

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios

Auditoría Cumplimiento Financiero: 2017-0-06100-15-0035-2018

35-GB

Criterios de Selección

Esta propuesta de auditoría se selecciona con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2017, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Revisar el marco institucional, el análisis de conveniencia y los avances de los proyectos desarrollados mediante el esquema de Asociación Público-Privada, como opción de financiamiento de la inversión pública en infraestructura y prestación de servicios, su información contable, financiera y presupuestaria, la administración del riesgo y su posible impacto en las finanzas públicas.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

Comprende la evaluación global de los proyectos de Asociación Público Privada federales aprobados a 2017,^{1/} en diferentes etapas de desarrollo, revisados y autorizados por la

^{1/} Para determinar la materialidad en la planeación y ejecución de la auditoría, se consideraron los criterios y las guías incluidas en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) 400 "Principios Fundamentales de la Auditoría de Cumplimiento" y la ISSAI 4000 "Norma para las auditorías de cumplimiento".

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y financiados mediante créditos preautorizados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), así como su probable impacto en las finanzas públicas federales:

- Los 16 proyectos de Asociación Público-Privada puros previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017, con un monto total de inversión de 8,473.2 millones de pesos de 2017: 7 proyectos de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) por 3,803.5 millones de pesos; 5 del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) por 2,064.8 millones de pesos y 4 del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por 2,604.9 millones de pesos.
- Adicionalmente, 2 proyectos autofinanciables de la SCT reportados por la SHCP.

Antecedentes

El desarrollo de la infraestructura pública tiene un impacto positivo en el crecimiento económico, la productividad, la competitividad, así como en el bienestar y el nivel de vida de la población.^{2/} Los gobiernos enfrentan el reto de incrementar la inversión en aeropuertos, comunicaciones, educación, energía, puertos, salud, telecomunicaciones, transporte, vivienda y en una diversidad de sectores.^{3/} Al respecto, el Reporte sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial, mostró que México tiene un gran rezago frente a otras economías de similar tamaño y ocupó la posición 62 en infraestructura, de un total de 137 países,^{4/} a pesar de ser la economía 11 del mundo en 2017.^{5/}

El Gobierno Federal recurre al endeudamiento para financiar la inversión pública en infraestructura, pero en la medida en que afecta la sostenibilidad de las finanzas públicas federales y la estabilidad macroeconómica, se vuelve inviable. Por lo anterior, se han instrumentado otros medios, como la bursatilización de activos o las sociedades público privadas, en los que participa el sector privado, nacional e internacional.

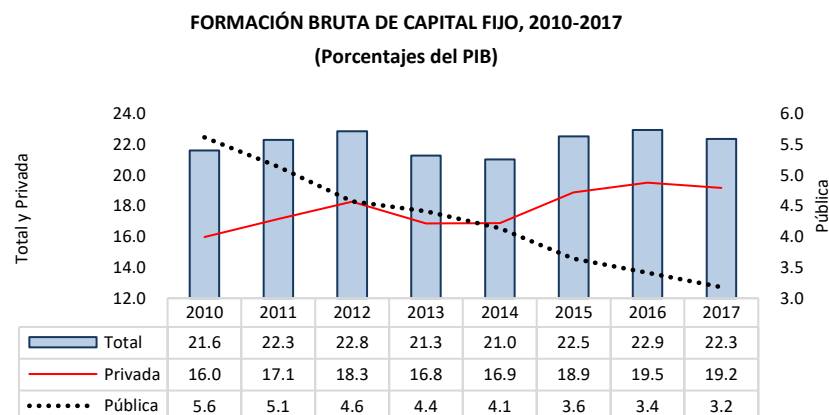
^{2/} Rozas, Bonifaz y Guerra García. El financiamiento de la infraestructura. Propuestas para el desarrollo de una política sectorial. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2012, p. 27.

^{3/} CEPAL, La brecha de infraestructura económica y las inversiones en América Latina. División de Recursos Naturales e Infraestructura, edición No. 332, 2014, p. 1.

^{4/} El Reporte sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial, p. 203, muestra que México presenta rezago debido a que existen problemas de calidad en la infraestructura en general, en las carreteras, los ferrocarriles, los puertos, los aeropuertos, en el suministro de electricidad, en las suscripciones de teléfonos móviles, así como en líneas telefónicas fijas.

^{5/} International Monetary Fund (IMF), World Economic Outlook, April 2017.

De 2010 a 2017, la formación bruta de capital fijo,^{6/} se mantuvo entre 21.0% y 23.0% del Producto Interno Bruto (PIB). La inversión privada se incrementó y compensó la caída de la inversión pública, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de Información Económica, <http://www.inegi.org.mx/>.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

En ese periodo disminuyó la inversión física del Sector Público Federal (SPF) respecto del gasto neto total, del gasto programable y del PIB.

GASTO E INDICADORES SOBRE LA INVERSIÓN FÍSICA DEL SECTOR PÚBLICO, 2010-2017
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gasto neto total	3,355,288.0	3,655,756.8	3,942,261.4	4,206,350.9	4,566,808.9	4,917,247.4	5,377,849.6	5,255,867.6
Gasto programable	2,640,625.2	2,884,915.8	3,122,058.3	3,343,528.7	3,612,054.6	3,853,981.9	4,190,237.6	3,931,021.6
Inversión física	536,894.8	581,864.1	599,076.7	623,584.4	688,934.2	680,635.7	666,408.7	511,183.6
PIB	13,366,377.2	14,665,576.5	15,817,754.6	16,277,187.1	17,473,841.5	18,551,459.3	20,115,785.9	21,785,270.7
Indicadores (%)								
Inversión física/Gasto neto total	16.0	15.9	15.2	14.8	15.1	13.8	12.4	9.7
Inversión física/Gasto programable	20.3	20.2	19.2	18.7	19.1	17.7	15.9	13.0
Inversión física/PIB	4.0	4.0	3.8	3.8	3.9	3.7	3.3	2.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuentas Públicas de 2010 a 2017; y del INEGI, Banco de Información Económica, <http://www.inegi.org.mx/>.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

^{6/} La formación bruta de capital fijo es el valor total de las adquisiciones menos las disposiciones de activos fijos, que efectúa el productor en un periodo determinado, tales como: construcciones e instalaciones, maquinaria y equipo nacional o importado que se utiliza para producir bienes o servicios y tienen una vida útil mayor a un año. INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Año base 2013, Estimación Oportuna del PIB Trimestral de México, 2017.

En los últimos años el Ejecutivo Federal ha instrumentado diversos esquemas de financiamiento de la inversión pública en infraestructura, como las Asociaciones Público Privadas (APP), las cuales consisten en acuerdos contractuales de largo plazo entre el gobierno y las empresas privadas para la generación de un activo o prestación de un servicio en el que las partes se distribuyen los riesgos, costos, responsabilidades y beneficios. Generalmente se le atribuye al sector privado el diseño, construcción, financiamiento, operación y mantenimiento por un periodo determinado, a cambio de una compensación de pagos fijos o tarifas de los usuarios de los servicios.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, se planteó promover la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de alto beneficio social debido a que, en algunos casos, la infraestructura es insuficiente o de baja calidad, por lo que se consideró necesario potenciar la inversión, lo que se traduciría en mayor crecimiento y productividad. En el Paquete Económico 2017, como parte de la estrategia de racionalización de los recursos públicos, se propuso impulsar las APP.

Con la finalidad de atender las necesidades de infraestructura y ante las limitaciones presupuestarias, en el PEF 2017 se autorizaron 6 proyectos de APP (4 del sector comunicaciones y transportes y 2 del sector salud) y también se reportaron 10 proyectos de ejercicios fiscales anteriores (2014-2016) con un monto total de inversión de 8,473.2 millones de pesos de 2017.

Una de las justificaciones del Ejecutivo Federal para recurrir a los proyectos de APP es que, debido a la forma como están diseñados, no constituyen deuda pública; sin embargo, involucran recursos públicos o la provisión de algún bien o servicio público para su instrumentación y generan obligaciones de pago presentes y futuras para el SPF que comprometen el ejercicio del gasto, y si no existe control y buen manejo de estos instrumentos, podría afectar negativamente la sostenibilidad de las finanzas públicas.^{7/}

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, las atribuciones del gobierno se enfocan principalmente en garantizar un marco jurídico para las APP; asegurar que exista valor por dinero; el control central de todo el proceso de APP, principalmente en la autorización de los proyectos en cada una de las etapas desde la planeación, convocatoria, licitación y presentación de ofertas, hasta la firma de contratos, así como el manejo de recursos públicos para asegurar la transparencia de la contabilidad y una divulgación amplia y completa de los riesgos fiscales.^{8/}

^{7/} Si bien las APP pueden atenuar las restricciones fiscales que limitan la inversión en infraestructura, también pueden ser utilizadas para eludir los controles sobre el gasto y trasladar la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del gobierno. Cuando esto sucede, el Estado puede tener que soportar la mayor parte del riesgo que entrañan las APP y quizás enfrentar considerables costos fiscales en el mediano y largo plazos. Fondo Monetario Internacional (FMI), Akitoby Bernardin, et. al., *Inversión pública y asociaciones público-privadas*, 2007, p. 11, <http://www.imf.org/>.

^{8/} World Bank Group, *Public-Private Partnerships. Reference Guide*, Version 3.0, 2017, pp. 69-93, <http://ppp.worldbank.org/>; y FMI, Akitoby, Bernardin, et. al., (2007), pp. 11 y 13, <http://www.imf.org/>.

El argumento central en favor de los esquemas de APP es aprovechar la experiencia y el conocimiento del sector privado para diseñar y operar el bien o servicio público, con un mejor resultado en el precio-calidad al compararse con un esquema de obra o dotación de servicios en forma tradicional,^{9/} en el cual el sector público es responsable del desarrollo de la infraestructura y la provisión de los servicios a la población.

RESULTADOS ATRIBUIDOS A LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Positivos	Negativos
– Implementación acelerada de los proyectos. El sector privado cuenta con los incentivos para diseñar y construir el proyecto, aunado al flujo de pago, para entregarlo en periodos más cortos. – Reducción en los costos de la vida total del proyecto. El sector privado busca la disminución de los costos de mantenimiento y de operación del proyecto para incrementar los beneficios. – Mejoramiento en la calidad y el precio del servicio. Se crean economías de escala, como resultado de una mejor integración de los servicios mediante el uso de los activos. – Permiten el desarrollo de proyectos, a pesar de las restricciones presupuestarias del Gobierno Federal. – Asignación de riesgos a quien mejor lo puede gestionar. – Mejora de la gestión pública mediante la transferencia de la responsabilidad de proveer el servicio a quien lo puede ofrecer de manera más eficiente.	– Pérdida del control de los activos por parte del sector público. – Costos adicionales no transparentes ni justificados en el desarrollo de los proyectos. – Falta de mecanismos de rendición de cuentas por parte del sector privado. – Falta de supervisión pública. – Problemas de renegociación de obras adicionales y de contratos. – Incorrecta selección de proyectos, sin la rentabilidad social requerida. – Poco interés del sector privado en realizar proyectos en zonas rurales por falta de rentabilidad. – Inapropiada distribución de riesgos entre el sector privado y el público. – Inadecuada contabilidad fiscal y mecanismos de solución de controversias. – Carencia en términos de conocimiento y capacidades técnicas en sus respectivas funciones de los tomadores de decisiones e implementadores de proyectos, así como de las entidades públicas de fiscalización.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con información de la Comisión Europea, *Guidelines for Successful Public-Private Partnerships*, 2003, p. 15, <http://ec.europa.eu/>; Bitran, E., y Villena, M. “El nuevo desafío de las concesiones de obras públicas en Chile: Hacia una mayor eficiencia y desarrollo institucional” en *Estudios Públicos*, núm. 117, 2010, p. 175, <https://www.cepchile.cl/>; y Sada Correa, Heidi C. e Ingrid F. “Evolución y Análisis Institucional del Esquema de Asociaciones Público Privadas en México”, *Iberóforum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, vol. IX, núm. 17, enero-junio, 2014, pp. 39-40, <http://www.redalyc.org/>.

La implementación inadecuada de las APP puede generar dificultades en la sostenibilidad fiscal, debido a la compleja naturaleza en términos de distribución de riesgos, costos, negociación de los contratos, presupuesto y contabilidad. Los pagos son gasto corriente y no deuda, realizarlos en un horizonte de largo plazo los puede transformar en pasivos

^{9/} El resultado en el precio-calidad depende en gran medida de la tasa de descuento elegida, que determina tanto el nivel de riesgo transferido al sector privado, como el posible nivel de beneficios económicos. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *From Lessons to Principles for the use of Public-Private Partnerships*, Luxembourg, 2011, pp. 3-4, <http://www.oecd.org/>.

contingentes, que restringen la solvencia y estabilidad de las finanzas públicas en caso de que se materialicen. Con las APP, los gobiernos comprometen ingresos futuros, que tienen un grado de incertidumbre, y pueden limitar su espacio o margen de gasto.

Resultados

1. Marco Normativo y Situación Presupuestaria de las Asociaciones Público Privadas^{10/}

El artículo 2 de la LAPP define que los proyectos de APP^{11/} son relaciones contractuales de largo plazo entre instancias de los sectores público y privado para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final, en los que se utiliza infraestructura proporcionada total o parcialmente por el privado con los objetivos de aumentar el bienestar social y los niveles de inversión en el país. Adicionalmente, establece que dichos proyectos deben estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras fuentes de financiamiento.

Un proyecto de APP surge de dos maneras: como una iniciativa pública, cuando la dependencia o entidad lo propone para solucionar una problemática detectada, o atender alguna necesidad; o como una propuesta no solicitada,^{12/} en la que el sector privado identifica la necesidad por atender y presenta al sector público un proyecto de infraestructura para su desarrollo.

La entidad responsable y el promotor del proyecto de APP que involucra recursos presupuestarios, deben cumplir los requisitos establecidos para las diferentes etapas, desde la preparación e inicio, que comprende el dictamen de viabilidad de la dependencia o entidad responsable basado en nueve análisis,^{13/} el registro en la cartera de inversión y la autorización del proyecto por parte de la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación (CIGFD), hasta la adjudicación, formalización del contrato, ejecución y supervisión, terminación y registro estadístico de los proyectos, los cuales se describen a continuación:

^{10/} En el desarrollo de los diferentes resultados de esta auditoría, se consideraron las ISSAI 4100 “Directrices para las auditorías de cumplimiento” y 4200 “Directrices para las auditorías de cumplimiento asociadas a una auditoría de estados financieros”.

^{11/} Los proyectos de APP refieren sólo a los que surgen de la LAPP 2012. El primer proyecto de APP se autorizó en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014.

^{12/} La iniciativa pública se fundamenta en los artículos 14 a 25 de la LAPP y 21 a 42 de su Reglamento, y las propuestas no solicitadas en los artículos 26 a 37 de la LAPP y 43 al 56 de su Reglamento.

^{13/} Conforme al artículo 14 de la LAPP, el dictamen de viabilidad comprende nueve análisis: I. Viabilidad técnica; II. Inmuebles, bienes y derechos necesarios para el desarrollo del proyecto; III. Autorizaciones para el desarrollo del proyecto; IV. Viabilidad jurídica; V. Impacto ambiental; VI. Rentabilidad social del proyecto; VII. Estimaciones de inversión y aportaciones; VIII. Viabilidad económica y financiera; y IX. Conveniencia de llevar a cabo el proyecto mediante un esquema de APP, en el que se incluya un análisis comparativo con otras opciones.

Respecto de los proyectos que se realicen con recursos federales, en el artículo 34 del Reglamento de la LAPP se establece que la SHCP debe revisar los análisis a que se refiere el artículo 14, fracciones VI y IX, de la LAPP.

REQUISITOS NORMATIVOS QUE DEBEN CUMPLIR LOS PROYECTOS DE APP

Etapa	Requisitos	Normativa (Artículos)			
		LAPP	Reglamento de la LAPP	LFPRH	Otros
Preparación e inicio de los proyectos	- Dictamen de viabilidad emitido por la dependencia o entidad interesada y revisión de la SHCP.	14, 17 y 23	21 a 34		LEACB LCAPP MAPP
	- Registro en la cartera de inversiones.	21 y 23	35 a 37	34	
	- Autorización de la CIGFD.	21 y 24	34 a 37		
Adjudicación de los proyectos	- Convocatoria y Bases de los concursos.	38 a 48	66 a 70		
	- Presentación de Propuestas.	49 a 51	71 a 76		
	- Evaluación de propuestas y fallo del concurso.	52 a 63	77 a 88		
	- Excepciones al concurso.	64 a 66	91		
Bienes necesarios para los proyectos	- Manera de adquirir los bienes.	67 y 68	92 a 97		
	- Procedimiento de negociación.	69 a 75			
	- Expropiación (declaración de utilidad pública).	76 a 86	98 a 103		
Formalización de las APP	- Autorizaciones para la prestación de servicios.	87 a 90	104 a 106		
	- Contratos de APP.	91 a 103	107 a 112		LS
Ejecución de los proyectos	- Ejecución de la obra.	104, 105 y 108 a 111	113 a 116		LS
	- Prestación de servicios.	106 a 111			LS LEXPOST
	- Intervención del proyecto.	112 a 116			LS
Modificación y prórroga de los proyectos APP	- Modificación.	117 a 120	117 a 122		LS
	- Prórroga.	121			LS
Supervisión de los proyectos	- Supervisión.	125 a 127	126 a 128 Bis		LS LEXPOST
Terminación de la APP	- Terminación.	122 a 124	123 a 125		LS
Infracciones y sanciones (en su caso)	- Infracciones y sanciones.	128 a 133	129 a 136		LS
Controversias (en su caso)	- Comité de expertos.	134 a 137, 142 y 143	137 a 140		LS
	- Procedimiento arbitral y de conciliación.	138, 139, 142 y 143	141 a 145		LS
	- Jurisdicción Federal.	140 a 143			LS
Registro estadístico	- Registro.	14	18 a 20		

FUENTE: Elaborado por la ASF.

LFPRH Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

LEACB Lineamientos para la elaboración de los análisis costo-beneficio de los programas y proyectos de inversión.

LCAPP Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público-privada.

LEXPOST Lineamientos para la elaboración y presentación del Informe de ejecución y Evaluación ex post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas de la Administración Pública Federal.

LS Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas, de la Administración Pública Federal.

MAPP Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada.

Las atribuciones de la SHCP en materia de proyectos de APP consisten principalmente en la revisión del análisis socioeconómico y el de conveniencia; registro en la cartera de inversiones; autorización de proyectos nuevos, actualizaciones o cambio de alcance por parte de la CIGFD; revisión de las evaluaciones ex post realizadas por la dependencia o entidad responsable; en su caso, efectuar observaciones y proponer un requerimiento de información adicional de los proyectos revisados; y seguimiento de la información del ejercicio de inversión, registro estadístico y publicación.

El financiamiento de los proyectos queda a cargo del sector privado, que en una parte significativa ejecuta el proyecto con deuda y en menor medida con capital de riesgo. En tal sentido, debe acudir al mercado financiero para obtener los fondos necesarios.^{14/}

De acuerdo con el Reglamento de la LAPP, por su fuente de financiamiento, los proyectos de APP se clasifican en:

TIPOS DE PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA

Tipo de APP	Origen de los recursos
Puro	Cuando los recursos para el pago de la prestación de servicios al sector público o al usuario final y los costos de inversión, operación, mantenimiento y conservación de la infraestructura, provengan en su totalidad de los recursos federales presupuestarios.
Combinado	Cuando los recursos para el pago de la prestación de servicios al sector público o al usuario final y los costos de inversión, operación, mantenimiento y conservación de la infraestructura provengan del sector público, ya sea mediante recursos federales presupuestarios, del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN) u otros recursos públicos federales no presupuestarios.
Autofinanciable	Cuando los recursos para su desarrollo y ejecución provengan en su totalidad de aportaciones distintas a los recursos federales presupuestarios y no presupuestarios. Corresponde a recursos de particulares o ingresos generados por dicho proyecto.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el artículo 3 del Reglamento de la LAPP.

Los proyectos de APP no son reconocidos como deuda pública, pero generan obligaciones de pago presentes y futuras para el SPF que se deben prever en los presupuestos anuales de las

^{14/} Generalmente los proyectos de APP presentan niveles de apalancamiento de deuda/capital entre 70/30 y 90/10%. Esto significa que entre 70.0% y 90.0% de los fondos requeridos para el desarrollo del proyecto son provistos por el sector financiero vía deuda bancaria, bonos, u otros instrumentos financieros.

Cuando la totalidad de los ingresos que recibe el desarrollador proviene de una entidad o dependencia gubernamental (APP puro), el diseño del modelo de negocio base y el correspondiente cálculo de pagos periódicos, debe estar más cercano a financiamiento de deuda del 90.0%, mientras que en la medida en que mayor sea el componente de los ingresos que proviene de los usuarios (APP combinado), el porcentaje de deuda debe estar más cercano a 70.0%. SHCP, Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público Privada, 2012, p. 206.

dependencias y entidades responsables,^{15/} lo que restringe y condiciona el ejercicio del gasto a largo plazo, por lo que, si no existe control y buen manejo de estos instrumentos, se podría afectar negativamente la solvencia de las dependencias y entidades responsables y, en consecuencia, las finanzas públicas federales.

La SHCP señala que en las modificaciones a los artículos 24 de la LAPP y 32 de su Reglamento, del 21 de abril de 2016 y 20 de febrero de 2017, respectivamente, se establecieron normas prudenciales que limitan los compromisos y obligaciones que puede asumir el Gobierno Federal, tanto en los nuevos proyectos de APP, como en los autorizados previamente. Debido a lo anterior, en la aprobación de los nuevos proyectos de APP que comprometen recursos presupuestarios para su pago en el futuro, la SHCP evalúa que dichas obligaciones se encuentren dentro del monto máximo establecido en el PEF correspondiente, y considera los compromisos u obligaciones de los proyectos previamente autorizados, de acuerdo con el artículo 36, inciso d, del Reglamento de la LAPP.^{16/}

Monto Máximo Anual del Gasto Programable para Proyectos de APP en 2017

Los proyectos registrados en la cartera de inversiones con recursos federales presupuestarios (proyectos de APP puros y combinados), se presentan a la CIGFD para su análisis y autorización. Éstas son las únicas APP que se reportan en el proyecto de PEF para aprobación de la Cámara de Diputados.

Conforme al artículo 24, tercer párrafo, de la LAPP, en el proyecto de PEF se incluye el monto máximo anual de gasto programable para los proyectos de APP, a fin de atender los compromisos de pago requeridos de los nuevos proyectos que pretendan iniciar las dependencias y entidades durante el siguiente ejercicio fiscal, así como de los ya autorizados.

^{15/} La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) recomienda que los proyectos que se financian por vías no tradicionales (como las APP) se incluyan y expliquen dentro del presupuesto, aun cuando por motivos contables puedan no afectar directamente las finanzas públicas en el presupuesto anual. OCDE, Recomendación del Consejo sobre Gobernanza Presupuestaria, 18 de febrero de 2015, p. 9, <http://www.oecd.org/>.

^{16/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.149, del 3 de abril de 2018.

En complemento, en las reformas al artículo 32 del Reglamento de la LAPP publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de febrero de 2017, se establece que la estimación del monto anual máximo del gasto programable para los proyectos de APP no podrá ser superior a la determinación del producto que resulte de multiplicar por 1.0% el gasto programable aprobado por la Cámara de Diputados para el Gobierno Federal y las entidades de control presupuestario directo,^{17/} en el PEF del ejercicio inmediato anterior.^{18/}

Para estimar el monto máximo en 2017, se multiplicó por 1.0% el gasto programable de 2016, sin considerar a las EPE. La SHCP informó que el objetivo del monto máximo de inversión es:^{19/}

- Que el valor presente de los contratos (pasivo contingente) no fuera significativo en relación con la deuda pública del Gobierno Federal.
- Que el valor del gasto anual por rubro no restringiera significativamente la disponibilidad necesaria para la sana operación del sector correspondiente.

En este sentido, determinó el monto máximo de inversión como el equivalente a 1.0% del gasto programable del presupuesto para 2016 del Gobierno Federal y las entidades de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) que, en términos del valor de una anualidad a 15 años, al incluir inversión y servicios, representa 2.6% del PIB y 8.0% de la deuda del Gobierno Federal.^{20/}

Para el ejercicio fiscal 2017, la SHCP estimó dicho monto máximo en 33,622.2 millones de pesos, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{17/} Debido a que las Empresas Productivas del Estado -EPE- (PEMEX y CFE) no están sujetas a la LAPP, para fines de la estimación del límite máximo del gasto programable de los proyectos APP, la SHCP sólo considera al IMSS y al ISSSTE.

^{18/} Para los ejercicios fiscales de 2014 a 2016, el monto máximo anual para los proyectos de APP se determinaba conforme al numeral 3 de los “Criterios para la realización de Proyectos mediante un esquema de Asociaciones Público-Privadas” emitidos en junio de 2013, que establecía que dicho monto no podría ser superior en cada año al 10% del promedio anual del gasto en inversión física sin considerar a las EPE, previsto para los siguientes cinco años que se presentaban en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) del año anterior al que se presupuestaba.

Sin embargo, con las reformas al Reglamento de la LAPP, la SHCP estableció el mecanismo de cálculo del monto máximo, en lugar de disposiciones de carácter general.

SHCP, Oficios No. 345-IX-39-2017, del 30 de marzo de 2017, y No. 345-IX-81-2018, del 12 de junio de 2018.

^{19/} SHCP, Montos Máximos Asociaciones Público Privadas 2017, agosto 2016.

^{20/} SHCP, Oficio No. 345-IX-81-2018, del 12 de junio de 2018.

MONTO MÁXIMO ANUAL DEL GASTO PROGRAMABLE PARA LOS PROYECTOS DE APP 2017**(Millones de pesos)**

Concepto	PEF 2016
1. Gobierno Federal	2,587,984.1
2. Entidades de control presupuestario directo	774,237.1
IMSS	544,321.0
ISSSTE	229,916.1
3. Total gasto programable bruto (1+2)	3,362,221.2
Monto máximo anual del gasto programable para las APP (1.0%)	33,622.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 345-IX-81-2018, del 12 de junio de 2018.

NOTAS: El monto máximo anual de 33,622.2 millones de pesos se presenta en el Anexo 5.A. Proyectos de Asociación Público-Privada, del Proyecto y del Decreto de PEF 2017.
Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

De acuerdo con el artículo 24 de la LAPP, la SHCP estima cada año un monto máximo anual de gasto programable para los proyectos de APP. Para verificar su cumplimiento, tendría que ser comparado con las obligaciones estimadas para cada año de todos los proyectos vigentes.^{21/} Al respecto, la SHCP informó que la variable para medir dichas obligaciones, es el monto global de la contraprestación anual de los proyectos de APP puros, y que dicho monto a precios de 2017 fue de 8,893.8 millones de pesos,^{22/} como se muestra a continuación:

^{21/} Conforme al artículo 24, séptimo párrafo, de la LAPP, el proyecto de PEF deberá prever, en un capítulo especial y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de APP aprobados en ejercicios fiscales anteriores, así como los proyectos que hayan sido aprobados por la CIGFD a la fecha de presentación del proyecto de PEF, los cuales no podrán exceder la estimación sobre el monto máximo anual del gasto programable propuesto.

^{22/} SHCP, Oficios No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018, y No. 400.1.410.18.776, del 5 de diciembre de 2018.

CONTRAPRESTACIÓN ANUAL AL DESARROLLADOR, PROYECTOS DE APP PUROS EN 2017
(Millones de pesos de 2017)

Entidad Responsable	Proyecto	Aprobado PEF	Contraprestación máxima anual*/
SUMA (monto global de las contraprestaciones)=			8,893.8
Proyectos Aprobados en Presupuesto de Egresos de la Federación 2017			
SCT	Programa APP de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (Matehuala-Salttillo) para el periodo 2017-2027.	2017	569.9
	Programa APP de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca) para el periodo 2017-2027.	2017	530.4
	Programa APP de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo) para el periodo 2017-2027.	2017	856.1
	Programa APP de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (Texcoco-Zacatepec) para el periodo 2017-2027.	2017	649.9
ISSSTE	Sustitución del actual Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	2017	551.9
	Nuevo Hospital General en la Delegación Regional Sur de la Ciudad de México.	2017	897.7
Proyectos aprobados en ejercicios fiscales anteriores			
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	2016	102.2 ^{1/}
	Programa Asociación Público Privada de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (APP Querétaro-San Luis Potosí).	2016	586.2
	Programa Asociación Público Privada de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras (APP Coatzacoalcos-Villahermosa).	2016	658.7
IMSS	Construcción del Hospital Regional (HGR) de 260 camas en el municipio de García, Nuevo León.	2016	734.8
	Construcción del Hospital General de Zona (HGZ) de 180 camas en la localidad de Tapachula, Chiapas.	2016	571.7
	Construcción del Hospital General de Zona (HGZ) de 144 camas en Bahía de Banderas, Nayarit.	2016	469.8
	Construcción del Hospital General Regional (HGR), de 260 camas en Tepetzotlán, Estado de México.	2016	745.6
ISSSTE	Sustitución del Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	2014	436.9 ^{1/}
	Construcción de una nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	2015	246.2 ^{1/}
	Sustitución del Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	2016	285.8
Monto Máximo Anual de Gasto Programable para los Proyectos de Asociación Público Privada			33,622.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.776, del 5 de diciembre de 2018.

NOTAS: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.
El monto contratado se puede consultar en el Proyecto de PEF 2017.

*/ Se refiere a los montos máximos anuales autorizados o contratados (Cifras a precios 2017, incluyen el IVA).

1/ Montos máximos anuales contratados.

En 2017, la suma de las contraprestaciones anuales al desarrollador de los 16 proyectos de APP puros fue de 8,893.8 millones de pesos,^{23/} lo que representó 26.5% del monto máximo anual del gasto, de conformidad con los artículos 24 de la LAPP y 32 de su Reglamento.

La LAPP y su Reglamento disponen que la SHCP estime el monto máximo anual de gasto programable para los proyectos de APP a fin de atender los compromisos de pago requeridos. Sin embargo, no establecen que dicha dependencia deba reportar la comparación con el monto global de la contraprestación anual.

La SHCP refiere que la comparación de las obligaciones contraídas por las dependencias y entidades responsables de los proyectos de APP con el monto máximo anual estimado, se hace a través de la emisión de la opinión del área competente de la SHCP en relación con la compatibilidad de los requerimientos presupuestarios respecto del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de APP que se señala en el artículo 36, fracción II, inciso d, del Reglamento de la LAPP. En este sentido, la comparación se efectúa al momento de su autorización, al considerar el nivel de compromisos asumidos de los proyectos previamente autorizados.

El capítulo específico del PEF que incorpora el monto máximo anual de gasto programable para atender los compromisos de pago requeridos para los nuevos proyectos APP y para aquellos autorizados en ejercicios fiscales anteriores, así como la información de cada uno de ellos está el Anexo 5.A del PEF. Asimismo, en el Tomo VIII del PEF se incluyen los pagos anuales estimados para los proyectos de APP contratados, lo cual es coherente con el artículo 33, fracciones II y III, del Reglamento de la LAPP, y las obligaciones de pago de los proyectos APP que han sido contratados se reportan en la Cuenta Pública.^{24/}

Al respecto, la ASF observa que en ninguno de los documentos señalados por la SHCP se presenta una comparación de las obligaciones contraídas en los proyectos de APP en relación con el monto anual máximo del gasto programable para este tipo de proyectos y los que realizan las áreas competentes de la SHCP no son públicos.

Por lo anterior, es necesario que en el proyecto y Decreto de PEF, en los Informes Trimestrales y en la Cuenta Pública, la SHCP reporte el resultado sobre el cumplimiento del monto máximo anual con base en el total de las obligaciones de los proyectos de APP contraídas por las dependencias y entidades responsables, a fin de verificar que los compromisos presupuestarios fueron acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del SPF, en los términos del artículo 24, segundo párrafo, de la LAPP.

^{23/} Incluye el proyecto del Hospital “Dr. Gonzalo Castañeda Escobar”, del ISSSTE, al cual se le rescindió el contrato en 2015, pero se encuentra en litigio y, con fundamento en los artículos 14 y 24 de la LAPP, se tiene que reportar el monto anual de los pagos comprometidos. Dicho proyecto tiene registro vigente en la Cartera de Inversiones de la SHCP y, por tanto, esa dependencia actualiza el pago anual estimado para cada ejercicio fiscal conforme a la inflación, que corresponde a la contraprestación establecida originalmente en el contrato de APP. SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018, e ISSSTE, Oficio No. 120.SPAPP.4/584/2018, del 8 de octubre de 2018.

^{24/} SHCP, Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

Con las APP los gobiernos comprometen ingresos futuros que tienen un grado de incertidumbre y pueden limitar su espacio o margen de gasto. Si bien a 2017 existía un reducido número y monto de proyectos de esta naturaleza, el Gobierno Federal propone fomentar los contratos de APP en los próximos años.^{25/}

Estatus de los Proyectos de Asociación Público Privada a 2017

La SHCP informó sobre 18 proyectos de APP federales a 2017 (16 puros y 2 autofinanciables) que, en conjunto, significaron un valor de los contratos de 225,458.5 millones de pesos.

NÚMERO Y VALOR TOTAL DE LOS CONTRATOS DE LOS PROYECTOS DE APP FEDERALES A 2017

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Valor del contrato (Millones de pesos)
Total	18	225,458.5
Puros	16	90,155.1
Hospitales	9	
IMSS	4	40,513.5
ISSSTE	5	14,648.4
Carreteras	7	
SCT	7	34,993.3
Autofinanciables^{1/}	2	135,303.4
Telecomunicaciones	1	
SCT ^{2/}	1	132,300.0
Carreteras	1	
SCT	1	3,003.4
Combinado^{3/}	0	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018; Cuenta Pública 2017 y Portal de Transparencia Presupuestaria.
<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Para este tipo de proyectos se consideró la inversión total estimada.

2/ El monto se obtuvo de multiplicar 7,000.0 millones de dólares de la inversión total estimada del proyecto, por el tipo de cambio nominal promedio en 2017 de 18.9 pesos por dólar ($7,000.0 \times 18.9 = 132,300.0$ millones de pesos).

3/ La SHCP no informó sobre algún proyecto de APP combinado en el ámbito federal a 2017.

De 2014 a 2017 fueron aprobados 16 proyectos de APP puros en el PEF:

- **Responsable:** 7 corresponden a la SCT; 5 al ISSSTE y 4 al IMSS, asociados con la construcción, operación, mantenimiento y conservación de carreteras y hospitales.^{26/}

^{25/} SHCP, CGPE 2018, p. 74.

^{26/} Los proyectos desarrollados bajo el esquema de APP cuentan con la participación del sector privado en la construcción, ampliación, modernización y rehabilitación de infraestructura pública, así como en su operación y mantenimiento. En el

- **Origen:** 8 surgieron por iniciativa pública y 8 de propuestas no solicitadas.
- **Etapas:** En la Cuenta Pública 2017 se reportaron 9 proyectos en etapa de ejecución; 5 en ejecución/operación,^{27/} 1 en licitación y en 1 se rescindió el contrato por no lograr el cierre financiero.^{28/}
- **Valor total de los contratos:** 90,155.1 millones de pesos,^{29/} que corresponden a las obligaciones futuras con las que cuenta el sector público al momento en que esos proyectos comiencen a operar.

A 2017, sólo dos proyectos de la SCT, los programas Asociación Público Privada de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras Querétaro-San Luis Potosí y Coatzacoalcos-Villahermosa, ejercieron 332.8 millones de pesos por pago anual al desarrollador.^{30/}

Los costos asociados con la preparación de los 16 proyectos fueron de 241.8 millones de pesos, e incluyen la asesoría financiera, técnica y legal; estudios técnicos al predio, dictamen de un experto y avalúo, y se consideran los gastos pagados a 2017 que fueron actualizados a diciembre de ese año. Para las propuestas no solicitadas, una parte de los estudios está a cargo del promotor privado y otra la asume la dependencia o entidad responsable del proyecto.^{31/}

Programa Económico 2017 el Ejecutivo Federal propuso seis proyectos para ser implementados bajo dicho esquema: dos del sector salud y cuatro del sector comunicaciones y transportes. SHCP, CGPE 2017, p. 68.

^{27/} Ejecución: periodo que considera las actividades a realizar a partir de la firma del contrato respectivo hasta alcanzar un avance físico acumulado al 100.0% en el Módulo de Seguimiento, a la conclusión de la Etapa de ejecución del proyecto involucrado.

Operación: Periodo que considera las actividades a realizar a partir del inicio de la misma y hasta el término de la vida útil de los activos.

SHCP, Lineamientos para la elaboración y presentación del Informe de ejecución y Evaluación ex post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas de la Administración Pública Federal, publicados en el DOF el 29 de abril de 2016, Sección III.

^{28/} El cierre financiero es obtener el financiamiento para ejecutar el proyecto. El 6 de noviembre de 2015 el ISSSTE rescindió el contrato al desarrollador del proyecto por incumplir la Cláusula 6.9.1. del contrato, al no obtener el financiamiento y acreditar el cierre financiero.

La resolución fue notificada a la empresa el 9 de noviembre de 2015, quien interpuso juicio de nulidad el 20 del mismo mes y fue admitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el 23 de noviembre de 2015, por lo que se está en espera de la resolución que emita dicha autoridad.

^{29/} El monto corresponde a 14 proyectos de APP, debido a que en uno se rescindió el contrato y otro se encontraba en la etapa de licitación.

^{30/} Aunque la SHCP reportó en la Cuenta Pública 2017 que 5 proyectos se encontraban en ejecución/operación, la ASF sólo identificó 2 proyectos a cargo de la SCT que operaron en 2017.

^{31/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018.

PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADA PUROS A 2017
(Millones de pesos)

Institución Responsable	Proyecto	Aprobado PEF	Etapas	Plazo del contrato (años)	Origen	Valor total del contrato reportado en Cuenta Pública 2017 ^{1/}	Monto total erogado para la preparación del proyecto ^{1/}	Monto de inversión en infraestructura ^{1/}	
								(Millones de pesos de 2017)	
								PEF	Cuenta Pública
	Total					90,155.1	241.8	8,473.2	332.8
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	2016	Ejecución	30.0	IP	2,768.4	11.6	637.5	0.0
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	2016	Ejecución/ Operación	10.0	IP	5,949.0	19.0	800.2	194.8
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	2016	Ejecución/ Operación	10.0	IP	5,482.5	12.2	855.5	138.0
	Conservación de Carreteras (Matehuala-Saltillo).	2017	Ejecución/ Operación	10.0	IP	5,098.0	15.8	287.1	0.0
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	2017	Ejecución	10.0	IP	4,558.6	9.2	257.3	0.0
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	2017	Ejecución/ Operación	10.0	IP	6,049.1	15.9	595.4	0.0
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	2017	Ejecución/ Operación	10.0	IP	5,087.6	13.5	370.5	0.0
IMSS	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	2016	Ejecución	25.0	PNS	16,129.9	5.9	763.0	0.0
	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	2016	Ejecución	25.0	PNS	12,926.4	5.9	581.1	0.0
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	2016	Ejecución	25.0	PNS	11,457.2	1.3	525.6	0.0
	Hospital General Regional en Tepozotlán, Estado de México.	2016	Licitación	n. a.	PNS	n. a.	1.3	735.2	0.0
ISSSTE	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	2014	Rescisión	25.0	IP	n. a.	64.6	508.8	0.0
	Clinica Hospital en Mérida, Yucatán.	2015	Ejecución	26.5	PNS	1,637.2	18.0	612.5	0.0
	Hospital General "Dr. Daniel Gurriá Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	2016	Ejecución	24.5	PNS	3,052.1	17.1	550.7	0.0
	Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	2017	Ejecución	24.8	PNS	3,986.8	15.6	149.3	0.0
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	2017	Ejecución	25.1	PNS	5,972.3	14.9	243.5	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, PEF 2017, Cuenta Pública 2017 e informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2017.

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

IP: Iniciativa Pública.

PNS: Propuesta No Solicitada.

n.a. No aplica.

1/ Los montos incluyen el IVA.

En relación con los proyectos autofinanciables de APP federales, la SHCP revisó dos proyectos, la Red Compartida, que surge como una iniciativa pública en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),^{32/} y el proyecto del Tramo carretero Monterrey-Nuevo Laredo, originado por una propuesta no solicitada.

PROYECTOS DE APP AUTOFINANCIABLES FEDERALES A 2017

Institución responsable	Proyecto	Plazo del contrato	Monto de inversión total del proyecto (Millones de pesos)	Información reportada como relevante
Total			135,303.4	
SCT	Autopista de altas especificaciones tipo A4S y Carretera Federal libre de altas especificaciones tipo A2, "Monterrey–Nuevo Laredo, Tramo La Gloria–San Fernando", en las entidades federativas de Nuevo León y Tamaulipas.	30 años	3,003.4	El fallo del Concurso fue el 18 de mayo de 2017 y la firma del Contrato fue el 6 de junio de 2017. El proyecto se encuentra en etapa de construcción.
	Red Compartida ^{1/}	20 años	132,300.0	APP de reciente creación, financiada con recursos privados.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP proporcionada mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018; y Portal de Transparencia Presupuestaria, <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>.

1/ El monto se obtuvo de multiplicar 7,000.0 millones de dólares de la inversión total estimada del proyecto, por el tipo de cambio nominal promedio en 2017 de 18.9 pesos por dólar.

Los proyectos de APP autofinanciables no se reportan en la Cuenta Pública porque no requieren recursos del PEF. Al respecto, la SHCP señaló que, conforme a la normativa, en la modalidad de autofinanciables, al no demandar recursos presupuestarios para su ejecución y desarrollo, debido a que los pagos que recibe el desarrollador provienen en su totalidad de las tarifas cobradas a los usuarios finales por los bienes y servicios suministrados, estos proyectos no requieren autorización de la SHCP, ni de la Cámara de Diputados, por tanto, no aparecen en el PEF, ni en la Cuenta Pública.^{33/}

En el artículo 14, tercer párrafo, de la LAPP se establece que la SHCP debe coordinar y publicar un registro para efectos estadísticos que incluya el nombre del proyecto, número de la licitación, nombre del convocante, nombre del desarrollador, plazo del contrato, monto total del proyecto, monto de los pagos programados y ejecutados durante el ciclo de vida del proyecto, indicadores asociados con la rentabilidad social, financiera y económica del

^{32/} Artículo décimo sexto transitorio del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de los artículos 6o., 7o., 27, 28, 73, 78, 94 y 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de telecomunicaciones, publicado en el DOF el 11 de junio de 2013.

^{33/} SHCP, Oficios No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018 y 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

proyecto, resultados de la evaluación de la conveniencia y otra información que la SHCP considere relevante.

No obstante, la SHCP no especifica los criterios para definir la información relevante y la que está publicada es insuficiente para conocer el estado actual de los proyectos de APP autofinanciables y sus modificaciones.

En los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2017, se presentó información relacionada con el proyecto del Tramo carretero Monterrey-Nuevo Laredo, pero no de la Red Compartida, a pesar de haber surgido como una iniciativa pública en la CPEUM y de representar el mayor monto de inversión de los proyectos que actualmente se desarrollan bajo el esquema de APP.

En 2017, se firmó el contrato,^{34/} el cierre financiero^{35/} y el inicio de la ejecución del proyecto de la Red Compartida, que constituyen acciones importantes para la materialización de un proyecto de APP, pero no se han informado en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP y sólo se reporta que es un proyecto de reciente creación financiado con recursos privados.

Adicionalmente, la ASF tuvo conocimiento de dos proyectos de APP federal autofinanciables:

- El primero fue firmado en 2015 y consiste en la construcción, adaptación y puesta en marcha de una planta de vacunas contra la influenza y combos pediátricos, en las instalaciones de Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V. (BIRMEX),^{36/} el cual fue revisado en la auditoría núm. 241-DS “Asociación Público Privada de BIRMEX”, en la que se informó que a diciembre de 2017 se realizaron nueve convenios modificatorios para dar por iniciado el proyecto.^{37/}
- El segundo, proyecto de Viaducto la Raza-Indios Verdes-Santa Clara, a cargo de la SCT, consiste en la construcción de un viaducto con dos cuerpos de circulación de 4 carriles

^{34/} La firma del contrato fue el 24 de enero de 2017. Acta en la que se hace constar la firma del contrato del concurso internacional No. APP-009000896-E1-2016, <http://www.sct.gob.mx/>.

^{35/} Contrato de Apertura de Crédito, 29 de marzo de 2017. Información proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) mediante el Oficio No. 214-3/FDZ-4660603/2018, del 5 de julio de 2018.

^{36/} Empresa de propiedad mayoritariamente estatal que desarrolla, produce, importa y comercializa vacunas y antivenenos.

^{37/} Las condiciones contractuales, la funcionalidad y ventajas, los objetivos de BIRMEX y el registro presupuestario y contable en términos de las disposiciones legales y normativas se revisaron en la auditoría núm. 241-DS “Asociación Público Privada de BIRMEX” correspondiente a la Cuenta Pública 2017. Para mayor información sobre los resultados, se sugiere consultar: http://informe.asf.gob.mx/Documentos/Auditorias/2017_0241_a.pdf

cada uno, con una longitud de 5.785 kilómetros.^{38/} El fallo fue en 2016, pero se encuentra suspendido desde el 3 de marzo de 2017.^{39/}

Estos proyectos no solicitaron una opinión vinculante de la SHCP, ni le proporcionaron la información que establece el artículo 14, penúltimo párrafo, de la LAPP para su publicación en el Portal de Transparencia Presupuestaria.

La SHCP señaló que debido a que los proyectos de APP autofinanciables no involucran recursos presupuestarios como fuente de pago, sino que provienen de las tarifas que se cobran a los usuarios beneficiados de la infraestructura y los servicios provistos por el desarrollador privado, en el artículo 31 del Reglamento de la LAPP se prevé que la dependencia o entidad federal que pretenda participar exclusivamente con aportaciones distintas a numerario en sus proyectos propuestos, puede solicitar una opinión vinculante de la SHCP sobre el análisis a que se refiere el artículo 14, párrafo primero, fracción IX, de la LAPP. Asimismo, destacó que, en estos proyectos, el sector público no retiene riesgos relacionados con la demanda del proyecto, ni garantiza un nivel de ingresos, ni se hace cargo de riesgos en la etapa de construcción de los proyectos.^{40/}

Por lo anterior, dichos proyectos no fueron revisados por la SHCP y no se reportan en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública,^{41/} ni en el Portal de Transparencia Presupuestaria, lo cual limita su seguimiento, así como la transparencia y rendición de cuentas al respecto.

Cabe señalar que en el proyecto de BIRMEX, el sector público comparte riesgos con el privado que, en caso de materializarse, implicarían costos que tendría que asumir la Secretaría de Salud.^{42/}

Conclusiones

La SHCP informó a la ASF que, a 2017, había 18 proyectos de APP (16 puros y 2 autofinanciables). El monto total de los contratos ascendió a 225,458.5 millones de pesos, de

^{38/} SCT, Oficio 3.4.2.-434, del 16 de octubre de 2018, y Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional de la Autopista Indios Verdes - Santa Clara, Resumen Ejecutivo, RES-1.

^{39/} Para mayor información, se sugiere consultar la auditoría núm. 334-DE "Títulos de Concesión de Caminos y Puentes Federales", correspondiente a la revisión de la Cuenta Pública 2016.

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0334_a.pdf

^{40/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.149, del 3 de abril de 2018.

^{41/} Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, celebrada el 11 de diciembre de 2018, la SHCP mediante el Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2018, envió a la ASF el Tercer Informe Trimestral de 2018 del "Avance Físico y Financiero de los Programas y Proyectos de Inversión bajo el Esquema de Asociación Público Privada", en el cual se reporta la información de tres proyectos APP autofinanciables, entre los que no se incluyeron el proyecto de BIRMEX ni el de Viaducto la Raza-Indios Verdes-Santa Clara.

^{42/} BIRMEX comparte 37 riesgos y retiene 2, de un total de 45.

los cuales 90,155.1 millones de pesos (40.0%) correspondieron a los proyectos de APP puros y 135,303.4 millones de pesos (60.0%) a los autofinanciables.

En la Cuenta Pública 2017 se reportaron 332.8 millones de pesos ejercidos, relacionados con los programas Asociación Público Privada de Conservación Plurianual de la Red Federal de Carreteras Querétaro-San Luis Potosí y de Coatzacoalcos-Villahermosa, que fueron los dos proyectos de APP en operación en ese año, el resto se encontraba en ejecución o licitación y en un proyecto se rescindió el contrato.

En las modificaciones a los artículos 24 de la LAPP y 32 de su Reglamento, del 21 de abril de 2016 y 20 de febrero de 2017, respectivamente, se establecieron normas prudenciales que limitan los compromisos y obligaciones que puede asumir el Gobierno Federal respecto de los proyectos de APP. Conforme a lo anterior, el monto máximo anual para proyectos de APP que estimó la SHCP para 2017 fue de 33,622.2 millones de pesos, el cual se presentó en el proyecto y Decreto de PEF. No obstante, se requiere que la SHCP presente en la Cuenta Pública la comparación con el total de las obligaciones de los proyectos de APP contraídas por las dependencias y entidades responsables durante el ejercicio fiscal, que en 2017 ascendieron a 8,893.8 millones de pesos, a fin de contar con una medida de control y monitoreo sobre el techo aprobado.

Respecto de los proyectos autofinanciables a 2017, la SHCP informó acerca de la carretera Monterrey-Nuevo Laredo y la Red Compartida; sin embargo, no se reportaron en la Cuenta Pública 2017, debido a que por su naturaleza no requieren recursos del PEF.

En los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2017, se incluyó el proyecto de la carretera Monterrey-Nuevo Laredo, pero no la Red Compartida, aunque es el proyecto de mayor monto de los que actualmente existen bajo el esquema de APP.

Debido a que el Reglamento de la LAPP sólo establece que, en el caso de los proyectos autofinanciables, la SHCP emitirá una opinión vinculante cuando la dependencia o entidad federal responsable la haya solicitado, se desconoce el total de proyectos de este tipo y los riesgos que el sector público comparte o retiene. Lo anterior, aunque los artículos 14 de la LAPP y 18, 19 y 20 de su Reglamento, disponen que la SHCP coordinará y publicará un registro para efectos estadísticos con la información de los proyectos de APP.

La SHCP señala que los proyectos de APP autofinanciables no involucran recursos presupuestarios como fuente de pago, por lo que el sector público no retiene riesgos, ni garantiza un nivel de ingresos, ni se hace cargo de riesgos en la etapa de construcción de los proyectos.

No obstante, aunque se trate de proyectos de APP autofinanciables, el sector público asume compromisos, los cuales podrían generar una demanda de recursos públicos debido a un inadecuado diseño o implementación del proyecto; adicionalmente, involucran la provisión de algún bien o servicio público (concesión carretera o espectro radioeléctrico, por ejemplo).

Por tanto, la ASF considera relevante que ese tipo de proyectos sea evaluado por la SHCP y la revisión quede establecida en la LAPP.

2017-0-06100-15-0035-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presente en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, la información sobre la totalidad de los proyectos de Asociación Público Privada autofinanciables y que amplíe la que reporta en el Portal de Transparencia Presupuestaria, a fin de conocer la situación actual de este tipo de proyectos, sus modificaciones y los riesgos que representan para el sector público, en los términos de los artículos 14 de la Ley de Asociaciones Público Privadas y 18, 19 y 20 de su Reglamento.

2017-0-06100-15-0035-01-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público presente en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, en su Decreto y en la Cuenta Pública de ejercicios subsecuentes, la comparación de los compromisos contraídos por las dependencias y entidades responsables de los proyectos de Asociación Público Privada con el monto máximo anual estimado de gasto programable para dichos proyectos establecido en los artículos 24 de la Ley de Asociaciones Público Privadas y 32 de su Reglamento, a fin de informar sobre el cumplimiento presupuestario de dichos compromisos; verificar que estuvieron acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal, y contar con una medida de control, monitoreo y seguimiento del techo presupuestario determinado para este tipo de proyectos, en los términos de los artículos 1, segundo párrafo, y 4, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2. Marco Institucional y Rentabilidad Social, Económica y Financiera de los Proyectos de Asociación Público Privada

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se planteó promover la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de alto beneficio social,^{43/} debido a que, en algunos casos, la infraestructura es insuficiente o de baja calidad, por lo que se consideró necesario potenciar la inversión, lo que se traduciría en mayor crecimiento y productividad. En congruencia con lo anterior, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018 considera dentro de sus estrategias, el esquema de las APP.

^{43/} En el artículo 25 de la CPEUM se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, sustentable, competitivo, que fomente el crecimiento económico y el empleo, así como una distribución más justa del ingreso y la riqueza. También considera que el sector público puede participar con el sector social y/o privado, y que la ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, mediante la promoción de la competitividad y la implementación de una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales.

ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS

PND, 2013-2018	PRONAFIDE, 2013-2018
Objetivo 4.2. Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.	Objetivo 3. Fomentar un gasto eficiente, que promueva el crecimiento, el desarrollo y la productividad dentro de un marco de rendición de cuentas.
Estrategia 4.2.5. Promover la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, articulando la participación de los gobiernos estatales y municipales para impulsar proyectos de alto beneficio social, que contribuyan a incrementar la cobertura y calidad de la infraestructura necesaria para elevar la productividad de la economía. - Fomentar el desarrollo de relaciones de largo plazo entre instancias del sector público y del privado, para la prestación de servicios en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado. - Priorizar proyectos con alta rentabilidad social y alineados al PND.	Estrategia 3.3. Fomentar los proyectos de inversión con alto beneficio social, mediante el esquema de APP. - Impulsar la participación del sector privado en proyectos de inversión con alto beneficio social, mediante APP. - Incrementar la capacitación a servidores públicos a fin de promover el esquema de APP. - Promover la asignación del gasto a los programas y proyectos de inversión mediante APP en regiones con menor desarrollo. - Promover la utilización del marco jurídico prevaleciente en materia de APP para facilitar el desarrollo y administración de los proyectos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Presidencia de la República, PND 2013-2018; y de la SHCP, PRONAFIDE 2013-2018.

En este contexto, la SCT, el IMSS y el ISSSTE utilizaron el esquema de APP para financiar infraestructura. En 2017, había 18 proyectos de APP federales vigentes: 9 del sector salud, 8 del sector carretero y 1 de telecomunicaciones.

En materia de comunicaciones y transportes, el PND 2013-2018, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes (PSCT) 2013-2018 y el Programa Nacional de Infraestructura (PNI) 2014-2018 propusieron modernizar, ampliar y conservar la infraestructura, así como mejorarla bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

COMPROMISOS INSTITUCIONALES EN MATERIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, 2013-2018

PND 2013-2018	PSCT 2013-2018	PNI 2014-2018
Meta IV. "Un México Próspero" Sección IV.2. Plan de acción: eliminar las trabas que limitan el potencial productivo del país. Objetivo 4.9 Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica. Estrategia 4.9.1. Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia. Líneas de acción - Fomentar que la construcción de nueva infraestructura favorezca la integración logística y aumente la competitividad derivada de una mayor interconectividad. - Evaluar las necesidades de infraestructura a largo plazo para el desarrollo de la economía, considerando el desarrollo regional, las tendencias demográficas, las vocaciones económicas y la conectividad internacional, entre otros.	Se busca que la conectividad logística disminuya los costos de transporte, refuerce la seguridad, cuide el medio ambiente y mejore la calidad de vida de la población mexicana. Mejorar la seguridad vial. Objetivo 4 "Ampliar la cobertura y el acceso a mejores servicios de comunicaciones en condiciones de competencia". 4.1 "Promover el desarrollo de nueva infraestructura en comunicaciones, así como su uso óptimo, para mejorar su cobertura, conectividad y accesibilidad". 4.1.3 Promover la creación de una red compartida de acceso inalámbrico al mayoreo que aproveche la banda de 700 MHz.	Los proyectos se ajustan con cinco líneas de acción enfocadas a modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de comunicaciones, así como de los diferentes modos de transporte. El sector telecomunicaciones enfrenta principalmente los problemas siguientes: 1. Rezago significativo de la inversión (pública y privada) per cápita. 2. Bajos niveles de penetración de banda ancha fija y móvil. 3. Alta participación de los operadores de telecomunicaciones en los mercados más rentables y ausencia de incentivos para extenderse a mercados menos rentables (rurales y marginados). 4. Baja calidad, cobertura y altos costos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Presidencia de la República, PND 2013-2018; PSCT 2013-2018 y el PNI 2014-2018.

Las APP de comunicaciones y transportes se enfocan en la conservación de carreteras y un libramiento, así como en un proyecto de telecomunicaciones con objeto de ampliar la cobertura y capacidad de las redes de comunicaciones para incrementar el acceso a servicios de banda ancha en zonas rurales y marginadas, además de asegurar la cobertura universal de televisión, radio, telefonía y datos.^{44/}

^{44/} SCT, PSCT 2013-2018, p. 27.

JUSTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DE LA SCT, 2017

	Proyecto	Problemática
1	Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	Partes sustanciales de los corredores carreteros están incompletos o son carreteras de bajas especificaciones. Es el más importante del país por el volumen de carga y pasajeros que atiende, ubicado en la mesorregión más importante de México y es la principal vía de comunicación que conecta el centro con la frontera norte del país.
2	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	Las actividades de conservación se programan con base en el presupuesto asignado, mismo que ha llevado a que la red federal de carreteras libre de peaje no se encuentre en condiciones ideales, por lo tanto, requiere una serie de trabajos a fin de mejorar su estado físico para ofrecer un mejor nivel de servicio y disminuir los costos de operación a los usuarios.
3	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	Partes sustanciales de los corredores carreteros están incompletas o son carreteras de bajas especificaciones. Ubicado en la mesorregión más importante del norte del país y es la principal vía de comunicación que conecta de manera transversal al norte del país.
4	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	Partes sustanciales de los corredores carreteros están incompletas o son carreteras de bajas especificaciones. Forma parte del área de influencia de los corredores Acapulco-Veracruz y Puebla-Oaxaca-Cd. Hidalgo, ubicado en las mesorregiones centro del país y Sur-Sureste.
5	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	La red federal de carreteras libre de peaje no se encuentra en condiciones ideales, por lo tanto, requiere una serie de trabajos para mejorar su estado físico para ofrecer un mejor servicio y disminuir los costos de operación a los usuarios.
6	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	Partes sustanciales de los corredores carreteros están incompletas o son carreteras de bajas especificaciones. El estado físico en que se encuentra la red origina sobrecostos al usuario, lo que se refleja en un incremento en el costo del transporte.
7	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	Carpeta asfáltica dañada en la zona urbana de Izúcar de Matamoros (gran cantidad de baches y chipotes); exceso de reductores de velocidad entre La Galarza y Amatitlanes, con 25 topes en ambos sentidos. La carretera no cuenta con retornos, ni acotamientos laterales externos e internos, ni con faja separadora central y falta de señalamientos.
8	Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo.	El corredor entre Monterrey-Nuevo Laredo representa la columna vertebral del flujo de carga entre México y Estados Unidos. Actualmente ambas ciudades se comunican mediante las vías de cuota (MEX 85D) y libre (MEX 85); ambas compiten en un tramo de aproximadamente 120 kilómetros; sin embargo, la vía de cuota no llega hasta la ciudad de Nuevo Laredo faltando alrededor de 70 kilómetros, esto permite suponer que su continuación por la vía libre (de dos carriles por sentido) en su último tramo no se logre el ahorro de tiempo esperado que se consigue sólo con el uso de una vía de cuota.
9	Red Compartida.	Rezago de la inversión (pública y privada) per cápita; alta participación de los operadores de telecomunicaciones en los mercados más rentables y ausencia de incentivos para extenderse a mercados menos rentables (rurales y marginados). Baja calidad, cobertura y altos costos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

En materia de salud, el PND 2013-2018, el Programa Sectorial de Salud (PROSESA) 2013-2018 y el PNI 2014-2018, plantearon asegurar el acceso a servicios de salud de calidad a la población, con base en la planeación y gestión interinstitucional de recursos (infraestructura y equipamiento).

OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA PARA LOS SERVICIOS DE SALUD, 2013-2018

PND 2013-2018	PROSESA 2013-2018	PNI 2014-2018
Eje Rector No. 2 México Incluyente Objetivo 2.3. Asegurar el acceso a los servicios de salud. Estrategia 2.3.4. Garantizar el acceso efectivo a servicios de salud de calidad.	Objetivo 2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad. Objetivo 5. Asegurar la generación y el uso efectivo de los recursos en salud. Estrategia 2.1. Avanzar en el acceso efectivo a servicios de salud de la población mexicana. Estrategia 2.2. Mejorar la calidad de los servicios de salud del Sistema Nacional de Salud. Estrategia 5.2. Impulsar la eficiencia del uso de los recursos para mejorar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad. Estrategia 5.3. Establecer una planeación y gestión interinstitucional de recursos (infraestructura y equipamiento) para la salud.	Objetivo 4. Contribuir a fortalecer y optimizar la infraestructura interinstitucional en salud para garantizar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad. Estrategia 4.1 Establecer una planeación y gestión interinstitucional de recursos (infraestructura y equipamiento) para salud. 4.1.2 Desarrollar la infraestructura física y equipamiento en salud alineada con las necesidades demográficas, epidemiológicas, socioeconómicas y culturales. Estrategia 4.2 Promover el desarrollo integral de infraestructura en salud. 4.2.2. Mejorar los mecanismos de financiamiento, con énfasis en ordenar la aplicación de los recursos. 4.2.3. Asociar los criterios de planeación con la inversión de infraestructura en salud. 4.2.4. Impulsar la inversión en programas de mantenimiento y rehabilitación de infraestructura y equipamiento en salud. 4.2.6. Mejorar la calidad de la infraestructura establecida en las unidades de salud. 4.2.7. Generar esquemas de planeación integral de infraestructura en salud, que incorporen de manera paralela los requerimientos en materia de equipamiento, recursos humanos, mantenimiento y operación.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Presidencia de la República, PND 2013-2018; PROSESA 2013-2018 y PNI 2014-2018.

Los 4 proyectos APP del IMSS y los 5 del ISSSTE se justificaron por la necesidad de reducir el déficit de atención de los servicios de salud de segundo nivel,^{45/} al aumentar la capacidad resolutive en la zona de influencia, mediante el diseño, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de hospitales nuevos (greenfield) o reposición de los ya existentes (brownfield).

Las APP en el sector salud se han enfocado en la construcción de hospitales de segundo nivel de atención con el esquema de bata gris,^{46/} por medio de concesiones de obra pública y explotación de servicios de apoyo no sanitario. La bata gris comprende la construcción del hospital, el equipamiento, el mantenimiento de la infraestructura y otros servicios no clínicos.

^{45/} El Sistema de Salud en México está estructurado en niveles de atención que se diferencian por el grado de especialización de los servicios médicos ofrecidos:

- Primer nivel: constituye la estructura básica de la atención médica ambulatoria en el Sistema de Salud. Se prestan servicios de prevención de enfermedades (educación y vigilancia epidemiológica), saneamiento básico y protección.
- Segundo nivel: proporciona consulta externa y/o hospitalización en las cuatro especialidades básicas de la medicina (cirugía general, medicina interna, gineco-obstetricia y pediatría). Los procedimientos son de mediana complejidad. Ofrece atención médica ambulatoria especializada y/o hospitalización de pacientes que son referidos del primer nivel.
- Tercer nivel: son las unidades médicas con mayor capacidad resolutive del Sistema de Salud. El personal es especializado y los procedimientos son de alta complejidad. Se realizan actividades de formación de capital humano e investigación y desarrollo. Asimismo, estas unidades deben contar con tecnología de última generación.

ISSSTE, Proyecto de Construcción de una Clínica Hospital en Mérida Yucatán, Rentabilidad Social, 6 de agosto de 2013.

^{46/} Bata Gris, comprende la construcción, dotación y mantenimiento de la infraestructura, así como la explotación u operación de servicios no sanitarios (patrimoniales, hoteleros o logísticos y explotación de áreas comerciales afines, como limpieza, vigilancia, jardinería, entre otros).

Bata Verde, incluye además otros servicios de apoyo no sanitario (alimentación y nutrición, lavandería y ropería, logística y esterilización, entre otros).

Bata Blanca, considera la totalidad de los servicios de salud, incorpora la provisión de servicios asistenciales (médicos y enfermeras).

MINSALUD, Asociaciones Público Privadas en el Sector Salud, Colombia, febrero de 2018, pp. 8-9.

JUSTIFICACIÓN DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA DEL IMSS Y DEL ISSSTE, 2017

Proyecto		Problemática
IMSS		
1	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	Existe déficit en la prestación de servicios de atención médica a la población derechohabiente del IMSS en la zona metropolitana de Monterrey, lo cual genera diferimiento de pacientes, subrogación de servicios y referencia de pacientes a otras unidades médicas de la región.
2	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	Las instalaciones del hospital sufrieron severos daños durante el paso del huracán Stan en septiembre de 2005, por lo que la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y Protección Civil del Estado de Chiapas, emitieron un dictamen que concluye que el hospital está ubicado en zona de alto riesgo y recomendaron su reubicación. El hospital no fue clausurado y opera para cubrir las necesidades de atención médica en la zona.
3	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	Existe déficit en la prestación de servicios en la zona sur de la Delegación de Nayarit, lo cual genera diferimiento de pacientes, subrogación de servicios y referencia de pacientes a otras unidades médicas de la región.
4	Hospital General Regional en Tepotzotlán, Estado de México.	No existe un hospital de segundo nivel en la zona norte del Estado de México, por lo que los derechohabientes de una de las Unidades Médicas Familiares de la zona de influencia, recorren una distancia de 60 km para acudir a unidades más lejanas, como el Hospital General de Zona No. 98 y el Regional No. 72, lo que provoca saturación de servicios médicos, en particular, de hospitalización, urgencias, cirugías, servicios auxiliares de diagnóstico y de tratamiento, así como de gineco-obstetricia.
ISSSTE		
1	Hospital General “Dr. Gonzalo Castañeda Escobar”, D.F.	El hospital de segundo nivel pertenece a la Delegación del Norte del ISSSTE y debido a las condiciones físicas y funcionales, dejó de prestar servicios en 2012, por lo que aumentó el déficit de atención de servicios de salud en dicha zona.
2	Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	Falta de un hospital de segundo nivel. Los pacientes que requieren este nivel de atención son referidos al Hospital Regional de Mérida (HRM), el cual fue concebido de tercer nivel, lo que ocasiona que aproximadamente 80.0% de la capacidad instalada del HRM se utilice para la atención de segundo nivel, por lo que los de tercer nivel no reciben los servicios adecuados y oportunos.
3	Hospital General “Dr. Daniel Gurría Urgell” en Villahermosa, Tabasco.	El actual hospital se encuentra en una ubicación valorada por la Dirección General de Protección Civil como de riesgo, adicional a las fallas en su estructura e instalaciones ocasionadas por el desgaste natural derivado de los 40 años de operación.
4	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	La Delegación Regional Sur de la Ciudad de México del ISSSTE cuenta con el mayor número de derechohabientes adscritos a unidades médico familiares en el país (1,116,356 personas en 2014), más del triple de población adscrita que el promedio nacional (365,622). Asimismo, es la quinta con mayor rezago en número de camas por cada 1,000 derechohabientes, lo cual ha generado una alta demanda de atención médica y la saturación de la infraestructura.
5	Hospital General “Águiles Calles Ramírez” en Tepic, Nayarit.	El hospital se ha adecuado y remodelado para adaptar la infraestructura existente, debido a la demanda creciente de derechohabientes, de 6.88% en el periodo 2005-2014. Las instalaciones del inmueble presentan obsolescencia y problemas de funcionalidad debido al agotamiento de su vida útil y al crecimiento no planeado que se ha presentado de manera modular e improvisada a lo largo de la operación de la unidad.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

Una vez aceptada la propuesta del proyecto de APP, de acuerdo con el artículo 14 de la LAPP, la dependencia o entidad responsable debe determinar la viabilidad del proyecto mediante el dictamen que emita con base en nueve análisis, entre los que se incluye el de rentabilidad social,^{47/} para establecer si el proyecto tendrá la capacidad de generar beneficio social neto y que se realice conforme a los lineamientos definidos por la SHCP.

El análisis de rentabilidad social comprende identificar, cuantificar y valorar en términos monetarios los costos y beneficios directos e indirectos en la ejecución y operación de un proyecto de inversión. El Análisis Costo-Beneficio se realiza cuando el monto total de inversión es mayor de 500.0 millones de pesos o lo determine la SHCP, independientemente del monto.^{48/}

Los 16 proyectos de APP puros vigentes a 2017 superaron dicho monto, por lo que las dependencias y entidades realizaron el Análisis Costo-Beneficio; sin embargo, en la verificación de los expedientes, en 12 proyectos no se encontró evidencia de la revisión de la SHCP respecto de ese análisis y sólo 4 contenían el oficio emitido por la SHCP a la dependencia o entidad responsable de la APP, con los comentarios de su revisión.

^{47/} En el artículo 34 del Reglamento de la LAPP se establece que la SHCP debe revisar, respecto de los proyectos que se realicen con recursos federales, los análisis a que se refiere el artículo 14, fracciones VI (rentabilidad social) y IX (conveniencia) de la LAPP.

^{48/} SHCP, Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, publicados en el DOF el 30 de diciembre de 2013.

ANÁLISIS DE COSTO-BENEFICIO DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA PUROS
(Millones de pesos)

Institución Responsable	Proyecto	Monto Total de Inversión	Análisis de Costo Beneficio en el Expediente
Aprobados en el PEF 2017			
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	1,517.1	No
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	1,927.2	No
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	2,073.2	No
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	1,304.2	No
ISSSTE	Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit. ^{1/}	1,428.7	Sí
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México. ^{1/}	2,407.5	Sí
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores			
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes. ^{2/}	954.3	No
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	1,753.1	No
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	1,992.8	No
IMSS	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León. ^{3/}	1,864.4	No
	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas. ^{3/}	1,661.5	No
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit. ^{3/}	1,512.2	No
	Hospital General Regional en Tepetzotlán, Estado de México. ^{4/}	1,813.0	No
ISSSTE	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F. ^{4/ 5/}	1,556.8	No
	Clínica Hospital en Mérida, Yucatán. ^{1/}	926.9	Sí
	Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco. ^{1/}	1,369.2	Sí

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Cuenta Pública 2017, y expedientes de los proyectos de APP proporcionados por la Unidad de Inversiones.

1/ Montos de inversión establecidos en los Modelos Financieros actualizados a precios de diciembre de 2017.

2/ El "Monto Total de Inversión" es el contratado durante la vida del proyecto.

3/ Para los proyectos de Tapachula y Bahía de Banderas, corresponde al monto total con IVA de Construcción y Equipamiento médico estipulado en el modelo financiero de la oferta económica del Concursante Ganador. Para García, corresponde al monto total con IVA del Proyecto Ejecutivo, Construcción y Equipamiento Médico estipulado en el modelo financiero de la oferta económica del Concursante Ganador. Los montos son a la fecha de presentación de la propuesta.

4/ Monto estimado de gasto de inversión del sector privado en infraestructura contenido en el PEF 2017 en pesos de 2017, incluye IVA.

5/ El contrato se rescindió.

Al respecto, la SHCP informó que sus revisiones se realizan en el Portal Aplicativo de la SHCP, en el que se documentan, mediante la bitácora de cada proyecto, las solicitudes de información y atención de las mismas.^{49/} Adicionalmente, indicó que la revisión de los proyectos en el tema de rentabilidad social se realiza con base en los “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión” y en el “Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada” (Manual APP). Una vez que el proyecto cumple los requisitos establecidos en esta normativa, las observaciones que emite la Unidad de Inversiones, a través del Sistema Informático en el cual está contenida la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, se genera una clave de cartera para continuar con su análisis bajo el esquema APP.^{50/}

En este sentido, la SHCP proporcionó a la ASF los comentarios sobre las evaluaciones socioeconómicas (rentabilidad social) de los 6 proyectos aprobados en el PEF 2017; sin embargo, del análisis de la información, la ASF advierte que la documentación entregada por la SHCP en formato Word, carece de estandarización o formato homologado, no incluye un control de cambios para identificar el estado de revisión de los documentos, fecha de elaboración y autorización, así como nombre, cargo y firma electrónica de los responsables e identificador del formato. Adicionalmente, no se pudo vincular con los folios de acción de las bitácoras de la “Consulta de Proyecto en Cartera”, por lo que no fue posible determinar la creación, la gestión y el mantenimiento de documentos electrónicos con el objeto de acreditar su validez, autenticidad y fiabilidad, ni que las entidades o dependencias encargadas de los proyectos de APP hayan tenido conocimiento de las observaciones efectuadas por la SHCP.

Indicadores de Rentabilidad Social

Los “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión” y el Manual APP, señalan que los indicadores de rentabilidad son un elemento clave de la evaluación socioeconómica. Los principales indicadores, son los siguientes:

^{49/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018.

^{50/} SHCP, Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

INDICADORES DE RENTABILIDAD SOCIAL

Indicador	Fórmula	Interpretación
Valor Presente Neto (VPN): Este indicador de rentabilidad es igual a la suma de los flujos netos anuales ($B_t - C_t$), descontados por la tasa social. Para el cálculo del VPN, tanto los costos (C_t) como los beneficios futuros (B_t) del esquema de APP son descontados con la tasa social para su comparación en un punto en el tiempo, usualmente el presente.	$VPN = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$ Donde: B_t: Beneficios totales en el año t. C_t: Costes totales en el año t. $B_t - C_t$: Flujo neto en el año t. r: Tasa de descuento libre de riesgo. n: Número de años del horizonte de evaluación. t: Año del contrato, el año 0 es el inicio de la etapa de construcción.	Si el resultado del VPN es positivo, los beneficios derivados del esquema APP son mayores que sus costos. Si el resultado es negativo, los costos de la APP son mayores que sus beneficios.
Tasa Interna de Retorno (TIR): Es la tasa de descuento que satisface que el VPN es igual a 0.	$VPN = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+TIR)^t} = 0$ Donde: B_t: Beneficios totales en el año t. C_t: Costos totales en el año t. $B_t - C_t$: Flujo neto en el año. n: Número de años del horizonte de evaluación. TIR: Tasa Interna de Retorno. t: Año del contrato, el año 0 es el inicio de la etapa de erogaciones.	Para tasas mayores a la TIR el $VPN < 0$ y para tasas menores el $VPN > 0$; por lo que la TIR fija un umbral de tasas de descuento que define al proyecto como rentable o no rentable.
Tasa de Rendimiento Inmediata (TRI): Determina el momento óptimo para la entrada en operación de una APP con beneficios crecientes en el tiempo.	$TRI = \frac{B_{t+1} - C_{t+1}}{I_t}$ Donde: B_{t+1}: Beneficios total en el año t+1. C_{t+1}: Costo total en el año t+1. I_t: Monto total de inversión valuado al año t (inversión acumulada hasta el periodo t).	El momento óptimo es el primer año en que la TRI es igual o mayor que la tasa social de descuento.
Costo Anual Equivalente (CAE): Se utiliza para evaluar alternativas del proyecto de APP que brindan los mismos beneficios, pero que poseen diferentes costos.	$CAE = (VPC) \frac{r(1+r)^m}{(1+r)^m - 1}$ Donde: VPC: Valor Presente del Costo Total del proyecto de inversión (debe incluir la deducción del valor de rescate del programa o proyecto de inversión). r: Tasa social de descuento. m: Indica el número de años de vida útil del activo.	La alternativa más conveniente será aquella con el menor CAE.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, "Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión", y Manual APP, 2012; y del Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos, Indicadores de Rentabilidad, Boletín Número V, junio 2017.

Los resultados de los indicadores de rentabilidad social de los 18 proyectos de APP fueron los siguientes:

RESULTADOS DE LOS INDICADORES DE RENTABILIDAD SOCIAL
(Millones de pesos y porcentajes)

Institución Responsable	Proyecto	VPN	TIR Social %	TRI %	CAE
PROYECTOS DE APP PUROS					
Aprobados en el PEF 2017					
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	370.6	17.0	21.3	352.9
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	231.9	13.6	13.8	305.8
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	820.7	17.7	23.5	519.7
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	3,589.5	31.1	15.7	400.3
ISSSTE	Hospital General Aquiles Calles Ramírez en Tepic, Nayarit.	574.8	16.2	38.8	651.2
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	1,520.5	21.7	27.0	1,231.7
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores					
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	217.5	12.6	12.2	
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	2,671.1	30.5	13.5	2,929.0
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	2,175.4	27.2	12.8	2,765.8
IMSS	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	2,092.1	23.0	17.5	941.3
	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	2,385.8	40.0	37.2	264.5
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	999.0	22.8	12.4	585.8
	Hospital General Regional en Tepetzotlán, Estado de México.	4,099.4	34.0	29.0	1,201.9
ISSSTE	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	1,427.0	24.0	23.7	757.0
	Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	637.5	21.0	n.d.	359.0
	Hospital General "Dr. Daniel Gurriá Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	797.3	17.8	14.2	411.2
PROYECTOS DE APP AUTOFINANCIABLES					
SCT	Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo.	1,201.5	13.0	10.6	n.a.
	Red Compartida.	91,267.2	34.2	55.9	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

n.d. No disponible.

n.a. No aplica.

El VPN fue positivo para los 18 proyectos, lo que significa que los beneficios superan a los costos; y la TIR fue mayor que la tasa social de descuento,^{51/} por lo que los proyectos fueron considerados rentables por las dependencias y entidades responsables.

^{51/} Antes del 16 de enero de 2014, la Tasa Social de Descuento fue de 12.0%, y a partir de esa fecha es de 10.0%. SHCP, Unidad de Inversiones, Oficio Circular No. 400.1.410.14.009, del 13 de enero de 2014.

Modelo Financiero de los Proyectos de Asociación Público Privada

Los artículos 14, fracción VIII, de la LAPP y 28 de su Reglamento^{52/} definen como requisito para determinar la viabilidad de un proyecto de APP, la realización de un análisis económico y financiero que considere los flujos de ingresos y egresos del proyecto durante su ciclo de vida.

En el Manual APP se presenta un modelo económico-financiero para determinar la viabilidad de un proyecto de APP, el Modelo de Valuación de Activos Financieros (CAPM, por sus siglas en inglés), que contabiliza los flujos de costos a VPN,^{53/} ajustados por riesgos durante el horizonte de planeación y descontados con una tasa estimada.^{54/} Un VPN positivo y una TIR^{55/} superior al costo de capital, son los determinantes de la viabilidad económica y financiera del proyecto.

De los 18 proyectos de APP vigentes a 2017, 6 emplearon el modelo financiero de CAPM que establece el Manual APP;^{56/} 10 utilizaron el Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC, por sus siglas en inglés), que incluye adicionalmente el costo del financiamiento, y 2 no presentaron la estimación del costo de capital.

^{52/} En el caso de las propuestas no solicitadas, artículo 27, inciso g, de la LAPP.

^{53/} El VPN es la contribución neta de un proyecto a la riqueza del inversionista. Si tiene un valor igual que cero, los flujos son suficientes para repagar el capital invertido y proveer el retorno al capital requerido según la tasa de descuento empleada. Cualquier exceso de flujo beneficia a los inversionistas por encima del retorno exigido. En este sentido, la tarifa que se le pagará al desarrollador se calcula de tal manera que el VPN de la contraprestación (ingresos-pago al desarrollador), sea igual que el VPN de los costos que enfrentará el desarrollador. SHCP, Manual APP, p. 232.

^{54/} Para mayor detalle de la metodología, consultar: SHCP, Manual APP, 2012, y ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría número 54-GB "Opciones de Financiamiento de la Inversión Pública", http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0054_a.pdf.

^{55/} La TIR se define como la tasa de descuento que hace que el VPN de un programa o proyecto de inversión sea igual a cero. Esto es económicamente equivalente a encontrar el punto de equilibrio de un programa o proyecto de inversión. SHCP, Lineamientos para la elaboración y presentación del Informe de ejecución y Evaluación ex post de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas de la Administración Pública Federal, p. 11.

^{56/} En el Manual APP se establece utilizar el modelo financiero de CAPM para obtener el costo de capital para los proyectos APP debido a que es una metodología ampliamente utilizada para determinar los precios de los activos de capital (pp. 206-211). Sin embargo, en el caso de que un proyecto APP presente una estimación del costo de capital con una metodología diferente al CAPM, la SHCP solicita los fundamentos teóricos y prácticos de dicha metodología, así como su comparación con el CAPM. SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.149, del 3 de abril de 2018.

MODELO FINANCIERO UTILIZADO POR LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES RESPONSABLES DE LOS PROYECTOS

Institución Responsable	Proyecto	Criterio de decisión	TIR Financiera (%)	WACC (%)	CAPM (%)
PROYECTOS DE APP PUROS					
Aprobados en el PEF 2017					
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	TIR>WACC	10.00	4.94	
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	TIR>WACC	10.00	4.94	
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	TIR>WACC	10.00	4.94	
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	TIR>WACC	10.00	4.94	
ISSSTE	Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	n.d.	13.93	n.d.	n.d.
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	TIR>WACC	15.16	8.70	
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores					
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	TIR>CAPM	10.59		9.90
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	TIR>WACC	11.00	8.41	
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	TIR>WACC	11.00	8.41	
IMSS	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	TIR>CAPM	15.54		11.41
	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	TIR>CAPM	16.10		12.70
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	TIR>CAPM	16.16		11.79
	Hospital General Regional en Tepetzotlán, Estado de México.	TIR>CAPM	15.50		11.41
	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	TIR>WACC	7.69	5.57	
ISSSTE	Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	TIR<CAPM	12.01		15.28
	Hospital General "Dr. Daniel Gurriá Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	TIR>WACC	15.42	7.91	
PROYECTOS DE APP AUTOFINANCIABLES					
SCT	Red Compartida	TIR>WACC	20.00	5.00	
	Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo	n.d.	13.80	n.d.	n.d.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

NOTAS: Para mayor detalle de la metodología, consultar: SHCP, Manual APP, Anexo VI: Modelo Económico-Financiero, y ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría número 54-GB "Opciones de Financiamiento de la Inversión Pública", http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0054_a.pdf.

En este cuadro la TIR difiere del cuadro anterior debido a que la TIR social comprende los flujos de beneficios y costos del proyecto a precios sociales descontados a una tasa social de 10.0% establecida por la SHCP, mientras que en la TIR financiera, los flujos de beneficios y costos del proyecto son a precios de mercado y descontados a una tasa privada. Al respecto, se sugiere consultar: BANOBRAS, Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos, Metodología General para la Evaluación de Proyectos, México, 2008, pp. 2-3; y Glosario de Términos para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos de Inversión, 2017.

n.d. No disponible.

En 15 de los 18 proyectos de APP, se identificó que la TIR fue mayor que el CAPM o que el WACC, por lo que se determinó su viabilidad económica y financiera. En el proyecto de la Clínica Hospital en Mérida, Yucatán, aunque la TIR fue menor que el CAPM, el desarrollador la consideró factible.^{57/} Los otros dos proyectos, Hospital General "Águiles Calles Ramírez", en Tepic, Nayarit, y Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo, ambos autorizados en 2017,

^{57/} Al respecto, el ISSSTE informó que, en el caso del proyecto de Construcción de una nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán, "en procesos competitivos esta tasa podría cambiar, por lo que el Desarrollador consideró que la tasa obtenida en las proyecciones financieras de 12.0% es asequible." ISSSTE, Oficio No. 120.123.1/002413/2017/8, del 21 de noviembre de 2017. Asimismo, se identificó que la TIR del Modelo Financiero del Contrato de APP fue de 10.02%.

no contaron con el indicador financiero del costo del capital, lo que no permitió determinar su viabilidad financiera.

Debido a que en 17 proyectos hay una combinación de capital y deuda, la ASF considera que era más preciso utilizar el WACC para determinar la tasa de descuento de los flujos. Al respecto, en la revisión de la Cuenta Pública 2016, en la auditoría núm. 54-GB, “Opciones de Financiamiento de la Inversión Pública”, se recomendó a la SHCP que analizara el modelo financiero más conveniente para obtener la tasa de descuento del costo de capital del desarrollador en términos de las mejores prácticas internacionales en la materia y que proporcionara las condiciones más adecuadas para la hacienda pública o que el Manual APP permitiera el empleo de otras técnicas de cálculo del costo del capital, cuando se justificara de forma teórica y práctica, así como actualizar los factores Betas sectoriales de activos o de capital que se emplean en los modelos financieros.

Durante el seguimiento de las acciones generadas en la auditoría referida, la SHCP informó mediante el Oficio No. 400.1.410.18.149, del 3 de abril de 2018, sobre el proceso de actualización del Manual APP, el cual incluiría las betas de los sectores más importantes para el Gobierno Federal para su empleo en los modelos financieros correspondientes y los diferentes métodos para el cálculo de las variables económico-financieras relevantes en la evaluación del proyecto. En este sentido, proporcionó un cronograma que comprendía siete meses para concluir la actualización, por esta razón, la ASF determinó dar por atendida dicha recomendación.

Sin embargo, en el marco de la fiscalización de la Cuenta Pública 2017 y vencido el plazo de siete meses establecido por la SHCP, la ASF le requirió la fecha estimada para publicar el Manual APP actualizado. Con el Oficio No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018, la SHCP informó que “Derivado de la restricción presupuestaria del Gobierno Federal, la SHCP está analizando posibles fuentes alternativas de financiamiento para llevar a cabo los trabajos de actualización del ‘Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público Privada’. Lo anterior, debido a que al interior de la SHCP no se cuenta con personal suficiente y especializado para abordar los temas involucrados. Se tiene previsto transmitir dicha preocupación al equipo de transición para actualizar el Manual en la siguiente Administración”.

En razón de que continúa pendiente la actualización del Manual APP y a que la SHCP no definió una nueva fecha para atender la problemática detectada y existe reincidencia en la observación, la ASF determinó emitir nuevamente la recomendación a la SHCP.

Conclusiones

La SCT, el IMSS y el ISSSTE determinaron la rentabilidad social de los 16 proyectos de APP puros vigentes a 2017. Sin embargo, la ASF no obtuvo evidencia de la revisión efectuada sobre el Análisis de Costo-Beneficio por la SHCP de 12 proyectos, en los términos del artículo 34, fracciones I y II, del Reglamento de la LAPP, en el que se establece que, del análisis de

rentabilidad social, se debe revisar que el proyecto que se realizará con recursos federales, es susceptible de generar un beneficio social neto bajo supuestos razonables y que cumple con los lineamientos definidos por la SHCP.

Para determinar la viabilidad económica y financiera, de los 18 proyectos de APP (puros y autofinanciables), 6 emplearon el modelo financiero CAPM que establece el Manual APP; 10 utilizaron el WACC y 2 no presentaron la estimación del costo de capital.

Debido a que sólo en un proyecto los recursos son capital de riesgo en su totalidad y en 17 hay una combinación de capital y deuda, en estos últimos era más preciso utilizar el WACC para determinar la tasa de descuento de los flujos.

2017-0-06100-15-0035-01-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público complemente y presente en el "Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada" el modelo financiero más adecuado para los proyectos de Asociación Público Privada que requieran deuda, a fin de obtener la tasa de descuento conforme a la estructura de financiamiento del proyecto, y que actualice los factores Betas sectoriales de activos o de capital que se emplean en dicho modelo, debido a que son elementos que se utilizan para medir los riesgos atribuibles a un proyecto. Lo anterior, con la finalidad de dotar de herramientas actualizadas a las dependencias y entidades para que determinen si el proyecto es o no viable económica y financieramente bajo supuestos razonables, en los términos del artículo 28 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas y de los Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada.

2017-0-06100-15-0035-01-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público efectúe la revisión de los estudios de viabilidad social y financiera y que la incluya en los expedientes electrónicos de los proyectos de Asociación Público Privada, a fin de acreditar que verificó que cada proyecto tiene la capacidad de generar un beneficio social neto bajo supuestos razonables, que se realizó conforme a los lineamientos y el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, y que se atienda la falta de información sobre la estimación del costo de capital por parte de las dependencias y entidades en dichos estudios, en cumplimiento del "Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada".

3. Análisis de Conveniencia de un Esquema de Asociación Público Privada

De acuerdo con el artículo 34 del Reglamento de la LAPP, una vez que se demuestra que el proyecto es rentable socialmente, la SHCP debe revisar si el proyecto de inversión y

prestación de servicios propuesto por la dependencia o entidad mediante el esquema de APP, es más conveniente que el Proyecto Público de Referencia (PPR).^{58/}

El análisis de conveniencia se realiza en tres etapas:^{59/} la evaluación del Índice de Elegibilidad (IEAPP), el análisis de riesgos y el comparador público privado (valor por dinero).

Índice de Elegibilidad

Es un cuestionario estructurado, compuesto por variables específicas que son analizadas de forma cuantitativa y cualitativa, a efecto de obtener un valor numérico que facilite a las dependencias o entidades tomar una decisión respecto de si el proyecto puede ser ejecutado mediante un esquema de APP.

El valor del IEAPP oscila entre 1.0 y 5.0. Si es mayor o igual que 3.1 es conveniente realizar el proyecto bajo un esquema de APP; si es menor o igual que 2.9 no es la opción óptima y si resulta 3.0 es indiferente respecto de cualquier opción.

VALOR DEL IEAPP		
Valor del IEAPP	Descripción	Resultado
[1.0 a 2.0)	Definitivamente no es conveniente usar un esquema de APP	No es conveniente
(2.1 a 2.9)	Probablemente no es conveniente usar un esquema de APP	usar un esquema APP
3.0	Es indiferente usar un esquema de APP	Indiferente
(3.1 a 3.9)	Probablemente es conveniente usar un esquema de APP	Es conveniente usar un
[4.0 a 5.0]	Definitivamente es conveniente usar un esquema de APP	esquema APP

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada, publicados en el DOF el 31 de diciembre de 2013.

Análisis de riesgos

Es la segunda etapa del análisis de conveniencia.^{60/} Consiste en que la dependencia o entidad identifique, describa, evalúe y asigne los riesgos del proyecto.

^{58/} Corresponde al proyecto hipotético de inversión realizado con recursos públicos, con el cual se debe comparar el proyecto bajo el esquema de APP. SHCP, Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada, publicados en el DOF el 31 de diciembre de 2013.

^{59/} Para mayor detalle sobre el análisis de conveniencia de un esquema de APP, consultar: SHCP, Manual APP, y ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015, Auditoría número 56-GB "Impacto de las Asociaciones Público-Privadas sobre las Finanzas Públicas".

http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0056_a.pdf

^{60/} El riesgo de un proyecto de inversión se define como un evento incierto que, si ocurre, tiene un efecto negativo o positivo en al menos uno de los objetivos de un proyecto. SHCP, Manual APP, p. 229.

ETAPAS DEL ANÁLISIS DE RIESGOS DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Etapas	Descripción
Identificación	Se trata de señalar todas las posibles causas potenciales que pueden producirse y que tendrían impacto en el resultado esperado del proyecto.
Descripción	Se definen los riesgos identificados: nombre, impactos, naturaleza, grado de tolerancia, tratamiento, recomendaciones para priorizar el riesgo, la etapa en el desarrollo del proyecto en el que se produce y su asignación.
Valoración	En su forma cuantitativa, la valoración del riesgo se puede expresar en términos monetarios al multiplicar el costo del proyecto por la probabilidad de ocurrencia y su impacto. Si no es posible cuantificar el impacto, se debe realizar un análisis cualitativo.
Asignación	Uno de los aspectos clave de las APP es la localización, distribución o asignación de los riesgos entre el sector público (riesgo retenido) y el sector privado (riesgo transferido) que se formaliza en un contrato a largo plazo. El riesgo retenido es el que permanece bajo la responsabilidad de la dependencia o entidad a cargo del proyecto que, en caso de materializarse, tiene un impacto en el presupuesto público. El riesgo transferido es responsabilidad del desarrollador. Cuando los riesgos son asignados de manera parcial a una de las partes, se considera riesgo compartido entre el sector público y el privado e implica corresponsabilidad del valor asociado.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Manual APP, pp. 69-138 y 229.

Una vez identificados y clasificados los riesgos de los 18 proyectos de APP, la SCT, el IMSS y el ISSSTE realizaron su valoración mediante un análisis estadístico para determinar el costo de cada uno de los riesgos en los esquemas de un PPR y de una APP.

En el caso de los proyectos de APP, debido a la existencia de un contrato entre los sectores público y privado, la etapa de asignación de riesgos es crítica para analizar su viabilidad, debido a que las dependencias y entidades calculan los costos del riesgo retenido y transferido.^{61/}

De acuerdo con el Manual APP, la asignación de riesgos corresponde a la distribución de responsabilidad sobre la administración de los riesgos del proyecto, la cual se presenta en la Matriz de Riesgos y, posteriormente, se materializa en el contrato de APP. En esta etapa se decide la proporción de riesgo que será retenida por el sector público y la que se transferirá al privado, en función de la capacidad para gestionarlo de la mejor manera.^{62/}

Las mejores prácticas refieren que el sector público no debería transferir todos los riesgos a cualquier precio, sino asignar de manera óptima cada riesgo a quien está mejor posicionado para manejarlo. Si el sector público transfiere un riesgo que el privado no puede gestionar, la

^{61/} INTOSAI, ISSAI 5220 Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de Financiamiento Público/Privado y Concesiones, <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/4-directrices-de-auditoria.htm/>. En la Directriz 12, Evaluación del riesgo, se considera que la Entidad de Fiscalización Superior (EFS) debe revisar si el organismo auditado investigó con anticipación las diferentes posibilidades de transferencia de riesgos del proyecto entre los sectores público y privado afectados por el proyecto.

^{62/} Los riesgos deben ser asignados en función de quien puede evaluarlos, administrarlos, controlarlos y mitigarlos de la mejor manera. SHCP, Manual APP, pp. 132 y 214.

relación calidad-precio se reducirá, debido a que el desarrollador cobrará una prima por aceptarlo.^{63/}

Comparador Público Privado

La tercera etapa del análisis de conveniencia es el Comparador Público Privado (CPP),^{64/} que relaciona los costos totales del PPR con los del proyecto APP ajustados por riesgos y eficiencias, ambos a valor presente.

El Valor por Dinero (VPD) es el indicador que mide la diferencia entre los costos del PPR y del proyecto de APP, el cual muestra si la provisión de los servicios mediante un esquema APP es más económica y eficiente que el método tradicional.^{65/}

El VPD se evalúa conforme a los criterios siguientes:

- Si $VPD > 0$, es conveniente realizar el proyecto mediante un esquema de APP.
- Si $VPD < 0$, no es conveniente realizar el proyecto mediante un esquema APP.
- Si $VPD = 0$, es indiferente el esquema para realizar el proyecto.

Los resultados del análisis de conveniencia que realizaron las dependencias y entidades responsables de los 18 proyectos de APP vigentes a 2017 y que remitieron a la SHCP en cumplimiento de los artículos 14, fracción IX, de la LAPP y 31 de su Reglamento, se presentan a continuación:^{66/}

^{63/} INTOSAI, ISSAI 5220 Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de Financiamiento Público/Privado y Concesiones, Directriz 12, p. 20, y Banco Mundial, Objetivos del Gobierno: Beneficios y Riesgos de las Asociaciones Público Privadas, <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/beneficios-riesgos>.

^{64/} Para mayor detalle de las variables y la metodología utilizadas, consultar: SHCP, Manual APP, Apartado IV, y ASF, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016, Auditoría núm. 54-GB “Opciones de Financiamiento de la Inversión Pública”, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0054_a.pdf.

^{65/} SHCP, Manual APP, p. 232.

^{66/} INTOSAI, ISSAI 5220 Lineamientos para la Mejor Práctica en la Auditoría de Financiamiento Público/Privado y Concesiones, <http://www.issai.org/es/site-issai/issai-framework/4-directrices-de-auditoria.htm/>. En la Directriz 10, Selección de la forma más conveniente de Asociación, se considera que la EFS debe verificar si el organismo auditado examinó una serie de vías alternativas para satisfacer sus necesidades, como por ejemplo los métodos tradicionales de contratación del sector público o la privatización, antes de elegir la opción de concesiones y financiamiento mixto.

ANÁLISIS DE CONVENIENCIA DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA VIGENTES A 2017
(Millones de pesos y porcentajes)

Institución Responsable	Proyecto	IEAPP (Índice)	Costo del Riesgo				Costo Total Ajustado			VPD	Ahorro Estimado	
			Sector Público		Sector Privado		PPR	B	C=A-B		D=C/A	
			Monto	%	Monto	%						
PROYECTOS DE APP PUROS												
Aprobados en el PEF 2017												
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Saltillo).	4.57	423.2	82.5	89.5	17.5	4,260.8	4,089.9	170.9	4.0		
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	4.56	440.8	83.3	88.4	16.7	3,904.8	3,703.8	201.0	5.1		
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	4.52	712.4	83.0	146.4	17.0	6,729.1	6,209.0	520.1	7.7		
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	4.56	542.0	83.2	109.8	16.8	5,220.5	4,639.9	580.6	11.1		
ISSSTE	Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	4.63	329.7	24.9	993.6	75.1	8,769.3	7,214.3	1,555.0	17.7		
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	4.63	431.6	12.7	2,973.1	87.3	14,057.8	12,473.8	1,584.0	11.3		
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores												
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	3.17	13.5	5.1	251.3	94.9	1,866.0	1,488.9	377.1	20.2		
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	4.61	325.1	77.5	94.5	22.5	4,931.4	3,806.1	1,125.3	22.8		
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	4.61	386.7	79.6	98.9	20.4	4,701.8	3,788.3	913.6	19.4		
	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	3.84	1,031.0	59.2	709.3	40.8	13,075.6	10,255.7	2,819.9	21.6		
IMSS	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	3.94	770.0	60.6	500.6	39.4	8,728.2	7,947.4	780.8	8.9		
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	3.94	646.5	59.6	437.9	40.4	7,776.9	6,544.5	1,232.4	15.8		
	Hospital General Regional en Tepic, Jalisco.	3.92	1,048.4	59.1	725.0	40.9	12,347.4	10,513.1	1,834.3	14.9		
	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	4.53	212.2	19.8	860.1	80.2	14,583.6	14,346.8	236.8	1.6		
ISSSTE	Clinica Hospital en Mérida, Yucatán.	4.65	446.6	34.0	867.7	66.0	3,508.3	3,363.4	144.9	4.1		
	Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	4.63	254.8	12.3	1,811.4	87.7	4,170.2	3,888.7	281.4	6.7		
PROYECTOS APP AUTOFINANCIABLES												
SCT	Red Compartida (Autorizado en 2016).	4.27	26,541.0	58.2	19,068.5	41.8	45,609.5	28,340.0	17,269.5	37.9		
	Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo (Autorizado en 2017).	3.19	3,739.8	21.6	13,595.2	78.4	15,980.1	3,779.3	12,200.8	76.3		

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

En la evaluación del Índice de Elegibilidad, los 18 proyectos de APP presentaron un valor mayor que 3.1 puntos (de los cuales 12 proyectos superaron 4.0 puntos), por lo que contaron con los elementos iniciales de factibilidad para ser desarrollados mediante un esquema de APP.^{67/}

Del análisis de las matrices de riesgos construidas por las dependencias y entidades responsables de los proyectos, se destaca lo siguiente:

- En los proyectos de la SCT, los principales riesgos refieren la falta de presupuesto para mantenimiento, no contar con el derecho de vía, incrementos extraordinarios en los precios de materiales en todas las etapas del proyecto, retraso en la elaboración y firma del contrato por parte de la dependencia, precios por arriba del valor de referencia registrado y atrasos por demandas sociales.

En los 6 programas de conservación carretera a cargo de la SCT se transfirieron más riesgos al sector privado (de 34 riesgos en cada proyecto, 8 se retuvieron, 19 se transfirieron y 7 se compartieron), pero en términos monetarios, el sector público asumió un monto estimado de 2,830.2 millones de pesos (81.9%) y el desarrollador de 627.5 millones de pesos (18.1%).

En el caso del proyecto de la construcción del Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes, de un total de 4 riesgos, la SCT no retuvo ninguno, compartió 2 y transfirió 2 al privado. El costo del riesgo para el sector público fue de 13.5 millones de pesos (5.1%).

- Para el IMSS, los principales riesgos que retiene y comparte el sector público son de planeación (definición en las especificaciones del alcance del proyecto); de diseño; de construcción (sobrecostos y atrasos en desarrollo de las obras); y operativos (falta de personal, problemas de desabastecimiento de medicamentos, insumos, material de curación, desabastos en combustibles y en piezas de maquinarias).

En los 4 proyectos del IMSS el mayor número y monto de los riesgos los retiene la entidad: de 12 riesgos en cada proyecto, 5 se retuvieron, 4 se transfirieron y 3 se compartieron, lo que representa, en conjunto, un monto de 3,495.9 millones de pesos (59.6%) para el sector público y de 2,372.8 millones de pesos (40.4%) para el desarrollador.

- En el ISSSTE, los riesgos fueron en diseño (restricciones a los derechos de vía, uso y tipo de suelo, retraso en la ejecución y modificaciones al proyecto); de construcción (vestigios arqueológicos, cambios en el diseño original del proyecto y suspensión de obras); de equipamiento (modificaciones a las especificaciones del equipo); y de

^{67/} El IEAPP es una herramienta de evaluación en etapa temprana del proyecto y su aplicación es una condición necesaria pero no suficiente para la implementación de una APP. El requisito principal es demostrar, mediante el comparador público-privado, que el proyecto de APP es superior a la alternativa de obra pública tradicional. SHCP, Manual APP, p. 46.

operación (cambios en las especificaciones del servicio, incrementos en costos por inflación y abastecimiento de medicamentos), entre otros.

Los riesgos totales de los 5 proyectos del ISSSTE significan un monto de 9,180.8 millones de pesos, de los cuales el sector público asumió 18.2% y el privado 81.8%.

- En cuanto a las APP autofinanciables, aunque la SHCP señala que en este tipo de proyectos el sector público no retiene riesgos relacionados con la demanda, ni garantiza un nivel de ingresos, ni se hace cargo de riesgos en la etapa de construcción,^{68/} en el análisis de las matrices de riesgos de los proyectos, la ASF detectó que en la Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo destacan riesgos retenidos como la terminación del proceso de contratación, de inseguridad pública, contractuales, de adquisición de terrenos y demora en la aprobación de la adjudicación del contrato; en tanto que en la Red Compartida existen riesgos contractuales; de terminación anticipada (por razones políticas); de inseguridad; de estructuración del proyecto (estudios previos, método de evaluación, criterios de adjudicación, etc.); y de impugnación, colusión y prácticas anticompetitivas.

Los riesgos retenidos en los dos proyectos autofinanciables ascienden a 30,280.8 millones de pesos, mientras que en los 16 puros el monto fue de 8,014.5 millones de pesos a cargo del sector público (SCT, IMSS e ISSSTE).

Respecto del Comparador Público Privado, la SCT, el IMSS y el ISSSTE consideraron conveniente realizar los 18 proyectos mediante un esquema de APP debido a que el resultado del VPD fue positivo.

En los proyectos de APP puros, sobresalen el de la Conservación de la Red Federal de Carreteras Querétaro-San Luis Potosí, la Construcción del Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León y el Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes, con ahorros estimados superiores a 20.0% en comparación con el PPR.

Destaca que, en los autofinanciables, en el proyecto de la Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo la SCT estimó el pago al desarrollador sólo en 62.8 millones de pesos, debido a que no incluyó el costo de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del proyecto de 5,098.2 millones de pesos y el riesgo transferible de 13,595.2 millones de pesos, por lo que en el VPD se alcanzó un ahorro de 76.3%, mientras que en el proyecto de la Red Compartida en el CPP no consideró el pago al desarrollador, por lo que se estimó un ahorro de 37.9%.

Con base en el análisis de la ASF, los resultados del VPD de los proyectos autofinanciables subestimaron el costo del APP, debido a que la metodología que se establece en los

^{68/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.149, del 3 de abril de 2018.

lineamientos está referida a los proyectos puros y combinados,^{69/} y en el caso de los proyectos autofinanciables, se subestima el costo del APP porque no se considera el pago al desarrollador, esto es, se excluyen los costos del riesgo transferible y el de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del proyecto, por lo cual el costo del APP es considerablemente inferior al del PPR y se obtiene un VPD más elevado.

La SHCP señaló que el Manual APP es aplicable a todos los tipos de proyecto; sin embargo, el apartado del “Pago al desarrollador” está enfocado a los APP puros y combinados. Para el caso de los autofinanciables, se debe realizar una lectura más cuidadosa del Manual APP, en especial, al analizar el concepto de Ingresos por Cobro a Usuarios. Por lo anterior, la SHCP considera necesario actualizar el Manual APP para incorporar las mejores prácticas internacionales en el cálculo del VPD e incluir una sección específica para los proyectos de APP autofinanciables.^{70/}

En el caso de los 16 proyectos de APP puros, que requieren recursos federales, las dependencias y entidades responsables enviaron los análisis de conveniencia a la SHCP para su revisión, de acuerdo con los artículos 29, 30, 31 y 34 del Reglamento de la LAPP.^{71/}

Respecto de los 2 proyectos de APP autofinanciables, la SCT solicitó una opinión vinculante a la SHCP, en los términos del artículo 31 del Reglamento de la LAPP, que establece que los proyectos que se realizarán con aportaciones distintas a numerario, no requieren de las aprobaciones de la CIGFD y de la Cámara de Diputados, y que la dependencia o entidad federal podrá solicitar una opinión vinculante de la SHCP sobre el análisis a que se refiere el artículo 14, párrafo primero, fracción IX, de la LAPP.

Uno de los principales riesgos de la falta de revisión de la SHCP sobre la conveniencia de los proyectos APP autofinanciables, es que no haya criterios ni parámetros homogéneos para evaluar el índice de elegibilidad, el análisis de riesgos y el VPD, lo cual podría llevar a que estos proyectos generen una rentabilidad mayor o menor para los desarrolladores en comparación con los proyectos en los que emite opinión la SHCP. Lo anterior aplica en especial para

^{69/} En la metodología del CPP que se presenta en los “Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada”, el valor estimado del APP se obtiene con la suma del riesgo retenible, el costo de administración del contrato, las aportaciones y/o subvenciones del sector público al inicio de la etapa de la construcción, y el pago al desarrollador. Este último se compone de la utilidad del desarrollador, el costo del riesgo transferible y los costos de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del proyecto. En el valor del PPR dichos costos se incluyen en el costo base del proyecto.

^{70/} SHCP, Oficios No. 400.1.410.18.776, del 05 de diciembre de 2018, y 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

^{71/} El artículo 34, último párrafo, del Reglamento de la LAPP, dispone que la revisión de la SHCP no implica validación alguna de los estudios que se hayan realizado para la elaboración del dictamen a que se refiere el artículo 14 de la LAPP, cuyo contenido será responsabilidad exclusiva de la dependencia o entidad federal interesada.

aquellos sectores en lo que no existe una normativa sobre la obligación de revisión de la SHCP de la evaluación económica de los Títulos de Concesión que se otorgan a particulares.^{72/}

En la verificación de los expedientes de los 18 proyectos de APP, sólo el de la Red Compartida incluyó la revisión del análisis de conveniencia realizada por la SHCP. Al respecto, la entidad fiscalizada informó que, como producto de su análisis, registra el proyecto como APP y emite una opinión favorable en la que se ratifica la conveniencia de llevar a cabo un determinado proyecto de inversión bajo esta modalidad y que sus revisiones se realizan en el Portal Aplicativo de la SHCP, en el que se documentan, mediante la bitácora de cada proyecto, las solicitudes de información y atención de las mismas.^{73/}

Adicionalmente, la SHCP señaló que se encuentra en desarrollo el Módulo de la Cartera correspondiente a los proyectos APP, que tendría las funciones de expediente electrónico completo de los proyectos. A la fecha, se han estado incorporando a dicho sistema los documentos de autorizaciones y opiniones.^{74/}

Es necesario que la SHCP incluya en los expedientes, aquellos documentos que se refieren en las bitácoras de los proyectos, relativos a las observaciones que emite respecto de los análisis de conveniencia que le presentan las dependencias y entidades responsables, a fin de promover la transparencia en el seguimiento de las etapas de preparación y aprobación de los proyectos.

Conclusiones

De acuerdo con los resultados del análisis de conveniencia establecido en el artículo 14, fracción IX, de la LAPP, la SCT, el IMSS y el ISSSTE, determinaron llevar a cabo los 18 proyectos bajo un esquema de APP.

Sin embargo, en la metodología de cálculo del CPP que se presenta en los “Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada” no se precisan las especificaciones y supuestos para el cálculo del VPD para los proyectos autofinanciables, lo que permitiría estimar el ahorro real generado por un esquema de APP comparado con el PPR. Lo anterior se debe a que en el VPD del proyecto de la Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo y en

^{72/} La SHCP informó que ha incentivado a las entidades y dependencias que realizan proyectos de APP autofinanciables a obtener la opinión favorable, por lo que ha propuesto cambios a la normativa que regulan las concesiones de los sectores de carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles, a fin de evaluar la rentabilidad económica de una concesión que el Estado Mexicano otorga a un particular.

Por lo anterior, se modificaron los artículos relativos al otorgamiento de los títulos de concesión: i) Ley de Caminos, Puentes y Autotransporte Federal (art. 6 Bis); ii) Ley de Aeropuertos (art. 10 Bis); iii) Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (art. 8 Bis) y iv) Ley de Puertos (art. 23 Bis), para que la SCT requiera a la SHCP, la opinión favorable sobre la rentabilidad económica de los proyectos. SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018.

^{73/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018.

^{74/} SHCP, Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

la Red Compartida se estimaron ahorros de 76.3% y 37.9%, en ese orden, respecto del PPR, porque en la metodología establecida se subestima el costo del APP al no considerar el pago al desarrollador (costos del riesgo transferible, de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del proyecto).

En la revisión de los 16 proyectos de APP puros, se detectó que, en conjunto, el sector público asume riesgos por 8,014.5 millones de pesos (42.7%) y el sector privado por 10,757.5 millones de pesos (57.3%).

Respecto de los 2 proyectos autofinanciables, se observó que el sector público retuvo riesgos por 30,280.8 millones de pesos, aunque la SHCP señala que este tipo de proyectos no representan ningún tipo de riesgos para el sector público porque no requieren recursos presupuestarios. Adicionalmente, debido a que no en todos los proyectos autofinanciables se solicita la opinión vinculante de la SHCP, la dependencia desconoce el total de proyectos de esta naturaleza y los riesgos para el sector público.

En este sentido, la SHCP estima que la opinión vinculante a que se refiere el artículo 31 del Reglamento de la LAPP no puede mantener un carácter obligatorio para aquellos proyectos APP que no consideren dentro de su estructura financiera recursos públicos presupuestarios.^{75/}

En opinión de la ASF, debido a la complejidad y naturaleza a largo plazo de los proyectos de APP, es difícil identificar todos los riesgos para el desarrollo del proyecto. Las APP generan obligaciones directas y contingentes para el sector público que pueden representar una carga adicional para las finanzas públicas y comprometer su sostenibilidad.

2017-0-06100-15-0035-01-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público modifique el artículo 31, último párrafo, del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para que todos los proyectos de Asociación Público Privada autofinanciables federales, se le presenten para una opinión vinculante sobre el análisis de conveniencia a que se refiere el artículo 14, fracción IX, de la Ley de Asociaciones Público Privadas, con la finalidad de que sean revisados y evaluados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para dar certeza a la determinación de la viabilidad de estos proyectos dictaminada por la dependencia o entidad responsable de los mismos y reducir los riesgos para su implementación, en términos del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2017-0-06100-15-0035-01-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público precise la metodología de evaluación para comparar el costo de desarrollar un proyecto a través de un esquema de Asociación

^{75/} SHCP, Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

Público Privada en la modalidad autofinanciable, respecto del costo de realizarlo mediante un proyecto público de referencia, en términos ajustados por riesgo y cuyo resultado es el valor por el dinero, debido a que la metodología presentada en los "Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada", Sección VII, y en el "Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada", refiere sólo a los proyectos puros y combinados. Lo anterior, se recomienda con la finalidad de que en el Valor por Dinero de los proyectos de autofinanciables no se subestime el costo del proyecto de Asociación Público Privada, en los términos de los artículos 14, fracción IX, de la Ley de Asociaciones Público Privadas y 29 de su Reglamento.

2017-0-06100-15-0035-01-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público realice y documente de manera sistemática las revisiones electrónicas de los análisis de conveniencia que efectúa a los proyectos de Asociación Público Privada en el Sistema que integra la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, a fin de acreditar que verificó que cada uno de los proyectos de Asociación Público Privada propuesto es conveniente en relación con otras opciones, en términos del artículo 34, fracción III, del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas.

4. Contratos de los Proyectos de Asociación Público Privada

A 2017, se licitaron 18 proyectos de APP, 16 puros y 2 autofinanciables. El monto adjudicado de los 16 proyectos puros fue de 127,836.1 millones de pesos, sin incluir el IVA, y de 148,289.5 millones de pesos al considerarlo.

El Monto Máximo por Servicios Ofertados representa el valor total del contrato. En los proyectos de APP puros, dicho monto constituye la contraprestación que pagará el sector público al privado durante el proyecto, el cual se muestra en el cuadro siguiente:

MONTO MÁXIMO POR SERVICIOS OFERTADOS EN LOS PROYECTOS DE APP PUROS, A 2017
(Millones de pesos)

Institución Responsable	Proyecto	Fecha Fallo de Licitación	Monto Máximo por Servicios Ofertados	
			Sin IVA	Con IVA
Total			127,836.1	148,289.5
Aprobados en el PEF 2017				
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	18/08/2017	4,394.9	5,098.0
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	05/07/2017	3,930.0	4,558.6
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	18/08/2017	5,214.8	6,049.1
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	05/07/2017	4,385.9	5,087.6
ISSSTE	Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	27/07/2017	10,796.9	12,524.4
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	18/09/2017	18,512.7	21,474.7
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores				
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	01/07/2016	2,387.0 ^{1/}	2,768.9
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	07/10/2016	4,963.9	5,758.2
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	06/10/2016	4,574.7	5,306.6
IMSS	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	29/09/2017	13,905.1	16,129.9
	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	16/06/2017	11,143.4	12,926.4
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	28/07/2017	9,876.9	11,457.2
	Hospital General Regional en Tepotzotlán, Estado de México.	29/12/2017	14,103.4	16,360.0
ISSSTE	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	05/09/2014	8,068.7	9,359.7
	Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	22/08/2016	4,383.9	5,085.3
	Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	16/11/2017	7,193.9	8,344.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de los Fallos de la Licitación de los Proyectos de APP y del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, Auditoría núm. 160, Proyecto de Prestación de Servicios (PPS), Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar".

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Pago por disponibilidad que se reporta en el fallo de licitación por 85,250,000.0 pesos, multiplicado por los 28 años de operación del proyecto.

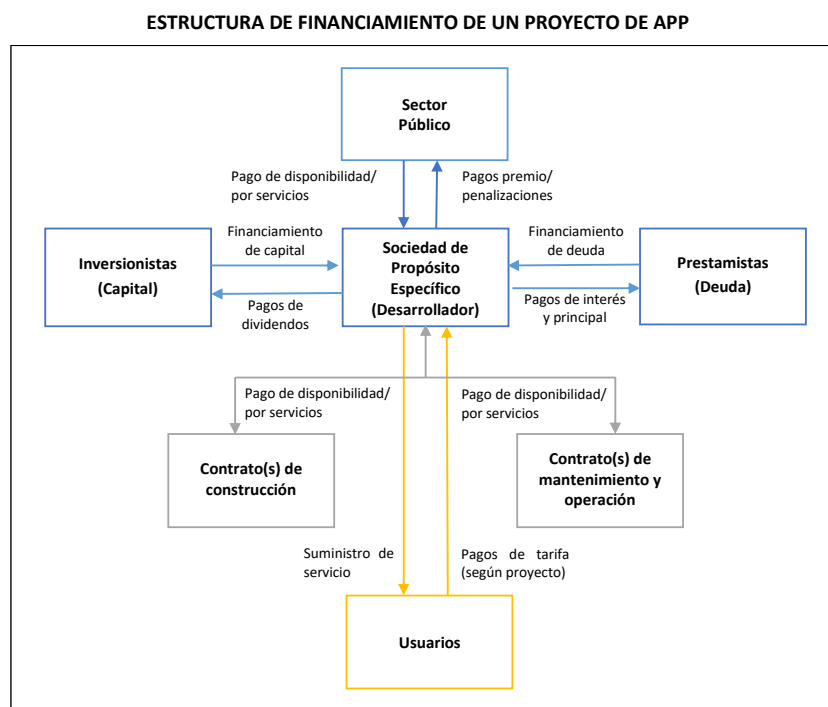
En tres proyectos se declaró desierto el primer proceso de licitación:

- Construcción de una nueva Clínica Hospital en Mérida, Yucatán, debido a que las propuestas económicas rebasaron el Monto Máximo de Pagos por Servicios del ISSSTE.
- Sustitución del Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco, en dos ocasiones se declaró desierto porque los participantes ofertaron una propuesta económica superior al techo financiero del ISSSTE y por la actualización de los estudios señalados en el artículo 14 de la LAPP a causa de la volatilidad financiera, lo que incrementó la contraprestación.
- Construcción del Hospital General de Zona, en Bahía de Banderas, Nayarit, a cargo del IMSS, debido a que las propuestas presentadas no reunieron los requisitos solicitados para la ejecución del proyecto.

Por su parte, en los proyectos de Construcción del Hospital General Regional en Tepetzotlán, Estado de México, del IMSS, y el de la Red Compartida de la SCT, fueron impugnados los fallos por un participante del concurso. En el primero, se firmó el contrato y posteriormente se detuvieron los trámites debido a la interposición de una demanda de juicio de nulidad, por lo que el proyecto se suspendió 75 días naturales y continuó el 11 de junio de 2018; mientras que el segundo caso, aunque se encuentra impugnado, la empresa ganadora firmó el contrato e inició el desarrollo del proyecto.

Formalización del Contrato de Asociación Público Privada

Cuando una empresa o consorcio resulta ganador en la licitación de un proyecto, debe constituir una nueva persona jurídica denominada Sociedad con Propósito Específico (SPE),^{76/} la cual asume las responsabilidades del contrato y se encarga de obtener el financiamiento. En general, opera de la forma siguiente:



FUENTE: Banco Interamericano de Desarrollo, Asociaciones Público Privadas: Implementando soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Módulo I "Introducción a las Asociaciones Público Privadas", Unidad 3: Financiamiento de las APP, 2015, p. 7.

^{76/} Conforme a los artículos 91 de la LAPP y 104 a 106 de su Reglamento, el contrato de APP sólo puede celebrarse con particulares personas morales cuyo objeto social o fines sean, de manera exclusiva, realizar aquellas actividades necesarias para desarrollar el proyecto respectivo.

En el sector carretero, la SPE recibe el pago por disponibilidad para hacer frente al financiamiento de la deuda y del capital. Los servicios de disponibilidad son las actividades que el desarrollador debe implementar para mantener las carreteras sin obstrucciones, a fin de que el sector público pueda prestar el servicio a los usuarios.

Para el caso de la construcción del Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes, los pagos al desarrollador se realizan por disponibilidad,^{77/} y en los seis programas de Conservación de la Red Federal de Carreteras, por medio de pagos totales al contrato por las actividades del desarrollador en la rehabilitación inicial, conservación rutinaria y periódica, así como los servicios de vialidad, medidos en función de estándares de desempeño por segmentos carreteros.^{78/}

Para los proyectos de hospitales, en los contratos de APP se estableció un mecanismo de Pago Anual por Servicios (PAS), que es el monto anual a pagar por el sector público al desarrollador como contraprestación a la fecha de inicio de los servicios y se compone por las tarifas independientes siguientes:

^{77/} El pago por disponibilidad se refiere el monto que el Gobierno Federal debe cubrir al desarrollador por la recuperación de los gastos para el diseño, construcción, conservación y mantenimiento del proyecto, una vez que se hayan deducido, en su caso, los costos por no disponibilidad.

Los criterios de disponibilidad son: 1) que no se presente un cierre, bloqueo o interferencia parcial o total en ninguno de los carriles o acotamientos de la sección del libramiento; y 2) en ningún momento durante el periodo de disponibilidad se presentan incumplimientos del estándar de desempeño. SCT, Proyecto APP, "Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes". Anexo 4, Mecanismo de Pago.

^{78/} El pago mensual de cada uno de los segmentos carreteros se determina con base en los 15 estándares de desempeño siguientes: 1. Deterioros superficiales, 2. Índice de Rugosidad Internacional, 3. Profundidad de Roderas, 4. Deflexiones, 5. Coeficiente de Fricción, 6. Macrotextura, 7. Limpieza de calzada y acotamientos, 8. Taludes, 9. Estructuras, 10. Obras de drenaje, 11. Señalamiento horizontal, 12. Señalamiento vertical, 13. Defensas y barreras centrales, 14. Funcionalidad del derecho de vía y 15. Servicios de vialidad.

ESTRUCTURA DE LAS TARIFAS ANUALES EN LOS PROYECTOS DE APP EN EL SECTOR SALUD

Categoría Tarifaria	Descripción
Tarifa 1	Corresponde al cumplimiento de obligaciones de pago y amortización del financiamiento del contrato, expresado en un importe fijo expresado en términos nominales.
Tarifa 2	Para la amortización de los recursos de capital del desarrollador invertidos para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales, administrativas, consorciales y demás responsabilidades no contempladas en otras categorías de tarifa.
Tarifa 3	Pago para el cumplimiento de las obligaciones del desarrollador en materia de operación y mantenimiento.
Tarifa 4	Pago por servicios para el cumplimiento de las obligaciones del desarrollador en materia de suministro de servicios unitarios.
Tarifa 5	Obligaciones del desarrollador en materia de reposición de activos, equipos, software o licencias.
FUENTE:	Elaborado por la ASF con información de la SHCP, Oficio No. 400.1.410.16.558, del 30 de noviembre de 2016 y de los contratos de los proyectos de APP.
NOTAS:	La fórmula del pago anual es la suma de las tarifas, las cuales se definen de manera mensual. El pago de la contraprestación mensual se realiza con base en la evaluación de desempeño al desarrollador y, en su caso, las deducciones por deficiencias en la calidad y disponibilidad de los servicios. La tarifa 1 se actualiza una vez que logra el cierre financiero y posteriormente no está sujeta a ninguna deducción, ni ajuste por inflación. La tarifa 2 tampoco se actualiza por inflación. En las tarifas 2, 3 y 4 se aplican las deducciones por incumplimiento en el pago de servicio de la deuda, por servicio deficiente, fallas en el servicio, penas convencionales, daños y perjuicios a usuarios, entre otras. La tarifa 5 la aplica sólo el ISSSTE.

El modelo de tarifas independientes facilita la identificación de los costos asociados con la contraprestación económica propuesta por cada licitante. De acuerdo con la SHCP, la segmentación de tarifas tiene por objetivo hacer más bancable el proyecto, reducir los costos de su financiamiento, así como lograr una mayor transparencia en la asignación y administración de los riesgos por las diferentes partes involucradas en el desarrollo de los proyectos de APP.^{79/}

A 2017, se firmaron 17 contratos de APP, de los cuales 15 se reportaron en la Cuenta Pública y que corresponden a proyectos puros,^{80/} mientras que los 2 autofinanciables se informaron en el Portal de Transparencia Presupuestaria de la SHCP. En ese año iniciaron operación sólo 2 proyectos, relacionados con la conservación plurianual de la Red Federal de Carreteras, debido a que la mayoría se encontró en la fase de ejecución.

^{79/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.16.558, del 30 de noviembre de 2016.

^{80/} Debido a que el contrato del proyecto de Construcción del Hospital en Tepotzotlán, Estado de México, del IMSS, se firmó en 2018, en la Cuenta Pública 2017 no se reporta información al respecto, aunque el fallo de licitación fue en 2017.

En el proyecto del Hospital General “Dr. Gonzalo Castañeda Escobar” en la Ciudad de México, del ISSSTE, se firmó el contrato en 2014, pero se rescindió en 2015.

CONTRATOS DE APP REPORTADOS EN LA CUENTA PÚBLICA 2017
(Millones de pesos)

Institución Responsable	Proyecto	Etapas/ Ejecución/ Operación	Firma del contrato ^{1/}	Valor del Contrato 3/ 4/	Etapas del Proyecto		Recursos Comprometidos 2017 ^{1/ 8/}	Recursos Erogados 2017
					Operación y Mantenimiento			
					Inicio	Término		
TOTAL				90,155.1			4,323.1	332.8
Aprobados en PEF 2017								
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Saltillo).	Ejecución/ Operación	10/10/2017	5,098.0	10/10/2017	29/02/2020	10/10/2017	0.0
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	Ejecución	11/08/2017	4,558.6	01/10/2017	31/12/2019	01/10/2017	0.0
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	Ejecución/ Operación	12/10/2017	6,049.1	12/10/2017	29/02/2020	12/10/2017	0.0
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	Ejecución/ Operación	15/08/2017	5,087.6	01/10/2017	31/12/2019	01/10/2017	0.0
ISSSTE	Hospital General "Aguilón Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	Ejecución	30/08/2017	3,986.8	28/12/2017	29/04/2019	02/07/2019	561.4
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	Ejecución	06/11/2017	5,972.3	12/03/2018	11/09/2019	13/12/2019	957.8
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores								
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	Ejecución	26/08/2016	2,768.4 ^{1/}	09/08/2017	26/08/2018	n.a. ^{4/}	102.2 ^{3/}
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	Ejecución/ Operación	07/11/2016	5,949.0	01/12/2016	31/01/2019	01/12/2016	201.9
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	Ejecución/ Operación	07/11/2016	5,482.5	01/12/2016	31/01/2019	01/12/2016	138.0
	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	Ejecución	10/11/2017	16,129.9	09/02/2018	10/08/2019	09/11/2019	701.3
IMSS	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	Ejecución	28/07/2017	12,926.4	28/10/2017	28/04/2019	29/07/2019	562.0
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	Ejecución	08/09/2017	11,457.2	08/12/2017	08/06/2019	09/09/2019	498.1
	Hospital General Regional en Tepic, Estado de México.	Licitación	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	Rescisión	17/10/2014	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
ISSSTE	Clinica Hospital en Mérida, Yucatán.	Ejecución	23/09/2016	1,637.1	08/12/2016	02/02/2018	27/03/2018	235.4
	Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	Ejecución	12/12/2017	3,052.1	05/03/2018	06/05/2019	09/07/2019	365.0
FUENTE: Elaborado por la ASE con información de la Cuenta Pública 2017. Tomo III "Poder Ejecutivo". v.Tomo VII "Sector Paraestatal".								

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta Pública 2017, Tomo III "Poder Ejecutivo" y Tomo VII "Sector Paraestatal".

NOTA: Las sumas pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Para los proyectos del IMSS (Chiapas, Nayarit y Nuevo León), por Ejecución se entiende a partir de la firma del Contrato APP.

2/ Para los proyectos del IMSS (Chiapas, Nayarit y Nuevo León), el Contrato tiene una vigencia de 25 años.

3/ Para los proyectos del ISSSTE (Yucatán, Tabasco, Nayarit y Estado de México), corresponde al VPN del Monto Máximo de Pago de Servicios Ofertado de acuerdo con el contrato firmado a 2017. Se considera la tasa social de descuento de 10.0% para traer a valor presente los flujos de pagos del proyecto.

4/ Para los proyectos del IMSS (Chiapas, Nayarit y Nuevo León), corresponde al Monto Máximo de Pago de Servicios Ofertado, de acuerdo con el modelo financiero de la oferta económica, se incluye IVA.

5/ Monto autorizado por la CIGPD publicado en el PEF 2016.

6/ La Operación inicia el mes siguiente después de concluido el periodo de ejecución del proyecto (Plazo de Ejecución 24 meses).

7/ Para los proyectos del ISSSTE (Yucatán, Tabasco, Nayarit y Estado de México), los "Pagos Anuales" corresponden a la Tarifa Anual Integral de Servicios pactada en el Contrato y que se actualiza considerando la inflación y la fecha base (fecha de recepción de propuestas de los proyectos).

8/ Para los proyectos del IMSS (Chiapas, Nayarit y Nuevo León), es el Pago de los Servicios Ofertado, de acuerdo con el modelo financiero de la oferta económica, se incluye IVA.

9/ El Contrato APP fue adjudicado el 1 de julio de 2016 con un Pago Anual por Disponibilidad de 85,250,000.0 pesos sin IVA (PPC de julio 2016); actualización a diciembre de 2017.

n.a. No aplica.

Al comparar los montos de los fallos de licitación con los reportados en la Cuenta Pública 2017, se encontraron variaciones en seis proyectos, como se muestra a continuación:

DIFERENCIAS ENTRE EL FALLO DE LA LICITACIÓN Y EL VALOR DE LOS CONTRATOS EN CUENTA PÚBLICA 2017 (Millones de pesos)				
Institución Responsable	Proyecto	Fallo de licitación	Cuenta Pública	Diferencia (CP-Fallo)
		Monto Máximo de Pagos por Servicios Ofertado (con IVA)	Valor de los Contratos (con IVA)	
		A	B	
PROYECTOS DE APP PUROS		148,289.5	90,155.1	(32,414.8) ^{1/}
Aprobados en el PEF 2017				
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	5,098.0	5,098.0	0.0
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	4,558.6	4,558.6	0.0
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	6,049.1	6,049.1	0.0
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	5,087.6	5,087.6	0.0
ISSSTE	Hospital General “Aguiles Calles Ramírez” en Tepic, Nayarit.	12,524.4	3,986.8 ^{2/}	(8,537.6)
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	21,474.7	5,972.3 ^{2/}	(15,502.4)
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores				
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	2,768.9	2,768.4	n.s.
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	5,758.2	5,949.0	190.8
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	5,306.6	5,482.5	175.9
IMSS	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	16,129.9	16,129.9	0.0
	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	12,926.4	12,926.4	0.0
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	11,457.2	11,457.2	0.0
	Hospital General Regional en Tepotzotlán, Estado de México.	16,360.0	n.a. ^{3/}	n.a.
ISSSTE	Hospital General “Dr. Gonzalo Castañeda Escobar”, D.F.	9,359.7	n.d.	n.d.
	Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	5,085.3	1,637.1 ^{2/}	(3,448.2)
	Hospital General “Dr. Daniel Gurriá Urgell” en Villahermosa, Tabasco.	8,344.9	3,052.1 ^{2/}	(5,292.8)

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la Cuenta Pública 2017, Tomo III "Poder Ejecutivo" y Tomo VII "Sector Paraestatal"; y de los Fallos de la Licitación de los Proyectos de APP.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ Para el monto total de las diferencias no se consideraron 16,360.0 millones de pesos del proyecto del Hospital en Tepotzotlán, debido a que el contrato se firmó hasta 2018, y 9,359.7 millones de pesos del proyecto del Hospital General Dr. Gonzalo Castañeda Escobar.

2/ Corresponde al VPN del monto máximo de pago por los servicios ofertados de acuerdo con el contrato firmado a 2017. Se considera la tasa social de descuento de 10.0% para traer a valor presente los flujos de pagos del proyecto.

3/ El contrato se firmó el 13 de febrero 2018.

n.a. No aplica.

n.d. No disponible.

n.s. No significativo.

La diferencia en 6 de los 16 proyectos puros, se debe a que, en 2 proyectos de 2016, la SCT actualizó por inflación entre la fecha de licitación y el 31 de diciembre de 2017 y, en 4 proyectos, el ISSSTE reportó a valor presente los flujos de pagos con una tasa social de descuento de 10.0%. En los proyectos del IMSS no existieron diferencias en los montos reportados debido a que no se actualizaron.

Los Lineamientos para la Integración de la Cuenta Pública 2017 establecen que, en la información de los proyectos de APP, se debe incluir el valor total del contrato; sin embargo, no se especifica que se reporte a valor presente.^{81/}

Al respecto, la SHCP indicó que, de acuerdo con el numeral 4.2, fracción IV, de los Lineamientos para la Integración de la Cuenta Pública 2017, la información sobre los proyectos de APP debe ser entregada por los entes públicos obligados en los términos señalados en los “Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas, de la Administración Pública Federal”, en los cuales se establece que para el seguimiento del ejercicio de inversión de los proyectos de APP, y una vez que los contratos correspondientes inicien su vigencia, las dependencias y entidades deben reportar el importe del valor total del contrato de APP a valor presente, en términos reales del año en curso. En este sentido, la SHCP solicita a los entes públicos obligados información homogénea sobre los proyectos APP para reportar en la Cuenta Pública. Sin embargo, la información que se genere es de la exclusiva responsabilidad del ente público, lo cual está en concordancia con el artículo 17 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.^{82/}

No obstante lo anterior, la ASF advierte que cada dependencia o entidad presenta a la SHCP el valor de los contratos de APP conforme a los criterios que estima pertinentes, los cuales se indican mediante notas en la Cuenta Pública, lo que no permitió cuantificar el valor total de los 16 contratos (saldo) a precios de 2017.

Modificaciones en alcances y actualizaciones

De acuerdo con los artículos 24, párrafo quinto, de la LAPP y 36 de su Reglamento, cuando se necesite realizar cambios sobre el alcance de los proyectos previamente autorizados que involucren recursos del PEF, serán analizados y, en su caso, autorizados por la CIGFD durante el ejercicio fiscal de que se trate. Se entiende que existe un cambio de alcance, cuando el proyecto presenta modificaciones en sus objetivos físicos o financieros, o en caso de actualizaciones por inflación, tipo de cambio o tasa de interés, siempre que exceda en 10.0% real el valor del proyecto.

En agosto de 2017, el ISSSTE solicitó un cambio de alcance para el Proyecto de Sustitución del Hospital General “Dr. Daniel Gurría Urgell”, en Villahermosa, Tabasco, debido a las variaciones en las principales variables macroeconómicas (tasa de inflación, tasa de interés, tipo de cambio, crecimiento económico y riesgo país), como consecuencia de factores exógenos, como la caída de los precios internacionales del petróleo y las elecciones en Estados Unidos

^{81/} A diferencia de los APP, en los Proyectos para Prestación de Servicios se establece que se reporte el valor presente neto total del contrato.

^{82/} SHCP, Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

de América en 2016, que originaron un incremento del pago al desarrollador superior a 10.0% real respecto de lo previsto originalmente.^{83/}

También se modificó el alcance en el proyecto de la Clínica de Mérida, Yucatán, del ISSSTE, resultado del cambio en los términos y condiciones en el crédito en firme otorgado por BANOBRAS (incremento en la Tarifa 1 debido a una mayor tasa de interés contratada respecto de la estimada) y porque se incluyó el servicio de anestesia como parte de las obligaciones del desarrollador.^{84/}

VARIACIÓN EN EL PAGO ANUAL AL DESARROLLADOR POR LOS CAMBIOS DE ALCANCE EN LOS PROYECTOS DEL ISSSTE
(Millones de pesos y porcentajes)

Proyecto	Contraprestación máxima anual		Variación (%)	
	2015	2017	Nominal	Real ^{1/}
	A	B	C = B / A	D
Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	234.0	312.9	33.7	22.1
Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	137.4	199.7	45.3	32.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018, de los expedientes de los proyectos APP y del ISSSTE, Oficio No. DG/UDI/01105/2018, del 17 de octubre de 2018.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ La variación real se calculó mediante la fórmula: $((B/A)/\text{Deflactor}) - 1) * 100$.

El deflactor del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) utilizado para determinar las variaciones reales fue 1.0948 (julio 2015/julio 2017).

En las actualizaciones menores que 10.0% real sobre el valor del proyecto, las dependencias y entidades únicamente deben informar a la CIGFD, en un plazo no mayor de 20 días hábiles contados a partir de la fecha en que se lleva a cabo la actualización, como fue el caso de los cuatro proyectos del IMSS que se muestran a continuación:

^{83/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

^{84/} SHCP, Oficio No. 410.1.410.17.449, del 10 de agosto de 2017.

ACTUALIZACIONES DE LOS PROYECTOS DE APP A CARGO DEL IMSS
(Millones de pesos y porcentajes)

Proyecto	Contraprestación máxima anual		Variación nominal	Variación real ^{1/}
	2015	2017	%	%
	A	B	C=B/A	D
Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	601.7	697.4	15.9	4.1
Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	468.2	540.6	15.5	7.0
Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	384.7	445.3	15.7	6.6
Hospital General Regional en Tepetzotlán, Estado de México.	610.6	702.2	15.0	2.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018 y expedientes de los proyectos de APP.

NOTA: Las operaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

1/ La variación real se calculó mediante la fórmula: $((B/A)/\text{Deflactor})-1$ * 100.

Los deflatores del INPC que se utilizaron para determinar las variaciones reales son: 1.1130 (García, Nuevo León); 1.0795 (Tapachula, Chiapas); 1.0858 (Bahía de Banderas, Nayarit) y 1.1279 (Tepetzotlán, Edo. de México).

Al cierre de 2017, el resto de los proyectos de APP no presentaron información a la CIGFD relativa a la actualización de los montos de contraprestación anuales autorizados.^{85/}

Los cambios de alcance, ya sea por la actualización de las variables macroeconómicas o por la solicitud de nuevos requerimientos en el proyecto, significaron la materialización de riesgos para el sector público, debido a que se incrementó en términos reales la contraprestación que pagará durante el ciclo de vida del proyecto, que por lo general supera 20 años.

La LAPP sólo establece la obligación de comunicar o requerir la autorización en el cambio de alcance de los proyectos que involucren recursos del PEF, por lo que las modificaciones en los proyectos autofinanciables no están reguladas, como en el caso del proyecto BIRMEX, a cargo de la Secretaría de Salud, que a diciembre de 2017 se le han realizado nueve convenios modificatorios sin que se informe a la SHCP.^{86/}

La SHCP señala que cualquier cambio de alcance del proyecto se traduce como un riesgo transferible totalmente al desarrollador.^{87/} Sin embargo, en el ámbito internacional, existe un alto nivel de renegociación de los contratos de APP durante su ciclo de vida, por lo menos dos veces por proyecto.^{88/} La renegociación puede retransferir riesgos al gobierno de manera

^{85/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

^{86/} En la XXVIII Asamblea General Ordinaria de la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS), Tema Técnico 2 “Asociaciones Público-Privadas”, se destacó como aspecto relevante que, en el diseño de los contratos de APP, se deben acotar los cambios contractuales luego de adjudicado el proyecto. OLACEFS, Argentina, octubre de 2018, <http://www.olacefs.com/>.

^{87/} SHCP, Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

^{88/} Al respecto, consultar: Banco Central de Reserva del Perú, “Value for Money” y la promoción de proyectos de inversión en infraestructura mediante APP: mejores prácticas internacionales, 2013, p. 4, <http://www.bcrp.gob.pe/>.

significativa, poco transparente y extender la concesión, como resultado de una inconsistencia temporal que surge desde el proceso de licitación, en la que se ofreció la mejor propuesta económica para ganar el contrato de concesión y posteriormente se obtienen beneficios adicionales mediante recurrentes negociaciones.^{89/}

Conclusiones

No fue posible cuantificar el valor total de los 16 contratos de APP puros a precios de 2017 y conocer a cuánto ascendieron los compromisos por dichos proyectos en ese ejercicio fiscal, debido a que las dependencias y entidades utilizaron criterios distintos para su presentación en la Cuenta Pública. La SCT actualizó por inflación, el ISSSTE reportó las cifras a valor presente, mientras que el IMSS no actualizó, por lo que se obtiene una diferencia de 32,414.8 millones de pesos entre lo establecido en los contratos y la información reportada en la Cuenta Pública.

A 2017, se materializaron riesgos de cambios a las especificaciones del proyecto, macroeconómicos y financieros que incrementaron las obligaciones del sector público en las APP: en dos proyectos a cargo del ISSSTE se modificó el alcance por variaciones que superaron 10.0% el valor real del proyecto, debido a actualizaciones en las variables macroeconómicas, ampliación del servicio, así como a cambios en los términos y condiciones en el crédito en firme otorgado por BANOBRAS; y en los cuatro proyectos del IMSS, se comunicaron actualizaciones por variaciones en la inflación, en el tipo de cambio y en la tasa de interés, que no excedieron en 10.0% real el valor del proyecto, por lo que no implicaron cambios de alcance; no obstante, aumentaron la contraprestación que el sector público pagará al desarrollador por los servicios y bienes suministrados durante el plazo del contrato.

Los artículos 24, párrafo quinto, de la LAPP y 36 de su Reglamento sólo establecen la obligación de comunicar o requerir la autorización en el cambio de alcance de los proyectos que involucran recursos presupuestarios, por lo que las modificaciones en los autofinanciables no están reguladas y se pueden llevar a cabo sin que lo informen a la SHCP, ni soliciten su opinión, lo que podría limitar el diseño adecuado y la viabilidad social, económica y financiera del proyecto e implicar riesgos adicionales para las dependencias y entidades responsables, con una mayor demanda de recursos públicos.

^{89/} De la Torre, Augusto y Heinz Rudolph, Banco Mundial, Los Siete Pecados de Alianzas Público-Privadas Deficientes, 2015, p. 4, <http://documentos.bancomundial.org/>.

En octubre de 2018, la Red Europea sobre Deuda y Desarrollo (Eurodad, por sus siglas en inglés) presentó el informe “Historia Repetida. Cómo fracasan las Asociaciones Público-Privadas”, que expone con 10 estudios de caso, tanto en países desarrollados como en desarrollo, que cada una de las APP analizadas resultaron ser más riesgosas para el Estado que para las empresas privadas involucradas, ya que se exige que el sector público intervenga y asuma los costos cuando se materializan los riesgos. <https://eurodad.org/HistoryRePPeated/>.

2017-0-06100-15-0035-01-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público incluya en los Lineamientos para la Integración de la Cuenta Pública, en los que se establecen las características de presentación de la información que le deben proporcionar los entes públicos federales obligados a rendir cuentas sobre la gestión financiera de los recursos especificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación, los criterios para que las dependencias y entidades responsables de los proyectos de Asociación Público Privada entreguen la información sobre el valor total de los contratos, con la finalidad de conocer el monto de la posición financiera del Gobierno Federal y las entidades respecto de dichos proyectos, en los términos de los artículos 1, segundo párrafo, 4, segundo párrafo, y 6, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2017-0-06100-15-0035-01-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca en el artículo 36 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, que cualquier modificación del alcance del proyecto, independientemente de la fuente de financiamiento, se le deberá presentar para su análisis y opinión favorable, con la finalidad dar certeza a la determinación de la viabilidad de los proyectos dictaminada por la dependencia o entidad responsable de los mismos y reducir los riesgos para su implementación, en los términos de los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, segundo párrafo, y 4, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

5. Bancabilidad de los Contratos y Estructura Financiera de los Proyectos de Asociación Público Privada

Un contrato de APP se considera bancable si los prestamistas están dispuestos a financiarlo,^{90/} debido a que los flujos de caja operativos son suficientes para cubrir el pago de la deuda a la tasa de interés requerida, más un margen aceptable.

Cuando se le asigna demasiado riesgo al desarrollador, los prestamistas disminuyen el monto de financiamiento y/o el periodo del préstamo e imponen restricciones hasta que el margen del flujo de caja sobre el pago de la deuda sea aceptable. Si esto sucede, se necesitará más capital y mayor complejidad en la estructura financiera del proyecto, lo que podría aumentar el nivel de riesgo y, por lo tanto, el costo de capital.^{91/}

^{90/} La bancabilidad se define como el conjunto de condiciones jurídicas y económicas-financieras endógenas y exógenas que permiten que más de un agente del mercado bancario y/o del mercado de capitales, estén dispuestos a otorgar financiamiento a un contrato a un costo y garantía razonables dadas las condiciones de mercado. SHCP, Manual APP, p. 214.

^{91/} Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asociaciones Público Privadas: Implementando Soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Módulo I. Introducción a las Asociaciones Público Privadas, Unidad 3: Financiamiento de las APP, 2015, pp. 10-11.

Para la SHCP, la bancabilidad de un proyecto de inversión está relacionada con los aspectos siguientes:^{92/}

1. La certidumbre y estabilidad de las fuentes de pago que se tengan previstas con el proyecto, lo que incluye las garantías disponibles. En ese sentido, en la modalidad de los proyectos APP puros, la fuente de pago son los recursos federales que provienen del PEF, la fuente más segura que tiene un país. Para la autorización de dichos proyectos se requiere un análisis de la capacidad de la entidad o dependencia, de asumir las obligaciones derivadas de los proyectos.

Para los autofinanciables, la fuente de pago proviene de los pagos que realizan los usuarios por los bienes o servicios provistos por el desarrollador. Para tener certeza de dichos pagos, se deben realizar estudios que permitan conocer su factibilidad.

2. La capacidad de cumplir con las obligaciones financieras en tiempo y forma derivados de los empréstitos. Al respecto, se requiere de análisis financieros para conocer si el flujo de recursos generado por el proyecto es suficiente para cumplir con dichas obligaciones.
3. La distribución de riesgos entre el sector público y el privado. Cuando haya una distribución adecuada de riesgos, conforme a la capacidad que tiene cada uno de dichos agentes para administrarlo, el proyecto tendrá una mayor bancabilidad.
4. La fortaleza del marco legal y regulatorio para resolver las diferentes situaciones que se presenten durante el desarrollo del contrato.

En el Programa Institucional 2014-2018 de BANOBRAS se estableció, como uno de los objetivos, promover una mayor participación de la banca comercial en el financiamiento de infraestructura, para lo cual, en algunas licitaciones BANOBRAS ofrecería, individualmente o con la banca comercial, créditos preautorizados a todos los participantes para generar certidumbre de que el ganador tendrá el financiamiento disponible.^{93/}

BANOBRAS, en conjunto con la SHCP, ha desarrollado esquemas de financiamiento conocidos como "Créditos Engrapados", mediante los cuales se acompañan los procesos de licitación con ofertas de financiamiento en firme para los proyectos de APP, con el objetivo de: i) aumentar la competencia en los procesos de licitación; ii) disminuir los costos financieros asociados con los proyectos; iii) aprovechar la capacidad del Gobierno Federal para obtener mejores condiciones de financiamiento para los proyectos de APP, y iv) beneficiar al Gobierno

^{92/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

^{93/} Programa Institucional del BANOBRAS 2014-2018, p. 14, <https://www.gob.mx/>.

Federal de las mejores condiciones financieras derivadas de los posibles refinanciamientos durante la vigencia de los contratos.^{94/}

Para BANOBRAS, el mecanismo para medir el grado de bancabilidad de un proyecto de APP se define en el Manual de Crédito, en específico, en la Sección VI.2 “Lineamientos para evaluar el grado de riesgo de créditos a proyectos con fuente de pago propia”.^{95/} Dicho mecanismo consiste en la ponderación de cuatro riesgos asociados con el proyecto (promotor, construcción, operación e ingreso), los cuales se analizan a través de diferentes factores para determinar si han sido suficientemente mitigados.

En 2017, de los dos proyectos que obtuvieron financiamiento con BANOBRAS, a la Clínica Hospital de Mérida, Yucatán, del ISSSTE, se le otorgó una calificación final de A, el grado crediticio más alto, el cual implica el menor nivel de riesgo y una mejor tasa de interés, y la Red Compartida de la SCT obtuvo una calificación final de C, lo que constituye un riesgo crediticio medio.

Una mayor bancabilidad significa acceso a más fondos, y mejores condiciones en términos de apalancamiento^{96/} y plazo y costo de la deuda, que dependerá del flujo de caja disponible del proyecto de cada año para hacer frente el servicio de la deuda.

La estimación de los requerimientos de financiamiento de los 18 proyectos consideró un elevado nivel de apalancamiento. El Manual APP, p. 206, señala que entre 70.0% y 90.0% de los fondos requeridos será cubierto con deuda y el resto con capital en riesgo. Si el APP es puro (los ingresos del proyecto provienen del PEF), la deuda tiende a una participación del 90.0% de los fondos totales requeridos; en cambio, si el APP es combinado, dicha participación se aproxima a 70.0%. En el caso de los proyectos de APP autofinanciables, en los que el fondeo proviene de los cargos al usuario, el Manual APP no sugiere una estructura financiera.

En ninguno de los 16 proyectos puros vigentes a 2017, se estimó un apalancamiento de 90.0%, el más elevado fue de 85.0% en el caso de la Construcción del Hospital General de Zona en Tapachula, Chiapas, del IMSS, como se muestra en el cuadro siguiente:

^{94/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

^{95/} BANOBRAS, Anexo del Oficio DCI/173000/174/2018, del 14 de junio de 2018.

^{96/} El apalancamiento es la relación entre deuda y capital propio invertido en una operación financiera. Al reducir el capital inicial que es necesario aportar, aumenta la rentabilidad. El incremento del apalancamiento aumenta los riesgos de la operación, debido a que provoca menor flexibilidad, mayor exposición a la insolvencia o incapacidad de atender los pagos. BID, Asociaciones Público Privadas: Implementando Soluciones en Latinoamérica y el Caribe, Módulo I. Introducción a las Asociaciones Público Privadas, Unidad 3: Financiamiento de las APP, 2015, p. 11.

ESTRUCTURA FINANCIERA DE LOS PROYECTOS DE APP
(Porcentajes)

Institución Responsable	Proyecto	Deuda	Capital
PROYECTOS DE APP PUROS			
Aprobados en el PEF 2017			
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	70.0	30.0
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	70.0	30.0
	Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	70.0	30.0
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	70.0	30.0
ISSSTE	Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	75.0	25.0
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	75.0	25.0
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores			
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	67.0	33.0
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	80.0	20.0
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	80.0	20.0
IMSS	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	82.0	18.0
	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	85.0	15.0
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	83.0	17.0
	Hospital General Regional en Tepotzotlán, Estado de México.	82.0	18.0
ISSSTE	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	75.0	25.0
	Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	70.0	30.0
	Hospital General "Dr. Daniel Gurriá Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	70.0	30.0
PROYECTOS DE APP AUTOFINANCIABLES			
SCT	Red Compartida	80.0	20.0
	Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo	0.0	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SHCP mediante el Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018, y del Contrato de APP del proyecto A4 Monterrey-Nuevo Laredo.

NOTA: Con excepción del proyecto de APP autofinanciable de A4 Monterrey-Nuevo Laredo, la estructura financiera corresponde a los estudios referidos en el artículo 14, fracción VIII, de la LAPP.

Por otra parte, en el proyecto de APP autofinanciable de la Carretera Monterrey-Nuevo Laredo, de la SCT, se propuso financiar la totalidad con capital en riesgo, lo que podría repercutir en un mayor costo al usuario por peaje.

A 2017, la banca comercial ha financiado los proyectos de APP del sector de comunicaciones y transportes; sin embargo, los proyectos de infraestructura social del sector salud no le han resultado atractivos. De acuerdo con la SHCP, lo anterior se debe a que este esquema de contratación aún no es muy conocido en el mercado financiero, por lo que los prestamistas comerciales no están dispuestos a otorgar a un costo y garantías razonables, los recursos requeridos para el desarrollo de dichos proyectos.

La falta de bancabilidad puede derivar en que los proyectos se tengan que financiar en términos menos favorables en comparación con otros proyectos, respecto de las tasas de

interés, plazos de amortización, coberturas y requerimientos de garantías, factores que pueden hacer que el proyecto resulte más costoso para el sector público al incrementarse los gastos financieros, o por tener que otorgar mayores garantías sobre los pagos al desarrollador con el fin de mejorar el perfil de riesgo del proyecto.^{97/}

Cierre Financiero de los Proyectos de Asociación Público Privada

De acuerdo con el Banco Mundial, desde el punto de vista del sector público, la disponibilidad de financiamiento es un elemento clave para el éxito de una APP y es una condición previa si el gobierno quiere proceder con un esquema de APP.^{98/}

Con el propósito de iniciar el proyecto de APP, la SPE se encarga de conseguir el financiamiento con la banca comercial o de desarrollo, a fin de obtener las condiciones más favorables en términos de plazo y costo, así como de recibir del desarrollador una aportación de capital, en forma de deuda subordinada (senior).

La LAPP y su Reglamento no establecen plazo para que el desarrollador concrete el cierre financiero. La ASF identificó que en los distintos contratos de APP se definen plazos diferentes (incluidas las prórrogas) para dicho cierre:

- En los cuatro proyectos del IMSS se consideraron 180 días, más 60 días de prórroga.
- De los cinco proyectos del ISSSTE, en tres se establecieron 90 días, con el mismo número de días para la prórroga; en uno se fijaron 180 días sin prórroga y en otro de 60 días con 30 de prórroga.
- En los proyectos a cargo de la SCT, en cuatro, el plazo fue de 180 días con el mismo número de prórroga, mientras que en tres no se estableció un límite.

^{97/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.345, del 19 de junio de 2018.

^{98/} Banco Mundial y otros, La Guía de la Certificación en Asociaciones Público-Privadas de APMG, 2016, p. 114.

CIERRE FINANCIERO DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA

Institución Responsable	Proyecto	Firma del Contrato APP	Plazo para lograr el Cierre Financiero (días naturales)				Cierre Financiero		Institución crediticia	Hechos relevantes
			Ordinario		Prórroga		Estimado	Concretado		
			A	B	C	D=A+B				
PROYECTOS DE APP PUROS										
Aprobados en el PEF 2017										
SCT	Conservación de Carreteras (Matehuala-Saltillo).	10/10/2017	180	180	08/04/2018	n.d.	n.d.	n.d.	No se cuenta con contrato de financiamiento debido a que el desarrollador solicitó prórroga, con fecha límite el 5 de noviembre de 2018.	
	Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	11/08/2017	180	180	07/02/2018	29/11/2017	2017	Banca Comercial	Logró el cierre financiero durante el plazo estimado.	
	Conservación de Carreteras (Saltito-Monterrey-Nuevo Laredo).	12/10/2017	180	180	10/04/2018	n.d.	n.d.	n.d.	No se cuenta con contrato de financiamiento debido a que el desarrollador solicitó prórroga, con fecha límite el 3 de octubre de 2018.	
	Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	15/08/2017	180	180	11/02/2018	08/03/2018	2018	Banca Comercial	El desarrollador solicitó prórroga por el plazo máximo para alcanzar el cierre financiero. Hubo un convenio modificatorio al contrato de apertura de crédito simple de fecha 20 de marzo de 2018.	
ISSSTE	Hospital General " Aquiles Calles Ramirez" en Tepic, Nayarit.	30/08/2017	90	90	28/11/2017	20/03/2018	2018	BANOBRAS	El desarrollador solicitó prórroga por el plazo máximo para alcanzar el cierre simple de fecha 20 de marzo de 2018.	
	Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	06/11/2017	90	90	04/02/2108	08/05/2018	2018	BANOBRAS	El desarrollador solicitó prórroga por el plazo máximo para alcanzar el cierre financiero.	
Aprobados en ejercicios fiscales anteriores										
SCT	Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	26/08/2016	n.e.	n.a.	n.a.	n.d.	n.d.	n.d.	En proceso de cierre. Sin embargo, actualmente está en construcción.	
	Conservación de Carreteras (Querétaro-San Luis Potosí).	07/11/2016	n.e.	n.a.	n.a.	29/06/2017	2017	Banca Comercial	No se establece plazo en el Contrato de APP para que el desarrollador logre el cierre financiero.	
	Conservación de Carreteras (Coatzacoalcos-Villahermosa).	07/11/2016	n.e.	n.a.	n.a.	06/10/2017	2017	Emisión de Bonos	El 10 de octubre de 2017 se emitieron certificados bursátiles por un monto total de hasta 1,950.0 millones de pesos.	
	Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	10/11/2017	180	60	09/05/2018	n.d.	n.d.	n.d.	El 17 de junio de 2018 el IMSS autorizó una prórroga por 141 días naturales. El cierre financiero se programó para el 2 de diciembre de 2018.	
IMSS	Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	28/07/2017	180	60	24/01/2018	22/01/2018	2018	BANOBRAS	El desarrollador logró el cierre financiero en los 180 días naturales conforme al Contrato de APP.	
	Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	08/09/2017	180	60	07/03/2018	10/08/2018	2018	BANOBRAS	El IMSS otorgó dos prórrogas al desarrollador, la primera por 3 meses y la segunda por 60 días naturales.	
	Hospital General Regional en Tepetzotlán, Estado de México.	13/02/2018	180	60	12/08/2018	n.d.	n.d.	n.d.	El IMSS otorgó 81 días naturales, pero debido a conflictos en el concurso el proyecto fue suspendido 75 días naturales y se extendió el plazo para lograr el cierre financiero al 15 de enero de 2019.	
	Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	17/10/2014	180	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	El contrato de APP se rescindió por no lograr el cierre financiero.	
ISSSTE	Clinica Hospital en Mérida, Yucatán.	23/09/2016	60	30	22/11/2016	28/12/2016	2016	BANOBRAS	La tasa de interés obtenida en el cierre financiero superó la estimada, lo que incrementó la Tarifa 1 en 33.0% nominal y el pago total en 23.3% real.	
	Hospital General "Dr. Daniel Gurriá Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	12/12/2017	90	90	12/03/2018	08/06/2018	2018	BANOBRAS	El desarrollador solicitó prórroga por el plazo máximo para alcanzar el cierre financiero.	

PROYECTOS DE APP AUTOFINANCIABLES

SCT	Red Compartida.	24/01/2017	n.e.	n.a.	n.a.	29/03/2017	Banca de Desarrollo	No se establece plazo en el Contrato de APP para que el desarrollador logre el cierre financiero.
	Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo.	06/06/2017	90 ¹	n.d.	n.a.	n.a.	n.a.	Conforme a la propuesta ganadora, el financiamiento fue de 0.0 pesos.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información de la SCT; Oficio No. 5.1.-2438, del 16 de octubre de 2018; del IMSS, Oficio Núm. 09 53 84 61 C10/758, del 8 de octubre de 2018; y del ISSSTE, Oficio No. DG/UD/01105/2018, del 17 de octubre de 2018.

NOTA: La fecha que se consideró para los proyectos hospitalarios que concretaron el Cierre Financiero fue la de la Ficha de Admisión y Compromiso al Contrato de Apertura de Crédito Simple.

1/ Los 90 días se cuentan a partir de la fecha de expedición por parte de la SCT del Certificado de Inicio de Construcción.

n.e. No establecido.

n.d. No disponible.

n.a. No aplica.

De los 18 proyectos de APP vigentes a 2017, sólo 5 alcanzaron el cierre financiero a ese año: 3 de los Programas de Conservación Plurianual de la Red Federal Carretera de la SCT (Pirámides-Tulancingo-Pachuca, Querétaro-San Luis Potosí y Coatzacoalcos-Villahermosa), los dos primeros con la banca comercial y el tercero mediante la emisión de bonos;^{99/} la Red Compartida concretó su cierre con la banca de desarrollo y con un banco privado; y la Clínica Hospital en Mérida, Yucatán, del ISSSTE, con BANOBRAS,^{100/} debido a que los proyectos hospitalarios cuentan con un crédito preautorizado por dicha institución.

Al cierre del ejercicio 2017, los proyectos de APP puros obtuvieron financiamiento por 6,128.3 millones de pesos, como se muestra a continuación:

^{99/} Las principales características de los certificados bursátiles son las siguientes: clave de pizarra APPCVCB 17; se emitieron el 10 de octubre de 2017 con vigencia hasta el 30 de octubre de 2026 (aproximadamente 9 años y 20 días) por un monto de 1,950.0 millones de pesos, a una tasa de interés de 8.9% anual, el pago de intereses inicia el 20 de febrero de 2018 y la amortización del principal el 20 de agosto de 2019. BMV, Emisión de Certificados Bursátiles Fiduciarios a Cargo del Fiduciario del Fideicomiso Número 3194, <http://www.bmv.com.mx/>.

^{100/} Obtuvo el cierre en 2016; sin embargo, se elevó la inflación, el tipo de cambio y la tasa de interés respecto de lo estimado en el modelo financiero, lo que implicó que se incrementara la tarifa 1 asociada con el pago del costo financiero de la deuda.

FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN DE LOS PROYECTOS DE ASOCIACIÓN PÚBLICO PRIVADA PUROS, A 2017**(Millones de pesos)**

Proyecto	Monto
TOTAL	6,128.3
SCT	5,435.6
1 Libramiento de la Carretera La Galarza-Amatitlanes.	0.0
2 Conservación de Carreteras (APP Querétaro-San Luis Potosí).	1,515.0
3 Conservación de Carreteras (APP Coatzacoalcos-Villahermosa).	1,950.0
4 Conservación de Carreteras (Matehuala-Salttillo).	0.0
5 Conservación de Carreteras (Pirámides-Tulancingo-Pachuca).	1,970.6
6 Conservación de Carreteras (Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo).	0.0
7 Conservación de Carreteras (Texcoco-Zacatepec).	0.0
IMSS	0.0
8 Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	0.0
9 Hospital General de Zona en la localidad de Tapachula, Chiapas.	0.0
10 Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	0.0
11 Hospital General Regional en Tepotzotlán, Estado de México.	0.0
ISSSTE	692.7
12 Hospital General "Dr. Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	0.0
13 Clínica Hospital en Mérida, Yucatán.	692.7
14 Hospital General "Dr. Daniel Gurría Urgell" en Villahermosa, Tabasco.	0.0
15 Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	0.0
16 Hospital General en la Delegación Regional Sur de la Ciudad de México.	0.0

FUENTE Elaborado por la ASF con información proporcionada por la SCT mediante el Oficio 3.2.202.-771/18, del 4 de octubre de 2018; del IMSS, Oficio No. 09 53 84 611 CIO/758, del 8 de octubre de 2018; y del ISSSTE, Atenta Nota No. JSOFYD/42/2018, del 8 de octubre de 2018.

NOTA: En 2018 se logró el cierre financiero de proyectos por: SCT, 1,304.0 millones de pesos; IMSS, 2,728.8 millones de pesos; e ISSSTE, 4,278.0 millones de pesos.

Las principales causas por las que se solicitaron prórrogas para el cierre financiero de los proyectos del IMSS y del ISSSTE fueron las siguientes:

RETRASO EN EL CIERRE FINANCIERO DE LOS PROYECTOS DE APP DEL SECTOR SALUD

Proyecto	Problemática
Proyectos del IMSS	
Hospital Regional en el municipio de García, Nuevo León.	Debido al desfase en la obtención de la Manifestación de Impacto Ambiental. Al considerar las prórrogas, se prevé concluir el cierre financiero en diciembre de 2018.
Hospital General de Zona en Bahía de Banderas, Nayarit.	Por el atraso en la renovación del Decreto de donación del terreno a favor del IMSS y la obtención de la Licencia de Uso de Suelo y Construcción. El 10 de agosto de 2018 el Desarrollador suscribió los Documentos de Financiamiento y realizó el cierre financiero.
Hospital General Regional en Tepetzotlán, Estado de México.	Interposición de una demanda de juicio de nulidad por uno de los participantes del Concurso, por lo que el proyecto se suspendió del 6 al 22 de marzo de 2018. Derivado de la presentación de un recurso de reclamación, se volvió a suspender del 13 de abril al 11 de junio de 2018, un aplazamiento de 75 días naturales. El retraso por 81 días naturales en el Permiso Administrativo Temporal, cuyo objeto es conceder al desarrollador el uso del inmueble. La fecha límite para el cierre financiero es el 15 de enero de 2019.
Proyectos del ISSSTE	
Hospital General Dr. "Gonzalo Castañeda Escobar", D.F.	Fue el primer proyecto de APP en el país. El contrato de APP se firmó en 2014, pero no logró el cierre financiero con ninguna institución crediticia, por lo que en 2015 el ISSSTE rescindió el contrato de APP y actualmente se encuentra en litigio. El ISSSTE estima que el Costo Social de la Espera Pública (CSEP) ^{1/} del proyecto fue de 807.9 millones de pesos al 31 de diciembre de 2017 (precios de 2017) y asciende a 997.0 millones de pesos al 31 de agosto de 2018 (precios de 2018).
Hospital General en la Zona Sur de la Ciudad de México.	Las reformas normativas en materia de construcción por los sismos de septiembre de 2017, llevaron a que el desarrollador solicitara una prórroga para el cierre financiero, con una ampliación del plazo de 2 meses y 22 días, los cuales modificarían los plazos de inicio de obra, término de obra, inicio de periodo preoperativo y la fecha programada de inicio de servicios establecidos en el contrato de APP.
Hospital General "Águiles Calles Ramírez" en Tepic, Nayarit.	Debido al atraso en la entrega de la Factibilidad de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Pluvial (requisito para la Licencia de Construcción) por parte del Sistema Integral de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Tepic, por lo que el desarrollador obtuvo dicha licencia hasta el 5 de marzo de 2018.

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el IMSS mediante el Oficio No. 09 52 80 61 4B30/2741, del 10 de octubre de 2018; y del ISSSTE, Oficio No. 120.SPAPP.4/584/2018, del 8 de octubre de 2018.

1/ El CSEP representa el costo para la población derechohabiente del ISSSTE en la Zona Norte de la Ciudad de México, de no contar con la provisión de la infraestructura pública y servicios hospitalarios de segundo nivel.

Respecto de los proyectos de la SCT, en tres se solicitó prórroga para el cierre financiero; no obstante que dos programas de conservación de carreteras, Matehuala-Salttillo^{101/} y Saltillo-Monterrey-Nuevo Laredo, se encontraban en la etapa de operación mediante rehabilitación carretera, y el proyecto del Libramiento de la Galarza-Amatitlanes en la de construcción.^{102/}

En la sección de Financiamiento de los contratos de APP se establece que el desarrollador será el único responsable de obtener el financiamiento de deuda y capital necesario para cumplir con sus obligaciones. Particularmente, en los contratos de la SCT se señala que en ningún caso la obtención del financiamiento por parte del desarrollador será una causa de retraso en el inicio de los trabajos.

La SHCP no cuenta con información específica sobre los proyectos de APP que concluyeron el cierre financiero. Sin embargo, indicó que, “Si bien en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, se reporta la etapa de ejecución de los proyectos, se puede inferir que los proyectos que se reportan en etapa de ‘construcción’ o posteriores como operación, es porque ya alcanzaron el cierre financiero, que les permite iniciar o llevar a cabo los trabajos de las obras asociadas al proyecto. (...) Es importante considerar que la obtención de financiamiento es condición sine qua non para llevar a cabo la construcción del proyecto.”^{103/}

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, todos los proyectos para comenzar la ejecución requieren el cierre financiero, es decir, deben contar con la aprobación de los recursos para la etapa de inversión e identificada la fuente que asegura su sostenibilidad en la etapa de operación. Al iniciar un proyecto que no cuente con los recursos suficientes, se corre el riesgo de no obtener el faltante para terminar la obra y, en el caso de recursos públicos, esto se traduciría en posibles detrimentos patrimoniales.^{104/}

En los proyectos del sector salud, primero se logra el cierre financiero y posteriormente comienza la construcción de la obra de infraestructura conforme a los contratos de APP y las mejores prácticas.

Al respecto, la SHCP señaló que establecer el cierre financiero antes de iniciar las obras, puede restarle agilidad al desarrollo de los proyectos, debido a que se pueden utilizar las aportaciones de capital y las subvenciones (en su caso) para cubrir los primeros gastos de construcción antes de usar las disposiciones de deuda, e incluso pueden existir proyectos que sean financiados solamente con aportaciones de capital de los inversionistas. Asimismo, no es posible asignar un determinado plazo para la obtención del cierre financiero debido a que

^{101/} La SCT señaló que no ha sido posible concretar el financiamiento; sin embargo, el desarrollador ha ejecutado trabajos con recursos propios a fin de cumplir el programa contractual.

^{102/} SCT, Oficios No. 5.1.-2411, del 11 de octubre de 2018 y 5.1.-2438, del 16 de octubre de 2018.

^{103/} SHCP, Oficio No. 400.1.410.18.622, del 15 de octubre de 2018.

^{104/} República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, “Lineamientos sobre el cierre financiero de los proyectos de inversión pública”, Versión 4.0, octubre de 2015, pp. 7-8.

cada proyecto APP tiene características que lo hacen particular (riesgos, sector, localización, monto de inversión, esquema de pago, entre otras) por lo que no se puede estandarizar un plazo debido a la diversidad de análisis que deberán hacer las instituciones financieras. Esto implica diferentes grados de especialización a los que el mercado no maneja estándares de tiempo y requisitos.^{105/}

La ASF detectó que en los contratos de APP de tres proyectos a cargo de la SCT no se especifica el plazo para obtener el financiamiento, por lo que la dependencia no tiene un mecanismo de control y de seguimiento para que el desarrollador concrete el cierre financiero.

Conclusiones

La banca comercial ha financiado los proyectos de APP del sector de comunicaciones y transportes; sin embargo, no le han resultado atractivos los de infraestructura social del sector salud. La falta de bancabilidad podría llevar a que los proyectos se financien en condiciones menos favorables en comparación con otros proyectos, lo que elevaría su costo para el sector público. Por lo anterior, BANOBRAS, en conjunto con la SHCP, desarrolló esquemas de financiamiento preautorizados para los proyectos hospitalarios.

A octubre de 2018, 6 de los 18 proyectos de APP vigentes a 2017, no habían obtenido el financiamiento (3 de la SCT, 2 del IMSS y 1 del ISSSTE). La LAPP y su Reglamento no establecen el plazo para que el desarrollador concrete el cierre financiero. En los contratos de APP, las dependencias y entidades responsables fijan los plazos y las prórrogas para dicho cierre, y, en algunos casos, no se determinan, por lo que es necesario implementar un mecanismo de control para que el desarrollador obtenga el financiamiento en un plazo menor que el estimado de la espera pública.

Se requiere fortalecer la normativa respecto del cierre financiero, a fin de evitar que se retrasen los proyectos o se rescindan los contratos como en el caso del Hospital “Dr. Gonzalo Castañeda Escobar”, cuyo contrato de APP se rescindió en 2015 y se encuentra en litigio. El ISSSTE estima que el costo social de la espera pública al 31 de diciembre de 2017 fue de 807.9 millones de pesos.

La SHCP no cuenta con información sobre los proyectos de APP que concluyeron el cierre financiero y, no obstante que señaló que la obtención de financiamiento es una condición sin la cual no es posible llevar a cabo la construcción del proyecto, la ASF detectó que, en 2018, tres proyectos de la SCT se encuentran en la etapa de operación sin haber logrado el cierre financiero, debido a que en los contratos de APP se estableció que el inicio de los trabajos no está sujeto a que el desarrollador consiga el financiamiento. Lo anterior podría demandar recursos públicos en caso de que el desarrollador no cuente con los recursos suficientes para concluir el proyecto.

^{105/} SHCP, Oficio 400.1.410.19.12, del 11 de enero de 2019.

2017-0-06100-15-0035-01-010 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público adicione una fracción al artículo 107 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para establecer que en los contratos de Asociaciones Público Privadas se incluya como requisito el plazo para concluir el cierre financiero, sin afectar negativamente el costo social de la espera pública, ni la eficiencia del sector privado, a fin de asegurar la sostenibilidad de los proyectos hasta su conclusión, en los términos de los artículos 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, segundo párrafo, y 4, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

6. Registro Contable y Revelación de los Proyectos de Asociación Público Privada

De acuerdo con las mejores prácticas contables, las obligaciones adquiridas por el Gobierno Federal en la contratación de proyectos de APP deben ser cuantificadas y reveladas en la información financiera de los entes públicos y del Gobierno Federal.

El marco conceptual y regulatorio para el tratamiento contable de las APP, se muestra a continuación:

NORMATIVA PARA TRATAMIENTO CONTABLE DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS

Documento	Referencia	Descripción
Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG)	Artículo 61	Se incluirán en el PEF: los proyectos de APP y los de prestación de servicios.
LAPP	Artículo 24	El proyecto de PEF de cada ejercicio fiscal deberá prever, en un capítulo específico y por sector, los compromisos plurianuales de gasto que deriven de los proyectos de APP aprobados. Se debe incluir la descripción de cada uno de los proyectos, montos erogados acumulados conforme a las proyecciones y estimaciones correspondientes, avance en la ejecución y calendario, así como el monto de los pagos anuales comprometidos.
Criterios para las APP	Numeral 16	Los registros contables y presupuestarios de los proyectos autorizados se realizarán en los términos que determine la SHCP mediante la Unidad de Contabilidad Gubernamental.
Reglamento de la LAPP	Artículo 28	En caso de que los proyectos contemplen aportaciones de recursos federales presupuestarios, el análisis sobre la viabilidad económica y financiera deberá incluir un apartado específico sobre la factibilidad de tales aportaciones por parte de la dependencia o entidad interesada, durante la vigencia del proyecto, que muestre sus efectos en las finanzas de dicha dependencia o entidad federal, con estimaciones originales como escenarios alternos.
NICSP 32 “Acuerdos de Concesión de Servicios: La Concedente”	Objetivo	Prescribir la contabilización de acuerdos de concesión de servicios por la concedente, una entidad del sector público. Bajo esta norma internacional se tienen tres formas de reconocimiento y medición de pasivos: 1. Modelo del pasivo financiero. 2. Modelo de concesión de un derecho al operador. 3. División del acuerdo.

FUENTE Elaborado por la ASF con información de la normativa emitida por la SHCP, el Consejo Nacional de Armonización Contable y por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público.

El Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal no incluye la normativa aplicable para el registro y control de los proyectos de APP.

El Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental establece la supletoriedad a las prácticas contables nacionales emitidas por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), respecto de: i) la normativa emitida por las unidades administrativas o instancias competentes en materia de contabilidad gubernamental; ii) las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP), emitidas por la Junta de Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público, y iii) las Normas de Información Financiera del Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera.

Principales revelaciones de acuerdo con la NICSP 32

La NICSP 32 “Acuerdos de Concesión de Servicios: La Concedente” requiere el reconocimiento de los activos y los pasivos correspondientes a medida que se construyen los activos.

Todos los aspectos de un acuerdo de concesión de servicios deberán ser considerados para determinar las revelaciones apropiadas en las notas a los estados financieros. Una concedente (entidad que concede el derecho de uso del activo de concesión de servicios al operador) revelará la información siguiente, respecto de los acuerdos de concesión de servicios en cada periodo sobre el que se informa:

- (a) Una descripción del acuerdo.
- (b) Términos relevantes del acuerdo que puedan afectar al importe, calendario y certidumbre de los flujos de efectivo futuros.
- (c) La naturaleza y alcance de:
 - (i) derechos a utilizar activos especificados;
 - (ii) derechos a esperar que el operador proporcione servicios especificados en relación con el acuerdo de concesión de servicios;
 - (iii) el importe en libros de los activos de concesión de servicios reconocidos al final del periodo sobre el que se informa, lo que incluye activos existentes de la concedente reclasificados como activos de concesión de servicios;
 - (iv) derechos a recibir activos especificados al final del acuerdo de concesión del servicio;
 - (v) opciones de renovación y terminación;
 - (vi) otros derechos y obligaciones;

- (vii) obligaciones de proporcionar al operador acceso a activos de concesión de servicios u otros activos generadores de ingresos; y
- (d) cambios en el acuerdo que ocurren durante el periodo sobre el que se informa.

La información a revelar se proporcionará individualmente para cada acuerdo de concesión de servicios material o de forma agregada para acuerdos de concesión de servicios de naturaleza similar.

Registro contable de los proyectos de APP en el IMSS

El IMSS prepara y presenta sus estados financieros con base en lo dispuesto en la LGCG por el CONAC y con las Normas de Información Financiera Gubernamental para el Sector Paraestatal.

Respecto de los proyectos de APP del IMSS, el instituto informó que no se revelaron en los Estados Financieros Dictaminados al 31 de diciembre de 2017, debido a que sólo se habían formalizado tres de los cuatro contratos y no se realizaron pagos durante ese ejercicio fiscal por la contraprestación de servicios derivados de los contratos APP.^{106/}

Registro contable de los proyectos de APP en el ISSSTE

La normativa utilizada por el ISSSTE para el registro contable de los proyectos a 2017 fue el Manual de Contabilidad del ISSSTE, en específico, los numerales 18 y 19 de la Guía contabilizadora “16 Bienes Muebles e Inmuebles”, así como el instructivo para el manejo de cuentas de Terrenos y Contratos para inversión pública APP.^{107/} La guía sólo requiere que se identifique el bien restringido asociado con el permiso temporal otorgado.

Registro contable de los proyectos de APP en la SCT

Los proyectos APP en la SCT son desarrollados en carreteras federales libres que no tienen identificación en la relación de bienes que componen el patrimonio del ramo y no son reportados en los estados financieros Consolidados del Gobierno Federal.^{108/}

Al 31 de diciembre de 2017, el valor total de los contratos de los 16 proyectos de APP puros fue de 90,155.1 millones de pesos.^{109/} A la fecha, no se informa sobre las APP en los estados

^{106/} IMSS, Oficio No. 0990016B1000/DC/2018000/1147, del 9 de octubre de 2018.

^{107/} ISSSTE, Atenta Nota No. JSOFYD/42/2018, del 8 de octubre de 2018.

^{108/} SCT, Oficio 3.2.202.-771/18, del 4 de octubre de 2018.

^{109/} SHCP, Cuenta Pública 2017, Tomos III Poder Ejecutivo y VII Sector Paraestatal.

financieros de las dependencias y entidades que las operan, ni en los Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal.^{110/}

En la auditoría núm. 54-GB “Opciones de Financiamiento de la Inversión Pública”, que se efectuó a la Cuenta Pública 2016, se generó una recomendación que citaba: “Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia, solicite al Consejo Nacional de Armonización Contable, emitir la normativa correspondiente a las operaciones de las Asociaciones Público-Privadas”; en respuesta, la Unidad de Contabilidad Gubernamental, mediante el Oficio Núm. 309-A.-VI-a-004/2018, del 9 de abril de 2018, indicó que: “se analizará el tratamiento para el registro de las APP, a efecto de elaborar un proyecto de norma en conjunto con el Comité Consultivo del CONAC, durante el año en curso”. Sin embargo, a la fecha no se ha acreditado la elaboración de la normativa al registro contable de las APP en sus diversos esquemas de financiamiento.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales celebrada el 11 de diciembre de 2018, la Dirección de Normatividad Jurídica Contable adscrita a la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP, mediante el Oficio No. 309-A.-V-074/2018, del 18 de diciembre de 2018, remitió a la ASF las justificaciones y aclaraciones siguientes:

La asignación de recursos en el PEF para el pago de las operaciones consideradas en las APP se encuentra en la partida 33904 Asignaciones derivadas de proyectos de asociación público privada del clasificador por objeto de gasto. Derivado de lo anterior, por tratarse de una partida de gasto corriente, el registro contable considerado en el Manual de Contabilidad Gubernamental, emitido por el CONAC, se efectúa como un cargo a la cuenta de gasto 5.1.3.3 “Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos y otros Servicios” y está integrado en el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal en la Guía Contabilizadora 13.- Servicios Generales, en el registro 2, así como el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal en la Guía Contabilizadora 13.- Servicios Generales, en el registro 2.

Por lo antes expuesto, la SHCP señala que ya se cuenta con la normativa para el registro contable de las operaciones de las APP, por lo que no se requiere de la emisión de una nueva norma al respecto.

Como resultado del análisis de las justificaciones y aclaraciones de la información proporcionada, la ASF advierte que las disposiciones contables mencionadas son limitadas en su aplicación para registrar, valorar y revelar las operaciones de las APP en sus diferentes

^{110/} En la evaluación de transparencia fiscal 2018 para México, el FMI reveló problemas con el registro de los pasivos relacionados con los proyectos de APP y señaló que no se reportan en los estados financieros, ni en otro documento, pasivos equivalentes a 0.2% del PIB, por lo que recomendó incluir en la Cuenta Pública los pasivos asociados con las APP. Además, indicó que, si bien la regulación vigente pone énfasis en la necesidad de robustecer los análisis económicos y de riesgos de los potenciales proyectos de APP, no queda claro que el Gobierno Federal tenga la capacidad para cumplir con estos requerimientos. IMF, Mexico Fiscal Transparency Evaluation, IMF Country Report No. 18/289, October 2018.

modalidades en la información financiera de los entes públicos, por lo que la observación se mantiene.

Conclusiones

- a) No existe una normativa emitida por el CONAC que defina los criterios contables para registrar, valorar y revelar las operaciones de las APP en sus diferentes modalidades en la información financiera de los entes públicos.
- b) Los estados financieros dictaminados del IMSS y del ISSSTE no revelan la situación de los proyectos de APP a su cargo, ni el avance en el ejercicio.
- c) En los Estados Financieros del Gobierno Federal no se revelan, ni mencionan los compromisos adquiridos por el Gobierno Federal por los pagos futuros, pasivos contingentes y demás riesgos para el sector público que asume por los contratos de APP.

2017-0-06100-15-0035-01-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicite al Consejo Nacional de Armonización Contable que emita la normativa en materia de registro contable, revelación y presentación de las operaciones con Asociaciones Público Privadas, atendiendo a la naturaleza de que se trate, las cuales implican cambios patrimoniales y pasivos contingentes que se generan al inicio y en la operación de los proyectos desarrollados, con el fin de mejorar la transparencia y la calidad de la información financiera para una adecuada rendición de cuentas y toma de decisiones, en los términos del Marco Conceptual de Contabilidad Gubernamental y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP 32 "Acuerdos de Concesión de Servicios: La Concedente").

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones las cuales generaron: 11 Recomendaciones.

Además, se generaron 3 Sugerencias a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente se emite el 1 de febrero de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de revisar el marco institucional, el análisis de conveniencia y los avances de los proyectos desarrollados mediante el esquema de Asociación Público-Privada, como opción de financiamiento de la inversión pública en infraestructura y prestación de servicios, su información contable, financiera y presupuestaria, la administración del riesgo y su posible impacto en las finanzas públicas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El Reporte sobre Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial mostró que México tiene un gran rezago frente a otras economías de similar tamaño y ocupó la posición 62 en infraestructura, de un total de 137 países, a pesar de ser la economía 11 del mundo en 2017.

En los últimos años, el Ejecutivo Federal ha fomentado diversos esquemas de financiamiento de la inversión pública en infraestructura, como las APP. En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018, se planteó promover la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de alto beneficio social debido a que, en algunos casos, la infraestructura es insuficiente o de baja calidad, por lo que se consideró necesario potenciar la inversión, lo que se traduciría en mayor crecimiento y productividad. En el Paquete Económico 2017, como parte de la estrategia de racionalización de los recursos públicos, se propuso impulsar las APP.

Con la finalidad de atender las necesidades de infraestructura y ante las limitaciones presupuestarias, en el PEF 2017 se autorizaron 6 proyectos de APP (4 del sector comunicaciones y transportes y 2 del sector salud) y también se reportaron 10 proyectos de ejercicios fiscales anteriores (2014-2016) con un monto total de inversión de 8,473.2 millones de pesos de 2017.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, para 2017, el monto máximo anual de gasto programable para proyectos de APP estimado por la SHCP fue de 33,622.2 millones de pesos, el cual se presentó en el PEF, de acuerdo con los artículos 24 de la LAPP y 32 de su Reglamento. Sin embargo, no se reportaron en la Cuenta Pública las obligaciones contraídas por las dependencias y entidades responsables de los proyectos de APP en comparación el monto máximo anual, a efecto de informar sobre su cumplimiento y que los compromisos presupuestarios fueron acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal.

En la Cuenta Pública 2017, la SHCP reportó información sobre los 16 proyectos de APP puros, pero las dependencias y entidades responsables utilizaron criterios distintos para su presentación: en 2 proyectos de 2016, la SCT actualizó por inflación entre la fecha de licitación y el 31 de diciembre de 2017; en 4 proyectos, el ISSSTE reportó a valor presente los flujos de pagos con una tasa social de descuento de 10.0%, mientras que en los proyectos del IMSS no se actualizaron. Por lo anterior, no fue posible cuantificar el valor total de los 16 contratos a precios de 2017 y conocer a cuánto ascenderían las obligaciones por APP puros en ese ejercicio fiscal.

La SHCP informó a la ASF sobre 2 proyectos de APP federal autofinanciables (Red Compartida y Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo) cuyo monto total de los contratos suma 135,303.4 millones de pesos; sin embargo, desconoce el número de proyectos de esta modalidad, así como los costos y riesgos para el sector público, debido a que el Reglamento de la LAPP sólo establece que, en el caso de los proyectos autofinanciables, la SHCP emitirá una opinión vinculante cuando la dependencia o entidad federal responsable la haya solicitado. No obstante, el sector público con estos proyectos asume compromisos, los cuales

podrían generar una demanda de recursos públicos debido a un inadecuado diseño o implementación del proyecto. La ASF detectó que, en conjunto, los riesgos retenidos por el sector público en los 2 proyectos autofinanciables ascendieron a 30,280.8 millones de pesos, mientras que en los 16 puros el monto fue de 8,014.5 millones de pesos.

Durante la auditoría se detectaron 2 proyectos autofinanciables adicionales: BIRMEX, a cargo de la Secretaría de Salud, con nueve modificaciones en su contrato, y Viaducto la Raza-Indios Verdes-Santa Clara, de la SCT, que actualmente se encuentra suspendido. Estos proyectos no solicitaron una opinión vinculante a la SHCP, por lo que no fueron revisados por esa dependencia, ni proporcionaron la información para los Informes Trimestrales y el Portal de Transparencia Presupuestaria, lo cual limita su seguimiento, así como la transparencia y rendición de cuentas al respecto.

Conforme a la normativa vigente, en la modalidad de autofinanciables, al no demandar recursos presupuestarios, no requieren autorización de la SHCP, ni de la Cámara de Diputados, por tanto, no aparecen en el PEF, ni en la Cuenta Pública. No obstante que los recursos para su desarrollo y ejecución provienen del sector privado, involucran la provisión de algún bien o servicio público (concesión carretera o espectro radioeléctrico, por ejemplo), por lo que se requiere que la SHCP establezca controles para los proyectos de naturaleza autofinanciable.

La SCT (7), el IMSS (4) y el ISSSTE (5) determinaron la rentabilidad social de los 16 proyectos de APP puros vigentes a 2017 y la conveniencia de realizarlos mediante un esquema de APP. Sin embargo, en los expedientes de 12 proyectos la ASF no encontró evidencia de la revisión de la SHCP respecto del análisis de rentabilidad social y sólo en el proyecto autofinanciable de la Red Compartida de la SCT se incluyó la correspondiente al análisis de conveniencia. Además, la SHCP no cuenta con información de los contratos de APP, ni del cierre financiero y desconoce si los proyectos presentaron alguna problemática posterior a su aprobación, por lo que existen deficiencias en el control y en el seguimiento efectuado por la entidad fiscalizada para la preparación, aprobación y ejecución de los proyectos de APP.

La metodología establecida por la SHCP para el cálculo del Comparador Público Privado (CPP), en el caso de los proyectos autofinanciables, no permite estimar el ahorro real generado por un esquema de APP comparado con el proyecto público de referencia. En el proyecto de la Autopista Tipo A4 Monterrey-Nuevo Laredo el pago al desarrollador no incluyó el costo de diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento del proyecto y el riesgo transferible, mientras que, en el proyecto de la Red Compartida, el CPP no consideró el pago al desarrollador, por lo que se estimaron ahorros de 76.3% y 37.9%, respectivamente. Con base en el análisis de la ASF, los resultados del valor por dinero determinado por dicha metodología subestimaron el costo del APP, lo que lo sesga como una opción más conveniente.

El marco normativo vigente para las APP en 2017 sólo estableció la obligación de comunicar o requerir la autorización en el cambio de alcance de los proyectos de APP que involucran recursos presupuestarios, por lo que las modificaciones relacionadas con los autofinanciables

no estuvieron reguladas, lo que limitó su adecuado diseño y viabilidad e implicó riesgos adicionales para el sector público.

A 2017, se materializaron riesgos de especificaciones en el proyecto, macroeconómicos y financieros, que incrementaron las obligaciones del sector público en las APP: en dos proyectos a cargo del ISSSTE se modificó el alcance por variaciones que superaron 10.0% el valor real del proyecto, debido a actualizaciones en las variables macroeconómicas, ampliación del servicio y cambios en los términos y condiciones en el crédito en firme otorgado por BANOBRAS; mientras que en los cuatro proyectos del IMSS, se comunicaron actualizaciones por variaciones en la inflación, en el tipo de cambio y en la tasa de interés, que no excedieron en 10.0% real el valor del proyecto, por lo que no implicaron cambios de alcance; no obstante, aumentaron la contraprestación que el sector público pagará al desarrollador por los servicios y bienes suministrados durante el plazo del contrato.

Como hechos posteriores, a octubre de 2018, 6 de los 18 proyectos no habían obtenido el financiamiento, de los cuales destacan 3 de la SCT que se encuentran en operación. La LAPP y su Reglamento no disponen plazo para que el desarrollador concrete el cierre financiero; en los contratos de APP, las dependencias y entidades responsables fijan los plazos y las prórrogas para dicho cierre y, en algunos casos, no se establecen. Al iniciar un proyecto sin contar con la aprobación de los recursos suficientes, existe el riesgo de no obtener el faltante para concluirlo, por lo que es necesario que el desarrollador logre el cierre financiero antes del inicio del proyecto, a fin de asegurar los recursos para su sostenibilidad en la etapa de operación y evitar que la obra quede inconclusa o demande recursos públicos.

La banca comercial ha financiado los proyectos de APP del sector de comunicaciones y transportes; sin embargo, no le han resultado atractivos los de infraestructura social del sector salud. La falta de bancabilidad podría llevar a que los proyectos se financien en condiciones menos favorables en comparación con otros proyectos, lo que elevaría su costo para el sector público. Por lo anterior, BANOBRAS y la SHCP desarrollaron esquemas crediticios preautorizados para los proyectos hospitalarios, a fin de generar certidumbre de que el ganador tendrá el financiamiento disponible. En 2017, de los dos proyectos financiados por BANOBRAS, a la Clínica Hospital de Mérida, Yucatán, del ISSSTE, se le otorgó el grado crediticio más alto, el cual implica el menor nivel de riesgo y de tasa de interés, y la Red Compartida de la SCT obtuvo un riesgo crediticio medio.

De acuerdo con las mejores prácticas contables, las obligaciones adquiridas por el Gobierno Federal en la contratación de proyectos de APP deben ser cuantificadas y reveladas en la información financiera. No obstante, a octubre de 2018, no se informó sobre las APP en los estados financieros de las dependencias y entidades que las operan (SCT, IMSS e ISSSTE), ni en los Estados Financieros Consolidados del Gobierno Federal, por lo que no se revelaron los compromisos adquiridos por los pagos futuros, pasivos contingentes y demás riesgos que el sector público asumió por los contratos de APP.

En opinión de la ASF, en 2017 el esquema de financiamiento fomentado por el Gobierno Federal para atender el problema del rezago en infraestructura, denominado APP, presentó riesgos. Si bien la SHCP planteó compensar la disminución de la inversión pública mediante la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura, en ese año sólo 2 de 18 proyectos de APP federales estaban en operación, mientras que el resto se encontró en ejecución, licitación o, incluso, en rescisión del contrato; asimismo, presentó deficiencias en su gestión: al no acreditar que verificó que cada proyecto es susceptible de generar un beneficio social neto y es más conveniente respecto de otras opciones; desconocer el número de proyectos autofinanciables y los riesgos que representan para el sector público; no contar con información de los contratos de APP, ni del cierre financiero de los proyectos, y efectuar un seguimiento limitado de los proyectos en las etapas de ejecución y operación. Las APP generan obligaciones directas y contingentes para el sector público, y su inadecuada implementación podría representar una carga adicional para las finanzas públicas, por lo que es necesario reforzar los procesos de administración de riesgos.

Las recomendaciones emitidas se enfocan en fortalecer el marco institucional y la normativa correspondiente a las APP; establecer mecanismos de control, mejorar la revisión, evaluación y seguimiento de los proyectos de APP, en sus diversos esquemas de financiamiento; acreditar que los proyectos tienen la capacidad de generar un beneficio social neto; dar certeza a la determinación de su viabilidad y asegurar que son la opción más conveniente; garantizar los recursos suficientes para el desarrollo de los proyectos y que los compromisos contraídos son acordes con las posibilidades agregadas de gasto y de financiamiento del sector público federal; conocer el monto de la posición financiera del Gobierno Federal y las entidades respecto de dichos proyectos; informar sobre la situación actual de este tipo de proyectos y los riesgos que representan para el sector público, y mejorar la transparencia y la calidad de la información presupuestaria y financiera para una adecuada rendición de cuentas y toma de decisiones.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C.P. Teofilo Juan Augusto Morales González

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

8 de mayo, 1CD

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Oficialía Mayor
Unidad de Administración y Finanzas
Dirección General de Recursos
Financieros
Dirección General Adjunta de
Información y Seguimiento

710/DGAIS/0054/19

Página 1 de 2

Ciudad de México a 14 de enero de 2019

CPC. T. JUAN AUGUSTO MORALES GONZÁLEZ
DIRECTOR DE ANÁLISIS DE LOS ESTADOS
FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
P R E S E N T E

Se hace referencia a la reunión celebrada el 11 de diciembre del 2018, en la Auditoría Superior de la Federación de la Federación, para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría número 35-GB con título "*Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios*", correspondiente a la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017.

Sobre el particular, de conformidad con lo establecido en el artículo 66, fracción IX, en correlación con el 8, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en alcance al oficio número 710/DGAIS/0006/19, se remite copia del oficio número 353-A-2-0009/019, de la Dirección General Adjunta de Normas Presupuestarias adscrita a la Dirección General Jurídica de Egresos, acompañado del oficio número 400.1.410.19.12 constante de 14 páginas y acompañado de un CD, de la Unidad Inversiones con información y comentarios para la atención del resultado número 1 recomendaciones 1 y 2; resultado número 2 recomendación 3; resultado número 3 recomendaciones 4, 5 y 6; resultado número 4 recomendaciones 7 y 8; resultado número 5 recomendación 9; y, resultado número 6 recomendación 10, en cumplimiento al artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO

ALFREDO MEDINA MÉNDEZ

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
RECIBIDO
14 ENE 2019
16:41h
OFICINA DE PARTES
EDIFICIO A1000

J

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, piso 1, Col. CTM Culhuacán, Alcaldía Coyoacán, CP. 04480, Ciudad de México
Tel: (55) 3688 5365 www.gob.mx/hacienda

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Oficialía Mayor
Unidad de Administración y Finanzas
Dirección General de Recursos
Financieros
Dirección General Adjunta de
Información y Seguimiento

ANEXO: Documentación descrita y CD.

C.c.p. Lic. Jorge Nuño Lara, Titular de la Unidad de Inversiones.- Presente.

Lic. Abel Emilio Castorena Martínez.- Director General de Recursos Financieros.-Presente.

Lic. Roberto Carlos Blum Cassereau.- Director General Jurídico de Egresos.- Presente.

AMM/JMMCH/PEM

Folio: Acta

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, piso 1, Col. CTM Culhuacán, Alcaldía Coyoacán, CP. 04480, Ciudad de México
Tel.: (55) 3688 5365 www.gob.mx/hacienda



SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 1 de 14

400.1.410.19.12

DGANP/2019-0060

Ciudad de México a 11 de enero de 2019.

ROBERTO BLUM CASSEREAU

Director General Jurídico de Egresos

Presente.

Hago referencia al oficio número 710/DGAIS/1674/18, de fecha 13 de diciembre de 2018, mediante el cual la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la Dirección General de Recursos Financieros, adscrita a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remitió copia del Acta de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, así como las Cédulas de Resultados finales relacionadas con la **auditoría número 35-CB, denominada "Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios"**, que actualmente se practica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 3 del *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH)*, y 61 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP)*, y a fin de cumplir cabalmente con las recomendaciones realizadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se indica lo siguiente:

Resultado 1

Recomendación 1

Para que la SHCP presente en la Cuenta Pública y en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, información sobre los proyectos de APP autofinanciables y que amplíe la que reporta en el Portal de Transparencia Presupuestaria para conocer la situación actual de este tipo de proyectos y sus modificaciones.

La SHCP podrá plantear una solución viable, que incluya acciones concretas programadas, con la finalidad de solventar los aspectos observados como resultado de la auditoría practicada, entre los cuales destaca la falta de información sobre los proyectos autofinanciables y los riesgos que representan para el sector público.



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 2 de 14

4001.410.19.12



R. Conforme al inciso c) de la fracción III del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privada (RLAPP): "se considera que un proyecto de asociación público-privada es autofinanciable cuando los recursos para su desarrollo y ejecución provengan en su totalidad de aportaciones distintas a numerario, recursos de particulares, o ingresos generados por dichos proyectos".

Al respecto, los proyectos de asociaciones público privadas (APP) autofinanciables no involucran recursos presupuestarios del Gobierno Federal para su construcción, desarrollo, operación, mantenimiento y conservación durante el periodo de vigencia del contrato.

Asimismo, el Artículo 74, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que:

"Son Facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

...

VI.- Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

...."

Por lo que se desprende que la Cuenta Pública debe ajustarse a los criterios señalados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Asimismo, el tercer párrafo del artículo 79 de la Constitución señala que : "La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública". También señala en el cuarto párrafo del inciso I, del artículo 79 de la Constitución que: "Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la Auditoría Superior de la Federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión".

Asimismo, el Artículo 53, fracción IV, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental señala, sobre el contenido de la Cuenta Pública, el cual sólo debe incluir los gastos presupuestarios.

En el primer numeral de los "Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2017", emitido por la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la

Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 3 de 14

400.1.410.19.12



Subsecretaría de Egresos de la SHCP, mediante oficio número 309-A-003/2018 de fecha 18 de enero de 2018, señala que *"es objeto de estos Lineamientos establecer las fechas de entrega, las características de integración y presentación de la información contable, presupuestaria, programática y anexos que proporcionarán los entes públicos federales obligados a rendir cuentas sobre la gestión financiera de los recursos especificados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017, a revelar los avances en el cumplimiento de los programas federales, así como los mecanismos de comunicación y coordinación para integrar la Cuenta Pública 2017."*

Dada la definición de los proyectos APP autofinanciables del RLAPP, al no involucrar recursos presupuestarios para su desarrollo, dichos proyectos no están previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación ni por tanto en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, debido a que los proyectos APP autofinanciables son aquellos en los cuales los pagos que recibe el Desarrollador Privado por la ejecución, operación y mantenimiento del proyecto provienen en su totalidad de las tarifas cobradas a los usuarios finales del proyecto por los bienes y servicios suministrados por el mismo proyecto.

Debido a que los proyectos APP autofinanciables obtienen sus recursos de fuentes distintas a numerario (recursos presupuestarios), para dichos proyectos, la SHCP solamente emite una opinión vinculante a solicitud de la dependencia o entidad federal promotora del proyecto, de acuerdo a lo previsto en el artículo 31 del RLAPP. Para lo cual realiza el análisis del proyecto en términos de lo referido en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP), párrafo primero, fracción IX.

Por otro lado, conforme a lo establecido en el artículo 17 del Reglamento de la LAPP, la Secretaría reporta en los *"Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública"* a la H. Cámara de Diputados, la descripción y montos de los proyectos autorizados y las Propuestas No Solicitadas (PNS) que las dependencias y entidades federales hayan recibido durante el período que se reporta.

Se anexa el Tercer Informe Trimestral de 2018 del "Avance Físico y Financiero de los Programas y Proyectos de Inversión bajo el Esquema de Asociación Público Privada", en el cual se reporta la información de los 23 proyectos APP autorizados a la fecha por la H. Cámara de Diputados, así como de tres proyectos APP autofinanciables a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte (SCT).¹

¹ Ver: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 4 de 14

400.1.410.19.12



La información para efectos estadísticos a que se hace referencia en el artículo 14 de la LAPP, se remite por las dependencias y entidades a cargo de los proyectos APP, información que es de su exclusiva responsabilidad, y se publica en el Registro para Efectos Estadísticos por la SHCP conforme a los datos enviados por las entidades o dependencias promotoras de proyectos APP, tanto en su calidad como en cantidad. La SHCP actualiza dicha información en el Portal de Transparencia Presupuestaria de acuerdo a los tiempos en que las entidades y dependencias envían la información.

Las dependencias y entidades promotoras de los proyectos APP, reservan la información de los mismos, de conformidad con la normatividad aplicable, tomando en consideración la etapa de desarrollo del proyecto APP.

De igual forma, en el caso de los proyectos APP autofinanciables, la SHCP publica la información del artículo 14 de la LAPP, remitida por las dependencias y entidades, la cual puede tener el carácter de reservada.

La SHCP lleva a cabo acciones para que en el Portal de Transparencia Presupuestaria se cuente con información homogénea de los proyectos APP, independientemente de la modalidad en que se ejecuten.

Actualmente, en el Portal de Transparencia Presupuestaria se encuentra disponible la información referente a 23 proyectos APP con fuente de pago de recursos presupuestales y tres proyectos APP autofinanciables.

Resultado 1 Recomendación 2

Para que la SHCP presente en el proyecto de PEF, en su Decreto y en la Cuenta Pública, la comparación de las obligaciones contraídas por las dependencias y entidades responsables de los proyectos de APP con el monto máximo anual estimado, a fin de informar sobre el cumplimiento presupuestario de dichas obligaciones y contar con una medida de control, monitoreo y seguimiento del techo presupuestario determinado para este tipo de proyectos.

R. El artículo 36, fracciones II y III, del RLAPP establece que:

"Artículo 36. Para efecto de analizar y, en su caso, autorizar los proyectos de Asociación Público Privada que requieran recursos presupuestarios, o los cambios sobre el alcance de los proyectos previamente autorizados que requieren de dichos recursos, la Secretaría remitirá a la Comisión, lo siguiente:

I.

II. La documentación emitida por las unidades administrativas competentes de la Secretaría, que señalen lo siguiente:

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 5 de 14

400.1.410.19.12

- a) Que el proyecto se encuentra registrado en la Cartera;
- b) La validación del análisis de la conveniencia de llevar a cabo un proyecto bajo el esquema de Asociación Público Privada realizado por la Dependencia o Entidad Federal;
- c) La determinación de los compromisos presupuestarios futuros que, en su caso, llegaren a originar los proyectos de Asociación Público Privada, con base en las estimaciones realizadas por las Dependencias y Entidades Federales interesadas;
- d) La compatibilidad de los requerimientos presupuestarios respecto del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de Asociación Público Privada, aprobado por la Cámara de Diputados, y
- e) El margen disponible de asignación anual de recursos presupuestarios que cada Dependencia o Entidad Federal podrá destinar a la contratación de proyectos de Asociación Público Privada, que consiste en la diferencia de su presupuesto autorizado a la fecha de su solicitud, menos las previsiones de gasto ineludible;

III, El monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de Asociación Público Privada, aprobado por la Cámara de Diputados, y

IV...

La Comisión con base en la información recibida, autorizará los proyectos de Asociación Público Privada que requieren de recursos presupuestarios.

Las autorizaciones para realizar Asociaciones Público Privadas no implicarán una ampliación del techo presupuestario establecido para las Dependencias y Entidades Federales en los ejercicios fiscales subsecuentes.

De lo anterior, se observa que la comparación de las obligaciones contraídas por las dependencias y entidades responsables de los proyectos de APP con el monto máximo anual estimado, se hace a través de la emisión de la opinión emitida por el área competente de la SHCP con relación a la compatibilidad de los requerimientos presupuestarios respecto del monto máximo anual del gasto programable para los proyectos de APP que se señala en el artículo 36, fracción II, inciso d).

De esta forma se indica que la comparación que se realiza sobre las obligaciones de pago de los proyectos APP con relación al monto máximo anual disponible se realiza al momento de su autorización, considerando el nivel de compromisos asumidos de los proyectos previamente autorizados.

Por otro lado, el compromiso de las obligaciones de pago de los proyectos de APP autorizados hasta el PEF 2017 ascienden a 7.2 mil millones de pesos, que representan un 21.3% del monto máximo anual de gasto programable para los proyectos de asociación público-privada para el ejercicio fiscal en cuestión. El



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 6 de 14

400.1.410.19.12



monto de las obligaciones contratadas en pagos por disponibilidad y pagos por servicios son reportadas en los Criterios Generales de Política Económica.

Cabe mencionar que el capítulo específico del PEF que incorpora el monto máximo anual de gasto programable para atender los compromisos de pago requeridos para los nuevos proyectos APP y para aquellos autorizados en ejercicios fiscales anteriores, así como la información de cada uno de ellos está el Anexo 5.A del PEF. Asimismo, tanto en el Tomo VIII del PEF se incluyen los pagos anuales estimados para los proyectos APP contratados. Lo cual es coherente con el Artículo 33, fracciones II y III del reglamento de la LAPP, como en la Cuenta Pública también se reportan las obligaciones de pago de los proyectos APP que han sido contratados.

Resultado 2

Recomendación 3

Para que la SHCP incluya su revisión del Análisis de Costo-Beneficio en los expedientes de los proyectos de APP, con la que acredita que verificó que cada proyecto tiene la capacidad de generar un beneficio social neto bajo supuestos razonables y que se realizó conforme a los lineamientos y el artículo 34 del Reglamento de la LAPP.

R. La revisión de los proyectos APP por parte de la SHCP, en los temas de la rentabilidad social y a la conveniencia de llevar a cabo el proyecto bajo el esquema APP, se realizan con base en los "Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión", así como por los "Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público-privada", ambos emitidos por la UI y publicados en el Diario Oficial de la Federación el 30 y 31 de diciembre de 2013 respectivamente, y el "Manual para la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada".

Con relación a la rentabilidad social, se indica que una vez que el proyecto cumple con los requisitos establecidos en la normativa antes citada, las observaciones que emite la UI, a través del Sistema Informático en el cual está contenida la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión, se genera una clave de Cartera para continuar con su análisis bajo el esquema APP. Se anexan al presente las observaciones realizadas por la UI a las evaluaciones socioeconómicas (rentabilidad social) de cada proyecto mediante dicho sistema.

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 7 de 14

400.1.410.19.12

Posteriormente, se evalúa la Conveniencia de llevar a cabo el proyecto bajo el esquema APP, la cual se desprende de la revisión de los estudios y análisis que contempla el artículo 14 de la LAPP, así como de la normatividad del esquema APP mencionada con anterioridad. Las observaciones realizadas por la UI se remiten en archivo adjunto para cada uno de los nuevos proyectos APP autorizados en el PEF 2017. Una vez que las dependencias y entidades atendieron dichas observaciones, la UI registra el proyecto como APP y emite una opinión favorable en la que se ratifica la conveniencia de llevar a cabo un determinado proyecto de inversión bajo esta modalidad.

Dichas revisiones se llevan a cabo a través del Portal Aplicativo de la SHCP en donde se brinda una retroalimentación constante entre las entidades y dependencias respecto a la metodología para evaluar la rentabilidad social del proyecto y el análisis de la conveniencia para desarrollarse como APP. En dicho sistema, se documenta mediante la bitácora de cada proyecto y las solicitudes de información y atención de las mismas.

Por otro lado, las fichas técnicas, incluidas como anexo de los Oficios de Opinión Favorable para que los Proyectos se Ejecuten bajo el Esquema de Asociación Público Privada, incluyen los resultados de las "variables relevantes del análisis socioeconómico", las cuales son la inversión inicial (del Análisis de Costo – Beneficio) la suma de los gastos de operación y mantenimiento, el VPN social y la TIR social. Con estos dos últimos indicadores se puede verificar que cada proyecto tiene la capacidad de generar un beneficio social neto.

Resultado 3 Recomendación 4

Para que la SHCP modifique el artículo 31, último párrafo, del Reglamento de la LAPP, para que todos los proyectos de APP autofinanciables federales, se le presenten para una opinión vinculante sobre el análisis de conveniencia a que se refiere el artículo 14, fracción IX, de la LAPP.

R. Un proyecto APP autofinanciable es aquel que permite incrementar la infraestructura pública con el apoyo del desarrollador privado teniendo como fuente de pago, por lo general, el cobro de las tarifas que pagan los usuarios por los servicios suministrados. El Artículo 31 del RLAPP, permite a las dependencias y entidades promotoras de dichos proyectos solicitar una opinión vinculante a la SHCP sobre la conveniencia de realizar el proyecto como APP, de conformidad con el artículo 14, fracción IX, de la LAPP.



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 8 de 14

400.1.410.19.12



No se omite señalar, que la UI es un área integrante de la Subsecretaría de Egresos y por tanto, una instancia presupuestaria. Es por ello que se estima que la opinión vinculante a que se refiere el artículo 31 del RLAPP no puede mantener un carácter obligatorio para aquéllos proyectos APP que no consideren dentro de su estructura financiera recursos públicos presupuestarios.

Resultado 3 Recomendación 5

Para que la SHCP adecue los "Lineamientos que establecen las disposiciones para determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada" a fin de incluir una metodología de cálculo del CPP para los proyectos autofinanciables, lo que permitiría estimar el ahorro real generado por un esquema de APP comparado con el PPR.

R. Cabe mencionar que el "Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público Privada" (Manual APP), es aplicable a todos los tipos de proyectos APP a que se refiere la normatividad (puro, combinado o autofinanciable). El apartado del "Pago al desarrollador" de la sección 4.6.2.3, está enfocado a los proyectos APP puros y combinados, donde existe un pago explícito del Gobierno Federal por la prestación de servicios por parte del desarrollador privado, ya que en dicha sección menciona el pago al desarrollador como parte del costo del proyecto APP. Para el caso de los proyectos APP en la modalidad de autofinanciables se debe realizar una lectura más cuidadosa del Manual APP para poder comprender los diferentes componentes que aplican para determinar el Valor Ajustado del Proyecto APP. En especial, se debe analizar el concepto de Ingresos por Cobro a Usuarios.

El objetivo del Comparador Público Privado es conocer el costo total del proyecto que tendría para el gobierno federal de realizar el proyecto bajo el esquema de obra pública tradicional y en el esquema de APP. En este sentido, se dice que hay un Valor por el Dinero cuando el costo de hacer el proyecto bajo el esquema APP para el Gobierno Federal resulta menor en comparación con el esquema de Obra Pública Tradicional.

Al respecto, el Manual señala en el caso del valor ajustado del Proyecto Público de Referencia (PPR) realizado bajo el esquema de obra pública tradicional, los ingresos de terceras fuentes del proyecto, definidos como "los ingresos que el Estado potencialmente podría cobrar por la prestación del servicio público, pero que no se encuentra percibidos al momento de realizar el análisis, y que sin embargo se espera que el derecho potencial de cobro sea transferido al



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 9 de 14

400.1.410.19.12



desarrollador en el caso de tomar la decisión de desarrollo privado del proyecto" se restan del Costo Total del PPR, como se menciona en la página 167 del Manual:

$$CTPR = CBPR + CRT + CRR - ITF$$

Donde:

CTPR: Costo Total del Proyecto Público de Referencia

CBPR: Costo Base del Proyecto Público de Referencia

CRR: Costo del riesgo retenible

CRT: Costo del riesgo transferible

ITF: Ingresos por Terceras Fuentes

En el caso de valor ajustado del Proyecto bajo el esquema APP, los ingresos por cobro a usuarios o Ingresos de terceras fuentes no deben ser cuantificados en el costo base del proyecto, ya que no representa un costo para el Gobierno Federal, tal y como se menciona en el Manual APP:

"Ingresos por cobro a usuarios:

Corresponde a los ingresos que el desarrollador cobrará a los usuarios, ya sea que este cobro sea preexistente, o se genere a partir del contrato. Estos ingresos no son contabilizados en el costo de la alternativa de provisión privada, sino que son utilizados en el cálculo del aporte público requerido de manera indirecta a través del resultado del pago periódico a realizar". (pág. 170).

Dichos ingresos son la fuente de recuperación de los costos incurridos por el Desarrollador derivados de los riesgos transferibles, de diseño, de financiamiento, de construcción, de equipamiento, de operación y de mantenimiento del proyecto, por tanto, no se cuantifican en la alternativa del proyecto desarrollador bajo el esquema APP. Por estas razones, no se incluyeron los costos anteriores en la estimación del valor ajustado del proyecto bajo el esquema APP.

No obstante lo anterior, la SHCP se ha propuesto actualizar el Manual APP para hacer acopio de las mejores prácticas internacionales para calcular el valor por el dinero e incorporar una sección específica correspondiente para el caso de los proyectos APP en su modalidad de autofinanciables.



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 10 de 14

400.1.410.19.12

Resultado 3 Recomendación 6

Para que la SHCP elabore un manual para la integración de los expedientes de los proyectos de APP, con el propósito de documentar de manera sistemática las revisiones de los análisis que efectúa a estos proyectos, en términos del artículo 34 del Reglamento de la LAPP.

R. Las revisiones de la SHCP para los proyectos APP se llevan a cabo a través del Sistema de Cartera de Inversión, en donde se brinda una retroalimentación constante entre las dependencias y entidades respecto a la metodología para evaluar la rentabilidad social del proyecto y el análisis de la conveniencia para desarrollar el proyecto bajo el esquema APP. En dicho sistema, se documenta la revisión mediante la bitácora de cada proyecto y las solicitudes de información y atención de las mismas, como se menciona en la respuesta a la pregunta 3.

De acuerdo con el numeral 4, fracción I de los "Lineamientos para el registro en la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión"; *"Las dependencias y entidades llenarán y enviarán mediante el módulo de Cartera de Inversión la solicitud de registro y el análisis costo y beneficio correspondiente"*. Dicho módulo está en formato electrónico.

Cabe mencionar que según el Artículo 13 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; *"Los ejecutores de gasto estarán facultados para realizar los trámites presupuestarios y, en su caso, emitir las autorizaciones correspondientes en los términos de esta Ley, mediante la utilización de documentos impresos con la correspondiente firma autógrafa del servidor público competente, o bien, a través de equipos y sistemas electrónicos autorizados por la Secretaría, para lo cual, en sustitución de la firma autógrafa, se emplearán medios de identificación electrónica."*

La Unidad de Inversiones se encuentra desarrollando el Módulo de la Cartera correspondiente a los proyectos APP, donde se encuentran todos los documentos relacionados con dichos proyectos, desde los estudios, análisis a que se refiere el artículo 14 de la LAPP, así como las oficios y opiniones relativas a su autorizaciones correspondiente, conforme a las disposiciones que se señalan en la normatividad vigente.

Dada la experiencia que se ha tenido en la revisión de este tipo de proyectos, la UI considera que un manual para la integración de los expedientes de los estudios de los proyectos de APP, con el propósito de documentar las revisiones,

Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 11 de 14

400.1.410.19.12



no es conveniente ya que debe estar circunscrito conforme a las disposiciones jurídicas vigentes. El apartado APP en el Sistema que integra la Cartera de Programas y Proyectos de Inversión tendría las funciones de expediente electrónico completo de los proyectos APP. A la fecha, se han estado incorporando a dicho sistema los documentos de autorizaciones y opiniones físicos de los proyectos AP autorizados previo a la implementación del mismo.

Resultado 4 Recomendación 7

Para que la SHCP defina criterios para que las dependencias y entidades responsables de los proyectos de APP le proporcionen la información sobre el valor total de los contratos de manera homogénea, a fin de que en la Cuenta Pública se presenten a precios del ejercicio fiscal que se reporta.

R. En el texto de la recomendación la ASF señala que: "Los Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2017 establecen que, en la información de los APP, se debe incluir el valor total del contrato; sin embargo, no se especifica que se reporte a valor presente. Con base en lo anterior, cada dependencia o entidad presenta a la SHCP el valor de los contratos APP conforme a los criterios que estima pertinentes, los cuales se indican mediante notas en la Cuenta Pública; no obstante, esto no permite cuantificar el valor total de los 16 contratos a precios de 2017."

De acuerdo con los "Lineamientos para la integración de la Cuenta Pública 2017" (numeral 4.2, fracción IV), la información sobre los proyectos de APP será entregada por los entes públicos obligados a la UI en los términos señalados en los "Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público privadas, de la Administración Pública Federal", los cuales establecen la información que deberán reportar las dependencias y entidades para el seguimiento del ejercicio de inversión de los proyectos APP, una vez que los contratos correspondientes inicien su vigencia. Conforme al numeral 4.2, fracción IV, inciso a) de los mencionados lineamientos, las dependencias y entidades deberán reportar:

"El valor total del contrato de asociación público privada: importe del valor total del contrato de asociación público privada. Se deberá reportar el valor presente, en términos reales del año en curso."

Cabe mencionar, que la SHCP solicita a los entes públicos obligados información homogénea sobre los proyectos APP para reportar en la Cuenta Pública. Sin embargo, es importante señalar que, de acuerdo con los Lineamientos para la



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 12 de 14

400.1.410.19.12



integración de la Cuenta Pública 2017, la información que se genere es de la exclusiva responsabilidad del ente público, lo cual está en concordancia con el artículo 17 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Resultado 4 Recomendación 8

Para que la SHCP establezca en el artículo 36 del Reglamento de la LAPP, que cualquier modificación del alcance del proyecto, independientemente de la fuente de financiamiento, se le deberá presentar para su análisis y opinión favorable.

R. Como se mencionó con anterioridad, la UI es un área integrante de la Subsecretaría de Egresos y por tanto, una instancia presupuestaria. Es por ello que se estima que la opinión vinculante a que se refiere el artículo 31 del RLAPP no puede mantener un carácter obligatorio para aquéllos proyectos APP que no consideren dentro de su estructura financiera recursos públicos presupuestarios.

No se omite señalar, que cualquier cambio de alcance del proyecto se traduce como un riesgo transferible totalmente al desarrollador privado.

Resultado 5 Recomendación 9

Para que la SHCP adicione una fracción al artículo 107 del Reglamento de la LAPP, a fin de que el cierre financiero sea un requisito para que el desarrollador inicie el proyecto de infraestructura, y que defina el plazo que otorgarán las dependencias o entidades responsables en el contrato de APP para concluir el cierre financiero, sin afectar negativamente el costo social de la espera pública, ni la eficiencia del sector privado.

R. Respecto a la recomendación de que el cierre financiero sea un requisito para que el desarrollador inicie el proyecto de infraestructura, la UI señala que establecer que se concluya el cierre financiero antes de iniciar las obras, puede restarle agilidad al desarrollo de los proyectos. Tomando en cuenta que hay proyectos que, para agilizar la fase de construcción, pueden usar las aportaciones de capital y las subvenciones (en su caso) para cubrir los primeros gastos de construcción antes de usar las disposiciones de deuda. Como se señala en el libro "Project Finance in Theory and Practice" de Stefano Gatti²:

² Stefano Gatti, "Project Finance in Theory and Practice", ed.: Elsevier, págs. 74 – 75.

Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 13 de 14

400.1.410.19.12



"Con el cierre financiero (es decir, cuando todas las condiciones establecidas se han cumplido, lo que permite el desembolso inicial de financiamiento para construir la planta o las obras), el desarrollador del proyecto está autorizado a utilizar las disposiciones del crédito senior del proyecto. En teoría, esto coincidiría con el inicio de la construcción; sin embargo, en realidad, con bastante frecuencia, la construcción de obras de proyectos ya ha comenzado con la utilización de:

- *Capital (equity) que, en cualquier caso, los accionistas se comprometieron a aportar.*
- *Créditos subordinados realizados temporalmente por los accionistas al desarrollador del proyecto y que se reembolsan simultáneamente con la primera utilización de las disposiciones del crédito Senior.*
- *Créditos puente que los prestamistas del proyecto han otorgado al desarrollador del proyecto, respaldado por garantías proporcionadas por los accionistas"*

Cabe mencionar que algunos de los proyectos revisados por la UI, también cuentan con subvenciones que se pueden utilizar para cubrir los primeros gastos de la etapa de construcción antes de utilizar las disposiciones del crédito Senior.

Asimismo, se indica que no es obligatorio para el desarrollador privado acudir a los mercados financieros para obtener todos los recursos económicos necesarios para la ejecución del proyecto. Pueden existir proyectos que sean financiados solamente con aportaciones de capital de los inversionistas.

Por otro lado, no se puede asignar un determinado plazo para la obtención del cierre financiero debido a que cada proyecto APP tiene características que lo hacen particular; como son los riesgos, sector, localización, monto de inversión, esquema de pago, etc. Por lo que no se puede estandarizar un plazo para el *due diligence* debido a la diversidad de análisis que deberán hacer las instituciones financieras. Esto implica diferentes grados de especialización a los que el mercado no maneja estándares de tiempo y requisitos.

Resultado 6

Recomendación 10

Para que la SHCP solicite al CONAC que emita la normativa correspondiente a las operaciones de las APP en sus diversos esquemas de financiamiento, debido a que se detectaron áreas de oportunidad y mejora en la normativa, para el registro contable, la revelación y presentación de la información financiera de la prestación de servicios mediante las APP.

³ Op. cit. Págs. 74-75.

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 14 de 14

400.1.410.19.12

R. Dicha observación escapa al ámbito de atribución de la Unidad de Inversiones (UI), de conformidad con el artículo 61 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP).

Con lo anteriormente señalado, se solicita atentamente al Órgano Superior de Fiscalización tener por solventado el requerimiento, realizado a cargo de la UI, por lo que respecta a su ámbito de competencia.

Finalmente y considerando que la Dirección General Jurídica de Egresos es el conducto para remitir la información relacionada con el requerimiento realizado por la ASF, mucho agradeceré su intervención para enviar el presente a la Oficialía Mayor para los efectos conducentes.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INVERSIONES

JORGE NUÑO LARA

Ccp. Victoria Rodríguez Ceja.- Subsecretaría de Egresos. SHCP.- Presente.
Jose Ignacio Chan García.- Director General de Recursos Financieros, SHCP.- Presente.
Mauricio Fonseca Ugalde.- Director General Adjunto de Normatividad, Unidad de Inversiones. SHCP.- Presente.
Mauricio Quiroga Fernández.- Director General Adjunto Homólogo, Unidad de Inversiones. SHCP.- Presente

2 hojas

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
RECIBIDO
08 ENE 2019
13:45
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO



Oficialía Mayor
Unidad de Administración y Finanzas
Dirección General de Recursos
Financieros
Dirección General Adjunta de
Información y Seguimiento

710/DGAIS/0006/19

Página 1 de 1

Ciudad de México a 8 de enero de 2019

CPC. T. JUAN AUGUSTO MORALES GONZÁLEZ
DIRECTOR DE ANÁLISIS DE LOS ESTADOS
FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
P R E S E N T E

Se hace referencia a la reunión celebrada el 11 de diciembre del 2018, en la Auditoría Superior de la Federación de la Federación, para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría número 35-GB con título "*Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios*", correspondiente a la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017.

Sobre el particular, de conformidad con lo establecido en el artículo 66, fracción IX, en correlación con el 8, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se remite copia del oficio número 353-A-2-1714, de la Dirección General Adjunta de Normas Presupuestarias adscrita a la Dirección General Jurídica de Egresos, acompañado del oficio número 309-A-V-074/2018 de la Unidad de Contabilidad Gubernamental con comentarios para la atención del resultado número 6 recomendación 10, en cumplimiento al artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO

ALFREDO MEDINA MÉNDEZ

ANEXO: Documentación descrita

C.c.p. Act. María Teresa Castro Corro. Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental.- Presente.
Dirección General de Recursos Financieros.- Presente.
Lic. Roberto Carlos Blum Cassereau.- Director General Jurídico de Egresos.- Presente.

AMM/JM/CH/PHM

Folio: E710.34618-4297

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, piso 1, Col. CTM Culhuacán, Alcaldía Coyoacán, CP. 04480, Ciudad de México
Tel.: (55) 3688 5365 www.gob.mx/hacienda



OSANP/2016-4152/

Subsecretaría de Egresos
Unidad de Contabilidad
Gubernamental
Dirección de Normatividad
Jurídica Contable

Página 1 de 2
Oficio No. 309-A-V-074/2018

Ciudad de México a 18 de diciembre de 2018.

**Dirección General Jurídica de Egresos
Presente**

Me refiero al oficio 710/DGAIS/1675/18, del 13 de diciembre de 2018, remitido por la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la Dirección General de Recursos Financieros, mediante el cual hace referencia a la reunión celebrada el 11 de diciembre de 2018 en la Auditoría Superior de la Federación, en la que fueron presentados los Resultados Finales y Observaciones Preliminares de la auditoría **35-CB** denominada "**Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios**", con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública de 2017, y anexa copia del Acta de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares y la Cédulas de Resultados Finales.

Sobre el particular, solicita que, en el ámbito de competencia de esta Unidad de Contabilidad Gubernamental (UCG), se remita la información y/o documentación necesaria para la atención de los resultados.

Al respecto, envío la respuesta que se considera procedente a la recomendación que es de la competencia de esta UCG, conforme a lo siguiente:

Resultado: 6

Recomendación: 10

Para que la SHCP solicite al CONAC que emita la normativa correspondiente a las operaciones de las APP en sus diversos esquemas de financiamiento, debido a que se detectaron áreas de oportunidad y mejora en la normativa, para el registro contable, la revelación y presentación de la información financiera de la prestación de servicios mediante las APP.

Respuesta:

Conforme a lo establecido en la partida **33904** del Clasificador por Objeto del Gasto (Servicios Generales, **gasto corriente**), las Asociaciones Público-Privadas (APP) "son las Asignaciones destinadas a cubrir el pago de obligaciones derivadas de contratos correspondientes a proyectos de asociación público-privada que se realicen bajo los esquemas de asociación que tenga como fuente de pago total o parcial recursos federales presupuestarios, con el fin de desarrollar proyectos de inversión productiva, investigación aplicada y/o de innovación tecnológica, de largo plazo, con la participación del sector privado para la prestación de servicios al sector público, mayoristas, intermediarios o al usuario final, y en los que se utilice infraestructura

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Contabilidad
Gubernamental
Dirección de Normatividad
Jurídica Contable

Página 2 de 2
Oficio No. 309-A-V-074/2018

provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el País".

En este marco, la asignación de recursos en el **Presupuesto de Egresos de la Federación** para el pago de las operaciones consideradas en las APP se encuentran, como ya se comentó, en la partida 33904 Asignaciones derivadas de proyectos de asociación público privada del Clasificador por Objeto de Gasto.

Derivado de lo anterior, por tratarse de una partida de **gasto corriente**, el registro contable considerado en el Manual de Contabilidad Gubernamental emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC) se efectúa como un cargo a la cuenta de gasto **5.1.3.3 "Servicios Profesionales, Científicos y Técnicos y Otros Servicios"**.

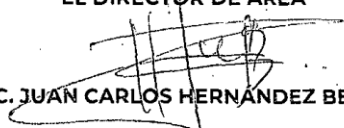
A mayor abundamiento, el registro contable señalado está integrado en el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Poder Ejecutivo Federal en la Guía Contabilizadora 13.- Servicios Generales, en el registro 2, así como en el Manual de Contabilidad Gubernamental para el Sector Paraestatal Federal en la Guía Contabilizadora 13.- Servicios Generales, en el registro 2.

Por lo antes expuesto, como se observa, ya se cuenta con la normativa para el registro contable de las operaciones de las APP; lo anterior a través del Manual de Contabilidad Gubernamental emitido por el CONAC, junto con la utilización de la Matriz de conversión; por lo que, no se requiere de la emisión de una nueva norma al respecto.

Es importante señalar que en términos de lo dispuesto por los numerales 7 y 8 del Clasificador por Objeto del Gasto de la Administración Pública Federal, corresponde a otra unidad administrativa interpretar y modificar lo relativo a las partidas presupuestarias y tipo de gasto.

Sin otro particular, se hace propicia la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
EL DIRECTOR DE ÁREA**


LIC. JUAN CARLOS HERNÁNDEZ BELLO

c.c.p.- María Teresa Castro Corro, Titular de la Unidad de Contabilidad Gubernamental.-
Presente.

JCHB/imp
SIGA: t-1862-18

2 hojas

SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Oficialía Mayor
Unidad de Administración y Finanzas
Dirección General de Recursos Financieros
Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento
Página 1 de 2

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
RECIBIDO
18 ENE 2019
OFICIA DE PARTES
EDIFICIO AJUSCO

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

710/DGAIS/0077/19
Ciudad de México a 18 de enero de 2019

CPC. T. JUAN AUGUSTO MORALES GONZÁLEZ
DIRECTOR DE ANÁLISIS DE LOS ESTADOS
FINANCIEROS DEL SECTOR PÚBLICO FEDERAL
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN
P R E S E N T E

Se hace referencia al oficio número CEASF/223/2018, mediante el cual se informa que en alcance al oficio número DIE/018/2018 relacionado con la presentación de resultados finales y observaciones preliminares de la auditoría número 35-GB con título "Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios", que se practica en esta Dependencia, correspondiente a la fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017; se envía una recomendación adicional.

Sobre el particular, de conformidad con lo establecido en el artículo 66, fracción IX, en correlación con el 8, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se remite copia del oficio número 353-A-2-0022/019 de la Dirección General Adjunta de Normas Presupuestarias adscrita a la Dirección General Jurídica de Egresos, acompañado del oficio número 400.1.410.19.30 de la Unidad de Inversiones con comentarios a la recomendación adicional derivada del resultado 2, en cumplimiento al artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Reciba un cordial saludo.

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO


ALFREDO MEDINA MÉNDEZ

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, piso 1, Col. CTM Culhuacán, Alcaldía Coyoacán, CP. 04480, Ciudad de México
Tel.: (55) 3688 5365 www.gob.mx/hacienda

SHCP

SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Oficialía Mayor
Unidad de Administración y Finanzas
Dirección General de Recursos Financieros
Dirección General Adjunta de Información y
Seguimiento
Página 2 de 2

ANEXO: Documentación descrita.

C.c.p. Lic. Jorge Nuño Lara. Titular de la Unidad de Inversiones.- Presente.
Lic. Abel Emilio Castorena Martínez.- Director General de Recursos Financieros.- Presente.
Lic. Roberto Carlos Blum Cassereau.- Director General Jurídico de Egresos.- Presente.

AMM/JM MCH/PEM

Folio: G710.34619-170

Calzada de la Virgen No. 2799, Edificio D, piso 1, Col. CTM Culhuacán, Alcaldía Coyoacán, CP. 04480, Ciudad de México
Tel.: (55) 3688 5365 www.gob.mx/hacienda



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

DGANP/2019-0095/
Página 1 de 2

400.1.410.19.30

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

Ciudad de México a 15 de enero de 2019

ROBERTO CARLOS BLUM CASSEREAU
Director General Jurídico de Egresos
Presente.

Hago referencia al oficio número 710/DGAIS/1696/18, de fecha 18 de diciembre de 2018, mediante el cual la Dirección General Adjunta de Información y Seguimiento de la Dirección General de Recursos Financieros, adscrita a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, remitió copia del oficio número DIE/018/2018, con el que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) solicitó enviar información y documentación relacionada con la auditoría número **35-CB, denominada "Asociaciones Público-Privadas como Opción de Financiamiento de la Inversión Pública y la Prestación de Servicios"**, que actualmente practica a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por estar vinculada con las operaciones a revisar.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos 31 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 3 del *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (RLFPRH)*, y 61 del *Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (RISHCP)*, a fin de cumplir cabalmente con las recomendaciones realizadas por la ASF, se indica lo siguiente:

Resultado 2
Recomendación Adicional

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público complemente y presente en el "Manual que establece las disposiciones para determinar la rentabilidad social, así como la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante el esquema de Asociación Público-Privada" el modelo financiero más adecuado para los proyectos de Asociación Público Privada que requieran deuda, a fin de obtener la tasa de descuento conforme a la estructura de financiamiento del proyecto, y que actualice los factores Betas sectoriales de activos o de capital que se emplean en dicho modelo, debido a que son elementos que se utilizan para medir los riesgos atribuibles a un proyecto. Lo anterior, con la finalidad de dotar de herramientas actualizadas a las dependencias y entidades para que determinen si el proyecto es o no viable económica y financieramente bajo supuestos razonables, en los términos del artículo 28 del Reglamento de la Ley de Asociaciones Público Privadas y de los Lineamientos que establecen las disposiciones para



Subsecretaría de Egresos
Unidad de Inversiones

Página 2 de 2

400.1.410.19.30

"2019, Año del Caudillo del Sur, Emiliano Zapata"

determinar la conveniencia de llevar a cabo un proyecto mediante un esquema de asociación público privada.

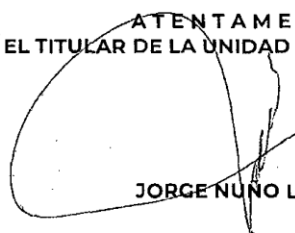
R. Es importante señalar que el contenido del requerimiento que nos ocupa se atendió a través de las respuestas a las recomendaciones **16-0-06100-02-0054-01-05 y 16-0-06100-02-0054-01-06 correspondientes a la fiscalización de la Cuenta Pública 2016 y derivadas de los trabajos de la auditoría 54-GB denominada "Opciones de Financiamiento de la Inversión Pública"** las cuales se determinaron con situación de **"Atendidas"**, mediante oficio OAESII/0502/2018 de fecha 10 de agosto de 2018, en el que se comunicó el estado que guardan las recomendaciones al 31 de julio de 2018, respecto de las cuentas pública 2011 a 2016, recibido en esta unidad administrativa a través de la Dirección General de Recursos Financieros, por oficio 710/DGAIS/1250/18 de fecha 27 de agosto de 2018.

Con lo anteriormente señalado, se solicita atentamente al Órgano Superior de Fiscalización tener por justificada la improcedencia de la recomendación realizado a cargo de la UI, por lo que respecta a su ámbito de competencia.

Finalmente y considerando que la Dirección General Jurídica de Egresos es el conducto para remitir la información relacionada con el requerimiento realizado por la ASF, mucho agradeceré su intervención para enviar el presente a la Oficialía Mayor para los efectos conducentes.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**ATENTAMENTE
EL TITULAR DE LA UNIDAD DE INVERSIONES**


JORGE NUNO LARA

CCP. Lic. Victoria Rodríguez Ceja.- Subsecretaría de Egresos. SHCP.- Presente.
Abel Emilio Castorena Martínez.- Director General de Recursos Financieros, SHCP.- Presente.
Mauricio Fonseca Ugalde.- Director General Adjunto de Normatividad. Unidad de Inversiones. SHCP.- Presente.
Mauricio Jose Quiroga Fernández.- Director General Adjunto Homólogo. Unidad de Inversiones. SHCP.- Presente

Sugerencias a la Cámara de Diputados

2017-0-01100-15-0035-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia, analice la pertinencia de adicionar un párrafo en el artículo 14 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, para establecer que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público revise el análisis de conveniencia de todos los proyectos de Asociación Público Privada, independientemente de la fuente de financiamiento, a fin de dar certeza a la determinación de la viabilidad de estos proyectos dictaminada por la dependencia o entidad responsable de los mismos. [Resultado 3]

2017-0-01100-15-0035-13-002

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia, considere establecer en el artículo 24 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, que las modificaciones del alcance de los proyectos de Asociación Público Privada autofinanciables, se presenten a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su análisis y opinión favorable, a fin de dar certeza a la determinación de la viabilidad de los proyectos dictaminada por la dependencia o entidad responsable de los mismos. [Resultado 4]

2017-0-01100-15-0035-13-003

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, en el ámbito de su competencia, considere establecer en el artículo 96 de la Ley de Asociaciones Público Privadas, que el desarrollador deberá obtener el cierre financiero previo al inicio del proyecto de infraestructura de Asociación Público Privada, a fin de asegurar los recursos para su sostenibilidad en la etapa de operación. [Resultado 5]

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Revisar el marco jurídico y normativo de las Asociaciones Público Privadas como opción de financiamiento de la inversión pública y la prestación de servicios.
2. Verificar que las dependencias y entidades responsables analizaron y determinaron la conveniencia de los proyectos de Asociación Público Privada vigentes a 2017.
3. Evaluar el modelo financiero, las estimaciones y supuestos que determinaron la viabilidad económica y financiera de los proyectos de Asociación Público Privada vigentes a 2017, de conformidad con el marco normativo.
4. Analizar la estructura de financiamiento de los proyectos de Asociación Público Privada que lograron el cierre financiero y evaluar la bancabilidad de los contratos a 2017.

5. Analizar la situación presupuestaria de los proyectos de Asociación Público Privada federales aprobados a 2017 y su impacto global en las finanzas públicas.
6. Revisar los avances en el registro contable de los proyectos de Asociación Público Privada, así como su presentación y revelación en la información financiera a 2017.

Áreas Revisadas

La Unidad de Inversiones y la Unidad de Contabilidad Gubernamental de la SHCP y la Dirección General Adjunta de Planeación y Contraloría de BANOBRAS.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.