



“Voz Unificada de la Ingeniería”

---

# **Razones que retrasan el Programa de Infraestructura y Propuesta de Nueva Ley de Obra Pública**

---

# *Contenido*

## **1 Razones que Retrasan el Programa**

## **2 Propuesta de Cambios en el Articulado de la LOPSR**

- Propuesta de las Dependencias y Entidades
- Propuesta de los Servicios de Ingeniería
- Propuesta de los Servicios de Ejecución de Obras

---

# Razones del Retraso

## *Razones que retrasan el programa de Infraestructura:*

**El incremento sustancial tanto en los montos de inversión propia e impulsada del PNI como en el número de proyectos y en el tamaño de muchos de ellos, han presionado a un sistema existente de gestión de obras de infraestructura que adolece de serias deficiencias acumulativas.**

## Deficiencias Fundamentales

1. Faltan una estructura institucional de planeación y un inventario disponible de **proyectos preparados\***, listos para su ejecución.
2. Realización de las etapas de Preparación y Ejecución de los proyectos de **obra pública** bajo un **marco normativo diseñado para controlarla y no para promoverla** ; y **sin un marco jurídico sólido** para la **obra público-privada**.
3. Reducción de las **plazas técnicas** en las entidades y dependencias responsables de la obra pública, en tanto que los recursos presupuestales y los programas de obra se han incrementado sustancialmente.
4. Marco de la Ley de Responsabilidades en ausencia de un **“debido proceso”** de defensa del funcionario público y con órganos de control sin mandato para **acciones preventivas**.
5. Tránsito de una crisis mundial que ha **reducido sustancialmente por consecuencia y encarecido los fondos disponibles para financiamiento** de proyectos PPP a privados, los cuales constituyen del orden de la mitad del presupuesto del PNI.

\* Concluida en su totalidad la Etapa I (ver tabla adjunta).

# Proceso de Gestión de Infraestructura

## *I. Etapa de Preparación*

- Suficiencia presupuestal y oficio de liberación de Hacienda para estudios previos y LDDV.
- Anteproyecto, estudios de apoyo y proyecto ejecutivo.
- Evaluación socioeconómica y registro en inversiones (SHCP).
- Trámites y obtención de dictámenes, permisos, licencias y derechos de uso del suelo.
- Liberación del derecho de vía o derecho de sitio.

## *II. Etapa de Ejecución y Operación*

- Suficiencia presupuestal si es Obra Pública.
- Financiamiento de la componente pública si es Obra Público-Privada.
- Preparación de bases de licitación.
- Licitación, invitación restringida o asignación directa.
- Contratación si es OP.
- Firma del Contrato o Título de Concesión y cierre financiero si es PPP.
- Ejecución de la obra en el entorno del riesgo construcción.
- Operación y mantenimiento de la dependencia o entidad si es OP.
- Operación y mantenimiento del privado si es PPP.

# 1. *Falta de Planeación y de Inventario*

- Aun cuando por primera vez se cuenta con un programa oficial, el PNI 2007-2012, ***falta su instrumentación*** como Programa Especial dentro de la Ley de Planeación para facilitar la formación del inventario de proyectos de las dependencias y lograr su ***carácter transexenal***.
- La mayor parte de las dependencias no cuentan con un inventario robusto de ***proyectos totalmente preparados*** (concluida la Etapa 1, ver cuadro) para iniciar su ejecución autorizada para el ejercicio fiscal.
- Al aprobarse la suficiencia de recursos para la ***ejecución de la obra*** en un ejercicio fiscal, en ***ausencia de los resultados de la Etapa 1***, se intenta la realización de ambas etapas en paralelo, lo cual resulta en retrasos significativos en la mayoría de los casos.
- El ***esfuerzo por eficientar*** cada uno de los pasos de la Etapa I es ***indispensable***, y se lograrían ahorros en tiempo, pero no por ello la Etapa I dejará de requerir plazos que usualmente rebasan un ejercicio fiscal. Particularmente en lo relativo al derecho de vía, este implica un proceso de negociación con un número muy elevado de miembros de la sociedad. (para liberar 60km de autopista se requiere negociar con 800 y 1200 propietarios con variados regímenes de propiedad, lo cual requiere de entre 12 y 18 meses para concluirlo, una vez disponible el anteproyecto de la carretera para precisar el eje del trazo).

# 1. *Falta de Planeación y de Inventario*

---

## *Solución Propuesta*

- Institucionalizar el proceso de planeación en la materia con base en el programa Nacional de Infraestructura 2007-2012 y la Ley de Planeación, incorporando y actualizando periódicamente los programas de las dependencias y entidades.
- Crear en los próximos 18 meses un inventario suficiente en las dependencias y entidades que lo requieran, ***bajo condiciones de excepción por la emergencia*** que señale el Gabinete de Infraestructura para activar la función de los Comités de Obra Pública de las mismas.
- Utilización de recursos del subejercicio presupuestal para apoyar la creación del inventario a partir del segundo semestre de 2009.
- Integrar a partir de 2009 el PEF del año siguiente incorporando dos grupos de proyectos diferentes para suficiencia presupuestal: los que van a Etapa I de preparación y los que van a Etapa II de ejecución.

# 1. *Falta de Planeación y de Inventario*

---

- Complementariamente a las acciones para la solución estructural en base a la formación de un inventario robusto, será necesario un esfuerzo para eficientar todas y cada una de las componentes de la Etapa de Preparación.
- Para iniciar el proceso de la Etapa I se requiere eficientar la liberación de oficios de Hacienda a las dependencias (OLIS) para acelerar los diferentes pasos subsecuentes.
- La Unidad de Inversiones debiera analizar la conveniencia de otorgar a los proyectos de inversión *dos tipos de registro*: con los conceptuales de los proyectos, registrarlos para proceder a la Etapa I y una vez concluida ésta satisfactoriamente, registrarlos para el inicio de su ejecución en la Etapa 2.
- Por lo referente a los trámites, acelerar los esfuerzos para eficientar los que las diferentes dependencias relacionadas realiza para la obtención de dictámenes, permisos, licencias y derechos de uso del suelo, entre otros.

## 2. Marco Normativo Obsoleto

- La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados, así como su reglamento incluyen un solo objetivo:
  - “Obtener obras y servicios de calidad que aseguren las mejores condiciones para el Estado”.
- No incluye, como en otros países, objetivos sociales que resultan prioritarios en épocas de crisis como el de coadyuvar a la formación del acervo productivo y tecnológico que resulta de una sólida cadena de la infraestructura nacional.
- Asimismo persiste su carácter controlador e inhibidor de la realización de la obra pública, como podría haber correspondido a etapas pasadas en que el gasto público destinado a la inversión resultaba muy restringido en aras de lograr un mejor desempeño macroeconómico.
- Por otra parte, el *marco jurídico* para dar seguridad a la inversión en proyectos *público-privados* sigue muy débil lo cual encarece los proyectos al tener que cubrir sus riesgos percibidos por los participantes.

## *Solución Propuesta*

- Modificar la LOPSR. Para ello, este documento contribuye con un propuesta que incorpora la opinión del Grupo Visión Unificada de la Ingeniería. Esta propuesta contiene tres vertientes.
  - Opinión de propuesta de cambio de diversas entidades y de dependencias del sector público federal
  - Opinión del grupo de representantes de los servicios de ingeniería y consultoría
  - Opinión del grupo de representantes de la ejecución de las obras.
- Por lo que se refiere a los PPP se requiere la formalización de una ***Ley de Inversión Público-privada en Infraestructura*** que otorgue un marco jurídico sano a este tipo de proyectos.

### *3. Falta de Personal Técnico*

- Como resultado del retiro voluntario de personal técnico especializado, las unidades responsables de la gestión de obra pública de las dependencias y entidades se han debilitado sustancialmente con la pérdida de plazas para su reemplazo.
- Por otra parte los programas gubernamentales para el impulso de la infraestructura han incrementado sustancialmente el número de proyectos que se deben preparar por parte de las dependencias, pero sin contar con el personal indispensable.
- Desde luego que la externalización de servicios relacionados con la obra pública a empresas ha apoyado al proceso de gestión. Sin embargo, internamente las dependencias requieren a un grupo técnico que administre el trabajo de los asesores externos.

#### *Solución Propuesta*

- Hacer el planteamiento en el Gabinete de Infraestructura por parte de las dependencias y entidades que no han logrado el nivel requerido de personal técnico para desahogar la demanda de sus programas y lograr una aprobación general.
- Comunicar al Congreso de la Unión la necesidad de distinguir, en el proceso de reducción del gasto corriente, al personal técnico de las dependencias, del cual depende la eficacia de los programas de infraestructura.

## 4. *Blindaje con Debido Proceso*

- El funcionario público responsable de participar en procesos de adquisiciones y contratación de obra pública o publico-privada carece de blindaje contra la ley de Responsabilidades del Servidor Público en ausencia de un esquema de “debido proceso”.
- En tanto se dan los tiempos que permitan modificar, abrogar u otorgar moratoria a dicha ley, el Estado debiera explorar mecanismos expeditos para otorgar el debido proceso a sus funcionarios.
- Las nuevas *auditorías al desempeño* responden a manuales de tipo general, ajenos totalmente a la realidad ya la medida del desempeño de la función de contratación para la preparación y ejecución de la obra pública de la obra público-privada. Estos requieren formularse con la participación no solo de auditores de oficio, sino de expertos en la naturaleza probabilística de un entorno de riesgos que implica la compra de bienes que están por construirse en el futuro, sujetos a todo tipo de contingencias.

## 4. Blindaje con Debido Proceso

### *Solución propuesta*

- Diseño e instrumentación de un “*sistema de conformidad en integridad ética*” para funciones de compras de gobierno (obra pública, servicios relacionados y adquisiciones).
- Incluir como parte del sistema, los procedimientos detallados que especifiquen cómo se habrán de evitar las conductas irregulares o ilegales en las distintas fases del proceso de selección y contratación de obra pública y sus servicios relacionados.
- Diseño, con la participación de expertos de un Manual de mecanismo de medición de indicadores del desempeño en la ejecución de infraestructura en el contexto real que implica la compra de un bien, que esta por construirse y bajo un entorno de incertidumbre.
- Designación de grupos expertos en auditorías externas y al desempeño para asesorar a los funcionarios y atender de manera estructurada a los auditores, facilitando la defensa preventiva del funcionario público honesto.
- Generalización del seguro del funcionario público.

\* Existe un modelo disponible, diseñado para compras de gobierno de una dependencia con funciones de banca de desarrollo.

## 5. *Astringencia Financiera*

- La astringencia financiera, que se espera indefinida en tiempo pero aun así temporal, ha disminuido la disponibilidad de fondeo-proyecto a empresas para su participación en el desarrollo de infraestructura público-privada (concesiones, PPS's, obra pública financiada, pidiregas).
- Así mismo han cambiado las condiciones de financiamiento que implicaban que el privado aportara el 20-25% de la inversión como capital de riesgo. Ahora se pide entre el 50-60% del total. Por otra parte para cerrar la componente del crédito se están solicitando complementariamente distintos tipos de garantías adicionales.

### *Solución propuesta*

- En tanto que la situación se regulariza con el tiempo, el Gabinete de Infraestructura se verá en la necesidad de priorizar el conjunto de proyectos PPP incorporados en el PNI para buscarles un mecanismo financiero *ad hoc*.
- Habrá de utilizar a su banca de desarrollo, Banobras y FONADIN para que con una combinación de créditos y garantías se apalanquen los créditos privados para lograr el máximo número de proyectos posibles de entre los prioritarios.