CÁMARA DE DIPUTADOS
H. Congreso de la Unión
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

CEFP/019/2007

PROYECTOS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS (PPS)

Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas

Palacio Legislativo de San Lázaro, marzo de 2007

Presentación

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas se crea por Acuerdo Parlamentario firmado el 2 de abril de 1998 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de abril del mismo año. Es un órgano de apoyo técnico, de carácter institucional y no partidista, integrado por especialistas en el análisis de información relacionada con las finanzas públicas.

Entre las funciones que le fueron conferidas, se encuentra la de aportar elementos que apoyen el desarrollo de las tareas legislativas de las comisiones, grupos parlamentarios y diputados en materia de finanzas públicas, a través de la elaboración de análisis, estudios, investigaciones, asesoría en áreas especializadas, organización y manejo de información relacionada con las finanzas públicas y la economía del país.

El cuadernillo que se presenta, denominado “Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)”, forma parte del cumplimiento de funciones y objetivos del CEFP, en éste se encontrará una breve descripción de dichos proyectos, los objetivos, características, normatividad, etapas y su aplicación en México.

INDICE

Introducción	2
Antecedentes	3
Definición	7
Objetivos	7
Características principales de los PPS	9
Métodos de financiamiento	10
Problemas latentes en un contrato PPS	11
El marco jurídico de los PPS en México	13
El contenido del análisis costo-beneficio	17
Procedimiento para la autorización de un proyecto para prestación de servicios	21
Título VII de las reglas PPS: el contrato de servicios	23
Asignación de recursos presupuestarios	27
Proyectos en México	28
Conclusiones	37
Bibliografía consultada	38

Lista de Abreviaturas

BOO: Building, Own Operation; Construcción y Operación Propia

BOT: Building, Operation and Transfering, Construcción, Operación y Transferencia

DBFO: Design, Building, Finance and Operation, Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Transferencia

DGPyPs: Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial, en el caso de las dependencias y entidades

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

RLFPRH: Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LAASSP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

MNPAPF: Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal

RLAASSP: Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PFI: Iniciativa de Financiamiento Privado

PPI: Proyectos y Programas de Inversión

PPS: Proyecto de Prestación de Servicios

SCT: Secretaría de Comunicaciones y Transportes

SEP: Secretaría de Educación Pública

SF: Secretaría de la Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SS: Secretaría de Salud

Introducción

La dinámica económica de las últimas décadas ha restado recursos públicos a la inversión, los múltiples frentes que debe atender el presupuesto público, en aspectos sociales, gubernamentales o de fomento económico, siempre resultan prioritarios ante proyectos de inversión, que generalmente son susceptibles de diferirse. A principios de la década de los noventa, en Gran Bretaña se impulsaron esquemas de asociaciones público-privadas para llevar a cabo la inversión pública necesaria para la provisión de servicios, en áreas como transporte, defensa, agua, educación y salud. Este tipo de arreglos prevé que los riesgos y contingencias relacionados con los costos financieros y de ejecución de obras, se trasladen al sector privado, en tanto la *provisión de los servicios*, una vez concluidos los proyectos, serían responsabilidad exclusiva del sector público. Con este diseño de asociación, se garantiza la disposición de nueva infraestructura e instalaciones, en correspondencia a un plan derivado de una política específica, en los tiempos estipulados y, lo más importante para el sector público, de acuerdo a los costos establecidos.

Tradicionalmente, la provisión de bienes por parte del sector público, ha enfrentado duras críticas derivadas de la naturaleza monopólica del mercado, es decir, la ausencia de competencia resulta en ineficiencia, ya que los precios no responden a la demanda y tampoco reflejan los costos reales del servicio. Por lo tanto, los ingresos que obtiene el sector público son insuficientes para la provisión del servicio, dando lugar a bajos niveles de inversión, deterioro de la infraestructura existente, mala calidad y nula expansión del servicio. Este argumento, ampliamente extendido, no necesariamente refleja la vocación de ambos sectores de la economía. Si bien, el

sector privado puede proveer servicios en una manera más efectiva y eficiente que el sector público, no necesariamente atenderá mejor las necesidades de la población, lo que motiva al sector privado es la obtención del beneficio, por lo tanto tiene un incentivo para reducir costos continuamente y mejorar los mecanismos de entrega, lo que eventualmente podría demeritar la calidad del servicio. Efectivamente, existen diferencias notables entre el sector publico y el privado, el primero tiene diferentes responsabilidades, más allá del beneficio, no todos los servicios pueden proveerse a la población de manera redituable. De aquí que la introducción de los ***Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)*** en la provisión de los bienes y servicios del sector público, podría no mejorar la provisión de los servicios a través de una mejor administración. Las asociaciones público-privadas, no necesariamente incrementarán la eficiencia en el uso de los recursos escasos del sector público, ya que pueden generar los típicos problemas de información: los contratos pueden proveerse a personas propensas al riesgo, hay espacio para casos de selección adversa y riesgo moral.

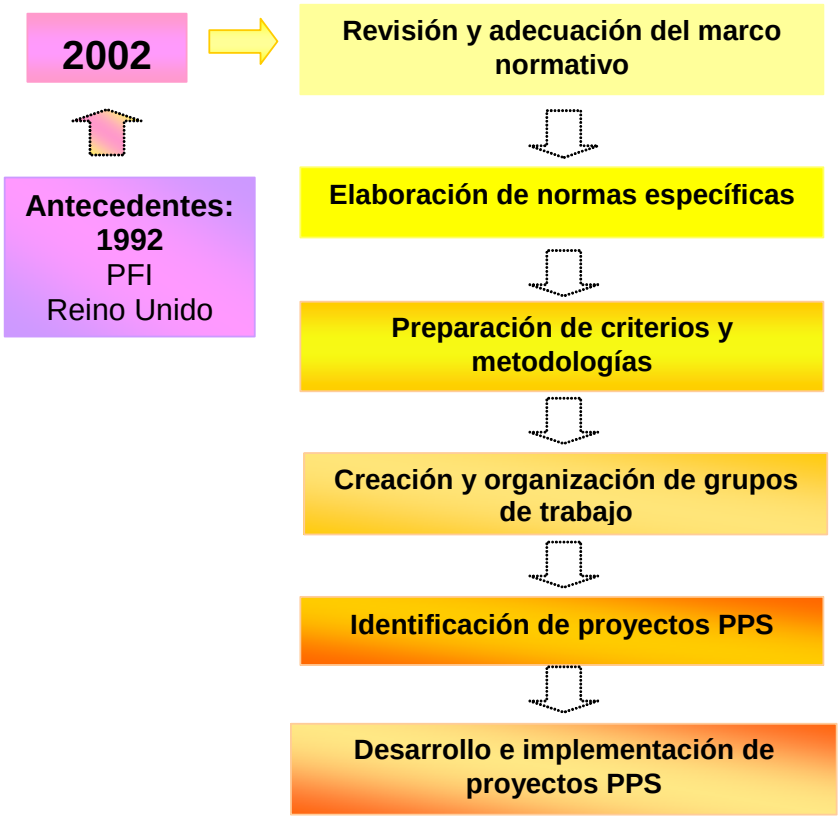
Antecedentes

En 1992, el gobierno del Reino Unido, con objeto de reducir los requerimientos de endeudamiento del sector público, desarrolló dos esquemas de inversión pública, en donde coparticipaba la iniciativa privada, las denominadas asociaciones público-privadas: public private partnership (PPP) y la iniciativa de financiamiento privado *(PFI)*, enfocadas a la provisión de servicios; aunque inicialmente se buscaba reducir los requerimientos financieros del sector público, cuando los laboristas sustituyeron a los conservadores, el énfasis se puso en la reducción del riesgo, mismo que se trasladaría al sector privado. Como era de esperarse, la experiencia se disemino y diversos países han empleado este esquema para prestar servicios a la población.

En un proyecto PFI, el gobierno suscribe con una empresa privada un contrato de largo plazo, 15 años o más, para diseñar, financiar, construir y operar bienes o servicios, tales como escuelas, hospitales, carreteras y prisiones, entre otros, con los que el gobierno, a su vez, presta un servicio a la población. Las ventajas de este sistema son que el gobierno no debe desembolsar de una vez, el gasto en infraestructura y, por otra parte, la contraparte privada se encarga del mantenimiento, por un pago periódico.

En Estados Unidos, el promedio de las ciudades, trabaja en asociaciones con la iniciativa privada para suministrar 23 de los 65 servicios municipales básicos. El

Fig 1. Esquema de la implementación de los PPS en México



empleo de esta herramienta va en aumento porque el esquema es efectivo para satisfacer las necesidades públicas, mejorando la calidad del servicio y a una relación costo-efectividad favorable.

Las asociaciones público-privadas pueden aplicarse a un amplio rango de funciones, entre las que se incluye:

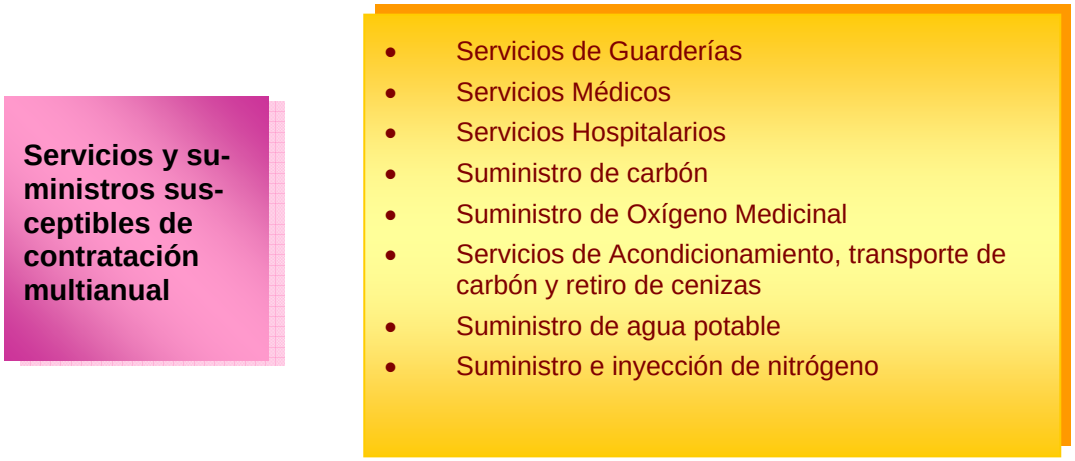
- Conceptualización y Origen del Proyecto
- Diseño
- Planeación financiera y diseño
- Construcción
- Operación
- Mantenimiento
- Cobro de los servicios y/o bienes
- Administración del programa

Todas estas actividades se incorporan en el contrato, reflejando los objetivos de la agencia pública en relación a calendario de actividades y entrega, certidumbre en costos, innovación financiera, responsabilidad en la transferencia, administración y operación. El paquete típico incluye:

- Operación y mantenimiento a cargo del sector privado, sobre un contrato de desempeño previamente establecido.
- Administración privada del programa, a cambio de una cuota o a partir de costos programados e incentivos para el mantenimiento programado.
- Diseño integrado para una tarifa fija en un contrato de largo plazo.
- Esquemas de Construcción, Operación y Transferencia (BOT)
- Diseño, Financiamiento, Construcción, Operación y Transferencia (DBFO) y;
- Construcción y Operación Propia (BOO).

El esquema no estuvo exento de problemas, dado que el propósito inicial fue evitar el

Fig 2. Servicios que la normatividad en México permite contratar en forma multianual



incremento de la deuda, en los primeros contratos la provisión de los servicios se realizó a un costo sustancialmente mayor que el tradicional. Esto se debió a que los inversionistas privados trabajaban con una tasa de rendimiento superior a la de los papeles gubernamentales, a pesar de que el gobierno asumía todo el riesgo asociado con los ingresos del proyecto.* La solución propuesta fue el desarrollo de procedimientos formales para la evaluación de los PPS, en los cuáles el criterio principal fue el ***valor por el dinero*** que se obtenía de la apropiada asignación del riesgo. Estos procedimientos de evaluación se incorporaron en la PFI y en su contraparte australiana a fines de los años noventa.

*** Destacan los estudios que se llevaron a cabo en Australia, previa adopción del esquema:**
Economic Planning Advisory Commission (EPAC) (1995), 'Final Report of the Private Infrastructure Task Force', Australian Government Publishing Service, Canberra.
Harris, A.C. (1996), 'Financing infrastructure: private profits from public losses', Audit Office of NSW, Public Accounts Committee, Parliament of NSW, Conference, Public/Private infrastructure financing: Still feasible?, Sydney, September.
House of Representatives Standing Committee on Communications Transport and Microeconomic Reform, (1997), 'Planning not Patching: An Inquiry Into Federal Road Funding', The Parliament of the Commonwealth of Australia, Australian Government Publishing Service, Canberra.

Con base en el modelo PFI, a partir de 2002 el gobierno mexicano comenzó a evaluar el potencial del esquema PPS y a diseñar su marco regulatorio y operativo.

Definición

La asociación pública-privada (PPP) es un término genérico para involucrar a las compañías privadas, en la provisión de servicios públicos y obras. La iniciativa de financiamiento privado (PFI) es el tipo más común de PPP, aunque los gobiernos han desarrollado otro tipo de esquemas, en función de las características de cada país y del sector, en donde se desarrollarían los PPS.

En México, el esquema se denominó ***Proyectos para Prestación de Servicios*** **(PPS**), esta modalidad de asociación pública-privada, permite que el sector privado brinde servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En este arreglo contractual, los recursos, riesgos y recompensas para el sector público y privado se combinan para generar una mayor eficiencia, mejor acceso al capital y garantizar el cumplimiento de un rango de regulaciones gubernamentales, en relación al medio ambiente y al lugar de trabajo. El interés público se atiende a través de cláusulas en los contratos que establecen una supervisión constante y revisión de la operación del servicio o desarrollo o instalación.

Objetivos

Los esquemas PPS persiguen los siguientes objetivos:

1. Elevar la cobertura y la calidad de los bienes y servicios que proporciona el sector público, manteniendo la infraestructura en condiciones óptimas de operación;

Fig 3. Esquema de propiedad en un PPS

Variantes del PPS

PPS: el inversionista proveedor es propietario del terreno y los activos

Construcción en terrenos federales: El terreno se concesiona durante la construcción, pudiéndose venderlo posteriormente.

Fideicomiso: Se aporta el terreno al fideicomiso y posteriormente el Gobierno Federal se queda como propietario.

Concesión SCT/Contrato de Servicios: se otorga la concesión para la construcción y mantenimiento y se adjudica un PPS por la operación.

2. Impulsar el desarrollo de infraestructura, a través de esquemas que permitan complementar y utilizar eficientemente los recursos públicos.

3. Emplear racionalmente los escasos recursos públicos, tratando de obtener los mayores beneficios sociales;

4. Financiar las necesidades de infraestructura pública, sin presionar el gasto público.

La **finalidad esencial** de los PPS es *elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos que otorgan las dependencias y entidades gubernamentales*, por medio de la contratación de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor. *Los servicios que se contraten a través de un PPS deberán servir de apoyo al gobierno*

para dar mejor cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados.

Es importante destacar que la definición y el desarrollo de cada PPS deberá apegarse al marco normativo aplicable y cumplir con los criterios de costo y beneficio establecidos. Un PPS se desarrolla con base en un contrato de servicios de largo plazo, mínimo 15 años, a través del cual un inversionista proveedor proporciona un conjunto de servicios al sector público, perfectamente definidos, estableciendo los niveles de calidad requeridos durante la vida del contrato, así como la distribución de riesgos entre los inversionistas privados y el gobierno.

En el caso más completo, el inversionista proveedor se hace cargo del diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de los activos y servicios relacionados con esta provisión.

Características principales de los PPS*

Para ser considerado un PPS, el proyecto debe cumplir las siguientes características:

- Su realización implica la celebración de un contrato de servicios de largo plazo entre una dependencia o entidad y un inversionista proveedor.
- Los servicios provistos bajo el contrato, deben permitir a las dependencias o entidades contratantes el mejor cumplimiento de sus funciones y servicios encomendados, y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

* SHCP., **Acuerdo por el que se establecen las reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios**, ***Título II De los proyectos para prestación de servicios, numeral 4***. DOF 26 de marzo de 2003.

- La prestación de los servicios se lleva a cabo con los activos que construya o provea el inversionista proveedor, incluyendo activos concesionados por el sector público, en función de lo requerido por el contratante. La propiedad de los activos puede ser del inversionista privado o del gobierno.

- Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se presten. Una vez cumplidos estos criterios, el gobierno tiene la obligación de cubrir los pagos correspondientes, los cuáles se registran como gasto corriente.

- Se debe demostrar, a través de un análisis costo y beneficio, el valor de realizar un PPS.

- Los riesgos asociados al proyecto se distribuyen entre los dos sectores.

- Aunque el sector privado participa en un PPS, la responsabilidad final de la provisión de los servicios públicos ante los usuarios recae exclusivamente en el sector público.

De manera general, el sector público puede proponer, bajo el esquema PPS, todos aquellos proyectos en los cuales se puedan definir servicios, niveles de calidad y riesgos de largo plazo; sin embargo, para desarrollar un proyecto como PPS, se debe demostrar, a través de análisis costo y beneficio, que su ***valor social neto será positivo*** comparándolo con un proyecto de referencia de inversión pública tradicional.

Métodos de financiamiento

El propósito de la implementación de los PPS es suplementar las prácticas convencionales de financiamiento al combinar diferentes fuentes de recursos,

reduciendo las presiones sobre el presupuesto público. Esto depende del desarrollo de los instrumentos en el sistema financiero local y el acceso a mercados extranjeros. Algunas de las fuentes que podrían emplearse para soportar los PPS son:

- Participación accionaria;
- Bonos anticipatorios de rendimientos esperados;
- Bonos de infraestrcutura;
- Créditos bancarios para infraestructura estatal;
- Emisión de bonos, garantizados por los cargos directos esperados, por el uso o provisión del servicio (cuotas, peajes) ;
- Otras fuentes de recursos tradicionalmente destinadas a las agencias públicas, que pueden ponerse a disposición de los inversionistas proveedores: arrendamientos, ingresos por el empleo de otras instalaciones, peajes sombra.

El financiamiento de los PPS, con frecuencia requiere la mezcla de diferentes herramientas de patrocinio público y deuda comercial privada.

Problemas latentes en un contrato PPS

A pesar de las bondades pregonadas con estas asociaciones, algunos problemas se avizoran en el horizonte:

- El costo del financiamiento de la infraestructura pública, a través de un PPS, podría ser superior al del esquema tradicional de deuda pública. El sector privado requiere una tasa de retorno superior a la tasa requerida por el sector público. Esta diferencia impacta en las finanzas públicas y en la capacidad gubernamental para mantener y expandir los servicios existentes;

- Si bien, la inyección de recursos privados permite satisfacer necesidades y

proveer servicios públicos, que podrían haberse pospuesto o no atendido en el corto plazo, también en el largo plazo se acumulan pasivos durante la vida del contrato;

- Dado que se trata de contratos de largo plazo, superiores a quince años, en la contraparte privada se podrían observar cambios en las estrategias de inversión, en la organización, en la propiedad o en la junta directiva y;

- Finalmente, los PPS emergen cuando un inversionista privado o el gobierno identifica una oportunidad, no necesariamente responden a necesidades urgentes plenamente identificadas, en este caso, el sector privado los desarrolla con un costo extra.

Es decir, los contratos PPS pueden producir resultados no previstos y reducir la capacidad del gobierno de proveer servicios adecuados. En cuanto a la reducción del riesgo financiero del sector público, al transferir la deuda y el riesgo al sector privado, mejorando el balance público, efectivamente este efecto se consigue, pero a corto plazo. El empleo de los recursos privados incrementa el nivel de exposición a los pasivos contingentes, en caso de incumplimiento del contrato de servicio, es decir, cuando el sector privado no es capaz de proveer los servicios esenciales contratados, el sector público se ve forzado a actuar como garante. Por ello aumenta el riesgo del sector público, al tiempo que la habilidad para reducirlo directamente disminuye; el sector público permanece como el proveedor de última instancia, en aquellos casos en que el sector privado experimenta pérdidas y abandona el contrato, el sector público debe intervenir para mantener los servicios.

El marco jurídico de los PPS en México

Los PPS aparecen por primera vez en la normatividad mexicana mediante el "*Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios*" publicado por la Secretarías de la Función Pública y Hacienda y Crédito Público, en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2003, mismo que quedó sin efectos por el Acuerdo del mismo nombre, publicado el 9 de abril de 2004 (las "Reglas PPS"). El fundamento constitucional reside en el artículo 134 constitucional, en donde se establece la contratación de obra por licitación pública, para garantizar el ejercicio de los recursos públicos con apego a criterios de economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez.

Por ello, la normatividad se complementa con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento (LAASSP), que regula la planeación, programación, presupuestación, gasto y control; la prestación de servicios; los procedimientos de contratación y establece previsiones para el cumplimiento de los compromisos futuros. El plazo mínimo del contrato para un PPS es de 15 años.

Adicionalmente, La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), en su artículo 50 establece la posibilidad de celebrar *contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, y arrendamientos o servicios, durante el ejercicio fiscal*; mientras que el reglamento de la misma Ley (RLFPRH), en su sección IX, artículos 35 a 41, establece los requisitos que deberán cumplir los PPS, para ser considerados como tales y recibir recursos del presupuesto. Otras normas establecidas se encuentran en el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal (MNPAPF), y en otros ordenamientos, como se observa en la figura 4.

Fig. 4 Marco Jurídico de los Proyectos de Prestación de Servicios

	Ordenamiento	Principales disposiciones
A	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	25 y 50
B	Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Arts. 150 a 155
C	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	24 y 25
D	Acuerdo por el que se expide el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal	2, fr. XXXII, 5,10, fr. I, 63, 64 y 110
E	Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de PPS	9, 10, 16, 26 y 27
F	Acuerdo de lineamientos para la elaboración de anteproyectos del presupuesto de egresos y coordinación con la SHCP y SEGOB	2 y 6
G	Disposiciones generales del proceso de programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2006	3, 4, 5, 8 y 9
H	Criterios para determinar los límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los PPS	Completo
I	Lineamientos para el análisis costo y beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios	Completo
J	Metodología para la Comparación de Ofertas	Completo
K	Oficios Circulares • Oficio circular 801.1-.231 • Oficio circular 801.1.-328	Completo
L	Nuevas partidas, adicionadas en 2005 al Clasificador por Objeto del Gasto para su aplicación en la presupuestación 2006	Partida 3415

FUENTE: SHCP, Unidad de Inversiones y Secretaría de Salud, Libro Blanco del Programa: Proyectos de Hospitales Regionales de Alta Especialidad Desarrollados por la Secretaría de Salud bajo el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS), 31 de octubre de 2006, pág. 61.

Conforme a las *Reglas PPS*, los PPS *son el conjunto de acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba servicios a largo plazo de un inversionista proveedor, a través de un contrato de servicios de largo plazo, distinto de los definidos como proyectos de infraestructura productiva de largo plazo de inversión condicionada*.

Con base en el numeral 10 del *Acuerdo por el que se expiden las reglas para la realización de PPS*, los pagos que realicen las dependencias y entidades como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato de servicios de largo plazo se registrarán como **gasto corriente***, salvo que al final del contrato se opte por la adquisición del activo, entonces se considerará gasto de inversión.

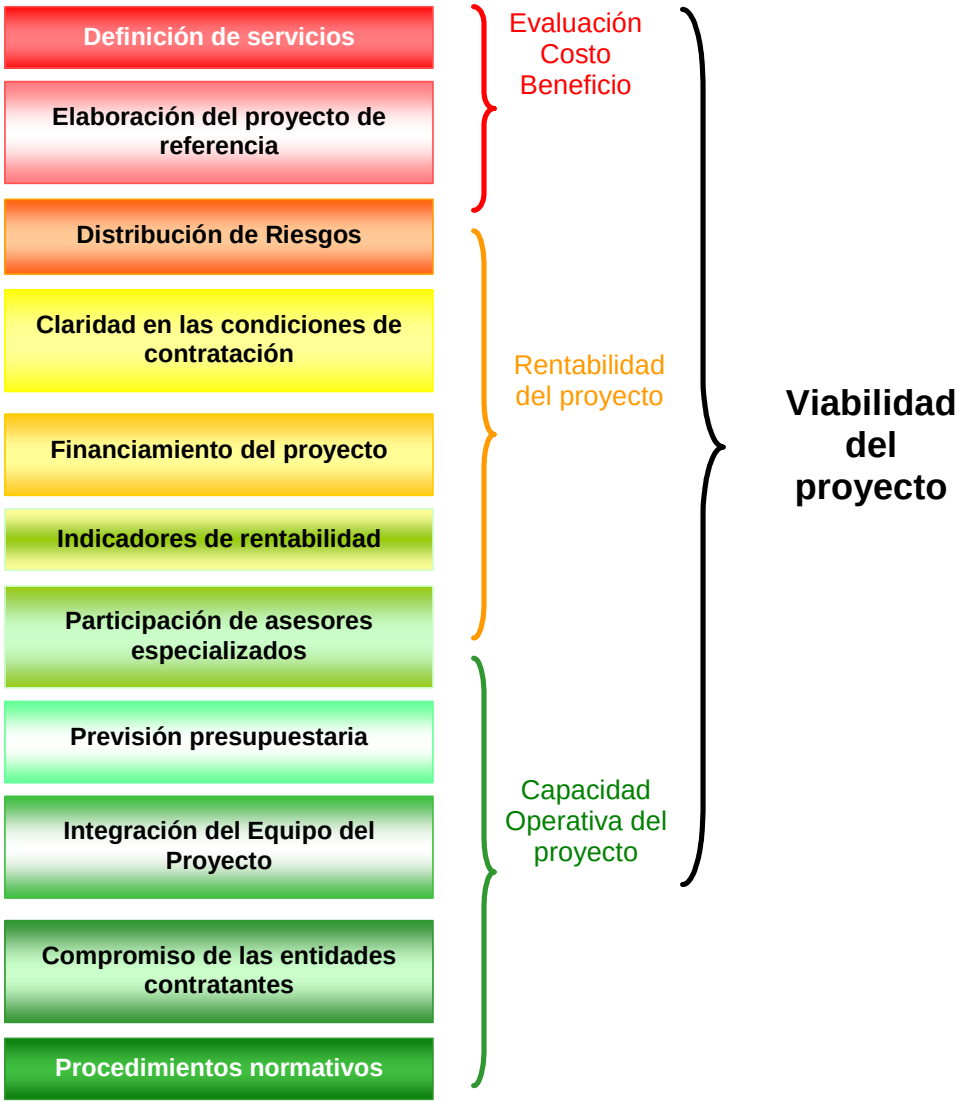
Los contratos de proyectos, así concebidos, requieren un elevado nivel de detalle, en comparación con los mecanismos tradicionales, para cubrir los elementos de definición de servicios, niveles de calidad, mecanismos de desempeño y de asignación de riesgos, por lo que es necesaria la participación de especialistas, tanto públicos como privados, en su definición.

De manera tradicional, los costos derivados de las asesorías representan una pequeña proporción del valor total de los contratos de largo plazo. Los costos de mantenimiento, equipamiento, sustitución, operación y administración de riesgos se establecen en el contrato, incentivando la reducción de problemas derivados por retraso de obras, sobrecostos, cambio tecnológico, mantenimiento correctivo y demás riesgos del proyecto; hay que reconocer, sin embargo, que no es posible prever absolutamente todas las contingencias que podrían presentarse en un proyecto de largo plazo.

Una de las ventajas de un PPS es que el costo total del contrato se determina desde un inicio. Dicho costo se difiere en una serie de pagos periódicos definidos en términos reales y ajustados por cambios en niveles de precios. El impacto de los

*** Partida 3415 Proyectos para Prestación de Servicios**: Asignaciones destinadas a cubrir las erogaciones que realicen las dependencias y entidades a los proveedores como contra-prestación por los servicios recibidos en los términos y condiciones señalados en los contratos de servicios de largo plazo, mediante los cuales se formalicen los denominados Proyectos para Prestación de Servicios.

Fig 5 Árbol de viabilidad de un PPS



Fuente: García Medina, F. Ulises, Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México, 2007.

compromisos presupuestarios en las finanzas públicas y su viabilidad deberán ser evaluados, para cada proyecto, por las áreas responsables.

El contenido del análisis costo-beneficio

La LFPRH establece que todos los proyectos de inversión deben registrarse en la Cartera de Proyectos de la SHCP, esto es necesario, en particular para los PPS, donde *el análisis costo-beneficio debe demostrar si el proyecto genera beneficios netos iguales o superiores a los que se obtendrían en caso de que los servicios se proporcionasen a través de la inversión presupuestari*a. El análisis costo-beneficio debe contener lo siguiente*:

Resumen Ejecutivo: Visión global del proyecto, describiendo brevemente sus aspectos más relevantes, la necesidad a cubrir o la problemática que se pretende resolver, las características principales del proyecto, las razones por las cuales la alternativa elegida es la más conveniente, indicadores de rentabilidad y riesgos asociados a su ejecución.

Situación sin proyecto y posibles soluciones: Diagnóstico de la situación actual que motiva la realización del proyecto, **deberán señalarse y explicarse las alternativas evaluadas, la situación sin proyecto,** considerando las **medidas de optimización actual**, las cuáles deben proyectarse a lo largo del horizonte de evaluación. Análisis de oferta y demanda actuales, estimaciones a lo largo del horizonte de evaluación, deben incluirse la metodología, los supuestos empleados y su justificación.

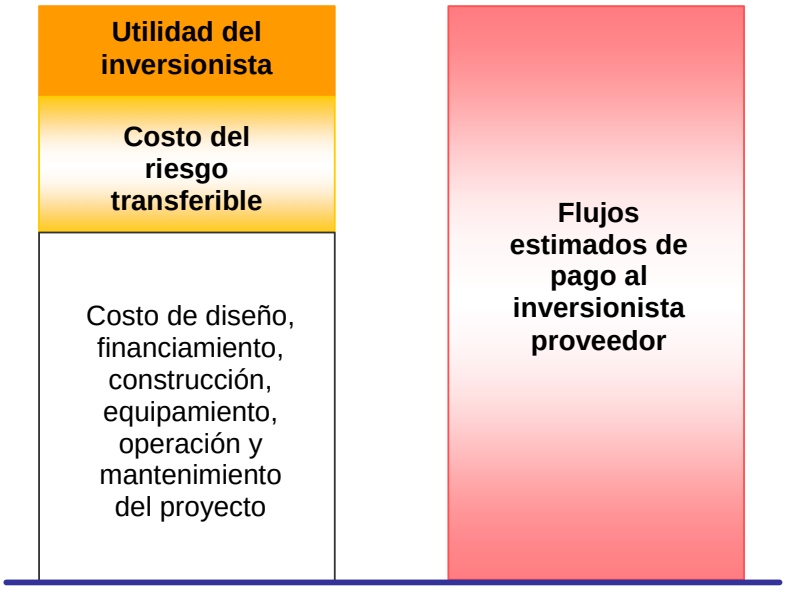
Descripción del proyecto: incluye objetivo, que debe corresponderse con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, regionales o especiales que aplican a la dependencia o entidad encargada de su ejecución; propósito,

* Lineamientos para el análisis costo y beneficio de los Proyectos para prestación de servicios, SHCP-Unidad de Inversiones.

componentes, actividades; tipo de proyecto; sector económico y localización geográfica; capacidad instalada; generación de ingresos o ahorros; evaluación técnica, legal o ambiental del proyecto; avance en la obtención de los derechos de vía, cuando aplique; el costo total del proyecto, separando los costos en las etapas de ejecución y operación; las fuentes de recursos, su calendarización estimada, distribución de recursos (federales, estatales, municipales y privados); supuestos económicos; infraestructura existente y proyectos en desarrollo que podrían afectarse por la realización del proyecto.

Situación con proyecto: describir el impacto sobre el mercado de la realización del proyecto, comparando la situación sin proyecto optimizada con la situación con proyecto, de manera que se identifiquen los impactos atribuibles al proyecto exclusivamente.

Fig 6. Cálculo de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor

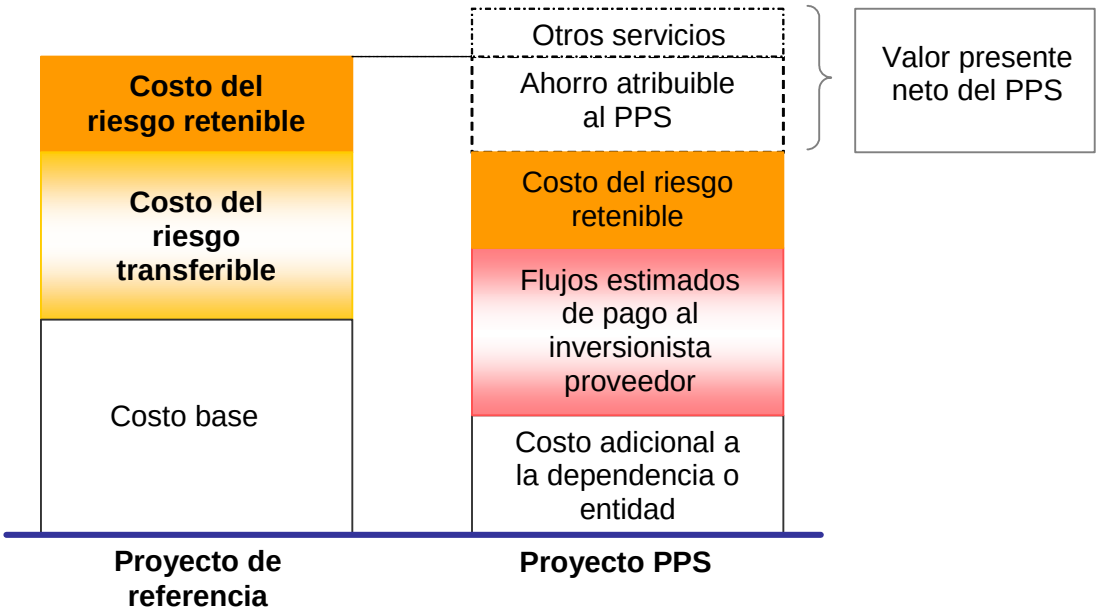


Fuente: Unidad de Inversiones de la SHCP.

Evaluación del proyecto: identificar y cuantificar en términos monetarios los costos y beneficios del proyecto, el flujo de los mismos a lo largo del horizonte de evaluación; deben considerarse los efectos directos e indirectos, externalidades y los efectos intangibles sobre el mercado relevante, mercados relacionados y otros agentes. Deben incluirse los indicadores de rentabilidad: valor presente neto VPN, tasa interna de retorno TIR, tasa de rendimiento inmediato TRI, cuando aplique. Adicionalmente para los proyectos de inversión de infraestructura económica que generen ingresos o ahorros monetarios (PIDIREGAS y adquisición de inmuebles por arrendamiento financiero) deberá incluirse un análisis de factibilidad financiera.

Análisis de sensibilidad y riesgos: identificar los efectos que ocasionaría la modificación de las variables relevantes sobre los indicadores de rentabilidad (VPN, TIR, TRI), i.e. variaciones porcentuales en el monto total de la inversión, la demanda

Fig 7. Cálculo del Valor Presente Neto de un PPS



Fuente: Unidad de Inversiones de la SHCP.

Fig 8. La Ruta del PPS

1. Elaboración del Análisis Costo y Beneficio a nivel perfil.	Descripción inicial del proyecto: detalla los servicios que se requieren al inversionista proveedor y el análisis de beneficios imputables al esquema PPS (Valor por dinero).
2. Autorización del Proyecto para Prestación de Servicios por parte de la SHCP	La solicitud se realiza con base en los requisitos del Título VI de las Reglas de Operación PPS y la presentan, ante la SHCP, las DGPyPs sectoriales.
3. Elaboración del Análisis Costo y Beneficio a nivel prefactibilidad y proyecto de Contrato de servicios de Largo Plazo.	Actualización, con información proveniente de los estudios de mercado y estimaciones de costos, el análisis de éstos y el beneficio a nivel perfil. También se elabora el contrato de servicios de largo plazo, considerando los análisis costo y beneficio y el de posibles inversionistas y fuentes de financiamiento.
4. Autorización del proyecto de Contrato de Servicios de Largo Plazo por parte de la SHCP	Solicitud de autorización del proyecto de contrato ante la SHCP, a través de las DGPyPs sectoriales. Ésta integrará la propuesta de contrato de servicios de largo plazo y la actualización del análisis costo y beneficio a nivel prefactibilidad, entre otros documentos.
5. Licitación del Contrato de Servicios de Largo Plazo.	El Procedimiento de contratación lo establece la LAASSP, su Reglamento, y demás disposiciones legales aplicables. El contrato se adjudicará al inversionista proveedor que presente las mejores condiciones económicas para la entidad o dependencia contratante, de acuerdo a la metodología de evaluación elaborada para tal efecto, y emitida por la Unidad de Inversiones de la SHCP.
6. Seguimiento del contrato de servicios de largo plazo	Adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en el contrato: financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio. Las obligaciones de pago se generarán hasta que dichos servicios se provean en forma satisfactoria para la entidad o dependencia contratante.

y el precio de los insumos y bienes que se producirán; así como los riesgos asociados a la ejecución del proyecto que afecten su rentabilidad.

Conclusiones: En este paso se recomienda la realización o no del proyecto, resumiendo sus principales indicadores, que apoyan la decisión.

Procedimiento para la autorización de un proyecto para prestación de servicios

Para llevar a cabo un PPS, las dependencias y entidades deben recorrer un largo camino detallado en el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios (Reglas PPS), este recorrido se resume en la figura 8.

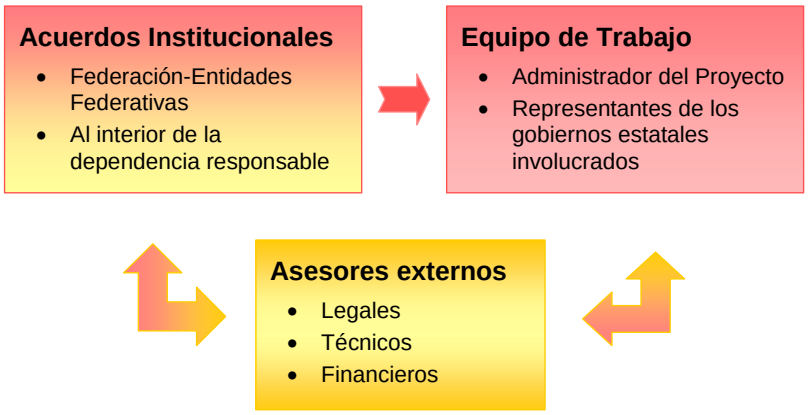
El primer paso es presentar una solicitud de autorización, ante la SHCP a través de su Dirección General de Programación y Presupuesto (DGPyPs sectoriales); esta autorización previa permite establecer las bases para la preparación del proyecto de contrato de prestación de servicios de largo plazo. A esta solicitud se le debe

Fig 9. Grupo de coordinación para los PPS

Secretaría de Hacienda SHCP
Secretaría de la Función Pública (adquisiciones)
Banca de Desarrollo
Entidades y dependencias del Gobierno

- Revisión del marco legal
- Revisión de experiencias internacionales
- Elaboración de reglas
- Preparación de metodologías específicas
- Identificación de proyectos PPS
- Difusión del esquema

Fig 10. Recursos involucrados en la realización de un PPS



adicionar la siguiente información:

A) La descripción del proyecto para prestación de servicios;

B) La justificación del proyecto destacando su congruencia con los objetivos y estrategias del PND, y demás programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan a la dependencia o entidad solicitante;

C) La opinión favorable de sus áreas jurídicas y presupuestarias, órgano de gobierno o coordinadora de sector, según aplique;

D) El análisis costo-beneficio

E) El procedimiento de contratación a seguir

F) Los elementos principales que contendrá el contrato de servicios de largo plazo, a celebrar entre la dependencia o entidad contratante y el inversionista. En éste se deberá consignar: la descripción de los servicios que prestará el inversionista proveedor, la duración del contrato, el plazo para dar inicio a la prestación de servicios a través de los activos construidos o proporcionados por el inversionista proveedor; los anticipos requeridos; la asignación de riesgos entre la

dependencia o entidad contratante y el inversionista proveedor; las condiciones para la adquisición de los activos, en su caso.

Una vez sustentada la solicitud con toda la información requerida, la DGPyP sectorial recabará la opinión de la Unidad de Política y Control Presupuestario, respecto al impacto futuro del gasto derivado del contrato, sobre las finanzas públicas del sector público federal; así como la opinión de la Unidad de Inversiones en relación con el cumplimiento de los lineamientos para el análisis costo-beneficio del proyecto. Cuando se cuente con las opiniones favorables, la SHCP emitirá la primera autorización.

Título VII de las Reglas PPS: el contrato de servicios

Una vez que se ha obtenido la primera autorización de la SHCP, la dependencia o entidad solicitante está en condiciones de presentar a la SHCP un proyecto de contrato de servicios de largo plazo, en los términos del Título VII de las Reglas PPS.

Para ello se deberá solicitar la autorización del contrato de servicios de largo plazo a la SHCP, a través de la DGPyP correspondiente.

El proyecto de contrato de largo plazo deberá contar con la información presentada para la la autorización del proyecto, más los siguientes datos:

G) Estimación de las obligaciones de pago, a precios del año, a cargo de la dependencia o entidad contratante, para todos los ejercicios fiscales que aplique, estos deberán presentarse en la moneda prevista para su contratación y en moneda nacional;

H) Forma, términos y condiciones de pago;

I) Condiciones para la modificación y prórroga del contrato;

J) Garantías, coberturas y seguros que obligatoriamente contratará el inversionista-proveedor;

K) Fórmulas y metodologías generales para la evaluación del desempeño del inversionista-proveedor, incluyendo, la fórmula para el ajuste por variación de precios;

L) Medios de consulta y solución de controversias, contenidos en el contrato, así como las causas de terminación anticipada y de rescisión del mismo.

Asimismo, el expediente integrará la autorización de la SHCP para la realización del proyecto, las autorizaciones de las áreas jurídica y presupuestaria, la justificación de que la celebración del contrato de servicios de largo plazo se apega a los objetivos y metas establecidos, la actualización del análisis costo-beneficio, la previsión presupuestaria en el PEF para el pago de la obligación en el ejercicio fiscal vigente, la carta compromiso en la que se especifique que en la formulación del anteproyecto del presupuesto se priorizarán las obligaciones contraídas en el contrato de prestación de servicios de largo plazo, y en aquellos proyectos en donde se pacte la adquisición de los activos, los compromisos contingentes establecidos en el contrato de prestación de servicios de largo plazo.

Una vez que se ha cumplido con todo el trámite y las opiniones de las Unidades de inversiones y la de Política y Control Presupuestario resultaron favorables, la SHCP autoriza el contrato, y puede procederse a la contratación; ésta deberá sujetarse a las disposiciones de la LAASSP y su reglamento.

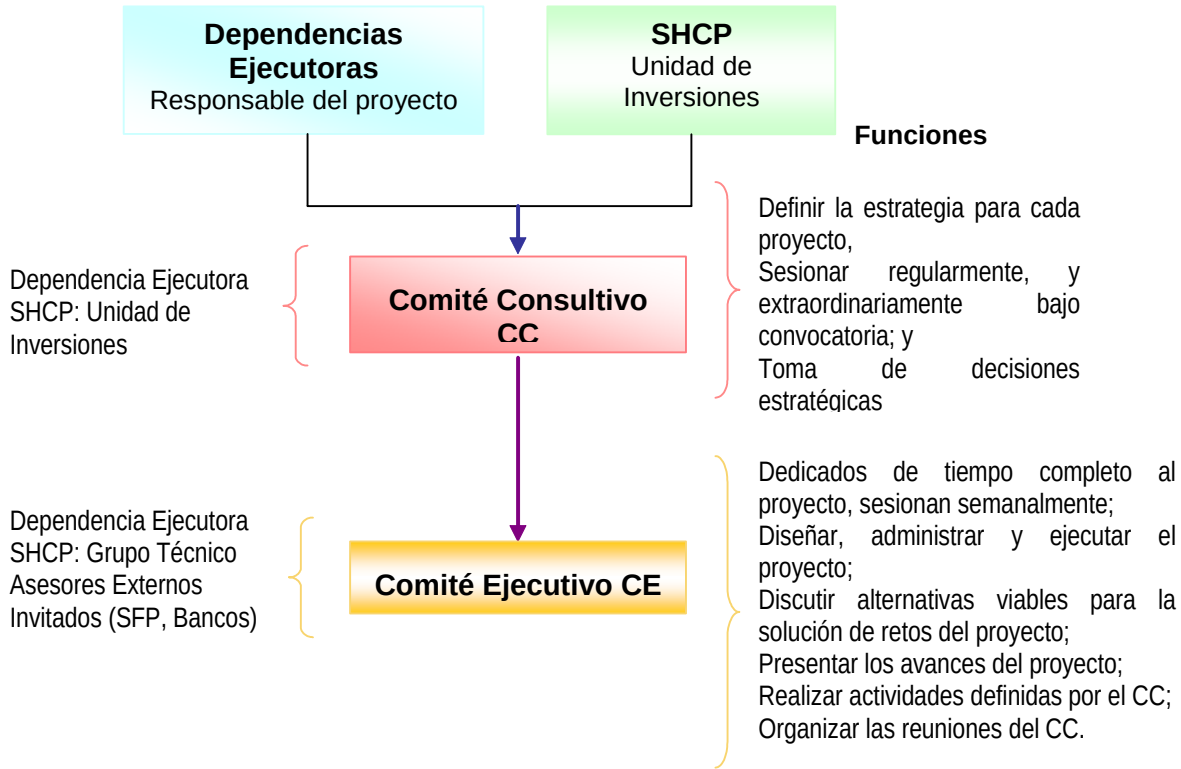
El criterio para la adjudicación es seleccionar al participante que demuestre mayor experiencia y capacidad técnica financiera para prestar los servicios solicitados y que presente la oferta económica de menor cuantía calculada en términos del valor presente.

El siguiente paso es el seguimiento del contrato de servicios de largo plazo, una vez adjudicado el contrato, el inversionista proveedor es responsable de realizar todas las actividades necesarias para el cumplimiento de los niveles de servicio y calidad descritos en dicho contrato.

En este proceso, se incluyen las actividades de financiamiento, diseño y construcción de activos relacionados con la prestación del servicio; sin embargo, las obligaciones de pago por parte de la entidad o dependencia contratante se generarán hasta que dichos servicios sean provistos a la plena satisfacción de la entidad o dependencia

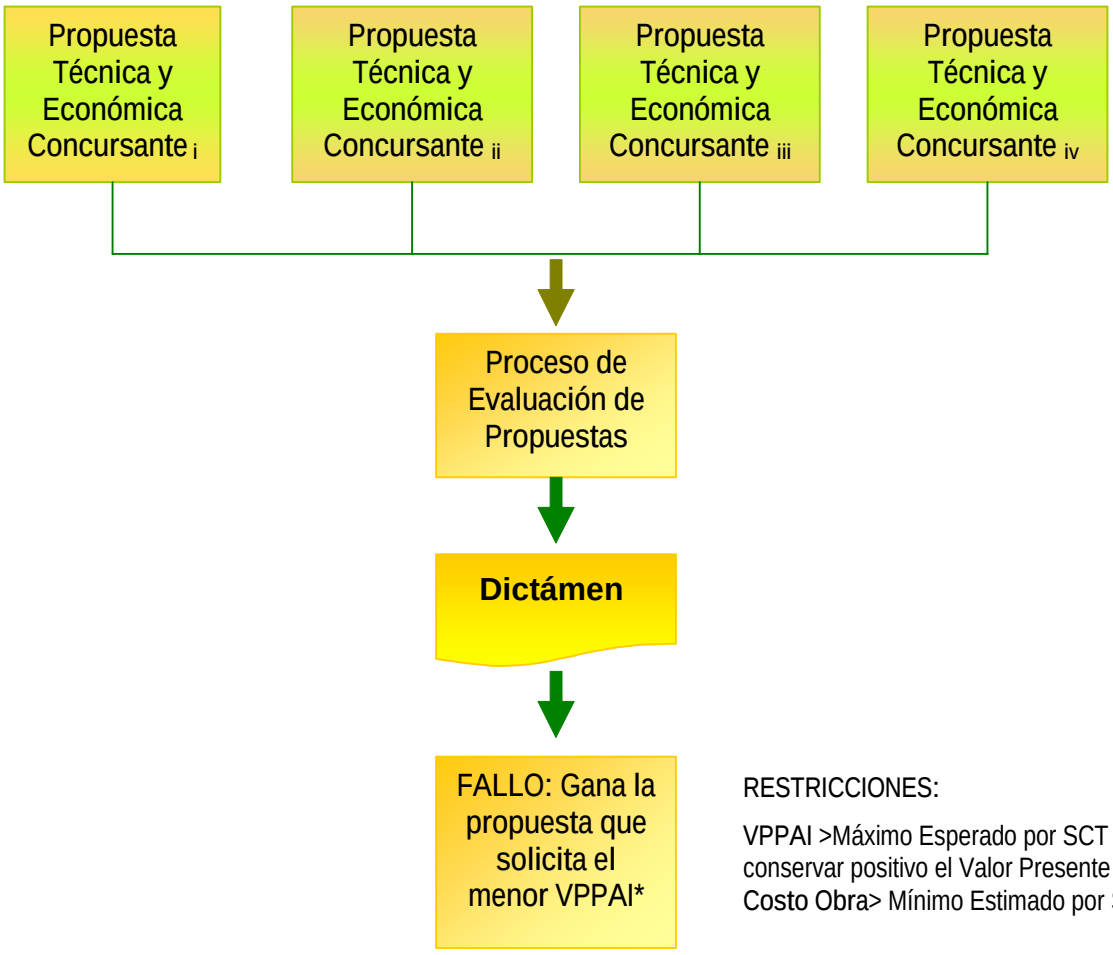
Fig 11. Supervisión del desarrollo de los proyectos

Para cada proyecto se conformaron un Comité Consultivo y un Comité Ejecutivo mediante la firma de un Convenio de Colaboración (MOU)



contratante, de acuerdo a las cláusulas establecidas en el contrato, para ello deberá llevarse a cabo la evaluación del desempeño del inversionista-proveedor, a través de una metodología explícita en el contrato. En caso que el desempeño sea inferior al previsto en el contrato se aplicará un descuento al pago que deba realizar la dependencia o entidad contratante. Este mecanismo de pago tiene la ventaja de que

Fig 12. Criterio de fallo para otorgar el contrato



*VPPAI: Valor presente de los pagos Anuales Integrados solicitados por el concursante (incluyendo anticipos), descontados a la tasa del 12 % anual real.

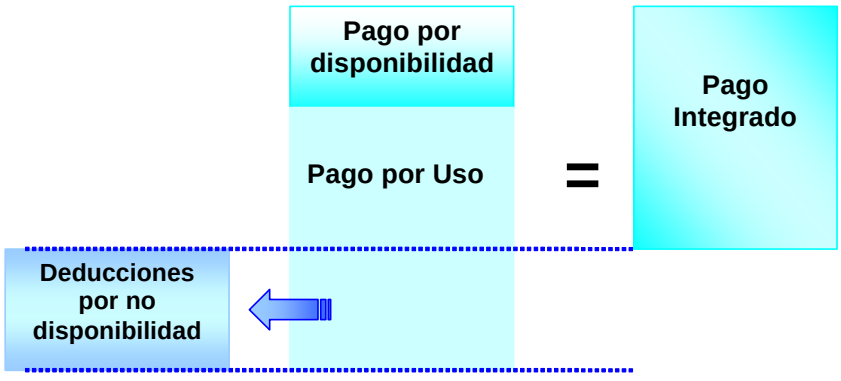
el inversionista proveedor controla la disponibilidad, los flujos de ingresos y gastos se prevén con certidumbre y los bancos perciben el mecanismo como de bajo riesgo, haciéndolo financiable.

Asignación de recursos presupuestarios

De acuerdo con los *Criterios para determinar los Límites de asignación presupuestaria anual aplicable a los PPS**, el margen disponible para la asignación de recursos para hacer frente a las obligaciones derivadas de los contratos PPS se determinará a través del cálculo de la diferencia entre el presupuesto modificado autorizado, menos el gasto ineludible, menos el gasto regularizable, más las medidas de ajuste del gasto.

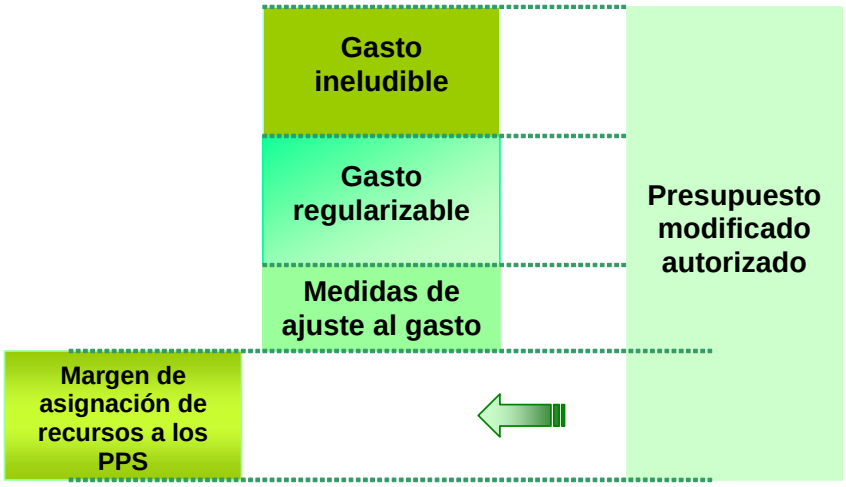
Los recursos disponibles deberán alcanzar para cubrir el impacto promedio anual de los compromisos PPS, mismo que será el resultado de la suma de las obligaciones de pago promedio anual adquiridas en los contratos autorizados con los inversionistas proveedores, más el costo promedio anual de los compromisos estimados en las solicitudes de autorización de PPS en trámite, más otros gastos promedio anuales

Fig 13. Mecanismo de pago



* SHCP, Oficios Circulares No. 801.1.-231 y No. 801.1.-328, mayo de 2005 y agosto de 2004, respectivamente.

Fig 14. Margen de Asignación de recursos a los PPS



asociados a la operación de los proyectos.

La entidad o dependencia contratante se responsabiliza de la disponibilidad de recursos, incluyendo fuentes adicionales a sus recursos presupuestarios, i.e. recursos estatales, cuotas de recuperación por servicios e ingresos por los servicios concesionados por el proyecto.

Proyectos en México

En México, las asociaciones público privadas ocurren en las modalidades de :

- **Concesiones**: carreteras y tratamiento de agua
- **Outsourcing**: Proveedores externos
- **PIDIREGAS**: Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto

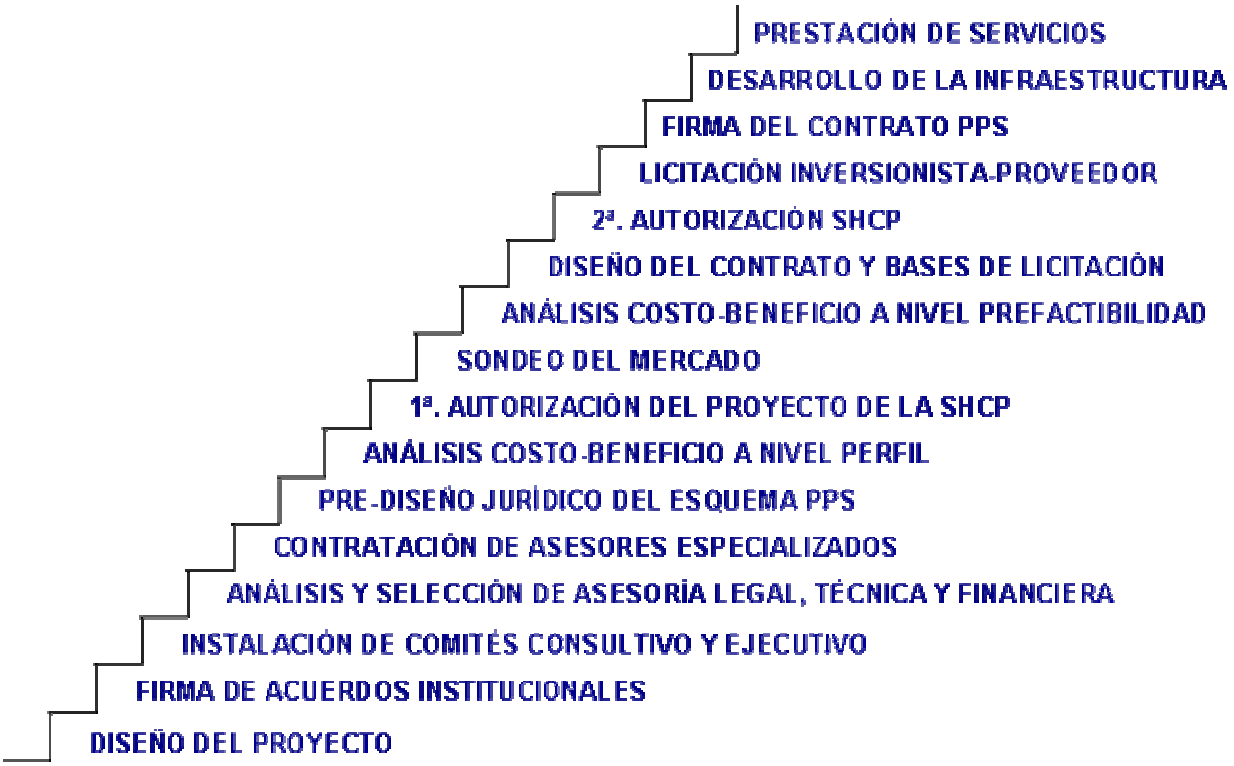
En 2002, las dependencias que se involucraron en la implementación de *proyectos de prestación de servicios* fueron la Secretaría de Salud, la de Comunicaciones y Transportes y la Secretaría de Educación Pública. En los sectores de Salud y

Educación no existía experiencia previa en la implementación de este tipo de proyectos, lo que hizo obligada la coordinación del gobierno federal (SHCP) y la banca de desarrollo (BANOBRAS), en la revisión técnica y financiera de los PPS para dichos sectores. Adicionalmente debe consignarse la participación de la Secretaría de la Función Pública, la Presidencia de la República y los gobiernos de los estados en donde se ubicarían los proyectos. En particular, BANOBRAS apoya el financiamiento a los proveedores o contratistas que liciten bajo el esquema PPS, así como brinda garantías financieras que fortalezcan la estructura de financiamiento y contribuyan a una mejor calidad crediticia.

En la Secretaría de Salud, la *Dirección General de Desarrollo de la Infraestructura Física* es la encargada de los procesos de contratación y ejecución de obras, adquisiciones y servicios para el desarrollo de la infraestructura física. La Subsecretaría de Innovación y Calidad realizó un análisis integral para identificar hospitales generales susceptibles de convertirse en hospitales de alta especialidad, mediante ampliación del inmueble, incorporación de especialidades, equipamiento y fortalecimiento, así como aquellos que debían construirse. A partir de este análisis se depuró el Plan Maestro de Infraestructura en Salud en donde se identificaron las acciones para el sexenio, entre éstas destacan el establecimiento de hospitales de alta especialidad en las siguientes ciudades: León, Guanajuato; Acapulco, Guerrero; Culiacán, Sinaloa; Chihuahua, Chihuahua; Ixtapaluca, Estado de México; Ciudad Victoria, Tamaulipas y Torreón, Coahuila.

Cronológicamente el primer proyecto que se concretó fue el del *Hospital Regional del Bajío y su Unidad de Apoyo*, sito en León, Guanajuato, cuya licitación fue presentada el 10 de Marzo de 2005, el fallo se publicó el 20 de Octubre del mismo año y resultó ganadora la empresa española Acciona, S.A., el contrato se celebró a veinte años. En este proyecto hay financiamientos tanto del Banco Mundial como del Banco

Fig 15. RUTA DE LOS PPS EN SALUD



Interamericano de Desarrollo. Dado su carácter regional, los beneficiarios se estiman en 5 millones de personas, con sus 184 camas, 40 de las cuales pertenecen al área de pediatría y las restantes para adultos; además contará con unidades de apoyo de hemodiálisis, cirugía de corta estancia, rehabilitación y oncología. Inicialmente el hospital comenzaría a prestar servicios a mediados de diciembre de 2006, posteriormente la fecha se recorrió a febrero de 2007, sin embargo, en marzo de 2007, no hay noticias de que esté funcionando. A este proyecto, la Secretaría de Salud lo etiquetó como *primera generación*, porque representó su primera experiencia con el esquema PPS.

La gestión del proceso que inició en 2002, y recorrió la ruta que se detalla en el figura

Fig. 16 Hospitales de Alta Especialidad

Proyecto	Concesionario	Duración	Inicio de operaciones	Monto del Contrato	Beneficio
Hospital Regional del Bajío y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (1ª. gen.)	ACCIONA S.C.	25 años	Febrero de 2007	3, 130.9 mdp	5 mdh, 184 camas, 40 pediatría y 144 adultos
Hospital Regional de Acapulco y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (2ª. gen.)	Autorización pendiente				
Hospital Regional de Culiacán y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (2ª. gen.)	Autorización pendiente				
Hospital Regional de Chihuahua y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (2ª. gen.)	Autorización pendiente				
Hospital Regional de Querétaro y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (2ª. gen.)	Autorización pendiente				
Hospital Regional de Torreón y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (2ª. gen.)	Autorización pendiente				
Hospital Regional de Ixtapaluca y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (2ª. gen.)	Autorización pendiente				
Hospital Regional de Ciudad Victoria y Unidad de Especialidades Médicas de Apoyo (2ª. gen.)	Autorización pendiente				

m.d.p.: Millones de pesos
m.d.h.: Millones de habitantes

15. En el proceso BANOBRAS intervino apoyando financieramente el proceso de selección y contratación de la asesoría, a través de FINFRA, cuyo fideicomiso 1902, prevé recursos para la contratación de las asesorías técnicas, financiera y legales para efectuar los estudios orientados al establecimiento de las bases de licitación pública internacional y la formulación y formalización del contrato de prestación de servicios. La SHCP determinó la participación de BANOBRAS en esta etapa.

Una vez concluido el proceso, la Secretaría de Salud etiquetó como PPS segunda generación, otros siete Hospitales de Alta Especialidad susceptibles de realizarse: Acapulco, Culiacán, Chihuahua, Querétaro, Torreón, Ecatepec y Tampico; siguiendo el mismo procedimiento que en el PPS anterior; en 2005 se solicitó la ayuda financiera de FINFRA y se licitaron las asesorías jurídica, financiera y técnica en dos paquetes; el análisis cambió la ubicación de los proyectos de Ecatepec a Ixtapaluca y de Tampico a Ciudad Victoria. Finalmente se licitaron, se asignaron los proyectos y se iniciaron los estudios, sin embargo, en diciembre de 2005, la SHCP le comunicó a la Secretaría de Salud, el incumplimiento del numeral 21 de las reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios, con lo que se recortó el alcance de los mismos y los proyectos quedaron archivados.

La segunda experiencia en la Administración Pública con los PPS la encontramos en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, por su naturaleza, la dependencia tiene amplia experiencia en el diseño de proyectos, en la búsqueda de asesoría y financiamiento. Por ello, se preparó un plan que incluía trece proyectos, de los cuáles, tres se encuentran en proceso, hay tres pendientes de licitar, dos se encuentran en preparación y cinco están en cartera. Al agregar el PPS, al nuevo esquema de concesiones, la SCT cuenta con dos modelos de participación público-privada para la inversión en carreteras, cabe señalar que en la presente administración hay una firme intención de impulsar la inversión en infraestructura a través de estas asociaciones.

Los proyectos carreteros seleccionados para el PPS se caracterizan por beneficiar a un elevado número de usuarios; por la importancia regional y estatal de los tramos; la dificultad para obtener fuentes alternas de recursos; y se enfatizan regiones con alto potencial de desarrollo (vr. gr. Sur-Sureste).

El PPS carretero es una **concesión otorgada** a través de una **licitación pública**,

que le garantiza al concesionario la adjudicación del contrato de prestación de servicios; éste establece la asociación entre la SCT y la empresa privada para **diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera**; el plazo del mismo va de **15 a 30 años**; la empresa privada provee el servicio a cambio de **pagos trimestrales**, mismos que se basan en un mecanismo que considera la **disponibilidad de la vía y su nivel de uso**; los licitantes concursan con un pago trimestral, -que calculan en función del costo de construcción, conservación y operación; el rendimiento sobre el capital aportado (incluso costo financiero); tránsito anual estimado en un rango específico y periodo del contrato-; la concesión se otorga a partir de la evaluación del **valor presente neto del flujo de pagos periódicos**. La Unidad responsable encargada de los PPS es la Dirección General de Desarrollo Carretero.

El segundo proyecto PPS que se financió fue el tramo de carretera federal libre de peaje de Irapuato a Guadalajara, concretamente la modernización del tramo que une Irapuato al poniente del estado de Guanajuato y termina al norte del estado de Michoacán, en el entronque con el futuro libramiento de La Piedad de Cabadas y que consta de 74.3 kilómetros. En este proyecto, cuya licitación se resolvió en septiembre de 2005 a favor de la empresa concesionaria **Irapuato La Piedad, S.A. de C.V.** y cuyas obras comenzaron en diciembre de 2005, se construyen 6 entronques, 5 retornos a desnivel, 7 pasos peatonales, 25 paraderos de autobús y un paso superior de ferrocarril. Se estima que las obras finalizarán en julio del 2007 y el plazo del contrato es de veinte años.

En tercer lugar, encontramos el tramo de carretera federal libre de peaje de Querétaro Irapuato, concretamente la modernización del tramo que Villa del Pueblito, al poniente del estado de Querétaro y finaliza en Irapuato, en el entronque con la autopista Querétaro-Irapuato, el tramo recorre 92.9 kilómetros. En este proyecto cuya licitación

Fig 17. Asignación de riesgos en los PPS carreteros

Riesgo	Público	Privado	Compartido
Permisos	✓		
Derecho de vía	✓		
Diseño		✓	
Sobrecostos de la construcción		✓	
Retrasos		✓	
Hallazgos arqueológicos			✓
Riesgo geológico			✓
Costos de mantenimiento		✓	
Defectos ocultos		✓	
Fuerza mayor			✓
Tasas de interés en operación		✓	
inflación		✓	
Protestas	✓		

se resolvió en junio de 2006, a favor de la empresa Concesionaria de Vías Quéretaro-Irapuato, y cuyas obras comenzarían en 2006, se requiere construir 7 entronques, 3 retornos a desnivel, 10 pasos peatonales, 30 paraderos de autobús, un paso vehicular a desnivel, un boulevard y un paso superior sobre ferrocarril. Se estima que la obra iniciará operaciones en octubre de 2009 y que la reversión de la infraestructura al Gobierno no sucederá antes de 2026, el contrato también tiene una duración de veinte años.

El último proyecto que reporta su adjudicación, en noviembre de 2006, fue el tramo Tapachula Talismán con ramal a Ciudad Hidalgo, con una longitud de 45.1 km y una inversión estimada de 773 millones de pesos, en este caso se otorgó el contrato al consorcio integrado por las empresas Azvi S.A. y Concesiones Intercontinentales de

Fig 18. PPS carreteros

Proyecto	Concesionario	Duración	Inicio de operaciones	Inversión en modernización	Costo de Conservación	Beneficio
Carretera Irapuato-La Piedad	Irapuato la Piedad, S.A. de C.V.	20 años	Julio de 2007	631 mdp	1,140 mdp	16 mil v. d
Carretera Querétaro-Irapuato	Concesionaria de Vías Querétaro-Irapuato, S.A. de C.V.	20 años	Octubre de 2009	1, 511 mdp	1,275 mdp	20 mil v. d.
Carretera Tapachula - Talismán, con Ramal a Ciudad Hidalgo	Azvi S.A. y Concesiones internacontinentales, S.L.	20 años	Abril de 2008	773 mdp	1,523 mdp	Tapachula – Cd. Hidalgo, 14 mil v.d., el resto 4 mil 600 v. d.
Autopista Nuevo Necaxa-Tihuatlán	Pendiente de licitación	30 años	2011	6,307 mdp	6,042 mdp	6 mil 500 v.d.
Carretera Río Verde-Ciudad Valles	Pendiente de licitación	20 años	Abril de 2009	3, 400 mdp	685 mdp	4 mil v. d.
Carretera Nueva Italia-Apatzingán	Pendiente de licitación	20 años	Febrero de 2008	516 mdp	1,266 mdp	8 mil 700 v.d.
Carretera Zacatecas-Saltillo	En preparación	20 años	2009	1, 200 mdp	4,250 mdp	3 mil v.d.
Carretera Mitla-Entronque Tehuantepec	En preparación	20 años	2009	4,000 mdp	1, 286 mdp	2 mil 700 v.d.
Apizaco-Calpulalpan	En cartera			1,200 mdp	870 mdp	
Macuspana-Límite de estados Campeche-Quintana Roo	En cartera			1,420 mdp	1,563 mdp	
Arriaga-La Ventosa	En cartera			900 mdp	1,171 mdp	
Salina Cruz-Huatulco	En cartera			2,200 mdp	2,923 mdp	
Acayucan-la Ventosa	En cartera			2,000 mdp	2,856 mdp	

mdp: Millones de pesos
v.d. viajes diarios

S.L. En este contrato se requiere la construcción de dos libramientos: Metapa de Domínguez y Sur de Ciudad Hidalgo, con una longitud de 5.7 kilómetros, adicionalmente 8 entronques, 12 pasos peatonales, 9 pasos a desnivel, 4 retornos, un paso superior de ferrocarril y paraderos de autobús; se espera el inicio de operaciones en abril de 2008.

En la Secretaría de Educación Pública se identificaron como áreas de oportunidad la construcción de centros de educación superior y centros deportivos de alto rendimiento. Así la SEP definió su primer experiencia con los PPS, al proyecto de construcción del campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí.

En este caso el proyecto consiste en la construcción del campus en el terreno de la UPSLP, en donde se le otorga al inversionista proveedor el derecho a usar el terreno, con ciertas limitaciones, para el diseño, construcción y mantenimiento de 18 inmuebles del campus, estacionamiento, y adecuación y desmantelamiento de instalaciones provisionales, en cuatro fases.

De acuerdo con el programa aprobado, la licitación estaba programada para 2005, y el inicio de la construcción iniciaría en enero de 2006, esperando que la operación de la primera fase estuviese lista en agosto de 2007. Conforme al plan, la Secretaría de Educación Pública publicó en el Diario Oficial de la Federación y en Compranet la convocatoria para la licitación pública internacional del PPS para el "Nuevo Campus de la Universidad Politécnica de San Luis Potosí el 4 de octubre de 2005; nuevamente publicó la convocatoria el 13 de julio de 2006 y el 3 de octubre del mismo año declaró ganador del concurso público internacional No. 00011001-021- 06 a la empresa Concesionaria Universidad Politécnica de San Luis Potosí S.A. de C. V. Dicho concurso implica el otorgamiento de un contrato de prestación de servicios para llevar a cabo el proyecto denominado “Nuevo Campus de la Universidad Politécnica

de San Luis Potosí, con una inversión estimada de 285 millones de pesos". Sin embargo, el 9 de enero de 2007, a través de la Dirección de Adquisiciones, declaró desierto el concurso público internacional No. 00011001-021-06. De donde se infiere que no hay suficiente información respecto al proyecto, o quizá no hubo avances o no resultó atractivo para los inversionistas.

Conclusiones

Los proyectos PPS pueden contribuir a un uso más eficiente del gasto público; flexibilizar el uso de los recursos para inversión en infraestructura social y contribuir a que se proporcionen mejores servicios públicos; sin embargo, el esquema no está exento de problemas: el tiempo de realización de los proyectos PPS es relativamente largo, debido a los sondeos que deben realizarse en el mercado con los posibles inversionistas, la elaboración del contrato es compleja por el nivel de detalle que implica y el tiempo que estará vigente; por ello el esquema PPS no es apropiado para proyectos que deban ejecutarse a corto plazo; el esquema no es necesariamente eficiente en todos los proyectos, se requiere una comparación del proyecto PPS con el proyecto de referencia; el costo de los asesores es relativamente elevado* y muchos despachos en México carecen de la experiencia necesaria; además el esquema implica un cambio radical en la forma de contratación del sector público.

De acuerdo con la SHCP, quedan aspectos pendientes para mejorar la definición, autorización y seguimiento de los PPS. Un primer aspecto se refiere a todo el marco normativo, dado que se trata de normas dispersas habría que concentrarlas en un solo ordenamiento jurídico, ya sea una ley específica para los PPS, una Ley de

* En el caso del PPS de la SS, de acuerdo con el libro Blanco p. 84, la asesoría jurídica para la elaboración del contrato costó 5 millones de pesos, la técnica 4.3 millones de pesos y la financiera 7.7 millones de pesos, esto es 17 millones de pesos, sólo para elaborar los estudios.

Concesiones o un Reglamento para la Ley General de Bienes Nacionales, en éste último caso, no se requeriría la intervención del Poder Legislativo. Otro aspecto es la mejora de los procesos de licitación mediante los cuales se asignan los contratos PPS, para ello es necesario reformar la LAASSP y su reglamento, para incluir el concepto de *licitación negociada* y revisar el mecanismo de evaluación de propuestas. En cuanto a la Ley de Coordinación Fiscal, se tendría que reformar el artículo 9 de la Ley para solicitar que las Entidades registren ante la SHCP sus obligaciones de pagos derivadas de los PPS. La experiencia de los PPS se está replicando a nivel estatal: Oaxaca, Durango, entre otras entidades han reformado sus marcos normativos para poder implementar el esquema.

Finalmente para garantizar la permanencia del esquema PPS, hay que institucionalizarlo, a través de la creación de un instituto o área dedicado exclusivamente al desarrollo de PPS.

Los resultados de las experiencias arriba descritas son mixtos y aún no es posible evaluar la operación de los servicios, porque ningún proyecto está concluido. La presente administración está decidida a promover el esquema y ha identificado otras áreas de oportunidad: puertos, oficinas gubernamentales, prisiones y parques industriales.

Bibliografía Consultada

García Medina F. Ulises, **Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México,** Fondo Multilateral de Inversiones, Banco Interamericano de Desarrollo**,** en dirección electrónica :http://www.iadb.org/mif/v2/files/UisesGarc%C3%ADa_PPP_July2006.pdf.

Goudinoff, Mario, *Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) en México*, **Revista Casos de Éxito**, 4to. Trimestre de 2006, México, 2006.

Secretaría de Salud, **Libro Blanco del Programa: Proyectos de Hospitales Regionales de Alta Especialidad Desarrollados por la Secretaría de Salud bajo el esquema de Proyectos para Prestación de Servicios (PPS)**, 31 de octubre de 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público-Unidad de Inversiones, **Proyectos para Prestación de Servicios** (presentaciones PPS, enero de 2006 y enero de 2007);

SCT, **Asociaciones público privadas para el desarrollo carretero de México**, Subsecretaría de Infraestructura, ,México, noviembre de 2006.

Economic Planning Advisory Commission (EPAC) (1995), '**Final Report of the Private Infrastructure Task Force**', Australian Government Publishing Service, Canberra.

Páginas electrónicas relacionadas con los PPS en México

http://www.pps.sse.gob.mx/index.html

Marco normativo de los PPS:

http://www.pps.sse.gob.mx/html/marco.html

Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios:

http://www.pps.sse.gob.mx/docs/Reglas_PPS.pdf

Lineamientos

Lineamientos para el análisis costo y beneficio de los Proyectos para Prestación de Servicios

http://www.pps.sse.gob.mx/docs/lineamientos_analisis_costo_beneficio_PPS.pdf

Metodología para la comparación de ofertas

http://www.pps.sse.gob.mx/docs/metodologia_comparacion_ofertas_pps.pdf

Oficios Circulares

- Oficio Circular No. 801.1.-231

http://www.pps.sse.gob.mx/docs/circular_231.pdf

- Oficio Circular No. 801.1.-328

http://www.pps.sse.gob.mx/docs/circular_328.pdf

·*Leyes*

- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

http://www.pps.sse.gob.mx/marco_regulatorio/laassp_07072005.pdf

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

http://www.pps.sse.gob.mx/marco_regulatorio/ley_federal_presupuesto_rh.pdf

·*Otras disposiciones*

Reglamento de la LFPRH

http://www.pps.sse.gob.mx/marco_regulatorio/reglamento_lfp_rh_280606_1247.pdf

Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal

http://www.pps.sse.gob.mx/docs/manual_normas.pdf

Glosario de términos relevantes

Contrato de servicios de largo plazo: acto jurídico que involucre recursos de varios ejercicios fiscales, celebrado entre una dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y un inversionista proveedor, mediante el cual se establece, por una parte, la obligación a cargo del inversionista proveedor de prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que éste construya o provea de conformidad con un proyecto para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad por los servicios que le sean proporcionados.

Dependencia o entidad contratante: dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que suscribe un contrato de servicios de largo plazo con un inversionista proveedor.

Inversionista proveedor: persona física o moral, que celebre un contrato de servicios de largo plazo con una dependencia o entidad.

Proyecto para prestación de servicios: conjunto de acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba servicios a largo plazo de un inversionista proveedor, a través de un contrato de servicios de largo plazo, distinto de los definidos como proyectos de infraestructura productiva de lago plazo de inversión condicionada.

Proyecto de inversión: conjunto de obras y acciones necesarias para la creación, ampliación y modificación de activos fijos.

Proyecto de inversión presupuestaria: proyecto de inversión que se cubre en su totalidad con recursos fiscales autorizados como gasto de capital en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)
Palacio Legislativo
Av. Congreso de la Unión no. 66
Edificio I, 1er nivel
Col. El Parque
Del. Venustiano Carranza
C.P. 15969
México D.F
Correo electrónico: administrador@cefp.gob.mx