, Zacatecas, teléfono: 01-492-92-2-73-03 los días de lunes a viernes; con el siguiente horario: de 10:00 a 14:00 hrs.
- II. La procedencia de los recursos es: Estatal.
- III. La forma de pago por adquisición de bases es: En las oficinas recaudadoras de la Secretaría de Finanzas, en efectivo, cheque certificado o cheque de caja, expedido a favor de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Zacatecas. En compranet mediante los recibos que genera el sistema.
- IV. La visita física a instalaciones (terreno) se llevará a cabo el día 21 de septiembre del 2007 a las 10:00 horas, con cita en el Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.
- V. La junta de aclaraciones se llevará a cabo el día 24 de septiembre de 2007 a las 10:00 horas en: Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.
- VI. El acto de presentación de proposiciones y apertura de la(s) propuesta(s) técnica(s) se efectuará el día 05 de octubre de 2007 a las 10:00 horas en: Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.

- VII. La apertura de la propuesta económica se efectuará el día 10 de octubre de 2007 a las 10:00 horas en: Salón de Recepciones de Palacio de Gobierno, ubicado en Av. Hidalgo Número 604, Centro, C.P. 98000, Zacatecas, Zacatecas.
- VIII. El(los) idioma(s) en que deberá(n) presentar(se) la(s) proposición(es) será(n): Español.
- IX. La(s) moneda(s) en que deberá(n) cotizarse la(s) proposición(es) será(n): Moneda Nacional (pesos mexicanos).
- X. No se otorgara anticipo.
- XI. Lugar, días y horario de entrega: El licitante ganador deberá prestar los servicios en los días, horarios y lugares indicados en las bases de la licitación y sus anexos.
- XII. Las condiciones de pago serán: El pago de la contraprestación del servicio de disponibilidad de la infraestructura, así como el de operación y mantenimiento, se realizará en un plazo no mayor de 20 días hábiles contados a partir de la disponibilidad de dichos servicios a entera satisfacción de la Oficialía Mayor de Gobierno.
- XIII. No podrán participar las personas que se encuentren en los supuestos del Artículo 44 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.
- XIV. Los interesados en participar deberán contar con su registro vigente del Padrón de Proveedores de Gobierno del Estado de Zacatecas.
- XV. Forma de adjudicación: La adjudicación del contrato será por partida única, conforme al dictamen que establece el Artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.
- XVI. Ninguna de las condiciones establecidas en las Bases de la Licitación, así como las propuestas presentadas por los participantes podrán ser negociadas.

ZACATECAS, ZACATECAS, A 6 DE SEPTIEMBRE DEL 2007.

EDUARDO RUIZ FIERRO	NORMA JULIETA DEL RIO VENEGAS
OFICIAL MAYOR DE GOBIERNO Y PRESIDENTE DEL COMITÉ ESTATAL DE COMPRAS	CONTRALORA INTERNA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE ZACATECAS

### 4.3. CONCLUSIONES

Como se ha expuesto en este capítulo del presente trabajo, principalmente destinado a detallar el marco jurídico que da sustento al contrato destinado al complejo Ciudad Gobierno, 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).

En este contexto, nos permitimos retomar el aspecto relativo a la razón por la cual esta operación de financiamiento no se considera deuda pública. En los apartados anteriores se citó íntegramente el fundamento jurídico que en su parte medular establece: “No será considerada deuda pública a las obligaciones derivadas de los contratos de prestación de servicios multianuales” (último párrafo del Artículo 6 de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas).

Sin embargo, además del anterior fundamento legal, desde el punto de vista financiero es importante comentar que el sector privado financia el proyecto teniendo como soporte para recuperar su inversión los pagos futuros que se iniciarán dos años después de firmado el Contrato de prestación de servicios a largo plazo que celebró con el gobierno del estado de Zacatecas; por esta razón, la entidad no tiene que realizar inmediatamente el pago parcial o total de la obra y por tanto no tiene que elevar su nivel de endeudamiento, puesto que la contraprestación al inversionista proveedor dependerá de la disponibilidad para el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, así como de los servicios de operación y mantenimiento de las mismas, en los términos establecidos en el Contrato.

Tanto en lo general como en lo particular, el marco jurídico vigente permite de manera adecuada al Ejecutivo del Estado, a través de la Oficialía Mayor, desarrollar y ejecutar la obra Ciudad Gobierno en todas sus fases, incluyendo la aprobación, licitación, adjudicación y contratación.

Ciertamente, en estos esquemas financieros de naturaleza tan compleja todo es perfectible, sobre todo si tomamos como base la experiencia que arrojan las etapas precedentes. Por ejemplo, la experiencia que arroje este proyecto podría conducir a diseñar y aprobar, con la participación de la H. Legislatura, una Ley de Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo e integrar en una sola norma todas las fases necesarias para celebrar este tipo de contratos.



---

# Capítulo 5

## Aspectos Relevantes del Modelo de Prestación de Servicios a Largo Plazo “Ciudad Gobierno”

En este capítulo se expondrán algunos puntos de interés de este contrato, a fin de comprender mejor la experiencia del estado de Zacatecas en el desarrollo de infraestructura a través de los Contratos de Prestación de Servicios a Largo Plazo.

En particular, en este capítulo se abordarán los siguientes temas de interés:

•	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

### 5.1. ANTECEDENTES

El 27 de noviembre del 2007, la Oficialía Mayor compareció en representación del Gobierno del Estado de Zacatecas a la celebración del Contrato de **Prestación de**



**Servicios a Largo Plazo** No. 61056002-012-07, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, y en relación con lo dispuesto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas.

**Concepto: Prestación de Servicios a Largo Plazo o Multianual**

**Definición:** Es la modalidad de asociación público privada en la cual un inversionista proveedor otorga sus servicios durante más de un ejercicio fiscal, los cuales consisten en la disponibilidad para el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, así como los servicios de operación y mantenimiento de las mismas, todo ello mediante un contrato de prestación de servicios a largo plazo o multianual, a cambio de una contraprestación en dinero por los servicios prestados.

Con base en las facultades expresas conferidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas y el Reglamento Interior de la Oficialía Mayor de Gobierno, y en lo relativo a la capacidad legal para celebrar y cumplir con el contrato, compareció el L.E. Eduardo Ruiz Fierro, quien acreditó su personalidad como Oficial Mayor de Gobierno con el nombramiento de fecha 5 de diciembre del 2006, que expidió a su favor la Lic. Amalia D. García Medina, Gobernadora del Estado de Zacatecas.

En lo relativo a la representación privada para la firma del **contrato**, en este caso la empresa L.L. Operación y Servicios, S.A. de C.V., compareció el Arquitecto Pedro Lara Rojas, acreditando su personalidad como representante legal del “Inversionista Proveedor”.

**Concepto: Contrato**

**Definición:** Es el Contrato de Prestación de Servicios a largo Plazo, que celebran por una parte el gobierno del estado de Zacatecas a través de la Oficialía Mayor de Gobierno, a quien se le denominará el “Gobierno”, y por la otra, la empresa L. L. Operación y Servicios, S.A. de C.V., a quien se le denomina el “Inversionista Proveedor”, sujetando ambas partes su compromiso de conformidad con los antecedentes, declaraciones y cláusulas que en ese instrumento legal se establecen.

## 5.2. OBJETO DEL CONTRATO

**Pregunta de Interés:** ¿Cuál es el objeto del contrato, es decir, qué cosa o hecho es la materia del contrato y cuáles son los derechos y las obligaciones de las partes?

El instrumento legal tiene por objeto<sup>1</sup> la contratación del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, consistente en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones, por lo cual el “Inversionista Proveedor” se obliga a prestar el servicio y el “Gobierno” se obliga a pagar por dicho servicio la remuneración correspondiente.

## 5.3 VIGENCIA DEL CONTRATO

**Preguntas de Interés:** ¿Cuánto tiempo durará vigente el contrato? ¿A partir de qué momento el “Gobierno” empieza a realizar pagos al “Inversionista Proveedor”? ¿Quién elaborará el proyecto ejecutivo?

El contrato tendrá una vigencia de veintidós años, contados a partir de la firma del instrumento legal. La vigencia se dividirá para fines de las obligaciones contractuales de las partes en tres **Etapas**, las cuales son:

- a) Diseño del Proyecto.** - Consistirá en la elaboración por parte del “Inversionista Proveedor” del proyecto ejecutivo bajo el cual se llevarán a cabo los trabajos para el servicio de disponibilidad de la infraestructura e instalaciones, realizando para tal efecto los estudios necesarios para su correcta elaboración, mismo que se apegará a los términos y condiciones de la propuesta técnica que presentó el “Inversionista Proveedor” en la licitación. El tiempo acordado para la realización y entrega del proyecto ejecutivo al “Gobierno” es de seis meses. La etapa de diseño del proyecto concluirá cuando el “Inversionista Proveedor” entregue formalmente el proyecto ejecutivo al “Gobierno” y el “Gobierno” expida el Documento de No Objeción del mismo. Una vez que el Proyecto Ejecutivo obtenga el Documento de No Objeción del “Gobierno”, el mismo será firmado por la partes.

---

<sup>1</sup> *El Artículo 1094 del Código Civil del Estado de Zacatecas puntualiza que: “Son objeto de los contratos: I. La cosa que el obligado debe dar; y II. El hecho que el obligado debe hacer o no hacer.”*

- b) Preparación de la disponibilidad.-** Consistirá en los trabajos necesarios para la creación de la infraestructura e instalaciones que conforme al proyecto ejecutivo no objetado se lleve a cabo. El tiempo acordado para el desarrollo de esta etapa es de 18 meses. El “Inversionista Proveedor” llevará a cabo el desarrollo de esta etapa, cumpliendo con las especificaciones del proyecto ejecutivo una vez que el “Gobierno” haya entregado la no objeción del mismo. A fin de llevar a cabo la inspección de las actividades de preparación de la disponibilidad de la infraestructura e instalaciones el “Inversionista Proveedor” nombrará un Supervisor Independiente, y deberá obtener por escrito del “Gobierno” la conformidad con dicho nombramiento. Dicho nombramiento no limitará en ningún sentido al “Gobierno” a nombrar o contratar un supervisor propio.

El supervisor independiente deberá tener conocimientos y experiencia suficientes en las actividades que se desarrollarán en esta etapa. El supervisor independiente deberá verificar que el avance de los trabajos de la presente etapa se esté realizando de conformidad con el proyecto ejecutivo no objetado, por lo que una vez que se lleve a cabo esta verificación lo deberá informar por escrito al “Gobierno” y al “Inversionista Proveedor”.

Una vez que el supervisor independiente haya verificado la terminación de la etapa de la preparación de la disponibilidad, y que la misma cumple con lo establecido en este contrato y el proyecto ejecutivo no objetado, deberá notificar al “Inversionista Proveedor” que está lista la infraestructura y las instalaciones para entregarlas al “Gobierno”.

El “Inversionista Proveedor” entregará la disponibilidad de la infraestructura y las instalaciones al “Gobierno”, mediante la suscripción por ambas partes de un acta de entrega de las mismas; dicha acta se anexará al contrato y formará parte del mismo.

- c) Prestación de los servicios.-** Consistirá en la prestación que realice el “Inversionista Proveedor” de los servicios de disponibilidad, operación y mantenimiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para la administración pública. El tiempo acordado para esta etapa es de veinte años.

La prestación de los servicios de disponibilidad y operación de la infraestructura e instalaciones, que corresponde a esta etapa, deberá iniciarse desde la fecha en que el “Gobierno” reciba la infraestructura e instalaciones y hasta la fecha de terminación de la vigencia del contrato.

**Concepto:** Etapas del Proyecto

**Definición:** Son las tres fases en que se divide el Contrato de Prestación de Servicios, las cuales son: a) Diseño del Proyecto; b) Preparación de la disponibilidad; c) Prestación de los servicios. Durante las dos primeras etapas, que duran en total dos años, no se paga ninguna contraprestación al "Inversionista Proveedor", sino que se empieza a pagar hasta que inicia la tercera etapa que es la prestación de los servicios. Es decir, la obligación de pago a cargo del "Gobierno" y a favor del "Inversionista Proveedor", inicia a partir de la fecha en que recibe la infraestructura y las instalaciones.

#### 5.4. SERVICIOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

**Pregunta de Interés:** ¿Qué servicios de operación y mantenimiento realizará el "Inversionista Proveedor" durante la tercera etapa del contrato y con qué calidad deben brindarse los servicios?

Realizará los servicios de mantenimiento siguientes:

a) Fisonomía exterior en edificios
b) Impermeabilización
c) Cancelería y cristales
d) Elevadores
e) Instalación eléctrica, subestación eléctrica y planta de emergencia
f) Instalación hidráulica, sanitaria, para aire acondicionado y para voz-datos
g) Muebles sanitarios, mamparas, accesorios y herrajes
h) Fumigación
i) Red contra incendios
j) Red sanitaria y alcantarillado
k) Vialidades vehiculares, andadores peatonales y plazas
l) Equipamiento urbano y señalización
m) Depósitos de almacenamiento de agua
n) Vigilancia

En el ANEXO 1 de este documento se presenta una lista más detallada de los servicios de operación y mantenimiento.

## 5.5. CALIDADES

El “Inversionista Proveedor” garantizará la calidad de la infraestructura e instalaciones durante toda la vigencia del contrato y por un plazo de un año posterior a la terminación del mismo, por lo que cualquier desperfecto o problema que se presente en la infraestructura e instalaciones durante este periodo por vicios ocultos o defectos de construcción será subsanado por cuenta del “Inversionista Proveedor”.

## 5.6. COMITÉ DE COORDINACIÓN

**Pregunta de Interés:** ¿Cómo se resolverá una hipotética controversia o disputa entre las partes de este contrato (“Gobierno o “Inversionista Proveedor”) durante la vigencia del contrato?

Para la solución de cualquier controversia o disputa durante la vigencia del contrato, las partes han acordado crear un comité de coordinación, que ayude a solucionar la controversia o disputa.

En caso de surgir alguna controversia o disputa derivada del contrato o relacionada con el mismo, las partes buscarán conciliar amigablemente dicha controversia o disputa. La conciliación tendrá una duración de quince días hábiles contados a partir de que cualquiera de las partes someta por escrito a los miembros del comité de coordinación la controversia o disputa que será objeto de la conciliación.

El comité de coordinación en su calidad de órgano multidisciplinario de carácter consultivo, tiene como objetivo realizar el análisis y evaluación de las actividades de los servicios que se requieran durante la vigencia del contrato y coadyuvar en la operación y administración para el cumplimiento eficaz y eficiente del mismo.

Asimismo, el comité de coordinación tiene facultades para conocer y dar trámite respecto de cualquier controversia que se suscite con motivo del cumplimiento del Contrato, y emitir recomendaciones para efecto de que las partes puedan resolver o tomar las determinaciones correspondientes.

## 5.7. ESQUEMA FINANCIERO

**Pregunta de Interés:** ¿Cuál de las partes de este contrato (“Gobierno o “Inversionista Proveedor”) asumirá el riesgo del diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento?

El "Inversionista Proveedor" será el único responsable de obtener todo el financiamiento de deuda y capital necesario para cumplir con sus obligaciones bajo el contrato, incluyendo contingencias razonables y requerimientos de capital de trabajo.

Cabe señalar que se considera como causal de rescisión del contrato por razones imputables al "Inversionista Proveedor", cuando éste no obtenga o no pueda mantener el financiamiento de sus acreedores financieros por cualquier razón o circunstancia.

## **5.8. PRECIO BASE DE LAS CONTRAPRESTACIONES Y FORMA DE ACTUALIZACIÓN**

**Pregunta de Interés:** ¿Cuál será el monto del pago (anual o mensual) de la contraprestación por la disponibilidad de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública y por la prestación de los servicios de operación y mantenimiento?

La Tarifa Unitaria de Pago (TUP por sus siglas) es el precio base de las contraprestaciones anuales que se utilizará para realizar los cálculos de los pagos por servicios.

La Tarifa Unitaria de Pago TUP, asciende a \$99'400,000.00 (Noventa y nueve millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.), más el Impuesto al Valor Agregado y se compone de las siguientes tarifas parciales:

- a) Tarifa por servicios de disponibilidad de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, \$84'450,000.00, (Ochenta y cuatro millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y equivale a una proporción del 84.96% (Ochenta y cuatro punto noventa y seis por ciento) de la TUP.
- b) Tarifa por servicios de operación y mantenimiento, que asciende a \$14'950,000.00, (Catorce millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y equivale a una proporción del 15.04% (Quince punto cero cuatro por ciento) de la TUP.

La obligación de pago a cargo del "Gobierno" y a favor del "Inversionista Proveedor", iniciará a partir de la fecha en que el "Gobierno" reciba la infraestructura y las instalaciones. Los pagos se realizarán mensualmente por mes completo a más tardar el décimo día de cada mes.

## 5.9. FACTOR DE INDEXACIÓN

**Pregunta de Interés:** ¿La Tarifa Unitaria de Pago (TUP) bajo qué condiciones se actualizará a través de la vigencia del contrato?

En el Contrato se prevé un **Factor de Indexación**, el cual se calculará anualmente de acuerdo con la siguiente fórmula:

$$FI_n = \Sigma TIIIE28_{n-1} / 12$$

En donde:

CONCEPTO	SIGNIFICADO
<b>FI<sub>n</sub></b>	Es el <b>Factor de Indexación</b> a utilizar en el año “n” que se calculará anualmente
<b>TIIIE28<sub>n-1</sub>/12=</b>	Es el valor promedio de la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIIE) a 28 días emitida por el Banco de México, o en caso de que ésta deje de existir, el valor de la tasa que la sustituya también emitida por el Banco de México, calculado por los últimos doce meses del año anterior “n-1” al que corresponda el pago anual por servicios de disponibilidad
<b>n=</b>	Es el año de vigencia al que corresponde el pago
<b>n-1=</b>	Es el año anterior al año de vigencia al que corresponde el pago

**Concepto:** Factor de Indexación

**Definición:** Indexar un pago consiste en ajustarlo en cada período (generalmente anual) a través de un índice como puede ser la tasa de inflación o cualquier otra tasa de referencia. En este caso, el factor de indexación es la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIIE) a 28 días. En el medio comercial y bancario es usual pactar que los pagos periódicos (normalmente cada año) se ajusten conforme a un índice acordado.

Cabe señalar que en el mercado financiero también se acostumbra que el pago pueda ser fijo durante toda (o alguna parte) de la vigencia de un contrato, en cuyo caso el acreditante (en este caso el “Inversionista Proveedor”) consideraría el factor inflacionario así como un hipotético incremento de las tasas de interés. El costo de los riesgos inherentes a la inflación y al incremento de las tasas de interés se tomaría en cuenta para determinar el pago fijo anual o mensual.

## 5.10. CÁLCULO DEL PAGO ANUAL POR SERVICIOS

El pago anual por servicios durante el primer año de vigencia de la tercera etapa será por un monto equivalente a la TUP, sin actualización alguna. Para los años subsiguientes, el pago anual por servicios se actualizará de acuerdo con la siguiente fórmula.

$$PAS_n = PAS_{n-1} \times (1 + FI_n)$$

En donde:

CONCEPTO	SIGNIFICADO
$PAS_n$	Es el pago anual por servicios actualizado al año en que corresponda la obligación contractual de la contraprestación
$PAS_{n-1}$	Es el pago anual por servicios actualizado al año anterior en que corresponda la obligación contractual de la contraprestación.
$FI_n$	Es el Factor de Indexación aplicable al año que corresponda la obligación contractual de la contraprestación, que se utilizará para actualizar el valor del pago anual por servicios.

## 5.11. CÁLCULO DEL PAGO PERIÓDICO

**Pregunta de Interés:** ¿El pago periódico del “Gobierno” al “Inversionista Proveedor” será mensual, trimestral, semestral o anual?

Los pagos al “Inversionista Proveedor” se realizarán mensualmente con cargo a cada uno de los presupuestos de egresos del Estado, según el ejercicio fiscal correspondiente.

El pago anual por servicios (PAS) representa la referencia para el cálculo del pago mensual por servicios (PMS por sus siglas), que es el monto que el “Gobierno” se obliga a pagar al “Inversionista Proveedor” mensualmente, como contraprestación por los servicios objeto del contrato.

El pago mensual por servicios (PMS) correspondiente a cualquier mes durante la tercera etapa del contrato, será el resultado de los cálculos de acuerdo con las siguientes fórmulas:



$$PMS = PAS_n / 12$$

En donde:

CONCEPTO	SIGNIFICADO
<b>PMS=</b>	Es el pago por servicios para todos y cada uno de los meses de un determinado año contractual
<b>PAS<sub>n=</sub></b>	Es el pago anual por servicios actualizado al año en que corresponda la obligación contractual de la contraprestación
<b>n=</b>	Es el año de vigencia al que corresponde el pago

## 5.12.FORMA ALTERNA DE PAGO

**Pregunta de Interés:** ¿Existe alguna afectación de algún ingreso estatal o federal transferido al estado de Zacatecas para el hipotético caso de que el “Inversionista Proveedor” no reciba el pago mensual ordinario pactado o el pago por terminación anticipada o rescisión?

Con fecha veintinueve de agosto del año dos mil siete, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas, el Decreto número 533 mediante el cual se autoriza a la Titular del Poder Ejecutivo del Estado, para afectar como fuente de pago alterna, de las obligaciones que al efecto se establezcan en los contratos de prestación de servicios a largo plazo entre el Gobierno del Estado y los prestadores de los servicios, un porcentaje necesario y suficiente de los ingresos y derechos derivados de las participaciones presentes y futuras que le correspondan al Estado de Zacatecas, en un **Fondo de Reserva** para contratos de prestación de servicios a largo plazo, el cual operará a través de un fideicomiso que se constituya para tal efecto, de conformidad a lo establecido en el Decreto Número 533.

**Concepto:** Fondo de Reserva

**Definición:** El “Gobierno” constituirá un fondo de reserva que se utilizará como fuente de pago alterna en caso de que por cualquier circunstancia el “Gobierno” no pague la contraprestación a favor del “Inversionista Proveedor” por concepto de los servicios prestados o que exista una terminación anticipada o rescisión del contrato.

El fondo de reserva funcionará de la siguiente manera:

- a) El “Inversionista Proveedor” deberá registrarse como beneficiario conforme al procedimiento establecido por la institución fiduciaria.
- b) En caso de que el “Inversionista Proveedor” no reciba el pago mensual ordinario pactado o el pago por terminación anticipada o rescisión conforme al presente contrato directamente del “Gobierno”, exigirá su pago al fondo de reserva.
- c) El fondo de reserva pagará inmediatamente el importe correspondiente y lo deducirá del patrimonio del mismo.
- d) En caso de que los recursos existentes en el fondo de reserva no sean suficientes para cubrir el incumplimiento de las obligaciones de pago a cargo del “Gobierno” por los conceptos señalados en el mes que corresponda el fiduciario realizará el pago correspondiente hasta por el monto que alcance a cubrirse con el total de los recursos que de manera mensual se depositen en el fideicomiso, en el entendido de que el saldo restante deberá ser cubierto al mes siguiente en el momento en que el Fondo de Reserva sea reconstituido con los depósitos que se realicen en el mismo, lo cual en ningún caso podrá exceder de treinta días naturales contados a partir de la fecha en que se haya realizado el pago parcial respectivo, en términos de lo señalado en el inciso b) que antecede y así sucesivamente hasta cumplir con todas y cada una de sus obligaciones de pago.

El “Gobierno” se obliga a mantener en el fondo de reserva el equivalente a un mes de la contraprestación anual correspondiente, misma que podrá ser mayor a juicio y disposición del “Gobierno”.

### 5.13. TERMINACIÓN

**Pregunta de Interés:** ¿A la terminación del contrato quién será el propietario de la infraestructura e instalaciones construidas al amparo del contrato?

Cabe aclarar que para los fines del contrato se considera la “Terminación” como la conclusión del período de vigencia de veintidós años contados a partir del siguiente día hábil a la firma del mismo.

Concluido el plazo pactado por las partes para la vigencia del contrato, la infraestructura e instalaciones pasarán a formar parte del patrimonio del “Gobierno”, siempre y cuando se hubieren cubierto al “Inversionista Proveedor” todas y cada

una de las cantidades que el “Gobierno” está obligado a pagarle en los términos que se han señalado.

## 5.14 CONCLUSIONES

En primer lugar, cabe precisar que el contrato que se ha estado exponiendo corresponde íntegramente al modelo general conocido como Asociaciones Públicas Privadas (APP) y más precisamente se trata de un Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), en virtud de que el contrato formaliza un esquema consistente en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones.

Como se ha señalado en apartados anteriores, la participación de la iniciativa privada en el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios públicos es un esquema que está regulado en varias entidades federativas y actualmente se utiliza en el gobierno federal, en este último caso de conformidad con lo que establece el Artículo 32 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria:

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

*.....”*

En el caso que nos ocupa, el desarrollo del complejo inmobiliario Ciudad Gobierno, la Titular del Ejecutivo del Estado, Amalia Dolores García Medina en uso de sus facultades que le confiere la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en sus artículos 74 (el cual establece que el Gobernador del Estado es el administrador de los recursos públicos del Poder Ejecutivo) y 82 (puntualiza las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado) determinó instruir a la Oficialía Mayor de Gobierno la elaboración del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo para la creación, el uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de disponibilidad, de operación y mantenimiento requeridos por las mismas

Asimismo, el Titular de la Oficialía Mayor se desempeñó en el marco de las atribuciones que le confiere a esa dependencia el Artículo 31 de Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas y con apego a las disposiciones que establece la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas; Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas; Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas; Ley de Administración y Finanzas Públicas; entre otras leyes relacionadas con los contratos de prestación de servicios a largo plazo.

En este tenor, el Poder Ejecutivo ha actuado en correspondencia a lo que dispone la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas y sus leyes reglamentarias, sin lesionar o invadir las facultades y obligaciones de la Legislatura del Estado, las cuales están previstas en el Artículo 65 de esta Constitución y en diversas leyes reglamentarias. Por tales motivos, vale reiterar que el marco jurídico vigente permite de manera adecuada al Ejecutivo del Estado, a través de la Oficialía Mayor, ejecutar la obra Ciudad Gobierno en todas sus fases, incluyendo la aprobación, licitación, adjudicación y contratación.

En lo que respecta específicamente a la estructura y contenido del contrato, la legislación actual del estado de Zacatecas no prevé los elementos que un contrato de prestación de servicios a largo plazo debe contener. Por lo tanto, el contenido del contrato deberá ser determinado por los elementos indispensables para alcanzar el cumplimiento del objeto del ese instrumento legal.

El objeto del contrato fue establecido de la siguiente forma: "El presente instrumento legal tiene por objeto la contratación del Proyecto de Prestación de Servicios a Largo Plazo, consistente en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones, por lo cual el "Inversionista Proveedor" se obliga a prestar el servicio y el "Gobierno" se obliga a pagar por dicho servicio la remuneración correspondiente."

Consideramos que los elementos contenidos en el contrato son los adecuados para el cumplimiento del objeto de este instrumento.

En lo relativo a distribución de riesgos entre las partes, comentaremos que según información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para que los PPS logren eficiencias es indispensable una adecuada distribución de los riesgos entre el gobierno y el sector privado, según la propuesta que aparece en la siguiente tabla:

Riesgo Asociado a:	Público	Privado	Compartido
Terrenos, Derechos de Vía	X		
Vestigios históricos	X		
Retrasos de diseño		X	
Sobrecostos		X	
Desastres naturales			X
Operación y desempeño		X	
Vandalismo			X
Tipo de cambio		X	
Tasa de interés		X	
Cambios legislativos			X

*Fuente: SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.*

Cuando se expuso la parte correspondiente a las reformas al marco jurídico que se publicaron en el año 2007<sup>2</sup>, se expuso la adición de un último párrafo al artículo 13 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Zacatecas, según Decreto 436 publicado en el Periódico Oficial, con fecha tres de enero del año dos mil siete, en el punto cuarto de la Exposición de Motivos precisaba que:

**“CUARTO.-** De igual manera, debe considerarse que en la obra pública normalmente la inversión final es muy superior a la proyectada inicialmente, dado los sobrecostos de construcción y operativos, sin perder de vista los sobre tiempos en la ejecución de éstas, caso contrario con los contratos de prestación de servicios multianuales, en los que el inversionista privado es quien toma de manera exclusiva estos riesgos, así como el control de los tiempos de ejecución de la obra también son responsabilidad del sector privado, puesto que los tiempos contractuales comienzan a correr a la entrega de ésta, por lo que cualquier atraso impactará directamente sobre los tiempos de operación del proyecto y consecuentemente en los ingresos de que dispondrá el inversor para obtener sus beneficios.”

En el contrato que nos ocupa (Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo Ciudad Gobierno) se advierte una adecuada distribución de riesgos, ya que el “Inversionista Proveedor” asume por su cuenta los imprevistos e inconvenientes

---

2 Véase Contenido General, Apartado 4.2 “Marco Jurídico que Sustenta a Ciudad Gobierno”.

ocasionados por: retrasos de diseño, sobrecostos, operación, desempeño, tipo de cambio y tasa de interés; mientras que el "Gobierno" asume los propios.

Sobre la propiedad y posesión del terreno, vale agregar que en la firma del contrato para detonar este proyecto, el Gobierno del Estado por conducto de la Oficialía Mayor de Gobierno y con fundamento en lo dispuesto por la Ley del Patrimonio del Estado y sus Municipios, así como en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas, autorizó al inversionista privado a llevar a cabo en el predio Cerro del Gato<sup>3</sup> cualquier actividad relacionada con el proyecto objeto del contrato que para tales efectos se celebró.

---

3 *El Gobierno del Estado de Zacatecas es legítimo propietario del predio conocido como Cerro del Gato, que se ubica en la salida Norte de la ciudad de Zacatecas, el cual se encuentra libre de todo gravamen y al corriente en el pago de sus impuestos.*

---



---

# Capítulo 6

## Opinión Técnica sobre los Efectos del Proyecto Ciudad Gobierno en las Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas

En primer lugar, es necesario puntualizar que el proyecto que es materia de este estudio forma parte de una visión integral de la gestión pública de esta entidad federativa, la cual está establecida en el Plan Estatal de Desarrollo. Para cumplir con los objetivos del Plan, es necesario promover proyectos de infraestructura con alta rentabilidad social, para lo cual se busca impulsar la inversión y el financiamiento privado, mediante una planeación estratégica que permita contar con recursos adicionales y complementarios al gasto público.

### **6.1 RELACIÓN DEL PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2005-2010 CON EL PROYECTO CIUDAD GOBIERNO**

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 contempla como objetivo fundamental de la gestión administrativa eficaz y transparente de la administración pública el lograr que todas las áreas de la misma se caractericen por su solidez, transparencia, eficacia y cercanía con la gente; así como mejorar la respuesta gubernamental a las demandas de la población mediante mejores prácticas y procesos que den resultados concretos para la ciudadanía.

El fundamento legal de la elaboración y publicación del Plan Estatal de Desarrollo se encuentra en lo estipulado en los artículos 34, 82 fracción XXI y 129 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas; del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Zacatecas; de los artículos 21, 22 fracción I incisos a) y b), 36 fracción V, 39 fracción I inciso a), 40, 41 y 42 de la Ley de Planeación, así como los artículos 4 y 15 de la Ley de Administración y Finanzas.



Una de las principales vertientes del Plan es: “Gestión administrativa eficaz y transparencia de la administración pública”.

### **6.1.1. Principales Estrategias**

Para fortalecer esta vertiente las principales estrategias que se plantean instrumentar son las siguientes:

- Modernización de la administración pública estatal
- Generaremos una estructura administrativa eficaz, coherente y con una adecuada racionalización de personal, que responda a las necesidades del desarrollo con una práctica permanente de evaluación, consulta ciudadana y rendimient de cuentas.
- Promoveremos la reforma de la legislación en materia de la profesionalización de los administradores públicos, desarrollando su reglamentación y uso en sistemas de ingreso, promoción y permanencia que privilegien la capacidad y el desempeño.
- Instauraremos un sistema de estímulos a la innovación administrativa en el gobierno estatal.
- Desarrollaremos un sistema de indicadores de desempeño y procedimientos de la administración pública.
- Desplegaremos los procesos y plataformas tecnológicas que permitan modernizar la forma en que el gobierno se acerca a la ciudadanía y le brinda servicios, todo ello junto a un sistema de informes y evaluación de la gestión pública.
- Llevaremos a cabo una política de información y comunicación social profunda y permanente, misma que nos permita interactuar con la sociedad y darle a conocer los servicios gubernamentales y los acontecimientos relevantes del estado.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas estatales
- Diseñaremos políticas recaudatorias estatales bajo los lineamientos de equidad y progresividad de los impuestos, considerando el aspecto redistributivo de la política fiscal.
- Fortaleceremos las finanzas públicas estatales a través de la gestión de recursos ante agencias de desarrollo y organismos internacionales.
- Estableceremos un marco de enlaces entre sociedad e instituciones gubernamentales, bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas, impulsando el combate a la corrupción.

En este sentido, el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 contempla como objetivo fundamental de la gestión administrativa eficaz y transparente de la administración

pública el lograr que todas las áreas de la misma se caractericen por su solidez, transparencia, eficacia y cercanía con la gente; así como mejorar la respuesta gubernamental a las demandas de la población mediante mejores prácticas y procesos que den resultados concretos para la ciudadanía.

Asimismo, el Plan establece la promoción de áreas y oportunidades de desarrollo para la realización de inversiones en alianza y coordinación con diferentes actores sociales e institucionales, con el fin de multiplicar recursos, experiencias y capacidades para la promoción del desarrollo sostenido y sustentable del estado.

En el marco del Plan Estatal de Desarrollo, el Proyecto para Prestación de servicios a Largo Plazo tiene como objetivo proporcionar los servicios de disponibilidad de infraestructura e instalaciones que permitan eficientar las actividades propias del ejercicio gubernamental. Es decir, el propósito de lograr una modernización integral no solo de sus trabajadores sino también de sus instalaciones.

Para cumplir con dichos objetivos es necesario promover proyectos de infraestructura con alta rentabilidad social, para lo cual se busca impulsar la inversión y el financiamiento privado, mediante una planeación estratégica que permita contar con recursos adicionales al gasto público a fin de orientarlos a la atención de programas prioritarios para la población.

A través del Proyecto Ciudad Gobierno, el estado de Zacatecas se une a otras entidades federativas que están aprovechando la inversión privada en importantes obras de infraestructura, según se aprecia en la tabla que aparece a continuación:

**PROYECTOS DE PRESTACION DE SERVICIOS <sup>1/</sup>**

<b>Año del Proyecto</b>	<b>Entidad</b>	<b>Concepto</b>	<b>Receptor del Servicio</b>	<b>VPN Proyecto</b>	<b>Plazo</b>
2004	Oaxaca	Ciudad Gobierno	Gobierno del Estado	626 mdp	ND
		Ciudad Judicial	Gobierno del Estado	1,200 mdp	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	Gobierno del Estado	500 mdp	ND
		Ampliación del Arco Vial Sureste	Gobierno del Estado	2,500 mdp	ND

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

ND.- No Disponible.

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

La liberación de recursos fiscales que implican tales obras permite atender otros programas de gasto público que resultan estratégicos en la actual coyuntura económica que estamos viviendo.

## 6.2. RESULTADO DEL ANÁLISIS DEL COSTO Y BENEFICIO DEL PROYECTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

Para realizar este análisis nos basaremos en la metodología elaborada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar el análisis costo y beneficio de los proyectos de prestación de servicios.<sup>1</sup> A continuación sólo citaremos los pasajes que son necesarios para fines de este trabajo y dejaremos para el ANEXO 2 la publicación de los “Lineamientos” completos.

### 6.2.1. Lineamientos de la SHCP para la Elaboración del Análisis del Costo y Beneficio

#### SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conforme a lo previsto en el numeral 15 y el transitorio segundo del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios publicadas el 26 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.

Definiciones importantes:

<b>Costo base del proyecto:</b>	Costo, libre de riesgo, de la provisión de servicios, incluyendo los costos en las etapas de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de un PPS o proyecto de referencia en los términos de estos lineamientos.
<b>Proyecto de referencia:</b>	Elaboración hipotética de un proyecto de inversión financiado con recursos presupuestarios mediante el cual la dependencia o entidad contratante resolvería de la manera más eficiente la problemática que pretende atender si el proyecto para prestación de servicios no se realizara;

1 [www.pps.sse.gob.mx/docs/lineamientos\\_analisis\\_costo\\_beneficio\\_PPS.pdf](http://www.pps.sse.gob.mx/docs/lineamientos_analisis_costo_beneficio_PPS.pdf)

<b>Riesgos retenibles:</b>	Riesgos que serían responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en un PPS;
<b>Riesgos transferibles:</b>	Riesgos que serían responsabilidad del inversionista proveedor en un PPS;

### 6.2.2 Cálculo del Valor Presente Neto de un PPS

El modelo básico para estimar el valor presente neto de un PPS es el siguiente:

#### Fórmula 1:

$$VPN_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{Ft} + \gamma_t + \Gamma_t)}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{(P_{PPSt} + C_{Rt} + \Gamma_t)}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{(\Psi_{PPSt})}{(1+i)^t}$$

Donde:

VPNPPS =	Valor presente neto de la opción PPS;
CFt =	Costo base del proyecto de referencia en el período t;
$\gamma_t$ =	Costo de los riesgos transferibles en el período t;
$\Gamma_t$ =	Costo de los riesgos retenibles en el periodo t;
$i$ =	Tasa de descuento aplicable al sector público;
PPSt =	Flujos estimados de pago al inversionista proveedor en el período t;
CRt =	Costo base que, en su caso, sería responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en el período t;
$\Psi_{PPSt}$ =	Valor de los beneficios adicionales atribuibles al PPS en el periodo t;
n =	número de años del horizonte de evaluación; y
t =	año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

Trasladando la fórmula anterior a dos formatos para capturar la información útil para realizar el costo-beneficio, se presenta a continuación dos formatos: el primero de ellos se refiere a la descripción de los conceptos necesarios para cuantificar el proyecto PPS; el segundo formato sirve para capturar los datos del proyecto de referencia:

a) Formato para Capturar los Datos del Proyecto PPS

**ESTADO DE ZACATECAS  
PROYECTO PPS "CIUDAD GOBIERNO"  
DESCRIPCIÓN DEL PPS (ASPECTOS FINANCIEROS)**

CONCEPTOS	(HORIZONTE DE EVALUACION) (Costos y Beneficios a Precios del Año Base)					
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4, .....	Año n	
Costo Base del Proyecto* (CB)						
Diseño						
Financiamiento						
Construcción						
Equipamiento						
Operación						
Mantenimiento						
Riesgos Retenibles (RR)						
Riesgo 1						
Riesgo 2						
.....						
Riesgo n						
Riesgos Trasladables (RT)						
Riesgo 1						
Riesgo 2						
.....						
Riesgo n						
*A Valor Presente						
<b>COSTO TOTAL</b>						
Utilidad Esperada (del Inversionista)						
Flujo de Pagos (al Inversionista)						
Costos Adicionales (CA)						
Beneficios Adicionales						

Fuente: Tabla elaborada por INDETEC con base en los "Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para la prestación de servicios", emitidos por la SHCP.

b) Formato para Capturar los Datos del Proyecto de Referencia

**ESTADO DE ZACATECAS**  
**PROYECTO PPS "CIUDAD GOBIERNO"**  
**DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE REFERENCIA (ASPECTOS FINANCIEROS)**

PROYECTO DE REFERENCIA  
 (Proyecto hipotéticamente llevado a cabo por el sector público)

CONCEPTOS	(HORIZONTE DE VALUACIÓN) (Costos a precios del año del año base)					
	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	....	Año n
<b>Costo Base del Proyecto*</b> *Libre de Riesgo y a Valor Presente						
Diseño						
Financiamiento						
Construcción						
Equipamiento						
Operación						
Mantenimiento						
<b>Riesgos Retenibles</b>						
Riesgo 1 (monetario)						
Riesgo 2 "						
.....						
Riesgo n "						
<b>Costo Total</b>						

Fuente: Tabla elaborada por INDETEC con base en los "Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para la prestación de servicios", emitidos por la SHCP.

Después de aplicar la **Fórmula 1** para determinar el Valor Presente Neto del PPS (PPS<sub>pps</sub>), el resultado fue un valor positivo, lo cual significa que la opción que se ha seguido para construir el Proyecto Ciudad Gobierno es económicamente conveniente para el sector público.

El resultado que se obtuvo es consistente con la información internacional de que se dispone en materia de comparación de costos de un PPS y un proyecto de referencia. En efecto, según información proporcionada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público<sup>2</sup>, ésta señala que:

“El principal argumento a favor de PPS son ganancias en eficiencia:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• La expectativa es que la participación del sector privado producirá eficiencias significativas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• No obstante, éstas tienen que ser suficientes para cubrir:             <ul style="list-style-type: none"> <li>– El mayor costo de endeudamiento del sector privado</li> <li>– Costo de transacción significativamente más alto producto de la complejidad de los contratos”</li> </ul> </li> </ul>

Sigue expresando la SHCP que:

“La experiencia internacional muestra resultados mixtos. Un estudio del Banco Europeo de Reconstrucción muestra que las carreteras construidas bajo el esquema PPS no siempre reportan ahorros significativos:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Son un 24 por ciento más caras que aquéllas construidas bajo un esquema tradicional basadas en los costos contratados (ex-ante).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pero no tienen los costos por encima de lo presupuestado que dominan en las inversiones públicas.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• En neto el costo final de construir una carretera bajo el esquema PPS es muy similar al esquema tradicional.”</li> </ul>

2 SHCP, *Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, UCEF. Presentación el 18 de Julio de 2008, Segunda Reunión del Grupo de Deuda Pública.*

Hasta aquí lo expresado sobre este tema por la SHCP. Por nuestra parte concluiremos anotando que actualmente las entidades federativas se encuentran en una etapa de imperiosa necesidad de incrementar el gasto para estimular el crecimiento económico y el bienestar social a fin de atenuar los efectos de la crisis económica por la que atraviesa la economía mundial y nacional. Para estos propósitos, es necesario fortalecer la inversión en infraestructura y el gasto social, para generar empleos y proteger el mercado interno.

Es aquí donde juega un papel relevante el desarrollo inmobiliario Ciudad Gobierno: por una parte, es una obra que genera inversión y detona el empleo; por otra parte, debido a que se trata de inversión privada, ésta libera recursos públicos para ser destinados a erogaciones prioritarias para el fomento económico.

En el apartado que sigue se mencionará un ejemplo concreto de los resultados que se pueden obtener con una adecuada política pública para detonar la inversión pública y privada, como es el caso del Proyecto PPS Ciudad Gobierno, y que sirve, entre otras acciones, para sortear el difícil entorno económico y social que se está viviendo en el país. Se trata del Programa para Enfrentar la Crisis Nacional e Internacional en el Estado de Zacatecas. A continuación se anota el contenido de este programa de gobierno:

### **6.2.3. Beneficios Adicionales del PPS.**

Actualmente uno de los programas más importantes en el plano nacional y local es el relacionado con las medidas anticrisis que atinadamente se han llevado a cabo. En el caso del estado de Zacatecas se dio a conocer el siguiente programa: “Medidas para Enfrentar la Crisis por el Bienestar de la Gente”, acción de gobierno al que se le está destinando una importante suma de recursos fiscales.

#### **Medidas para Enfrentar la Crisis por el Bienestar de la Gente**

El impacto económico de esta medida será por más de 124 millones de pesos en beneficio de más de 725 mil personas. Este programa se dio a conocer en el mes de febrero de 2009<sup>3</sup> y consta de las siguientes acciones:

---

3 *Este programa se publicó, entre otros medios, en Revista Proceso, Número 1686 del 22 de febrero de 2009.*



### **Creación del Seguro de Desempleo**

Da tranquilidad a quienes pierdan su trabajo formal por causas ajenas a su voluntad mediante mil pesos mensuales durante seis meses. Zacatecas es la única entidad federativa donde se aplica esta medida.

### **Apoyo a Jefas de Familia**

Las mujeres jefas de familia (con hijos en edad escolar) recibirán apoyo para su manutención en el medio rural y urbano. Junto con ello podrán seguir recibiendo todos aquellos respaldos adicionales para sacar adelante a sus familias.

### **Respaldo a Migrantes**

Las y los zacatecanos que decidan regresar a su tierra contarán con recursos para que echen a andar proyectos y micro, pequeñas y medianas empresas, con las cuales también generarán empleos.

### **Infraestructura para Generar Empleos**

En Zacatecas, los recursos públicos son para promover bienestar. Por eso, este año contamos con un histórico presupuesto para infraestructura carretera, de salud y educativa. Son obras que generan y preservan miles de empleos en beneficio de miles de familias.

### **Estímulos Fiscales y Administrativos**

Para promover, mantener empleos y privilegiar la inversión, se establecen diversas medidas en beneficio de los empresarios.

Estímulo del 100 por ciento del Impuesto sobre Nóminas y Servicios de Hospedaje para las microempresas.

Las empresas de nueva creación no pagarán Impuesto sobre Nómina y Servicios de Hospedaje durante 2009, siempre y cuando presenten comprobantes de pago del sexto bimestre al IMSS.

Los microempresarios y las madres trabajadoras recibirán descuento en el Impuesto sobre Nómina y Servicios de Hospedaje.

Para reducir la carga impositiva de la sociedad se prevén estímulos al pago de tenencia estatal, refrendo de tarjeta de circulación, bajas administrativas, infracciones de tránsito, servicios de Catastro y Registro Público, así como facilidades a adultos mayores, discapacitados y madres trabajadoras.

Cabe subrayar que este programa no sería posible llevarlo a cabo sin que en otros rubros de gasto se hubiesen logrado ahorros presupuestales.

Es necesario recordar que, como ya se ha mencionado, en las etapas del Proyecto Ciudad Gobierno destinada a “Diseño del Proyecto” y de “Preparación de la Disponibilidad”, el gobierno del Estado no ha realizado pago alguno a favor del “Inversionista Proveedor” no obstante los importantes montos de inversión y empleos que se han generado por las obras.

### **6.3 ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DEL PAGO ANUAL DEL PROYECTO LA SOSTENIBILIDAD DE LAS FINANZAS PÚBLICAS**

Para efectos del Proyecto de Ciudad Gobierno de Zacatecas, la Tarifa Unitaria de Pago (TUP por sus siglas) es el precio base de las contraprestaciones anuales que se utilizará para realizar los cálculos de los pagos por servicios.

Al momento de la firma del contrato, la TUP, ascendía a \$99'400,000.00 (Noventa y nueve millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N.), más el Impuesto al Valor Agregado y se compone de las siguientes tarifas parciales<sup>4</sup>:

- a) Tarifa por servicios de disponibilidad de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, \$84'450,000.00, (Ochenta y cuatro millones cuatrocientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y equivale a una proporción del 84.96% (Ochenta y cuatro punto noventa y seis por ciento) de la TUP.<sup>5</sup>
- b) Tarifa por servicios de operación y mantenimiento, que asciende a \$14'950,000.00, (Catorce millones novecientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.) y equivale a una proporción del 15.04% (Quince punto cero cuatro por ciento) de la TUP<sup>6</sup>.

---

4 Derivado del Convenio Modificatorio firmado el 5 de Septiembre de 2008, la Tarifa Unitaria de Pago asciende a \$107'624,000.00.

5 Derivado del Convenio Modificatorio firmado el 5 de Septiembre de 2008, la Tarifa por Servicios de disponibilidad de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias asciende a \$92'130,000.00 lo que representa el 85.60% de la TUP.

6 Derivado del Convenio Modificatorio firmado el 5 de Septiembre de 2008, la Tarifa por Servicios de Operación y Mantenimiento asciende a \$15'494,000.00 lo que representa el 14.40% de la TUP.

Por otra parte, también es necesario comentar que el valor del PPS, a Valor Presente, es por la cantidad de 1,200 millones de pesos.<sup>7</sup>

Ahora corresponde preguntarse:

- ✓ A partir de que se inicien los pagos periódicos ¿Qué efecto tendrá dicho pago<sup>8</sup> en la sostenibilidad de las finanzas públicas del gobierno del Estado de Zacatecas?
- ✓ En el momento de formalizar el contrato ¿Tenía el gobierno del Estado de Zacatecas capacidad para contraer obligaciones por el monto del Valor Presente del contrato PPS?

### 6.3.1. Aplicación de la Metodología de BANOBRAS para Determinar el Límite de Endeudamiento Total.

Para responder a las anteriores preguntas recurriremos a una metodología que diseñó el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), denominada “Metodología para Determinar el Límite de Endeudamiento Total (LET)”, autorizada por el Comité de Riesgos de Banobras en abril de 2001. Esta metodología fue dada a conocer a las entidades federativas por el Lic. Fernando Azpeitia Sánchez, Subdirector de Administración de Riesgos Crediticios de Banobras, en el mes de septiembre de 2002.<sup>9</sup>

Para los efectos de este trabajo se utilizarán los principios básicos de esta metodología para:

- Establecer la capacidad máxima que tiene una entidad federativa para contraer obligaciones, independientemente de que sean o no consideradas legal y contablemente como deuda pública.
- Determinar límites de exposición al riesgo que consideran: análisis de las finanzas públicas, historial crediticio y calidad crediticia.

7 *Así lo constata la información de la SHCP a través de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas.*

8 *Cabe recordar que la obligación de pago a cargo del “Gobierno” y a favor del “Inversionista Proveedor”, iniciará a partir de la fecha en que reciba la infraestructura y se inicie la prestación del servicio, es decir, aproximadamente dos años después de que se inició la obra.*

9 *Acta de la V Reunión del Grupo de Trabajo de Deuda Pública Estatal y Municipal, celebrada el 10 de Septiembre de 2002, en la Ciudad de México, D.F.*

En el presente trabajo nos interesa encontrar el “Límite para Contraer Obligaciones Financieras Totales (OFT)”. Cabe aclarar que las palabras “Obligaciones Financieras” son más amplias que las palabras “Deuda o Endeudamiento”, toda vez que las “Obligaciones Financieras” incorporan las obligaciones de pago sean o no consideradas legal y contablemente como deuda pública.

En apartados anteriores de este estudio hemos anotado que el Proyecto Ciudad Gobierno es un PPS que legalmente no está considerado como una operación constitutiva de deuda pública, en los términos que marca la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Sin embargo, para efectos financieros se debe reconocer que representa una obligación que indudablemente tiene un efecto en la capacidad de pago del gobierno del Estado de Zacatecas.

En consecuencia, es necesario valorar el efecto de este Proyecto en la sostenibilidad de las finanzas públicas y en el límite para contratar obligaciones financieras, sean o no consideradas deuda pública.

Para encontrar el límite para contraer obligaciones financieras se utilizará la Metodología LET de Banobras, la cual, como se ha reiterado, fue diseñada para aplicarse a la “Deuda o Endeudamiento” de la manera tradicional.

Un primer aspecto importante que incorpora la metodología de BANOBRAS es el siguiente:

Se determinó que el límite máximo prudencial para el manejo del riesgo crediticio del indicador del servicio de la deuda como proporción de los ingresos disponibles (SD/ID) para una entidad federativa asciende a 15%.

Definiciones:

<b>Concepto:</b>	<b>Significado:</b>
SD =	Significa Servicio de la Deuda, concepto que está compuesto por el pago de intereses y amortizaciones. En el contexto
ID=	Significa Ingresos disponibles, concepto que resulta de restar a los ingresos totales: los ingresos federalizados, menos las participaciones a municipios, menos la previsión para el fondo de pensiones, en su caso.

La metodología LET establece que registra capacidad de pago el Estado cuyo SD/ID es inferior al 15%, y que no haya registrado presiones estructurales en sus finanzas públicas en los dos últimos años.

La metodología considera condiciones financieras críticas o extremas para estimar el Servicio de la Deuda sobre Ingreso Disponible sobre una base más prudencial, que consisten en aplicar:

- Un esquema de amortización lineal en términos reales;
- Tasa de interés real en condiciones de estrés;
- Plazo promedio ponderado (PPP) de los créditos contratados; y
- Los ingresos se mantienen fijos en términos reales.

### Primer Paso:

### ESTIMACION DE LA DEUDA TOTAL SOSTENIBLE (DTS).

Consiste en estimar el nivel máximo de DTS, el cual es equivalente al techo máximo de endeudamiento de la entidad y se determina por:

#### Fórmula 2:

$$DTS = \frac{\{(Factor - (SD/ING)) (ING)\}}{\{((1+Restrés)(1+Inf)-1)+(1/PPP)\}} + D$$

Donde:

CONCEPTO:	SIGNIFICADO:
DTS=	Deuda Total Sostenible, la cantidad máxima que un Estado puede contraer tomando en cuenta el monto de la deuda contratada con anterioridad, los plazos a la que está contratada y el servicio de la deuda.
SD=	Servicio de deuda directa vigente y/o contratada más la deuda avalada vigente y/o contratada de aquellos municipios y/o empresas descentralizadas que no estén calificados. El SD debe ser calculado con base en el PPP y la tasa real de estrés.
PPP =	Plazo promedio ponderado de los créditos con los cuales se calcula el SD: $PPP = \frac{\sum (saldo\ i) (plazo\ i)}{\sum (SALDO\ i)}$ . Donde: i es cada uno de los créditos y la sumatoria va desde 1 hasta el número total de créditos.
D =	Saldo de deuda con el cual se estimó el SD.
R estrés =	Tasa de interés real.
Inf =	Tasa de inflación oficial promedio esperada.
ING =	Ingresos disponibles para el caso de una entidad
Factor =	0.15 para el caso de una entidad

## Segundo Paso:

### Estimación de la Deuda Adicional Sostenible (DAS)

El segundo paso es la estimación de la Deuda Adicional Sostenible (DAS). Para ello, se toma en cuenta el resultado de DTS –que garantiza que no se rebasen los criterios prudenciales establecidos–, se le resta la deuda actual, obteniéndose el DAS. Expresada la idea anterior en símbolos:

$$DAS = DTS - \text{Saldo de deuda total (D)}$$

Una vez estimado este monto de Deuda Adicional Sostenible (DAS) se procede a estimar el límite máximo de endeudamiento acumulado por acreditado (LET) tomando en consideración la calificación asignada por las empresas calificadoras de riesgo autorizadas por la CNBV. Es decir:

$$LET = (DAS) * \text{Ponderación Crediticia}$$

### 6.3.2 Cálculo del Límite para Contraer Obligaciones Totales (LOT)

Aprovechando la metodología anterior, trataremos de obtener las Obligaciones Totales Sostenibles (OTS).

En este contexto, el concepto de “Obligaciones Totales Sostenibles (OTS)” se define como: el máximo de obligaciones (deuda más PPS) que una Estado o Municipio puede contratar en el presente, de acuerdo a las posibilidades de pago que tendrá en el futuro, esto en relación con ciertos criterios y escenarios prudenciales.

Para los propósitos de este trabajo la ecuación DTS se transforma en OTS:

#### Fórmula 3:

$$OTS = \frac{\{[(\text{Factor} - (\text{SD}/\text{ING})) (\text{ING})]\}}{\{(((1 + \text{Restrés})(1 + \text{Inf})) - 1) + (1/\text{PPP})\}} + D$$

Los conceptos que cambian son los siguientes:

CONCEPTO:	SIGNIFICADO:
OTS=	Es el máximo de obligaciones (deuda más PPS) que una Estado o Municipio puede contratar en el presente, de acuerdo a las posibilidades de pago que tendrá en el futuro, esto en relación con ciertos criterios y escenarios prudenciales.
SD	Servicio de deuda directa vigente y/o contratada más la deuda avalada vigente y/o contratada de aquellos municipios y/o empresas descentralizadas que no estén calificados. El SD debe ser calculado con base en el PPP y la tasa real de estrés. El concepto (SD) incluye ahora los pagos por concepto de PPS. Cabe recordar que en la metodología tradicional sólo incorpora el servicio de la deuda.
PPP=	Plazo promedio ponderado de los créditos con los cuales se calcula el SD: $PPP = \sum (\text{saldo } i) (\text{plazo } i) / \sum (\text{SALDO } i)$ . Donde: i es cada uno de los créditos y la sumatoria va desde 1 hasta el número total de créditos. El concepto (PPP) incorpora ahora al plazo promedio ponderado del PPS.
D=	Saldo de deuda con el cual se estimó el SD. Este concepto (D) ahora incorpora al Saldo de la obligación adquirida por el PPS.
DAS=	Al resultado de OTS –que garantiza que no se rebasen los criterios prudenciales establecidos–, se le resta la deuda actual. En este ejercicio se le restó (adicionalmente a la deuda) el valor presente del PPS, por ser ésta una obligación de pago.

A través de la aplicación de la **Fórmula 3** y con la información relevante<sup>10</sup>, se obtuvieron los siguientes resultados:

SIMBOLOS:	2007 VALOR:
OTS	\$4,322,324,226.80
FACTOR	0.15
SD	\$142,000,000.00
ING	\$4,927,966,000.00
Restrés	0.1
Inf	0.04
PPP	20
D	\$1,244,000,000.00
DAS	\$3,078,324,226.80

10 En documentos anexos a este estudio se presentan las cifras, datos y texto de las leyes que se utilizaron en este ejercicio.

La información que se utilizó para los cálculos de esta metodología proviene de las siguientes fuentes:

•	SHCP, Unidad de Coordinación con Entidades Federativas ( <a href="http://www.hacienda.gob.mx">www.hacienda.gob.mx</a> ). Información que se obtuvo: Deuda total del estado, tasa de interés promedio, plazo promedio ponderado de los créditos, valor presente de PPS Ciudad Gobierno).
•	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. Información: Metodología para establecer el Límite de Endeudamiento Total (LET).
•	Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Zacatecas y sus Municipios, Artículo 39 (Ver ANEXO 8 de este trabajo). Información que se obtuvo: porcentaje de las participaciones que se otorgan a los municipios, cuya cantidad (entre otras) se resta al Ingreso Total del Estado y así calcular el Ingreso Disponible.
•	Leyes de Ingresos para el Ejercicio Fiscal 2007, 2008 y 2009. Información que se obtuvo: Ingresos Totales, cantidad a la que se le resta los ingresos federalizados que el estado entrega a los municipios y las aportaciones al fondo de pensiones. El resultado es el Ingreso Disponible del Estado.
•	Boletín de Standard & Poor's sobre la calificación del Estado de Zacatecas, publicado el 20 de mayo de 2008. Uno de los datos que se obtuvieron fue que no se realiza actualmente aportación alguna de parte del Estado al fondo de pensiones, ya que el sistema dispone de un período de suficiencia.

La interpretación de los resultados es la siguiente:

El valor de OTS que se obtuvo de la aplicación de la **Fórmula 3** significa el máximo de obligaciones (deuda más PPS) que el Estado de Zacatecas podía contratar en el año 2007 (\$4,322,324,226.80).

Como en este estudio se ha señalado, en el año 2007 se llevó a cabo la firma del Contrato. Por lo tanto, para el objeto de nuestro trabajo era importante disponer para esa época de los saldos de los siguientes conceptos: ingresos disponibles, saldo de la deuda total, servicio de la deuda, el pago anual del PPS y el saldo del valor presente del PPS.

El resultado es que en ese año el Estado de Zacatecas tenía capacidad sobrada para contratar obligaciones adicionales sostenibles, es decir, el valor de DAS es alto (superior a tres mil millones de pesos, o sea, \$3,078,324,226.80). Cabe aclarar que



según la metodología que estamos siguiendo, esta última cantidad se debe ponderar por el porcentaje que resulte de la calificación que el Estado tiene asignada. Sin embargo, en este caso la cantidad no se ve alterada (no disminuye) por la razón de que es alta la calificación que el Estado tiene asignada (Ver ANEXOS 3 y 10 de este documento).

En otras palabras, se aprecia que el Estado de Zacatecas tenía en 2007 un margen importante para contraer obligaciones adicionales sostenibles no obstante que: a) se contabilizó un PPS con un valor presente de 1,200 millones de pesos; y b) se incluyó para este cálculo el importe de la Tarifa Unitaria de Pago (TUP), la cual asciende a \$99'400,000.00 más I.V.A (Noventa y nueve millones cuatrocientos mil pesos 00/100 M.N. más el Impuesto al Valor Agregado).

Este ejercicio se realizó únicamente para fines de evaluar el peso que tendría el PPS en la capacidad total del Estado para contratar y pagar obligaciones y empréstitos, ya que cabe aclarar que el pago anual de la Tarifa Unitaria de Pago (TUP) del Proyecto Ciudad Gobierno iniciará hasta que se provea la disponibilidad de los inmuebles y que se inicien los servicios de operación y mantenimiento, evento que se dará aproximadamente dos años después de haberse firmado el contrato. Esto es, se empezará a pagar la tarifa hasta fines de 2009; erogaciones que se realizarán con ingresos totales y, por tanto, con Ingresos Disponibles más altos que en los años anteriores (Ver ANEXO 7 de este trabajo), como se aprecia en la siguiente tabla:

<b>AÑO</b>	<b>INGRESOS TOTALES, ESTADO DE ZACATECAS CANTIDAD (Miles de Pesos)</b>
<b>2007</b>	\$11,664,503
<b>2008</b>	\$13,946,148
<b>2009</b>	\$16,365,003

**Fuente:** Cuadro elaborado por INDETEC con información de las Leyes de Ingresos para los ejercicios fiscales correspondientes.

La razón principal por la cual el Estado de Zacatecas ostenta una alta capacidad para contratar deuda u obligaciones adicionales sostenibles (DAS) es que el nivel de endeudamiento en los últimos años ha sido muy moderado (Ver ANEXO 4 de este documento).

Esta opinión está en concordancia con la visión que tienen de la administración de las finanzas de esta entidad federativa los estudios y opiniones de las empresas financieras y consultoras Banamex, Aregional y Standard & Poor's, las cuales enseguida se exponen.

## 6.4. LA FORTALEZA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y EXPECTATIVAS DE CRECIMIENTO

Estamos de acuerdo en que las posibilidades de pago futuro de todas las obligaciones y empréstitos dependen de:

- Potencial económico y social de la entidad.
- La disponibilidad de ahorro futuro y
- La situación de las finanzas públicas de la entidad federativa

En este sentido, conviene citar la visión que tienen otras instituciones sobre el potencial económico y social de la entidad y la situación de las finanzas públicas del estado de Zacatecas. A través de estos elementos será posible valorar la disponibilidad de ahorro futuro de este estado.

### 6.4.1. Potencial Económico de la Entidad

En un estudio de Banamex denominado: “México Indicadores Regionales de Actividad Económica”, febrero de 2009<sup>11</sup>, esta institución bancaria realizó, entre otros temas importantes, un análisis del potencial económico manifestado en 2008 por la región centro del país, entre las que se encuentran el Estado de Zacatecas. Según el texto original de Banamex, el comportamiento de la región centro<sup>12</sup> de México en los últimos años fue el siguiente:

#### Región Centro

“Calculamos que es la de segundo mayor crecimiento en 2008, con un aumento promedio ponderado del PIB de 2.1%. Asimismo el ritmo de crecimiento de cuatro de las seis entidades que la integran supera al nacional. Consideramos que la diversificación productiva de la región es uno de los factores que ha influido positivamente sobre el desempeño de las entidades, las cuales parecen ser así menos vulnerables a la desaceleración de sectores económicos específicos. No obstante, hay actividades inherentes a cada estado que son las que, finalmente, determinan su ritmo de expansión.

11 Fuente: Banamex ([www.banamex.com.mx/estudios/Indicadores](http://www.banamex.com.mx/estudios/Indicadores)).

12 En el ANEXO 9 de este documento se presenta un comparativo de las Entidades Federativas, Crecimiento del PIB 2008.

Hidalgo encabeza la lista de crecimiento con un aumento anual del PIB de 4.6%. Consideramos que la industria de la construcción fue uno de los principales motores del crecimiento estatal, generando un efecto multiplicador sobre otras actividades económicas, principalmente por medio de variables asociadas al mercado interno (i.e. generación de empleos, comercio, servicios).

En San Luis Potosí y Querétaro, consideramos que la desaceleración manufacturera no fue de la magnitud observada en entidades del norte del país, debido a la generación de nuevos productos menos expuestos a la disminución de la demanda externa. En ambas entidades, es cada vez mayor la presencia de productos manufacturados diferentes a los de las industrias tradicionales (i.e. automotriz), tales como los de la industria aeronáutica, farmacéuticos y químicos.

**La industria de la construcción en Zacatecas repitió como una de las actividades más dinámicas en el estado.**

**Contribuye a que el estado continúe creciendo durante 2008 (4.3%). Cifras de las empresas constructoras muestran que durante los primeros tres trimestres del año, el valor de la producción en la construcción creció 33.7% comparado con el mismo periodo de 2007. Adicionalmente, creemos que la generación de empleos (crecimiento de 7.4% durante el periodo mencionado) contribuyó a moderar el impacto de la caída en los flujos de remesas familiares sobre el mercado local.**<sup>13</sup>

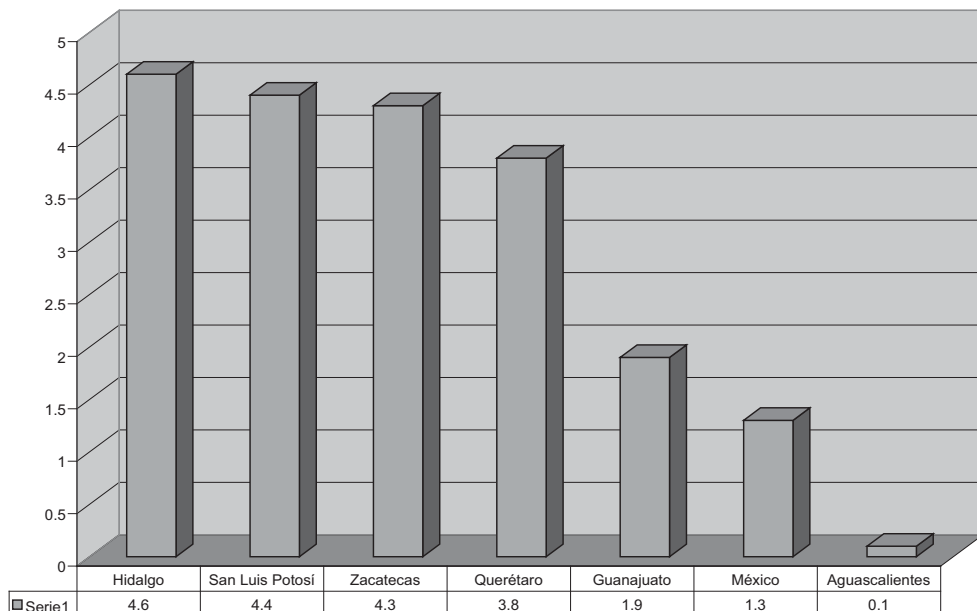
Mención especial merece Aguascalientes. Es la entidad que, de acuerdo a cifras oficiales mostró la mayor tasa de crecimiento durante el 2006 (10.1%) y de acuerdo a nuestras estimaciones, continuó su ritmo de expansión durante el 2007 (11.0% en nuestros cálculos). Sin embargo, creemos que durante el 2008 las condiciones económicas estatales fueron adversas, de tal manera que calculamos un crecimiento de su PIB de apenas 0.1%, explicado en parte por la pronunciada desaceleración de la industria manufacturera (-7.8% en términos de valor agregado, durante enero-septiembre de 2008). Adicionalmente, las empresas constructoras reportaron una disminución de 4.3% en el valor de producción de la industria, mientras que el empleo registrado en el IMSS apenas creció 0.2% a tasa anual durante el periodo referido.

---

13. *El subrayado y las negritas son nuestras.*

## GRÁFICA

PIB DE LA REGIÓN CENTRO 2008 Variación Anual %



*Fuente: BANAMEX, estimaciones con datos del INEGI, "México Indicadores Regionales de Actividad Económica", febrero de 2009.*

Finalmente, estimamos un crecimiento de 1.3% en el Estado de México. Ello deriva de resultados mixtos en sus indicadores económicos. Entre las cifras que ofrecen sustento a nuestra estimación, conviene mencionar que durante enero-septiembre de 2008, el valor de la industria manufacturera avanzó en términos anuales 3.5%, mientras que el empleo formal y las ventas al menudeo lo hicieron en 3.0% y 4.0%, respectivamente. En contraste, el valor de producción de las empresas constructoras disminuyó 6.3% durante el mismo periodo."

**Fuente:** Banamex, [www.banamex.com.mx/estudios/Indicadores](http://www.banamex.com.mx/estudios/Indicadores).

Hasta aquí lo que expresa el estudio de Banamex. Según se desprende de los datos que anteriormente se mencionaron, en 2008 el estado de Zacatecas observó un alto nivel de crecimiento. Además, recogiendo otros datos del estudio mencionado, nos conducen a afirmar que en ese año esta entidad federativa estuvo comprendida entre los cinco primeros lugares de crecimiento a nivel nacional, conjuntamente con Puebla, Nayarit, Hidalgo y San Luis Potosí.

## 6.4.2. Desarrollo Administrativo

Por otra parte, según un estudio publicado por la revista aregional.com, especializada en aspectos económicos y financieros, publicado el 2 de febrero de 2009, el estado de Zacatecas logró el tercer lugar a nivel nacional en eficiencia administrativa y equilibrio financiero. El texto de la nota es el siguiente:

“Zacatecas, Zac.- La revista AREGIONAL.COM especialista en temas financieros y económicos y que cuenta con el reconocimiento de los tres niveles de gobierno reveló en su más reciente publicación la posición lograda por Zacatecas en materia de eficiencia administrativa y equilibrio financiero, ubicando a nuestra entidad en el tercer lugar a nivel nacional.

Derivado de la revisión y análisis que hiciera la publicación sobre la cuenta pública del ejercicio 2007, se desprende que solo Querétaro y Yucatán lograron estar por encima de Zacatecas.

La posición alcanzada por el gobierno que encabeza Amalia García Medina, afirma la publicación, es muestra de la habilidad que el gobierno ha tenido para generar ingresos y cubrir sus gastos.

Pero no solo eso, muestra las dimensiones de su capacidad de ahorro que tiene la entidad y su capacidad para financiar posibles desequilibrios fiscales.

Zacatecas, considerada por la publicación como entidad de alto puntaje, expresa que el gobierno de Amalia García muestra finanzas públicas estables, pero además, que realizó un serio esfuerzo por mejorar sus finanzas, logrando reducir sus gastos operativos y aumentar sus ingresos propios.

Lo anterior precisa que existe un adecuado control del gasto administrativo y permite al estado generar resultados aceptables de equilibrio financiero.

De esta manera y a través del Indicador Compuesto de Eficiencia Administrativa y Equilibrio Financiero, el análisis que hace AREGIONAL.COM muestra el desempeño promedio de 30 estados en el periodo 2007 en relación al control y buen desempeño de sus gastos administrativos y en la fortaleza de equilibrios financieros de la entidad.

Los resultados dados a conocer, mismos que concluyeron en diciembre del 2008, están basados en un análisis serio, responsable y profesional de la cuenta pública 2007 de 30 estados del país.

En este contexto y tras valorar su contenido, el secretario de Finanzas dijo que el análisis obtenido por esta revista, reconocida por los tres niveles de gobierno y por la propia Secretaría de Hacienda, como una publicación seria y responsable, obliga necesariamente a este gobierno a redoblar esfuerzos y a seguir trabajando de manera responsable.

El compromiso sigue siendo el mismo, dar cuentas claras y transparentes a la población, dijo el funcionario estatal, luego de reconocer el trabajo de las dependencias gubernamentales.”

**Fuente:** *www.zacatecashoy.com, agencia de noticias, 2 de febrero de 2009. Esta nota también fue publicada en: www.zacatecas.gob.mx.*

### 6.4.3 Calificación de la Calidad Crediticia del Estado de Zacatecas

Otro factor que es necesario tomar en cuenta es la visión que tienen de esta entidad federativa las agencias de calificación crediticia. En este sentido, por razones de espacio únicamente adjuntamos la opinión de la agencia calificadora Standard & Poor’s.

Esta empresa tiene experiencia en evaluaciones del mercado primario y secundario de crédito y abarca todo el sector público, incluyendo gobiernos estatales y municipales, así como sus respectivos organismos descentralizados.

Las calificaciones crediticias de emisor muestran y establecen los parámetros de la calidad crediticia de su organización. Las calificaciones crediticias de emisor de Standard & Poor’s evalúan la calidad crediticia de compañías públicas y privadas, independientemente de que la compañía calificada emita deuda en los mercados públicos.

Se considera que los principales beneficios de una calificación para los estados y municipios es la siguiente:

- Demuestra su fortaleza financiera a potenciales inversionistas o al público en general.
- Mejora su apalancamiento en transacciones financieras.
- Le ayuda a entender sus fortalezas y debilidades crediticias.
- Le permite comparar su calidad crediticia con la de otras entidades o municipios.

## CALIFICACIÓN DE STANDARD & POOR´S, ESTADO DE ZACATECAS

Fundamento: Zacatecas, México (Estado de)

Fecha de publicación: Mayo 20, 2008

Calificación:  
**Escala Nacional (CaVal)**  
**mxA+/ Estable**

A continuación se presenta un extracto de los principales factores de la calificación; en el ANEXO 3 de este trabajo se presenta el texto completo de los fundamentos que sirvieron para emitir la calificación crediticia de parte de la mencionada agencia calificadora.

### Fortalezas

- Un perfil financiero estable;
- Una política financiera prudente; y
- El fortalecimiento de prácticas administrativas.

### Debilidades

- El pasivo contingente asociado al sistema de pensiones;
- Una economía primaria; y
- Una flexibilidad financiera limitada por el lado del ingreso.

### Fundamento

La calificación del estado de Zacatecas refleja un perfil financiero estable que es respaldado principalmente por la importante aportación de recursos por parte del gobierno federal, así como por una política financiera prudente que se refleja en bajos niveles de deuda directa y en una adecuada posición de liquidez.

La calificación también está respaldada por el fortalecimiento de prácticas administrativas y de los mecanismos de transparencia del estado.

Desde 2004, Zacatecas ha financiado su gasto operativo y sus necesidades de inversión con recursos estatales y federales, sin necesidad de incurrir en deuda directa adicional. Asimismo, el estado recientemente aprobó una nueva ley para limitar su endeudamiento anual, el de sus municipios y otras agencias estatales.

Al cierre de 2007 la deuda directa, por unos \$44 millones de pesos (MXN), representó 2.0% de los ingresos discrecionales, un nivel bajo tanto para los estándares nacionales como internacionales.

De acuerdo con el perfil de vencimientos de la deuda directa de Zacatecas, el saldo insoluto se liquidará en su totalidad en junio de 2009, y no se anticipa nuevo endeudamiento durante 2008.

La actual administración (PRD, 2004 – 2010) sigue demostrando una adecuada capacidad de gestión, con el fortalecimiento de prácticas administrativas, la implementación de mecanismos de transparencia y la continuidad de funcionarios en algunos puestos clave.

La información financiera se genera de manera detallada y oportuna, y desde 2005 el estado ha realizado auditorías externas por parte de una firma internacional reconocida, lo que brinda mayor certidumbre a la información financiera que reporta. Además, Zacatecas modificó sus lineamientos para la generación de estados financieros, mismos que deben presentarse ante el Congreso del Estado en los siguientes dos meses después del cierre del año, uno de los más expeditos en el país.

**Fuente:** <http://www.standardandpoors.com.mx>

## 6.5 CONCLUSIONES

Este capítulo se destinó a analizar el efecto del complejo inmobiliario Ciudad Gobierno en las finanzas públicas del estado de Zacatecas. Uno de los primeros aspectos que se pudo apreciar es que este desarrollo constructivo guarda una estrecha relación con el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 y con las estrategias que de dicho Plan se derivan.

Sin embargo, tal vez el aspecto más importante que se analizó en este espacio final fue la estimación de los efectos del pago anual del proyecto en la sostenibilidad de las finanzas públicas. Sobre este tema, cabe reiterar que la situación de las finanzas públicas es saludable y que el estado de Zacatecas se distingue a nivel nacional por ser una entidad poco endeudada. Este factor es uno de los que más contribuye para que la obligación de pago derivada de esta obra no represente una pesada carga sobre el presupuesto. Adicionalmente, se reconoce que es eficiente el manejo de la administración pública que se está llevando a cabo en esta entidad.



Esta circunstancia se refleja, entre otros aspectos, en la alta calificación del riesgo crediticio del estado de Zacatecas, si se compara con el escenario nacional.

En el capítulo que sigue se formularán algunas consideraciones finales que recogerán los puntos de vista que en estos apartados finales se han expresado, a la vez que constituye el posicionamiento global de este documento.

---

# Capítulo 7

## Consideraciones Finales

La crisis económica y financiera internacional que ha afectado a la economía mexicana en general y al Estado de Zacatecas en lo particular, obliga a buscar nuevos esquemas de financiamiento para las obras de infraestructura y la prestación eficiente de los servicios públicos.

Tradicionalmente las grandes obras necesarias para la prestación de los servicios públicos se realizaban mediante el ejercicio de los recursos propios o bien mediante la contratación de empréstitos de manera directa.

En el modelo que hemos estado exponiendo, una de las grandes ventajas de este esquema de financiamiento (PPS), es que el gobierno del Estado no realiza, en su etapa inicial, ningún desembolso para el desarrollo de infraestructura. Los pagos por servicios que deberá realizar el gobierno de la entidad se empezarán a realizar a partir de la disponibilidad plena de los servicios por parte del gobierno estatal y de acuerdo a los términos de la convocatoria y del contrato.

Esto es, la contratación del desarrollo inmobiliario Ciudad Gobierno no implica un gravamen directo a la capacidad económica del estado o un impacto presupuestario inmediato, ya que éste es diferido en el presupuesto a través del tiempo, conforme a lo preceptuado en el párrafo final del artículo 13 de la Ley de obras públicas y Servicios Relacionados con las Mismas del Estado de Zacatecas, y lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley de Administración y Finanzas Públicas del Estado de Zacatecas.

Este es un proyecto institucional que finalmente atiende a una problemática integral que formará parte de un proyecto de mejora en la calidad de los servicios públicos, pero además dignificará el espacio laboral de los servidores públicos y su calidad de vida en el trabajo, lo que modernizará la atención a la ciudadanía y permitirá no solo optimizar los espacios físicos y generar ahorros, sino que incrementará la eficiencia y la eficacia de la administración pública.

El diseño y la construcción del proyecto son responsabilidad del inversionista privado, quien asume el riesgo de no terminar la obra en el tiempo establecido y enfrentar el consecuente incremento del costo de los materiales.

El hecho de que el inversionista privado asuma la tarea de financiar la obra, permite no incurrir en endeudamiento público para disponer de los servicios, lo cual permitirá mantener un margen de holgura en las finanzas públicas para ser utilizado en situaciones extraordinarias como las que estamos viviendo, en caso de considerarlo necesario.

El gobierno del Estado de Zacatecas ha mantenido en los últimos años una política prudente en el manejo de los empréstitos públicos (véase ANEXO 4). En este proyecto, no se está incurriendo en deuda pública conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Deuda Pública para el Estado y los Municipios de Zacatecas. Sin embargo se reconoce que la obligación de pago del proyecto tendrá un efecto en las finanzas públicas, al igual que lo tendría cualquier operación constitutiva de deuda pública; pero en el caso de esta entidad federativa esta situación es totalmente manejable.

En efecto, en el año 2007 esta entidad federativa sólo tenía registrados 133.7 millones de pesos en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De estos créditos inscritos sólo 44 millones correspondían a deuda directa del estado.

Esta situación financiera ha permitido que el monto del contrato PPS por un Valor Presente de \$1,200 millones de pesos no represente un impacto importante en el límite máximo que tiene el Estado para las Obligaciones Totales Sostenibles, que es la cantidad máxima que un Estado puede contratar tomando en cuenta el monto de la deuda contratada con anterioridad, más los PPS, todo de conformidad con los plazos a que están contratadas tales obligaciones y el servicio de las mismas. De hecho, actualmente el Estado tiene capacidad sobrada para contratar deuda directa y PPS en un plano totalmente sostenible.

Sobre este tema, la empresa calificadora Standard & Poor's expresa que: "La política financiera del estado es conservadora. Desde 2004, Zacatecas ha financiado su gasto operativo y sus necesidades de inversión con recursos estatales y federales, sin necesidad de incurrir en deuda directa adicional. Asimismo, el estado recientemente aprobó una nueva ley para limitar su endeudamiento anual, el de sus municipios y otras agencias estatales. Al cierre de 2007 la deuda directa, por unos \$44 millones de pesos (MXN), representó

2.0% de los ingresos discretionales, un nivel bajo tanto para los estándares nacionales como internacionales.”<sup>1</sup>

Al haber contratado el PPS la inversión estatal no se verá afectada en ningún sentido, ya que las erogaciones derivadas de la prestación de los servicios de disponibilidad de infraestructura a largo plazo, corresponden en parte al gasto de operación, mismo que actualmente ya se realiza en la renta de oficinas y adecuación de espacios físicos donde actualmente laboran las dependencias beneficiadas, lo que presenta un balance de costo y beneficio favorable para el Gobierno del Estado.

En cuanto a la disponibilidad de los servicios, el gobierno tiene la obligación y la facultad de verificar la calidad de los bienes y servicios que adquiere o contrata, considerando las garantías necesarias para que los proveedores y prestadores de servicios se vean obligados a cumplir con sus compromisos.

Cabe subrayar que lo importante es que el estado de Zacatecas ya empezó a utilizar este tipo de esquemas de financiamiento, lo que amplía las posibilidades de inversión. En los esquemas de inversión actual se está considerando como estratégico el asegurar la inversión de los servicios básicos (como educación y salud, por ejemplo) con recursos públicos del Estado y buscar esquemas innovadores como los PPS para los proyectos complementarios como la obra “Ciudad Gobierno”.

Dentro del contrato está planteado un mecanismo apropiado para que inversionista dé un mantenimiento preventivo y correctivo que garantice la calidad del servicio de disponibilidad de infraestructura a largo plazo. En caso contrario el inversionista será penalizado en los pagos correspondientes. Si por cualquier causa las deducciones no pudieran aplicarse a los pagos mensuales, se harán efectivas las garantías correspondientes a favor del Estado.

El gobierno podrá efectuar deducciones a los pagos mensuales del inversionista cuando:

- a) Los servicios de disponibilidad de infraestructura no sean prestados total o parcialmente conforme a lo señalado en el Proyecto Ejecutivo.
- b) Los servicios de disponibilidad de infraestructura sean prestados de manera deficiente conforme los parámetros señalados en el Proyecto Ejecutivo.

---

1 Fuente: [www.standardandpoors.com.mx](http://www.standardandpoors.com.mx), calificación de la calidad crediticia del Estado de Zacatecas.

- c) Los servicios de operación no sean prestados total o parcialmente conforme a lo señalado en el contrato.
- d) Los servicios de operación sean prestados de manera deficiente, es decir, no cumplan con los parámetros estipulados.
- e) Los servicios de mantenimiento no sean prestados total o parcialmente conforme a lo acordado.
- f) Los servicios de mantenimiento sean prestados de manera deficiente, es decir, no sean prestados conforme a los parámetros señalados en contrato.

Finalmente, es importante resaltar que concluido el plazo de 22 años pactado para la vigencia del contrato, la infraestructura e instalaciones pasarán a formar parte del patrimonio del Estado.

Mayo de 2009

---

# ANEXOS

## ANEXO 1

### SERVICIOS DE OPERACIÓN Y MANTENIMIENTO

#### EDIFICACIONES

##### **A. FISONOMÍA EXTERIOR EN EDIFICIOS:**

El “Inversionista Proveedor” mantendrá el aspecto físico exterior de las edificaciones, por lo que incluye el mantenimiento programado de todos los elementos que conforman las fachadas y accesos.

##### **B. IMPERMEABILIZACIÓN:**

El “Inversionista Proveedor” llevará a cabo una inspección de forma semestral de todas y cada una de las superficies impermeabilizadas haciendo énfasis en los elementos de mayor riesgo, realizando un dictamen al final de la inspección del cual se determinará el proceso a seguir ya sea de mantenimiento preventivo o correctivo, dando prioridad a lo siguiente conceptos objeto del mantenimiento serán:

- Uniones
- Traslapes
- Chaflanes
- Superficies

##### **C. CANCELERÍA Y CRISTALES:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado para realizar las reposiciones rutinarias de cancelería y cristales, así como sus herrajes y accesorios, de conformidad a la vida útil de los mismos, documentada por el fabricante.

Los conceptos objeto del mantenimiento programado serán:

- Canceles
- Vidrios
- Bisagras
- Pivotes
- Jaladeras
- Empaques (viniles)

#### **D. ELEVADORES:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado de los elevadores, para lo cual se asegurará de contar con el respaldo del fabricante a través de contratos, convenios, pólizas o cualquier documento que estime conveniente.

Los conceptos objeto del mantenimiento serán:

- Cabina
- Sistema mecánico
- Tableros de control
- Interiores
- Sistema eléctrico

#### **E. INSTALACIÓN ELÉCTRICA, SUBESTACIÓN ELÉCTRICA Y PLANTA DE EMERGENCIA:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado a la instalación eléctrica en general y los equipos e instalaciones que conforman la subestación tales como: transformador, planta de emergencia, tableros de control, tableros de transición, tierra física y baterías. Para lo cual se contratarán los servicios o pólizas de mantenimiento con el fabricante, representante o especialista en dichos servicios.

Los conceptos objeto del mantenimiento programado serán:

#### **Para la instalación eléctrica:**

- Cableado
- Tableros de control
- Plantas de emergencia
- Tableros de control

- 
- Tableros de transición
  - Tierras físicas

**Para la subestación eléctrica:**

- Transformadores
- Tableros de transición
- Tableros de control
- Cableado

**Para la planta de emergencia:**

- Sistema mecánico
- Baterías
- Tierra física
- Conexiones
- Cableado de conexión

**F. INSTALACIONES ELÉCTRICA, HIDRÁULICAS, SANITARIAS, PARA AIRE ACONDICIONADO Y PARA VOZ-DATOS**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado para las instalaciones eléctricas, hidráulicas, sanitarias y para aire acondicionado. Dicha propuesta deberá formularse por cada uno de los conceptos objeto del mantenimiento, señalando las acciones a desarrollar, su periodicidad y su descripción.

Los conceptos objeto del mantenimiento programado serán:

**Para instalaciones hidráulicas:**

- Tuberías de conducción (agua)
- Hidroneumáticos
- Válvulas
- Tuberías de descarga
- Registros

**Para instalaciones sanitarias:**

- Tuberías de descarga
- Registros
- Coladeras
- Bajadas de aguas negras

**Para instalaciones de aire acondicionado:**

- Unidades paquete (schillers)



- Manejadoras
- Tableros
- Ductería
- Presión gas refrigerante
- Sensores de temperatura

**Para instalaciones de voz y datos:**

- Registros
- Canalizaciones
- Racks

**G. MUEBLES SANITARIOS, MAMPARAS, ACCESORIOS Y HERRAJES:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado, así como la sustitución de los muebles sanitarios, mamparas, accesorios y herrajes, cuando concluya su vida útil de conformidad a los estándares definidos por el fabricante y siempre que las condiciones de uso por parte del contratante se realicen de igual manera de conformidad a dichos estándares.

Se entenderá como accesorios y herrajes, de manera enunciativa y no limitativa: fluxómetros, mezcladoras, cespól, bisagras y cerrojos entre otros.

Los conceptos objeto del mantenimiento serán:

- I. Muebles sanitarios (WC, mingitorios, lavabos) (herrajes, cespoles, llaves mezcladoras).
- II. Mamparas (sistema de sujeción, cerrojo, bisagras).
- III. Fluxómetros (empaques).
- IV. Llaves y manerales.
- V. Papeleras.
- VI. Espejos.

**H. FUMIGACIÓN:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de fumigación programada exclusivamente contra insectos y roedores, esto a través de sistemas que utilicen en todos los casos productos de baja toxicidad y con parámetros químico biológicos autorizados por las autoridades de salud.

La periodicidad será la que corresponda a los productos utilizados de acuerdo a los estándares del fabricante, pero al menos semestralmente.

---

Los conceptos objeto de fumigación serán:

- Fumigación por edificio.

#### **I. RED CONTRA INCENDIOS:**

El “Inversionista Proveedor” realizará las inspecciones y verificaciones necesarias a efecto de llevar a cabo el mantenimiento programado de todas las instalaciones que compongan la red contra incendios y garantizando su oportuno funcionamiento en caso de siniestro real.

El mantenimiento de la red contra incendios incluirá, de manera enunciativa y no limitativa: cisterna, bombas eléctricas, bombas de combustible, líneas de conducción presurizadas, hidrantes, rociadores y sensores y demás componentes eléctricos y mecánicos.

Los conceptos objeto del mantenimiento serán:

- Limpieza de cisternas.
- Motores eléctricos (bombas).
- Motores de combustión interna (bombas).
- Tableros de control.
- Presión de red presurizada.
- Hidrantes.
- Presión en rociadores.
- Sensores de calor.
- Botones de pánico.
- Extintores.
- Detectores de humo.

#### **EXTERIORES.**

#### **J. RED SANITARIA Y ALCANTARILLADO:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado y la inspección física detallada de la red sanitaria y de alcantarillado en general, derivado de dicha inspección será su responsabilidad entregar a la Oficialía Mayor un dictamen técnico y económico de las inversiones adicionales necesarias para restituir los servicios que en su caso hayan tenido deterioro desde la última inspección. La inspección incluirá: registros, contra cunetas, cuentas, pozos de visita, alcantarillas y tuberías.

Los conceptos objeto del mantenimiento serán:

- Redes sanitarias.
- Redes de alcantarillado.
- Registros.
- Contra cunetas.
- Cunetas.
- Pozos de visita.
- Alcantarillas.

#### **K. VIALIDADES VEHICULARES, ANDADORES PEATONALES Y PLAZAS:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado y la inspección física detallada respecto de las condiciones físicas de las vialidades vehiculares, andadores peatonales y plazas, asumiendo la responsabilidad de las reposiciones y restauraciones necesarias cuando exista deterioro significativo, en términos de los estándares de los fabricantes de los productos utilizados para su construcción y dentro del periodo de garantía de dichas construcciones.

Derivado de dicha inspección se entregará la Oficialía Mayor un dictamen técnico y económico de las inversiones adicionales necesarias para restituir los servicios que en su caso hayan tenido deterioro desde la última inspección.

Los conceptos objeto del mantenimiento serán:

- Superficie de rodamiento vehicular
- Superficie de andadores peatonales
- Superficie de andadores de plazas

#### **L. EQUIPAMIENTO URBANO Y SEÑALIZACIÓN:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado del equipamiento urbano.

Los conceptos objeto del mantenimiento serán:

- Bancas.
- Recolectores de basura.
- Paraderos de autobús.
- Rampas para personas con capacidades diferentes.

- 
- Pintura en vialidades.
  - Guarniciones.
  - Anuncios informativos, preventivos y restrictivos.

#### **M. DEPÓSITOS DE ALMACENAMIENTO DE AGUA:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de mantenimiento programado y la inspección física detallada de las condiciones físicas de los depósitos de almacenamiento de agua, asumiendo la responsabilidad de las reposiciones y restauraciones necesarias cuando exista un deterioro significativo, derivado de dicha inspección será su responsabilidad entregar a la Oficialía Mayor un dictamen técnico y económico de las inversiones adicionales necesarias para restituir los servicios que en su caso hayan tenido deterioro desde la última inspección.

Los conceptos objeto del mantenimiento serán:

- Bombas en general.
- Depósitos de almacenamiento de agua.
- Válvulas.

#### **N. VIGILANCIA:**

El “Inversionista Proveedor” otorgará el servicio de vigilancia y seguridad, consistente en:

- Vigilancia del control de los accesos al complejo y a cada uno de los edificios que lo conformen.
- Vigilancia de la unidad de control a través de video.
- Los rondines por las estaciones de verificación.

De igual forma el licitante deberá considerar en su propuesta el servicio de mantenimiento a los conceptos siguientes:

- Casetas de control de acceso y/o vigilancia.
- Sistema mecánico de plumas de acceso.
- Equipos de monitoreo (sensores en general, cámaras).
- Lectores de tarjeta.

Al efecto se adjuntan las fichas de mantenimiento que contienen a detalle los servicios de operación y mantenimiento antes mencionados, así como la verificación y periodicidad con la que se llevarán a cabo.

El “Inversionista Proveedor” deberá de realizar los servicios de operación y mantenimiento de conformidad con lo establecido en el presente Anexo y conforme a lo dispuesto en la cláusula décima séptima del contrato, por lo que el “Gobierno” por ningún motivo aceptará a pagar o realizar inversiones adicionales para restituir los servicios que en su caso hayan sufrido deterioro.

## ANEXO 2

**Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal conforme a lo previsto en el numeral 15 y el transitorio segundo del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios publicadas el 26 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación.**

### Sección I

#### Definiciones

1. Para efectos de estos lineamientos se entenderá por:
  - i. Administrador del proyecto: funcionario cuya responsabilidad principal es el desarrollo de un proyecto para prestación de servicios, y que es designado por los titulares de las dependencias y entidades contratantes, conforme a lo previsto en los numerales 13 y 14 de las Reglas;
  - ii. Contrato: contrato de servicios de largo plazo, conforme a lo previsto en la fracción II del numeral 2 de las Reglas
  - iii. Costo base del proyecto: costo, libre de riesgo, de la provisión de servicios, incluyendo los costos en las etapas de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de un PPS o proyecto de referencia en los términos de estos lineamientos;
  - iv. Largo plazo: período convencional superior a quince años;
  - v. Manual: Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal

- 
- vi. PPS: proyecto o proyectos para prestación de servicios;
  - vii. Reglas: las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios publicadas mediante acuerdo en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del 2003;
  - viii. Reglas: las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios publicadas mediante acuerdo en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del 2003;
  - ix. Riesgos retenibles: riesgos que serían responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en un PPS;
  - x. Riesgos transferibles: riesgos que serían responsabilidad del inversionista proveedor en un PPS;
  - xi. Secretaría: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y
  - xii. Unidad: la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
2. Los términos utilizados en estos Lineamientos distintos a los comprendidos en el numeral anterior tendrán la definición y alcance que para los mismos se establecen en el Manual y en las Reglas.

## **Sección II**

### **Del análisis costo y beneficio para los PPS**

3. Se establecen los siguientes tipos de análisis costo y beneficio que serán aplicables a los PPS que consideren realizar las dependencias y entidades contratantes
  - i. Análisis costo y beneficio a nivel perfil. Este análisis deberá ser presentado a la Secretaría para obtener la autorización del PPS, conforme al Título VI de las Reglas, y
  - ii. Análisis costo y beneficio a nivel perfil. Este análisis deberá ser presentado a la Secretaría para obtener la autorización del PPS, conforme al Título VI de las Reglas, y

4. La carátula del análisis costo y beneficio de los PPS deberá incluir el nombre del proyecto, la fecha de elaboración del análisis y el nombre, cargo, firma y teléfono del administrador del proyecto. En caso de que en la elaboración del análisis haya participado algún despacho consultor externo, también se deberán especificar los datos del mismo.
5. Los análisis costo y beneficio de los PPS deberán estar sustentados con información confiable que permita incorporar una estimación, en términos monetarios, de los beneficios y costos del proyecto.
6. El análisis costo y beneficio del PPS a nivel perfil se acompañará de documentos complementarios en materia de:
  - a) Factibilidad legal, en donde se considere la viabilidad de realizar el PPS conforme al marco jurídico vigente, haciendo especial énfasis en los aspectos laborales y de licitación;
  - b) Factibilidad ambiental, que contendrá los estudios en donde se determine el impacto ambiental del proyecto o la documentación que muestre el cumplimiento de la normatividad en la materia, y
  - c) Experiencia previa en asociaciones con el sector privado, en donde se señalen, en su caso, aquellos proyectos similares en donde haya participado el sector privado.
7. El análisis costo y beneficio del PPS a nivel perfil deberá contener lo siguiente:
  - i. Resumen Ejecutivo

El resumen ejecutivo deberá presentar una visión global del proyecto, describiendo brevemente sus aspectos más relevantes. Se explicará en forma concisa la necesidad a cubrir o la problemática que se pretende resolver, los servicios que se contratarían con un inversionista proveedor, las razones por las que el PPS podría ser la alternativa más conveniente para resolver dicha problemática o atender esa necesidad, y los riesgos asociados a su ejecución.
  - ii. Diagnóstico de la situación actual y posibles soluciones

El objetivo de este apartado es presentar con detalle la problemática que

---

se pretende resolver o la necesidad que se debe atender a través del proyecto. Se debe incluir la definición detallada de los servicios públicos que pretende ofrecer la dependencia o entidad

Se deberá incluir un análisis de la oferta y demanda actuales de los servicios públicos, así como su evolución a lo largo del horizonte de evaluación, haciendo referencia a las condiciones sociales, económicas y demográficas relevantes.

También se deberán tomar en cuenta medidas de optimización de la situación actual, esto es, las acciones que llevarían a cabo las dependencias o entidades contratantes utilizando los recursos disponibles en caso de que el proyecto no se realizara, bajo cualquiera de sus modalidades, ya sea inversión pública presupuestaria o PPS.

Se deberán señalar y evaluar las diferentes alternativas disponibles para ofrecer los servicios públicos mencionados, incluyendo tanto la opción del PPS como la de un proyecto de inversión presupuestaria.

### iii. Descripción del proyecto de referencia

En este apartado se deberán señalar las características más importantes del proyecto de referencia a nivel perfil, incluyendo lo siguiente:

- a) Las metas de provisión de servicios públicos que se alcanzarían y la calidad de éstos;
- b) La capacidad de generación de ingresos del proyecto de referencia;
- c) El horizonte de planeación del proyecto de referencia y su cronograma de actividades;
- d) La capacidad instalada que se tendría y su evolución en el horizonte de evaluación del proyecto;
- e) El costo base del proyecto, en valor presente, identificando por separado los costos de las etapas de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento durante el horizonte de evaluación;



- f) La identificación de los riesgos involucrados en el proyecto, así como la probabilidad de que éstos se presenten. Asimismo, deberá estimarse en términos monetarios el impacto de dichos riesgos sobre el costo total del proyecto, y señalar los esquemas de cobertura aplicables a dichos riesgos;
  - g) El costo total del proyecto, que será la suma del costo base y el costo de los riesgos asociados al proyecto.
  - h) Los supuestos utilizados para la estimación de costos y otros indicadores:
  - i) El calendario de inversiones, y
  - j) La fuente de financiamiento, su calendarización y su distribución entre recursos públicos (federales, estatales y municipales) y privados.
- iv. Descripción del PPS

En este apartado se deberán señalar las características más importantes del PPS, incluyendo lo siguiente:

- a) Las metas de provisión de servicios públicos, la calidad de éstos y los servicios que se contratarían para alcanzar dichas metas;
- b) La capacidad de generación de ingresos del PPS;
- c) El horizonte de planeación del PPS y su cronograma de actividades;
- d) El costo base del proyecto, en valor presente, incluyendo los costos de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento, tanto los que estarían a cargo de un inversionista proveedor, como los que serían responsabilidad de la dependencia o entidad contratante.
- e) La identificación de los riesgos involucrados en el proyecto, así como la probabilidad de que éstos se presenten. Asimismo, deberá estimarse en términos monetarios el impacto de dichos riesgos sobre el costo total del proyecto. En este apartado deben identificarse por

---

separado los riesgos transferibles, así como los riesgos retenibles. Todos aquellos riesgos que no sean retenidos por la dependencia o entidad contratante se considerarán responsabilidad del inversionista proveedor. Adicionalmente, se deben señalar los esquemas de cobertura aplicables a dichos riesgos;

- f) La estimación de la utilidad esperada sobre el proyecto por parte del inversionista proveedor, la cual deberá elaborarse con base en supuestos razonables;
  - g) Los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, los cuales se obtendrán como la suma del costo base a cargo del inversionista proveedor, el costo de los riesgos transferibles y la utilidad esperada del inversionista proveedor, conforme a lo previsto en el Anexo 1;
  - h) Los costos adicionales, los cuales serán la suma del costo de los riesgos retenibles y el costo base que, en su caso, tenga que erogar la dependencia o entidad;
  - i) El costo total, que es la suma de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, los costos adicionales que, en su caso, llevaría a cabo la dependencia o entidad contratante para la provisión de los servicios públicos y el costo de los riesgos retenibles;
  - j) Los beneficios adicionales expresados en términos monetarios que, en su caso, se obtendrían si el proyecto se lleva a cabo como PPS, en comparación con los beneficios obtenidos con el proyecto de referencia;
  - k) Los supuestos utilizados para la estimación de costos y otros indicadores, y
  - l) La fecha de inicio de la prestación del servicio a contratar.
- v. Comparación del proyecto de referencia con el PPS

Con el objetivo de determinar si existe un mayor valor por el uso de recursos públicos, en este apartado se presentará la comparación entre el costo total del proyecto de referencia a nivel perfil, obtenido en el apartado iii, y la diferencia entre el costo total del proyecto PPS y sus beneficios adicionales, que se obtuvieron en el apartado iv conforme a lo previsto en el Anexo 2.

vi. Análisis de sensibilidad

Mediante este análisis se deberán identificar los efectos que ocasionaría la modificación de las variables relevantes sobre el resultado de la comparación del proyecto de referencia con el PPS.

vii. Parámetros de referencia para la evaluación de desempeño del inversionista proveedor.

En este apartado se deberán mencionar y explicar los criterios que permitirán a la dependencia o entidad contratante evaluar la calidad de los servicios prestados por parte del inversionista proveedor.

viii. Conclusiones.

En este último apartado se deberán exponer en forma concisa las principales conclusiones a las que se llegó con el análisis realizado. En particular, se deberá mencionar cuál de las dos alternativas de evaluación fue la mejor, así como las razones para llegar a dicha conclusión. Asimismo, se deberán señalar las acciones pendientes que se requieren para la ejecución oportuna del proyecto.

#### **Sección IV**

##### **Del análisis costo y beneficio de los PPS a nivel prefactibilidad**

8. El análisis costo y beneficio de los PPS a nivel prefactibilidad consistirá en la actualización con información confiable, precisa y detallada, del análisis costo y beneficio del PPS a nivel perfil. Dicha actualización deberá proveer evidencia sustentada de que el Contrato propuesto cumple con los objetivos y las necesidades definidos para el PPS.

#### **Sección V**

##### **Disposiciones Generales**

9. Los beneficios y costos se expresarán a precios de un solo año, preferentemente el del ejercicio fiscal en curso o el que se prevea en las disposiciones normativas aplicables.

10. La tasa de descuento que se utilice en el análisis costo y beneficio aplicable para el sector público, que se menciona en el Anexo 2, será de 12 por ciento. En caso de que se utilice una tasa distinta, la dependencia o entidad deberá justificarlo detalladamente. La Secretaría, por conducto de la Unidad, podrá solicitar la utilización de una tasa del 12 por ciento si dicha justificación no demuestra que la tasa utilizada es la más razonable para el programa o proyecto que se evalúa.
11. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 37 de las Reglas, la interpretación para efectos administrativos de los presentes lineamientos estará a cargo de la Unidad, la cual, en el ámbito de su competencia, podrá emitir criterios para la aplicación de los mismos.

### Transitorios

ÚNICO. Los presentes lineamientos entrarán en vigor a los cinco días hábiles posteriores a la fecha de su emisión.

**Anexos a los Lineamientos**  
**Anexo 1**

### Flujos estimados de pago en un PPS

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

El modelo básico para estimar el valor presente de los flujos estimados de pago de un PPS es el siguiente:

$$VPP_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(P_{PPSt})}{(1 + i_{PPS})^t} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{PPSt} + \gamma_{PPSt} + \prod_{PPSt})}{(1 + i_{PPS})^t}$$

donde:

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

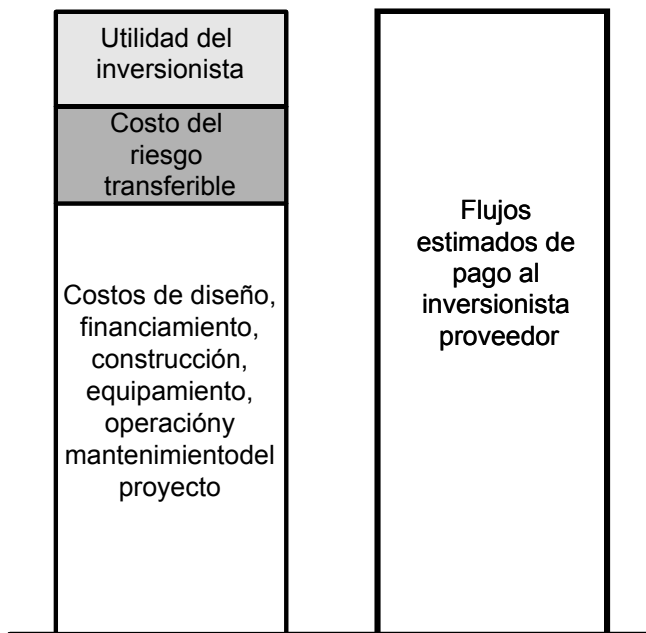
$P_{PPSt}$  = flujos estimados de pago al inversionista proveedor en el período t;

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

- $C_{PPSt}$  = costo base del proyecto para el inversionista proveedor en el período  $t$ ;  
 $Y_t$  = costo privado de los riesgos transferibles en el período  $t$ ;  
 $\Pi_t$  = utilidad requerida por el inversionista proveedor en el periodo  $t$ ;  
 $n$  = número de años del horizonte de evaluación, y  
 $t$  = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

A partir de la estimación de los costos del inversionista proveedor, así como de su utilidad requerida, se obtiene el flujo estimado de pagos al inversionista proveedor, el cual se utilizará como variable para el cálculo del valor presente neto de un PPS, que se señala en el Anexo 2.

La composición de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, de acuerdo a la fórmula anterior, se muestra en la siguiente figura:



**Anexos a los Lineamientos**  
**Anexo 2**  
**Valor presente neto de un PPS**

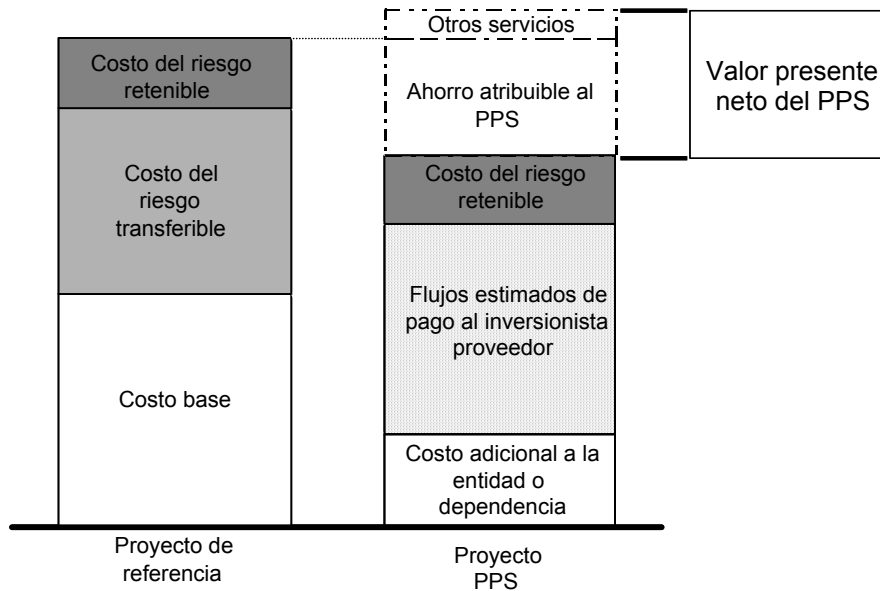
El modelo básico para estimar el valor presente neto de un PPS es el siguiente:

$$VPN_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{Ft} + \gamma_t + \Gamma_t)}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{(P_{PPSt} + C_{Rt} + \Gamma_t)}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{(\Psi_{PPSt})}{(1+i)^t}$$

Donde:

- $VPN_{PPS}$  = Valor presente neto de la opción PPS;  
 $C_{Ft}$  = Costo base del proyecto de referencia en el período t;  
 $\gamma_t$  = Costo de los riesgos transferibles en el período t;  
 $\Gamma_t$  = Costo de los riesgos retenibles en el periodo t;  
 $i$  = Tasa de descuento aplicable al sector público;  
 $P_{PPSt}$  = Flujos estimados de pago al inversionista proveedor en el período t;  
 $C_{Rt}$  = Costo base que, en su caso, sería responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en el período t;  
 $\Psi_{PPSt}$  = Valor de los beneficios adicionales atribuibles al PPS en el periodo t;  
 $n$  = número de años del horizonte de evaluación; y  
 $t$  = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

El cálculo del valor de un PPS se ilustra en la siguiente figura:



## ANEXO 3

### Calificación del Estado de Zacatecas

Fundamento: Zacatecas, México (Estado de)  
Fecha de publicación: May 20, 2008 00:00 EST  
Luis Manuel Martínez, México (52) 55-5081-4462,  
luis\_martinez@standardandpoors.com  
César Marcelo Barceinas, México (52) 55-5081-4439,  
cesar\_barceinas@standardandpoors.com

Calificación:  
**Escala Nacional (CaVal)**  
**mxA+/ Estable**

### Principales factores de calificación

#### Fortalezas

- Un perfil financiero estable;
- Una política financiera prudente; y
- El fortalecimiento de prácticas administrativas.

#### Debilidades

- El pasivo contingente asociado al sistema de pensiones;
- Una economía primaria; y
- Una flexibilidad financiera limitada por el lado del ingreso.

### Fundamento

La calificación del estado de Zacatecas refleja un perfil financiero estable que es respaldado principalmente por la importante aportación de recursos por parte del gobierno federal, así como por una política financiera prudente que se refleja en bajos niveles de deuda directa y en una adecuada posición de liquidez. La calificación también está respaldada por el fortalecimiento de prácticas administrativas y de los mecanismos de transparencia del estado. Asimismo, la calificación considera el pasivo contingente asociado al sistema de pensiones, una economía primaria con limitadas perspectivas de crecimiento en el mediano plazo, y una limitada flexibilidad financiera por el lado del ingreso, que es común bajo el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.



El desempeño presupuestal de Zacatecas sigue siendo adecuado y se beneficia de una disciplina fiscal que se ha traducido en superávits operativos que han crecido de manera gradual durante los últimos tres años hasta alcanzar el 9.6% reportado en 2007. Lo anterior es resultado de la continua captación de participaciones, subsidios y transferencias de origen federal, así como de la mayor recaudación de ingresos propios que se ha visto favorecida por un alto índice de cumplimiento por parte de los contribuyentes. A pesar de que anticipamos que continuarán los esfuerzos recaudatorios de Zacatecas, el desempeño presupuestal seguirá fuertemente ligado a la captación de recursos federales, como la principal fuente de ingreso del estado. En nuestra opinión, una estructura de ingresos estable, aunada a un estricto programa de control de gasto permitirá a Zacatecas reportar superávits operativos por encima de 8% durante los próximos dos años.

La política financiera del estado es conservadora. Desde 2004, Zacatecas ha financiado su gasto operativo y sus necesidades de inversión con recursos estatales y federales, sin necesidad de incurrir en deuda directa adicional. Asimismo, el estado recientemente aprobó una nueva ley para limitar su endeudamiento anual, el de sus municipios y otras agencias estatales. Al cierre de 2007 la deuda directa, por unos \$44 millones de pesos (MXN), representó 2.0% de los ingresos discrecionales, un nivel bajo tanto para los estándares nacionales como internacionales. De acuerdo con el perfil de vencimientos de la deuda directa de Zacatecas, el saldo insoluto se liquidará en su totalidad en junio de 2009, y no anticipamos nuevo endeudamiento durante 2008.

Zacatecas no realiza contribuciones extraordinarias a su sistema de pensiones. El sistema cuenta con 18,800 derechohabientes y 15.1 trabajadores por pensionado. De acuerdo con el reporte actuarial más reciente con cifras al cierre de 2005, de no haber cambios en las cuotas y aportaciones el fondo de pensiones podría descapitalizarse entre los años 2022 y 2023. Asimismo, el reporte estima un déficit actuarial de aproximadamente MXN22,000 millones o 1.6 de los ingresos totales del estado presupuestados para 2008. Actualmente, Zacatecas no tiene definido un esquema para atender dicho déficit, por lo que Standard & Poor's continuará monitoreando la evolución de esta contingencia.

La actual administración (PRD, 2004 – 2010) sigue demostrando una adecuada capacidad de gestión, con el fortalecimiento de prácticas administrativas, la implementación de mecanismos de transparencia y la continuidad de funcionarios en algunos puestos clave. La información financiera se genera de manera detallada y oportuna, y desde 2005 el estado ha realizado auditorías externas por parte de una firma internacional reconocida, lo que brinda mayor certidumbre a la información financiera que reporta. Además, Zacatecas modificó sus lineamientos

---

para la generación de estados financieros, mismos que deben presentarse ante el Congreso del Estado en los siguientes dos meses después del cierre del año, uno de los más expeditos en el país.

La economía de Zacatecas se basa fundamentalmente en los sectores de servicios, comercial, agrícola y minero. En particular, el sector minero se ha visto favorecido por el fuerte aumento en los precios de los metales a nivel mundial. El flujo de inversión extranjera hacia este sector continúa siendo importante, como lo refleja la construcción de Minera Peñasquito en el municipio de Mazapil, por un monto estimado de US\$390 millones durante 2007. Sin embargo, el crecimiento de la economía estatal ha mostrado una alta volatilidad durante los últimos diez años. Los indicadores de pobreza y productividad de Zacatecas muestran un rezago importante respecto al promedio nacional, y su perfil demográfico se caracteriza por el alto índice de migración a Estados Unidos; de hecho se encuentra dentro de los tres estados mexicanos con mayor flujo migratorio hacia ese país, y la participación de las remesas en la economía zacatecana es de alrededor del 10% del PIB estatal. En términos generales, la producción estatal carece de componentes de valor agregado, por lo que en nuestra opinión, son limitadas las perspectivas de crecimiento en el mediano plazo.

La flexibilidad financiera de Zacatecas por el lado del gasto mejoró durante 2007 con un gasto de inversión de 11.0% del gasto total que fue financiado con recursos propios, ligeramente por encima del 10.7% observado en los estados calificados por Standard & Poor's en México. Este factor permite al estado disminuir gastos en caso de alguna contingencia financiera. Sin embargo, la flexibilidad financiera sigue siendo limitada por el lado del ingreso. Al cierre de 2007 los ingresos propios representaron alrededor de 6.3% de los ingresos operativos, cifra que se compara favorablemente con el 5.1% reportado en 2004, pero aún por debajo del promedio de 7.2% para los estados calificados por Standard & Poor's en México. Consideramos que durante los próximos dos años dicha contribución oscilará alrededor de 6.5% de los ingresos operativos como resultado de la efectiva implementación de los programas de recaudación.

## **Liquidez**

Zacatecas mantiene una posición de liquidez adecuada. El déficit después de gasto de inversión por MXN75 millones reportado en 2007 fue financiado principalmente con el saldo remanente de efectivo del año anterior. Al cierre de 2007, Zacatecas reportó un saldo en efectivo por MXN719 millones y cuentas por pagar a proveedores por MXN820 millones. Para 2008 estimamos que mantendrá una posición promedio de efectivo estable y por encima de los MXN1,000 millones, y anticipamos que el

servicio de deuda presupuestado por MXN27 millones será cubierto en tiempo y forma.

Durante los últimos dos años, Zacatecas ha definido con mayor claridad su política de liquidez que consiste en la actualización diaria de los ingresos recaudados y el gasto ejercido para mantener una adecuada administración del capital de trabajo. Además, el estado crea reservas para el pago de aguinaldo a sus trabajadores y mantiene líneas de crédito comprometidas por MXN317 millones.

El servicio de agua en Zacatecas es proporcionado por organismos públicos descentralizados a nivel municipal y el estado no garantiza la deuda de ninguno de ellos. Sin embargo, Zacatecas mantiene pasivos contingentes asociados a deuda garantizada de algunos municipios por MXN89 millones, monto que representa 2.0% de los ingresos discrecionales presupuestados para 2008. A la fecha, el estado no ha realizado ningún pago asociado a dicha garantía de deuda municipal.

### **Perspectiva**

Estable. La perspectiva refleja la expectativa de Standard & Poor's de que Zacatecas mantendrá un desempeño financiero y presupuestal adecuado, con balances operativos por encima de 5%. Al mismo tiempo, la perspectiva considera que el Estado seguirá atendiendo sus necesidades de infraestructura más importantes sin recurrir a montos de deuda significativos. Un avance económico sustancial que se refleje en indicadores de pobreza y productividad en línea con el promedio nacional, junto con una reforma de pensiones que asegure la viabilidad de largo plazo del sistema son necesarios para un alza de calificación. Por otra parte, un incremento en el saldo de deuda directa que resulte en niveles de servicio de deuda por encima de 10% de los ingresos discrecionales, o un deterioro continuo de los balances operativos a niveles inferiores a 3% de los ingresos operativos podrían impactar negativamente la calificación.

## ANEXO 4

### Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Saldos Totales de la Deuda Pública al 31 de Diciembre (2000-2008)

(Millones de pesos)

Entidad	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<b>T O T A L</b>	<b>89,501.5</b>	<b>99,062.8</b>	<b>113,702.1</b>	<b>123,278.2</b>	<b>130,719.5</b>	<b>143,193.8</b>	<b>160,093.5</b>	<b>186,470.0</b>	<b>203,070.2</b>
Aguascalientes	140.8	207.3	343.3	711.3	621.0	1,110.0	958.4	2,347.4	2,440.2
Baja California	1,775.4	1,703.5	1,987.5	2,503.2	3,161.1	3,928.4	4,556.0	5,809.9	6,438.2
Baja California Sur	592.1	700.1	689.8	602.8	572.3	637.5	647.9	662.3	731.0
Campeche	111.3	82.2	21.7	0.0	20.5	55.7	0.0	56.4	35.0
Coahuila	802.9	712.8	607.3	261.3	273.0	323.2	420.0	486.9	1,831.9
Colima	181.6	223.4	342.9	509.2	437.2	593.1	889.7	901.6	1,068.0
Chiapas <sup>2./</sup>	998.6	946.8	926.9	887.7	1,062.9	1,416.0	881.7	6,005.4	7,069.9
Chihuahua <sup>3./</sup>	1,536.6	1,516.0	1,547.7	1,401.5	1,369.1	1,315.8	6,896.7	6,623.3	6,300.6
Distrito Federal	28,718.1	32,788.5	38,284.9	41,634.0	42,310.0	43,527.4	44,085.9	44,079.5	45,579.6
Durango	998.1	1,345.9	1,314.6	1,778.0	2,592.2	2,710.0	2,680.9	2,692.1	3,153.3
Guanajuato	626.9	598.9	636.6	1,181.3	1,536.4	1,889.8	1,972.4	3,174.9	3,801.1
Guerrero	1,599.1	1,579.2	1,540.7	2,018.1	2,417.5	1,999.4	2,309.5	2,236.3	1,773.0
Hidalgo	163.1	456.7	719.2	1,346.4	1,271.5	2,461.8	2,451.8	2,481.4	2,466.4
Jalisco	5,161.5	5,004.8	5,864.2	5,672.3	6,231.9	8,160.9	8,830.8	8,480.4	12,309.9
México	23,341.5	26,960.9	31,200.4	31,147.2	29,988.4	31,790.4	31,975.7	32,316.3	32,838.6
Michoacán <sup>4./</sup>	213.7	180.5	152.8	1,597.7	1,481.8	2,787.8	2,811.4	6,581.1	6,757.8
Morelos	508.3	466.5	486.2	842.6	851.1	935.7	737.8	653.3	486.1
Nayarit	92.2	129.1	100.9	98.4	270.7	363.4	547.9	648.0	1,539.7
Nuevo León <sup>5./</sup>	8,795.9	8,635.4	8,704.0	8,418.2	9,248.8	11,721.7	16,711.1	17,346.2	17,959.9
Oaxaca <sup>6./</sup>	247.1	230.8	312.2	583.3	552.7	491.7	1,506.2	4,245.3	4,544.6
Puebla	855.4	1,005.6	1,001.8	2,829.9	3,057.8	3,012.6	3,360.3	6,250.0	6,327.4
Querétaro	1,399.6	1,406.4	1,400.8	1,493.5	1,559.5	1,717.3	1,717.9	1,891.2	1,975.2
Quintana Roo	748.8	993.8	1,320.6	1,505.3	2,000.7	1,927.8	1,880.0	2,427.8	2,756.4
San Luis Potosí	842.1	802.9	1,438.0	1,211.0	2,721.0	2,146.0	2,712.8	2,771.5	2,865.4
Sinaloa	2,449.0	2,765.8	3,175.0	3,150.8	3,225.0	4,182.0	4,226.1	4,579.2	4,514.7
Sonora	4,936.3	5,133.6	5,030.4	5,460.2	5,419.9	5,744.7	6,248.8	6,922.5	11,390.7
Tabasco	602.2	580.6	576.2	535.5	493.4	690.4	639.4	4,561.7	2,068.0
Tamaulipas	817.0	712.8	435.3	758.1	1,343.0	1,008.5	782.9	1,344.0	1,507.4
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	180.0	180.0	210.0	0.0
Veracruz <sup>7./</sup>	17.8	1,053.1	2,754.6	1,882.9	3,528.7	3,464.2	5,514.3	7,074.4	9,169.7
Yucatán	189.1	127.3	578.7	874.9	730.3	607.1	743.1	476.0	730.9
Zacatecas	39.4	11.6	206.9	381.6	370.1	293.5	216.1	133.7	639.6

Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.

1./ A partir del primer trimestre de 2005 cambia la metodología de las estadísticas de deuda pública, ya que incluye la deuda bancaria y bursátil no registrada y reportada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las entidades federativas, y la deuda municipal avalada y no avalada por los Gobiernos de los Estados.

2./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.

3./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cinco emisiones en bonos carreteros, garantizados con fuente de pago propia, diferente de las participaciones federales.

4./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.

5./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye una emisión del Instituto de Control Vehicular, y otra emisión de la Red Estatal de Autopistas con fuente de pago propia.

6./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares.

7./ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye dos emisiones garantizadas con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.

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

## ANEXO 5

**Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios.  
Plazo Promedio Ponderado de Vencimientos por Entidad Federativa  
(Años)**

Entidad	Deuda Total										
	Plazo promedio ponderado en años										
	1994	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Marzo 2009	
<b>T O T A L</b>	<b>6.6</b>	<b>11.5</b>	<b>10.0</b>	<b>9.7</b>	<b>11.4</b>	<b>10.9</b>	<b>11.4</b>	<b>18.7</b>	<b>19.8</b>	<b>19.4</b>	
Aguascalientes	6.1	5.9	3.7	4.9	5.0	7.1	7.8	4.3	3.2	3.0	
Baja California	8.2	10.2	9.8	9.9	10.7	10.5	10.7	12.0	13.0	13.1	
Baja California Sur	6.0	8.5	8.2	6.2	8.7	7.3	5.9	6.8	5.4	5.3	
Campeche	5.5	5.5	8.0	0.0	0.9	0.6	0.0	1.4	0.6	0.4	
Coahuila	7.6	10.7	11.0	9.9	8.5	8.4	8.8	7.1	11.9	13.0	
Colima	4.7	6.2	6.4	6.1	5.1	5.7	8.7	8.4	9.7	9.0	
Chiapas <sup>2/</sup>	8.6	13.1	12.4	11.7	9.5	9.3	9.8	26.5	22.9	23.0	
Chihuahua <sup>3/</sup>	4.4	11.4	11.5	11.2	10.3	9.5	8.4	6.1	5.2	5.5	
Distrito Federal	6.4	10.3	8.9	9.7	8.7	8.2	9.2	29.0	27.5	27.3	
Durango	3.8	13.4	13.1	11.1	6.9	13.3	12.3	17.9	15.9	16.0	
Guanajuato	8.1	10.3	9.5	8.9	9.8	11.0	11.1	10.2	10.3	10.2	
Guerrero	5.4	13.2	12.0	9.8	8.4	8.7	7.3	6.3	6.3	5.6	
Hidalgo	3.0	3.1	2.1	7.0	5.6	7.2	6.2	11.2	10.4	10.1	
Jalisco	7.7	13.0	11.6	11.2	9.5	9.0	9.4	13.4	15.4	15.2	
México	5.3	12.6	11.4	10.6	18.6	17.2	16.4	14.3	21.3	20.9	
Michoacán <sup>4/</sup>	7.8	8.2	7.9	10.0	8.4	11.1	10.5	26.6	25.8	25.7	
Morelos	4.4	6.1	4.9	4.5	3.8	4.9	5.0	5.2	5.7	5.8	
Nayarit	4.1	6.1	5.2	4.0	4.4	3.5	8.7	8.5	14.5	15.1	
Nuevo León <sup>5/</sup>	8.6	11.2	10.2	9.3	11.5	10.5	10.6	17.2	16.1	15.9	
Oaxaca <sup>6/</sup>	7.2	4.8	4.5	9.9	10.4	11.0	14.9	22.2	20.9	20.8	
Puebla	8.9	11.6	10.7	5.8	11.2	11.9	10.1	7.0	19.9	19.4	
Querétaro	6.0	15.1	14.4	12.6	13.7	12.8	18.1	16.9	16.0	15.7	
Quintana Roo	6.3	12.1	12.5	11.8	14.1	7.1	6.5	8.6	8.8	8.7	
San Luis Potosí	2.7	5.6	6.9	8.0	7.1	9.0	8.6	8.3	18.1	17.4	
Sinaloa	7.3	13.3	12.3	11.5	10.0	11.4	18.0	23.2	22.4	22.2	
Sonora	8.4	12.8	12.1	10.7	12.6	11.5	12.7	12.8	18.9	18.7	
Tabasco	3.1	11.9	9.3	8.8	8.4	8.0	8.0	27.2	22.9	22.9	
Tamaulipas	5.7	5.9	7.5	5.9	5.8	5.4	5.7	10.5	10.9	11.0	
Tlaxcala	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.0	
Veracruz <sup>7/</sup>	3.9	20.4	1.6	0.9	9.2	8.3	5.4	26.7	25.3	24.3	
Yucatán	5.9	2.8	3.9	5.3	3.0	4.4	5.5	5.1	4.1	4.0	
Zacatecas	6.3	2.8	3.5	3.9	3.4	2.9	2.4	2.6	5.1	4.9	

*Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.*

*1/ A partir del primer trimestre de 2005 cambia la metodología de las estadísticas de deuda pública, ya que incluye la deuda bancaria y bursátil no registrada y reportada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por las entidades federativas, y la deuda municipal avalada y no avalada por los Gobiernos de los Estados.*

*2/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chiapas incluye dos emisiones con ingresos derivados de la recaudación del Impuesto sobre Nóminas.*

*3/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Chihuahua incluye cinco emisiones en bonos carreteros, garantizados con fuente de pago propia, diferente de las participaciones federales.*

*4/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Michoacán incluye una emisión garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas.*

*5/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Nuevo León incluye una emisión del Instituto de Control Vehicular, y otra emisión de la Red Estatal de Autopistas sin responsabilidad del Estado.*

*6/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Oaxaca incluye una emisión bursátil garantizada con los ingresos derivados del Impuesto sobre Nóminas, y de los ingresos por derechos vehiculares.*

*7/ El saldo de las obligaciones financieras del Gobierno del Estado de Veracruz incluye dos emisiones con ingresos derivados del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos.*

*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 Oficialía Mayor, teléfonos (01) (55) 3688 8315 y (01) (55) 3688 5807.*

*enlace.ciudadano@shcp.ofimay.gob.mx*

## ANEXO 6

**Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Costo Promedio Ponderado por Entidad Federativa**  
(Tasa de interés nominal anual)

Entidad	2004		2005		2006		2007		2008		mar-09	
	Udis	Pesos	Udis	Pesos	Udis	Pesos	Udis	Pesos	Udis	Pesos	Udis	Pesos
<b>T O T A L</b>	<b>6.9%</b>	<b>7.4%</b>	<b>7.9%</b>	<b>11.2%</b>	<b>6.6%</b>	<b>9.8%</b>	<b>7.3%</b>	<b>9.4%</b>	<b>7.3%</b>	<b>9.6%</b>	<b>7.3%</b>	<b>8.8%</b>
Aguascalientes	----	9.1%	----	7.8%	----	7.4%	----	8.2%	----	9.0%	----	8.0%
Baja California	4.5%	9.8%	8.2%	8.8%	5.6%	8.1%	9.8%	9.0%	9.8%	9.6%	9.8%	8.6%
Baja California Sur	7.6%	9.5%	7.6%	8.0%	7.6%	7.8%	4.2%	8.4%	3.8%	9.6%	3.4%	8.5%
Campeche	----	10.7%	----	9.2%	----	----	----	9.3%	----	10.3%	----	9.2%
Coahuila	9.5%	9.9%	9.5%	7.9%	9.5%	7.5%	9.5%	8.4%	9.5%	9.3%	9.5%	8.4%
Colima	7.5%	9.4%	7.5%	8.8%	7.5%	8.1%	7.5%	8.7%	----	9.3%	----	8.5%
Chiapas	6.5%	10.3%	6.5%	8.8%	----	8.4%	----	9.0%	----	9.9%	----	8.7%
Chihuahua	7.3%	12.0%	----	8.2%	----	7.8%	----	8.3%	----	9.1%	----	9.3%
Distrito Federal	4.9%	9.2%	9.4%	11.5%	6.7%	10.3%	----	8.7%	----	9.2%	----	8.5%
Durango	7.5%	10.6%	7.5%	9.1%	7.5%	8.6%	7.5%	8.4%	7.5%	10.9%	7.5%	9.8%
Guanajuato	7.0%	9.2%	7.5%	8.6%	7.5%	7.9%	9.6%	8.7%	11.0%	9.4%	11.0%	8.3%
Guerrero	7.5%	11.1%	7.5%	9.5%	7.5%	8.0%	7.5%	8.6%	7.5%	9.3%	7.5%	8.3%
Hidalgo	----	10.3%	----	8.8%	----	8.5%	----	8.1%	----	8.9%	----	7.8%
Jalisco	6.8%	9.3%	7.1%	9.4%	6.9%	8.4%	7.3%	9.1%	8.9%	9.3%	8.9%	8.5%
México	7.5%	11.0%	7.5%	12.0%	8.0%	11.8%	8.9%	12.2%	9.5%	10.6%	9.5%	10.0%
Michoacán	7.5%	9.9%	7.5%	9.0%	7.5%	8.6%	7.5%	8.5%	7.5%	9.3%	7.5%	8.2%
Morelos	----	9.6%	----	8.4%	----	8.0%	----	8.6%	----	9.5%	----	8.4%
Nayarit	----	11.5%	----	9.0%	----	8.4%	----	8.7%	----	9.9%	----	9.0%
Nuevo León	4.7%	10.9%	9.1%	9.6%	6.4%	9.0%	6.0%	9.0%	5.8%	9.8%	5.6%	8.6%
Oaxaca	----	8.8%	----	8.4%	----	7.3%	----	9.4%	----	9.9%	----	9.4%
Puebla	7.5%	8.5%	----	7.6%	----	8.0%	----	8.4%	----	9.3%	----	8.2%
Querétaro	----	9.1%	----	8.7%	----	7.9%	----	8.4%	----	9.3%	----	8.2%
Quintana Roo	----	10.2%	7.5%	8.0%	7.5%	7.9%	7.5%	8.6%	7.5%	9.8%	7.5%	8.7%
San Luis Potosí	----	11.6%	----	9.8%	----	9.1%	----	9.1%	----	9.3%	----	8.3%
Sinaloa	7.5%	10.6%	6.3%	9.0%	6.2%	8.0%	7.5%	8.8%	7.5%	9.7%	7.5%	8.5%
Sonora	7.1%	10.2%	8.7%	8.9%	7.8%	8.2%	11.3%	8.5%	11.3%	9.4%	11.3%	8.3%
Tabasco	6.6%	7.5%	6.6%	0.6%	----	7.8%	----	8.3%	----	9.2%	----	8.1%
Tamaulipas	----	12.2%	----	8.4%	----	7.7%	----	7.8%	----	8.6%	----	7.1%
Tlaxcala	----	----	----	10.3%	----	8.5%	----	9.0%	----	----	----	----
Veracruz	----	10.2%	----	8.9%	----	10.5%	----	10.5%	----	11.3%	----	8.7%
Yucatán	8.1%	10.0%	7.8%	8.3%	8.5%	8.0%	8.5%	8.7%	8.5%	9.1%	8.5%	8.0%
Zacatecas	----	10.2%	----	9.1%	----	8.9%	----	9.7%	----	9.9%	----	8.8%

*Nota: Información proporcionada por las Entidades Federativas a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre la situación que guardan sus obligaciones financieras inscritas en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios establecido en el Reglamento del Artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal. Incluye las obligaciones inscritas de sus organismos paraestatales y paramunicipales.*

*1/ Incluye el costo promedio en udis y pesos de las obligaciones financieras garantizadas con participaciones e ingresos propios. No incluye las comisiones bancarias.*

*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 Oficialía Mayor, teléfonos (01) (55) 3688 8315 y (01) (55) 3688 5807.*

*enlace.ciudadano@shcp.ofimay.gob.mx*

# ANEXO 7

## Ingresos Totales del Estado de Zacatecas para los Ejercicios Fiscales 2007, 2008 y 2009.

### TOTAL DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTIMADOS PARA EL EJERCICIO 2007 1/

ENTIDAD FEDERATIVA	ZACATECAS	
CONCEPTO	Miles de Pesos Corrientes	%
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>11,664,503</b>	<b>100</b>
<b>Ingresos Estatales</b>	<b>693,054</b>	<b>5.94</b>
Impuestos	182,409	1.56
Derechos	291,054	2.50
Productos	45,930	0.39
Aprovechamientos	58,661	0.50
Contribuciones Por Mejoras	115,000	0.99
<b>Extraordinarios</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
Financiamiento	-	-
Otros	-	-
<b>Ingresos Federales</b>	<b>10,971,449</b>	<b>94.06</b>
Participaciones	3,292,226	28.22
Colaboración Administrativa	193,029	1.65
Aportaciones Federales (Ramo 33)	6,012,248	51.54
PAFEF	251,961	2.16
Otros Recursos Federalizados(Subsidios, Recursos Convenidos y Transferencias)	1,221,986	10.48

FUENTE: Cuadro elaborado por INDETEC con base en Leyes de Ingresos Estatales para el ejercicio 2007.

1\_/El criterio de clasificación puede diferir de las Leyes de Ingresos de las Ent. Fed., debido a que se busca la homologación.

**TOTAL DE INGRESOS DE LAS  
ENTIDADES FEDERATIVAS.  
ESTIMADOS PARA EL EJERCICIO 2008  
MILES DE PESOS**

<b>ENTIDAD FEDERATIVA</b>	<b>ZACATECAS</b>
<b>CONCEPTO</b>	
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>13,946,148</b>
<b>Ingresos Estatales</b>	<b>811,713</b>
Impuestos	216,296
Derechos	370,706
Productos	61,244
Aprovechamientos	66,237
Contribuciones	97,230
<b>Ingresos Federales</b>	<b>13,134,435</b>
Participaciones	4,285,103
Colaboración Administrativa	347,558
Aportaciones Federales (Ramo 33)	7,170,300
Otros Recursos Federalizados (Subsidios, Recursos Convenidos y Transferencias)	1,331,474
<b>Extraordinarios</b>	<b>-</b>
Financiamiento	-
Otros	-

FUENTE: Cuadro elaborado por INDETEC, con información de Leyes de Ingresos Estatales para el ejercicio 2008



**TOTAL DE INGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. ESTIMADOS PARA EL EJERCICIO 2009 MILES DE PESOS**

ENTIDAD FEDERATIVA	ZACATECAS
CONCEPTO	
<b>INGRESOS TOTALES</b>	<b>16,365,003</b>
<b>Ingresos Estatales</b>	<b>946,035</b>
Impuestos	251,424
Derechos	367,929
Productos	66,839
Aprovechamientos	95,298
Contribuciones	164,545
<b>Extraordinarios</b>	<b>-</b>
Financiamiento	-
Otros	-
<b>Ingresos Federales</b>	<b>15,418,968</b>
Participaciones	4,800,208
Colaboración Administrativa	396,547
Aportaciones Federales (Ramo 33)	7,572,679
Otros Recursos Federalizados(Subsidios, Recursos Convenidos y Transferencias)	2,649,534

*FUENTE: INDETEC con base en Leyes de Ingresos Estatales para el ejercicio 2009, y presupuestos de ingresos estimados por las propias Secretarías de Finanzas para el ejercicio fiscal de 2009.*

Esta Información puede diferir de las propias Leyes de ingreso estatal, en su clasificación, ya que ésta se presenta como un ejercicio de armonización de los ingresos para servir a fines comparativos entre entidades.

---

# ANEXO 8

## LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS Y SUS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 39).

### TÍTULO IV DE LAS PARTICIPACIONES

#### Capítulo Único

**Artículo 39.-** De las cantidades que perciba el Estado dentro del ejercicio de que se trate, por concepto de participaciones federales, se constituirá el “Fondo Único de Participaciones”, el cual se integra con las bases siguientes:

- I. El 22% de las cantidades que el Estado reciba por concepto de participaciones del Fondo
- II. General;
- III. El 100% de los recursos provenientes del Fondo de Fomento Municipal;
- IV. El 20% de la recaudación del Estado del Impuesto Federal sobre Tenencia o uso de Vehículos;
- V. El 20% del monto percibido por el Estado, de la recaudación federal, del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; y
- VI. El 20% de la recaudación del Estado del impuesto sobre Automóviles nuevos.

Los importes a que se refieren las fracciones III, IV y V, estarán sujetos a la condición de que la Federación participe al Estado en 100% de estos conceptos.

# ANEXO 9

## Comparativo de las Entidades Federativas, Crecimiento del PIB 2008

Entidades Federativas: Lugar en el Nacional/  
Federative Entities: Ranking

Entidad Federativa/ Federative Entity	PIB / GDP, 2008			PIB Per Cápita / Per Capita GDP, 2008	Empresas registradas en el IMSS / Establishments, IMSS (Nov./Nov., 2008)				Captación por Habitante / Deposits per inhabitants, sep-08	Crédito de la Banca Comercial Sep 08 / Commercial Bank Credit sep-08	Captación de la Banca Comercial / Commercial Bank Deposits sep-08
	Población Population 2008	Nivel / Level	Crecimiento / Growth		Micro	Pequeña / Small	Mediana / Medium	Grande / Large			
Aguascalientes	27	23	27	6	22	23	24	19	13	22	25
Baja California	14	10	26	11	7	7	7	5	8	6	9
Baja California Sur	32	29	8	8	26	26	27	25	3	24	28
Campeche	30	27	32	5	31	31	29	22	15	27	30
Coahuila	16	9	10	3	12	8	9	9	11	10	13
Colima	31	31	28	13	30	28	32	32	10	31	31
Chiapas	7	17	20	32	18	24	26	26	30	28	15
Chihuahua	11	5	30	4	9	9	10	6	17	11	11
Distrito Federal	2	1	16	1	1	1	1	1	1	1	1
Durango	24	25	11	15	24	19	20	21	23	16	26
Guanajuato	6	7	14	19	6	5	5	7	5	8	5
Guerrero	13	19	18	29	19	21	23	27	27	30	17
Hidalgo	19	24	3	27	23	20	21	20	25	26	21
Jalisco	4	4	15	14	2	2	4	4	4	4	3
México	1	2	17	21	4	3	2	2	29	3	4
Michoacán	9	13	9	26	13	14	15	18	18	19	7
Morelos	23	21	29	16	29	25	22	23	12	23	20
Nayarit	29	30	2	24	25	30	30	30	19	25	29
Nuevo León	8	3	21	2	3	4	3	3	2	2	2
Oaxaca	10	22	24	31	21	27	25	28	32	29	19
Puebla	5	8	1	22	14	13	11	11	26	9	8
Querétaro	22	16	6	10	17	15	14	13	7	20	16
Quintana Roo	26	18	7	7	20	18	18	14	16	14	24
San Luis Potosí	18	15	4	17	15	16	16	16	24	17	18
Sinaloa	15	14	13	18	11	12	13	15	6	7	12
Sonora	17	12	31	9	10	11	12	12	14	12	14
Tabasco	20	26	12	28	27	22	19	24	22	21	23
Tamaulipas	12	11	23	12	8	10	8	8	9	15	10
Tlaxcala	28	32	22	30	32	32	31	31	31	5	32
Veracruz	3	6	19	25	5	6	6	10	28	13	6
Yucatán	21	20	25	20	16	17	17	17	20	18	22
Zacatecas	25	28	5	23	28	29	28	29	21	32	27

# ANEXO 10

## CALIFICACIONES DE DEUDA DE LOS ESTADOS.

1. NUM.	2. ESTADO.	3. MOODY'S.	4. STANDARD AND POOR'S	5. FITCH MEXICO.
1	Aguascalientes		mxAA- 25/04/08 ratifica calif. y pce	AA (mex) 23/04/08 mantiene pce.
2	Baja California	Aa1.mx 25/09/07 pce sube calif.	mxAA- 21/12/07 pce	
3	Baja California Sur		mxBBB+ 08/04/09 ratifica calif y perspectiva en pce	A- (mex) ratifica calif. 14/08/08
4	Campeche		mxA+ 04/08/08 confirma calif. pce	A+ (mex) ratifica calif. 30/07/08
5	Chiapas	A1.mx 13/06/07 pce subió calif.	mxA confirma calif. 19/08/08 pce	A (mex) 30/07/08 ratifica calif.
6	Chihuahua	Aa3.mx pce	mxA+ 25/06/08 ratifica calif. Pce	AA-(mex) 26/08/08 ratifica calif.
7	Coahuila		mxAA confirma 30/05/08 pce	AA+ (mex) 29/07/08 ratifica calif.
8	Colima		mxA- 12/09/08 baja calif. pcn	A (mex) 13/04/09 ratifica calif.
9	Distrito Federal	Aaa.mx pce	mxAAA	AAA (mex) ratifica calif. 21/08/08
10	Durango	A1.mx 20/06/07 pce	mxA- 04/11/08 ratifica calif y perspectiva en pce	A- (mex) 29/09/08 ratifica calif y perspectiva pcp
11	Guanajuato	Aa1.mx pce	mxAA 24/09/08 ratifica calif. pce	
12	Guerrero	A2.mx pce	mxBBB+ confirma calif. 27/05/08 sube perspectiva de pce a pcp	BBB+ (mex) 09/06/08 pcp
13	Hidalgo	A2.mx pce	mxA 08/08/08 confirma calif. pce	A (mex) 12/02/09 ratifica calif. pce
14	Jalisco		mxA+ 29/12/08 confirma calif. pce	A+ (mex) 29/10/08 baja perspectiva a pce
15	Edo.de México.	A3.mx 09/04/08 pcp sube calif.	mxBBB 19/03/08 pcp mejoró calif. Y perspectiva	BBB (mex) 13/03/08 mejoró calif. pce
16	Michoacán	A2.mx baja calif. pce 28/11/08	mxA 24/10/08 pcn baja perspectiva y confirma calif.	A (mex) 26/09/08 ratifica calif. pce
17	Morelos	A2.mx pce		A (mex) ratifica 30/05/08 ratifica perspectiva a pcp
18	Nayarit	A1.mx 16/05/08 bajo calif. pce	mxA- 16/07/08 confirma calif. pce	A- (mex) 14/04/09 ratifica calif
19	Nuevo León	Aa3.mx pce	mxA 04/06/08 sube perspectiva pcp	A+ (mex) 09/10/08 ratifica calif. pce
20	Oaxaca	A2.mx pce	mxBBB+ 17/06/08 sube calif. pce	A- (mex) ratifica calif. 25/07/08 pce
21	Puebla	Aa3.mx pce	mxA+ 29/04/09 ratifica calif y perspectiva en pce	A+ (mex) ratifica calif. 05/11/08 pce
22	Querétaro	Aa1.mx 25/07/07 pce sube calif.	mxAA 11/09/08 mejora calif. pce	AA- (mex) 30/04/08 mantiene perspectiva en pcp
23	Quintana Roo	A1.mx pce		A (mex) 30/04/09 ratifica calif y perspectiva pce
24	San Luis Potosí		mxBBB 11/08/08 cambia perspectiva de pcp a pce	BBB+ (mex) 19/06/08 pcp mejora perspectiva
25	Sinaloa	A2.mx pce	mxA confirma calif. 19/08/08 pce	A+ (mex) 21/04/09 mejora calificación
26	Sonora	A1.mx asigna calif 26/05/08 pce	mxA 11/06/08 confirma calif. y perspectiva pcp	A (mex) 02/04/09 ratifica calif y mantiene perspectiva en pcp
27	Tabasco	Aa3.mx pce		A(mex) 03/12/08 confirma calif y perspectiva pcn
28	Tamaulipas	Aa3.mx 04/06/08 pce baja calif.	mxAA 19/11/08 confirma calif. pce	
29	Tlaxcala	Aa3.mx pce	mxA- 22/12/08 ratifica calif. y baja perspectiva a pcn	
30	Veracruz	A1.mx pce	mxA 10/12/08 baja calif. pce	A (mex) 21/07/08 ratifica calif y sube perspectiva a pce
31	Yucatán	A2.mx pce	mxA 03/12/08 ratifica calif pce	
32	Zacatecas	A1.mx 27/06/07 pce mejora calif.	mxA+ 24/04/07 pce mejoró calif.	

Fuente: Elaborado con datos de MOODY'S, STANDARD AND POOR'S Y FITCH MEXICO.

pce=perspectiva crediticia estable

pcp=perspectiva crediticia positiva

pcn=perspectiva crediticia negativa

op=calificación en observación positiva

on=calificación en observación negativa

# ANEXO 11

## CONVENIO MODIFICATORIO No. 001/2008, QUE DERIVA DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS A LARGO PLAZO No. 61056002-012-07

Convenio modificatorio que celebran por una parte el Gobierno del Estado de Zacatecas a través de la Oficialía Mayor de Gobierno, a quien en lo sucesivo se le denominara el “Gobierno” representado por su titular el L.E. Eduardo Ruiz Fierro, y por la otra, la empresa L. L. Operación y Servicios, S.A. de C.V., a quien se le denominara el “Inversionista Proveedor” representada por el Arq. Pedro Lara Rojas en su carácter de representante legal, sujetando ambas partes su compromiso de conformidad con los siguientes antecedentes, declaraciones y cláusulas:

### ANTECEDENTES

- I. Que derivado del procedimiento de licitación pública estatal No. 61056002-012-07 y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Zacatecas, en fecha 27 de noviembre del 2007, el “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor” suscribieron el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07 consistente en el diseño, creación, uso y aprovechamiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública; así como los servicios de operación y mantenimiento requeridos por dichas instalaciones, que en lo sucesivo se le denominará “Ciudad Gobierno”.
- II. Que para el cumplimiento del objeto del citado Contrato, en la declaración VI de dicho instrumento legal, el “Gobierno” manifestó ser legítimo propietario del predio conocido como Cerro del Gato, que se ubica en la salida norte de la Ciudad de Zacatecas, el cual se encuentra libre de todo gravamen y al corriente en el pago de sus impuestos, acreditando la propiedad del inmueble con la escritura pública número ocho mil ochocientos seis de fecha 14 de noviembre del año 2003, otorgada ante la fe del Lic. Enrique Varela Parga, Notario Público No. 26 y del Patrimonio Inmueble Federal, en ejercicio y con residencia en la Ciudad de Zacatecas, Zacatecas, documento que se encuentra inscrito bajo el número 15, folios 83-85 del volumen 974 de la primera sección de escrituras públicas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito de Zacatecas, Zacatecas.
- III. Que como parte de las acciones emprendidas por el Gobierno de la Lic. Amalia D. García Medina, tendientes a fortalecer el crecimiento permanente de la

economía, se ha impulsado de manera decidida la creación de infraestructura bajo un concepto integral de desarrollo urbano, que no sólo atiende las demandas en los rubros de salud, educación, vivienda, seguridad pública y vías de comunicación, sino que además, contempla la edificación de inmuebles de diversa índole como es el caso del complejo “Ciudad Gobierno” y del Palacio de las Convenciones, que en primera instancia permitirán brindar una amplia gama de servicios en beneficio de los zacatecanos, siendo un importante detonante para el desarrollo de la propia Entidad.

En este contexto, “Ciudad Gobierno” y el Palacio de las Convenciones, surgen como proyectos estratégicos que coadyuvan en materia de modernización de la administración pública y de infraestructura turística en el Estado; y para los efectos del presente Convenio es importante señalar, que el punto de ubicación para ambos proyectos es el predio conocido como “Cerro del Gato”, colindando el polígono de “Ciudad Gobierno” al noreste con el del Palacio de las Convenciones.

Asimismo es importante mencionar, que bajo la perspectiva de que el Palacio de las Convenciones debe cumplir con las expectativas para la realización de todo tipo eventos de talla nacional e internacional, en este sentido, fue necesario ampliar algunos de los espacios y áreas del inmueble, afectando con ello parte de la superficie destinada para el complejo “Ciudad Gobierno”.

- IV. Ante dicha circunstancia, lo cual constituyen hechos supervenientes ajenos a la voluntad del “Gobierno” y del “Inversionista Proveedor”, surge la necesidad de replantear el alcance del proyecto original del complejo “Ciudad Gobierno”; lo que implica prescindir de los servicios de la disponibilidad y del mantenimiento de la Vialidad Principal y del Teatro al Aire Libre, y que como consecuencia tiene repercusiones con relación a la vigencia y la reubicación de espacios, con su respectivo impacto económico.
- V. En virtud de lo anterior, y en cumplimiento al procedimiento previsto para modificar las condiciones legales, técnicas, económicas, fiscales u operativas inicialmente pactadas en el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, se presentó en tiempo y forma la “**Propuesta de Modificación**” de conformidad con lo establecido en la cláusula vigésima octava del citado instrumento legal, actuaciones que para su debida constancia obran como **Anexo Uno** del presente Convenio.
- VI. Finalmente es importante señalar, que en virtud a la complejidad y grado de especialidad que implica el análisis del documento denominado **Impactos**

**Técnicos en Costos y Presupuestos** contenido en la “**Propuesta de Modificación**” **Anexo Uno** de este Convenio; el “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor” manifestaron su acuerdo en solicitar la intervención de un perito del Colegio de Especialistas en Valuación de Zacatecas, A.C., por lo que se cuenta con la opinión respecto a la viabilidad de las cuestiones técnicas y su impacto económico; dicho documento de igual manera forma parte del **Anexo Uno** del presente instrumento legal.

## DECLARACIONES

- I. Para todos los efectos legales del presente Convenio, el “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor” ratifican de manera integra cada una de las DECLARACIONES contenidas en el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, las cuales se tienen por reproducidas en el presente instrumento legal como si a la letra se insertasen, y en tal virtud, quienes comparecen en calidad de representantes legales de las Partes, celebran el presente acto jurídico con la misma representación, funciones, atribuciones, facultades y recursos que les fueron conferidos en el citado Contrato.
- II. Que para efecto de llevar a cabo las modificaciones al Contrato a través del presente instrumento legal, el representante del “Gobierno” cuenta con la autorización correspondiente en los términos de lo previsto en la cláusula tercera del Contrato de referencia.
- III. Que por parte del “Gobierno” y del “Inversionista Proveedor” fueron debidamente revisados y analizados los argumentos y las propuestas para la modificación del Contrato, y en virtud de haber determinado ser procedentes cada una de ellas, ambas Partes manifiestan su acuerdo para que a través del presente Convenio se realicen las adecuaciones y se modifique el texto de algunas de las cláusulas del Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, según corresponda, y atendiendo a lo previsto en la cláusula vigésima octava del referido Contrato.

Expuesto lo anterior, ambas Partes se reconocen la personalidad con la que comparecen, siendo su voluntad celebrar el presente Convenio, por lo que no existe dolo, ni mala fe, manifestando así su conformidad para obligarse en los términos del presente instrumento legal y sus anexos, al tenor de las siguientes:

---

## CLÁUSULAS

**PRIMERA.- Del objeto.** El presente Convenio tiene por objeto formalizar el acuerdo de las Partes, por el cual se determina procedente modificar los textos de algunas de las cláusulas establecidas en el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, derivado de la afectación a la superficie del polígono destinado para el proyecto “Ciudad Gobierno”, lo que implica prescindir de los servicios de disponibilidad de la infraestructura y de operación y mantenimiento de la Vialidad Principal y del Teatro al Aire Libre, y que como consecuencia tiene repercusiones con relación a la vigencia, así como la reubicación de espacios como es el caso de los edificios de los estacionamientos I y II, los estacionamientos al aire libre, los muros de contención y pantalla, y los subsecuentes estudios, diseños y reingenierías.

En este sentido el “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor”, manifiestan que en virtud a que la afectación a la superficie del polígono constituyen hechos supervenientes ajenos a la voluntad y responsabilidad de las Partes, por lo tanto, todas y cada una de las modificaciones que se establecen en el presente Convenio y su Anexo Uno, no podrán ser consideradas como incumplimiento atribuible a ninguna de las Partes con relación a lo inicialmente pactado en el Contrato principal.

### **SEGUNDA.- De la “Propuesta de Modificación” (Anexo Uno).**

Las Partes manifiestan que con motivo de la afectación a la superficie del polígono, ha sido necesario replantear el alcance del proyecto “Ciudad Gobierno”, lo que conlleva a establecer nuevas condiciones técnicas, económicas y de tiempo para efecto del cumplimiento de las obligaciones contractuales.

En este contexto, derivado de la exclusión de los servicios de disponibilidad de la infraestructura y de operación y mantenimiento de la Vialidad Principal y del Teatro al Aire Libre, y la reubicación de espacios como es el caso de los edificios de los estacionamientos I y II, los estacionamientos al aire libre, los muros de contención y pantalla, el “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor”, se sometieron al procedimiento establecido en la cláusula vigésima octava del Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, con el fin de realizar las modificaciones técnicas y los ajustes económicos, información que a manera detallada se encuentran contenida en la “**Propuesta de Modificación**” y que por acuerdo mutuo de las Partes se determinó “**procedente**” su contenido, por lo tanto, dicho documento se integra y forma parte del presente Convenio como Anexo Uno, y para su plena validez se encuentra debidamente firmado por las Partes.



Finalmente, el “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor” consideran pertinente aclarar y reiterar, que todo aquello que no haya sido motivo de modificación, ajuste y/o adecuación de conformidad con lo establecido en el presente instrumento legal y la “**Propuesta de Modificación**” Anexo Uno, subsistirá para los efectos de las obligaciones contractuales bajo los mismos términos y condiciones que en su momento fueron acordadas en el en el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07 y en el “**Proyecto Ejecutivo No Objetado**” de fecha 28 de mayo del 2008.

### **TERCERA.- De la Afectación a la superficie del Polígono.**

Para todos los efectos legales a que haya lugar, las Partes precisan aclarar que el plano del polígono que consta en el Anexo II del Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07 con una superficie delimitada de 315,479.37 m<sup>2</sup>, corresponde a la superficie total destinada por el “Gobierno” para el desarrollo del proyecto “Ciudad Gobierno”, lo que en su momento fue del conocimiento de los licitantes de acuerdo con lo establecido en el acta de la junta de aclaraciones de fecha 25 de septiembre del 2007; en este contexto, la superficie de 220,728.11 m<sup>2</sup> a que hace referencia la Declaración VI del citado Contrato, corresponde a la superficie en la cual el “Inversionista Proveedor” elaboró su propuesta para el desarrollo del proyecto “Ciudad Gobierno”, y que como tal consta en el Proyecto Ejecutivo No Objetado.

En virtud de lo anterior, es importante puntualizar que la afectación a la superficie materia del presente Convenio se realiza sobre los 220,728.11 m<sup>2</sup>; y en este sentido, por acuerdo mutuo las Partes se determina procedente modificar en su parte conducente el texto de la Declaración VI realizada por el “Gobierno” en el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, a efecto de hacer constar la nueva superficie y delimitación de los polígonos.

Por lo anterior, las Partes manifiestan su conformidad y por lo tanto **modifican** el texto de la Declaración VI realizada por el “Gobierno” en el Contrato, para quedar como sigue:

**“VI. Que el Gobierno del Estado de Zacatecas es legítimo propietario del predio conocido como Cerro del Gato, situado en la salida norte de la ciudad de Zacatecas identificado como Fracción Uno del Polígono Tres ubicado en la Escondida, con una superficie de 56-35-56 has., el cual se encuentra libre de todo gravamen y al corriente en el pago de sus impuestos, acreditando la propiedad del inmueble con la escritura pública número ocho mil ochocientos seis de fecha 14 de noviembre del año 2003, otorgada ante la fe del Lic. Enrique**

---

Varela Parga, Notario Público No. 26 y del Patrimonio Inmueble Federal, en ejercicio y con residencia en la Ciudad de Zacatecas, Zacatecas, documento que se encuentra inscrito bajo el número 15, folios 83-85 del volumen 974 de la primera sección de escrituras públicas en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio del Distrito de Zacatecas, Zacatecas.

Asimismo, el Gobierno del Estado de Zacatecas manifiesta que dentro del predio conocido como Ejido “La Escondida”, es propietario del polígono que cuenta con una superficie de 154-87-16.913 has., y que se encuentra libre de todo gravamen y al corriente en el pago de sus impuestos, acreditando la propiedad del inmueble con el Contrato de Cesión de Derechos a Título Oneroso que en fecha 25 de octubre del año 2006, celebró en su calidad de cedente el Ejido “La Escondida”, y en carácter de cesionaria la Secretaría de Obras Públicas, instrumento legal que fue otorgado ante la fe del Lic. Tarcisio Félix Serrano, Notario Público No. 7 con ejercicio y residencia en Zacatecas, Zacatecas, y registrado con el número DIECINUEVE MIL QUINIENTOS NUEVE del libro décimo noveno de certificaciones.

Que la superficie total destinada para el proyecto “Ciudad Gobierno” es de 218,828.21 m<sup>2</sup>, polígono que se encuentra enclavado en el predio conocido como “Cerro del Gato” y en el predio conocido como Ejido “La Escondida” quedando debidamente acreditada la legítima propiedad; y que para los efectos del proyecto “Ciudad Gobierno” dicha superficie a su vez se divide en dos polígonos:

**Polígono 1 con una superficie de 182,437.61 m<sup>2</sup> (se anexa plano).**  
**Polígono 2 con una superficie de 36,390.60 m<sup>2</sup> (se anexa plano).**

Finalmente, y al amparo de la celebración de este acto jurídico, el “Gobierno” ratifica bajo los mismo términos y condiciones la autorización emitida mediante Acta de Autorización para el Uso del Predio de fecha 30 de mayo del 2008, aclarando que el “Inversionista Proveedor” únicamente podrá usar y ocupar la superficie de **218,828.21 m<sup>2</sup>** delimitada en los polígonos contenidos en el Anexo Uno del presente Convenio, por lo cual el “Inversionista Proveedor” manifiesta su aceptación.

#### **Cuarta.- De la Vigencia.**

El “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor” reconocen y aceptan que la afectación a la superficie del polígono, obliga a realizar diversas modificaciones y ajustes técnicos y económicos; sin embargo para los efectos del cumplimiento de las tres etapas previstas en la cláusula décima segunda del Contrato de Prestación de Servicios

a Largo Plazo No. 61056002-012-07, las Partes manifiestan estar de acuerdo en que únicamente “**procede**” adecuar y modificar el texto estipulado para la etapa denominada “Preparación de la disponibilidad” y “Prestación de los Servicios”.

Por lo anteriormente expuesto, es pertinente citar el texto contenido en el inciso b) y c) de la cláusula décima segunda del citado Contrato, y que a la letra dice:

*“La vigencia establecida en la Cláusula Séptima se dividirá para fines de las obligaciones de las Partes en tres etapas, las cuales son:*

*(...)*

*b) Preparación de la disponibilidad.- Consistirá en los trabajos necesarios para la creación de la infraestructura e instalaciones que conforme al Proyecto Ejecutivo No Objetado se lleve a cabo. El tiempo acordado para el desarrollo de esta etapa es de 18 meses”.*

*c) Prestación de los servicios.- Consistirá en la prestación que realice el “Inversionista Proveedor” de los servicios de disponibilidad, operación y mantenimiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para la administración pública. El tiempo acordado para esta etapa es de veinte años”.*

En este contexto, las Partes manifiestan su conformidad y por lo tanto **modifican** el texto del inciso b) y c) de la cláusula décima segunda del citado Contrato, para quedar como sigue:

**“La vigencia establecida en la Cláusula Séptima se dividirá para fines de las obligaciones de las Partes en tres etapas, las cuales son:**

**(...)**

**b) Preparación de la disponibilidad.- Consistirá en los trabajos necesarios para la creación de la infraestructura e instalaciones que conforme al Proyecto Ejecutivo No Objetado, y a las modificaciones contenidas en la “Propuesta de Modificación” Anexo Uno del presente Convenio se lleve a cabo. El tiempo acordado para el desarrollo de esta etapa es de 18 meses, contados a partir de la firma del presente Convenio.**

**c) Prestación de los servicios.- Consistirá en la prestación que realice el “Inversionista Proveedor” de los servicios de disponibilidad, operación y mantenimiento de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para**

---

**la administración pública. El tiempo acordado para esta etapa es de veinte años, contados a partir de la conclusión de la etapa de preparación de la disponibilidad señalada en el inciso anterior.**

#### **Quinta.- Del Precio.**

Derivado de la afectación a la superficie del polígono, que como ya se ha mencionado en el presente Convenio, implica prescindir de los servicios de disponibilidad de la infraestructura y de operación y mantenimiento de la Vialidad Principal y del Teatro al Aire Libre, la consecuente modificación de los edificios de los estacionamientos I y II, los estacionamientos al aire libre, los muros de contención y pantalla, y los subsecuentes estudios, diseños y reingenierías; el “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor”, manifiestan que es procedente realizar los ajustes con respecto a la tarifa unitaria de pago inicialmente pactada en la cláusula vigésima del Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, lo anterior de conformidad a lo señalado en el inciso e) de la cláusula vigésima octavo del mismo Contrato.

Para efecto de lo anterior, las Partes manifiestan estar de acuerdo en que las modificaciones aplicables a la tarifa unitaria de pago, se deducen conforme a lo siguiente:

- a) Se excluye de la tarifa por servicios de disponibilidad de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, los costos que en su caso fueron calculados por concepto del servicio de disponibilidad del Teatro al Aire Libre y de la Vialidad Principal, para un período de veinte años.
- b) Se excluye de la tarifa por servicios de operación y mantenimiento, los costos que en su caso fueron calculados por concepto de la operación y mantenimiento del Teatro al Aire Libre y de la Vialidad Principal, para un período de veinte años.
- c) Se incluye a la tarifa unitaria de pago, los costos originados por concepto de la modificación de los edificios de los estacionamientos I y II, los estacionamientos al aire libre, los muros de contención y pantalla, y los subsecuentes estudios, diseños y reingenierías; por lo que para tal efecto las Partes manifiestan que es procedente modificar la Tabla No. 1 denominada “Valores por metro cuadrado de los Servicios de Disponibilidad” contenida en el Anexo Quinto del Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07, para quedar como se estipula en la **“Propuesta de Modificación” Anexo Uno** del presente Convenio.

- d) Los costos originados por concepto de la prestación de los servicios de disponibilidad, operación y mantenimiento resultantes de la “**Propuesta de Modificación**”, son calculados en razón de un plazo de veinte años en los términos de lo previsto en el citado Contrato.

En este contexto, las Partes manifiestan su conformidad y por lo tanto **modifican** el texto de la cláusula vigésima del citado Contrato, para quedar como sigue:

“Las Partes acuerdan que la Tarifa Unitaria de Pago (TUP por sus siglas) es el precio base de las contraprestaciones anuales que se utilizará para realizar los cálculos de los pagos por servicios.

La Tarifa Unitaria de Pago TUP, asciende a \$107'624,000.00 (Ciento siete millones seiscientos veinticuatro mil pesos 00/100 M.N.), más el Impuesto al Valor Agregado y se compone de las siguientes tarifas parciales:

- a) Tarifa por servicios de disponibilidad de la infraestructura, instalaciones y áreas necesarias para el desarrollo de las actividades propias de la administración pública, \$92'130,000.00 (Noventa y dos millones ciento treinta mil pesos 00/100 M.N.) y equivale a una proporción del 85.60% (ochenta y cinco punto sesenta por ciento) de la TUP.
- b) Tarifa por servicios de operación y mantenimiento, que asciende a \$15'494,000.00 (Quince millones cuatrocientos noventa y cuatro mil pesos 00/100 M.N.) y equivale a una proporción del 14% (catorce por ciento) de la TUP.

El detalle de la información con relación los ajustes en cuanto a la tarifa unitaria de pago se encuentran contenidos en la “**Propuesta de Modificación**” **Anexo Uno** del presente instrumento legal.

#### **Sexta.- De la Integridad del Contrato.**

El “Gobierno” y el “Inversionista Proveedor” manifiestan que todo aquello que no haya sido motivo de modificación, ajuste y/o adecuación de conformidad con lo establecido en el presente instrumento legal y su Anexo Uno “**Propuesta de Modificación**”, subsistirá para los efectos de las obligaciones contractuales bajo los mismos términos y condiciones que en su momento fueron acordadas en el Contrato de Prestación de Servicios a Largo Plazo No. 61056002-012-07 y en el “**Proyecto Ejecutivo No Objeto**” de fecha 28 de mayo del 2008.

Asimismo, las Partes manifiestan estar de acuerdo en que para los efectos de interpretación, todas aquellas cláusulas del Contrato en las cuales se haga referencia al **“Proyecto Ejecutivo No Objetado”, “Precios y/o tarifa unitaria de pago”, así como a la vigencia y/o plazos establecidos para el desarrollo de las tres etapas para el cumplimiento del Objeto del Contrato**, se entenderá que en lo estrictamente aplicable, el texto de dichas cláusulas queda sujeto a los términos y condiciones establecidos en el presente Convenio y su Anexo Uno **“Propuesta de Modificación”**.

### **Séptima.- De la Jurisdicción y Competencia.**

Para la interpretación, cumplimiento, ejecución, terminación o cualquier otra controversia que se suscite con motivo de lo pactado en este Convenio, las Partes acuerdan expresamente someterse a la jurisdicción y competencia de los tribunales del Estado de Zacatecas, renunciando anticipada, expresa e irrevocablemente a cualquier otro fuero, que en razón de sus domicilios, presentes o futuros pudiera corresponderles y que no estén expresamente en la presente cláusula.

En la medida en que la ley aplicable así lo permita, cada una de las Partes por este medio renuncia expresa e irrevocablemente a cualquier derecho de inmunidad que tenga o adquiera en el futuro, sea caracterizada como inmunidad soberana o de otra forma, respecto a cualquier procedimiento arbitral o cualquier procedimiento legal entablado para ejecutar cualquier laudo arbitral, sea en los Estados Unidos Mexicanos o en cualquier jurisdicción extranjera, incluyendo, sin limitación, inmunidad de emplazamiento, inmunidad de jurisdicción o de la sentencia de cualquier corte o tribunal, inmunidad de mandamiento de ejecución de sentencia, e inmunidad de embargo precautorio sobre cualquiera de sus bienes.

Las Partes manifiestan y están de acuerdo que en el presente Convenio no existe error, dolo, violencia, lesión, mala fe, ni ningún otro vicio del consentimiento que pueda invalidarlo.

Leído que fue el Convenio y enteradas las Partes de su contenido y consecuencias legales, se firma en sextuplicado en Zacatecas, Zacatecas a los cinco días del mes de septiembre de 2008.

**“EL GOBIERNO”**

**“EL INVERSIONISTA PROVEEDOR”**

**L.E. EDUARDO RUIZ FIERRO  
OFICIAL MAYOR DEL GOBIERNO DEL  
ESTADO DE ZACATECAS**

**ARQ. PEDRO LARA ROJAS  
REPRESENTANTE LEGAL DEL  
INVERSIONISTA PROVEEDOR**

