

11 de mayo de 2006

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas



Nota Informativa

Proyectos para prestación de servicios

Introducción

La política del Gobierno Federal se ha enfocado en una mayor racionalidad social, económica y financiera, para lograr las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales que de él se desprenden. Por tal motivo, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal enfrentan restricciones presupuestarias y, se ha considerado conveniente la participación de los sectores social y privado, ya que cuentan con la experiencia y los medios de financiamiento y desarrollo necesarios para infraestructura.

Por tanto, una forma de incrementar la eficiencia en el uso de los recursos del sector público es transferir a los sectores social y privado la mayor cantidad de riesgos y contingencias relacionados con los costos financieros y de ejecución de obras, mediante la utilización del esquema para la realización de *Proyectos para Prestación de Servicios* (PPS).

En la etapa inicial en México, este esquema se ha enfocado a los sectores de infraestructura carretera (ampliación de los tramos carreteros Querétaro-Irapuato e Irapuato-La Piedad), salud (Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío) y educación (Universidad Politécnica de San Luis Potosí).

Definición

Los PPS son una modalidad de participación pública-privada, en los cuales el sector privado brinda servicios de apoyo al gobierno para que éste, a su vez, preste un servicio público. En esta modalidad se pretenden compartir las capacidades, fortalezas y recursos de ambos sectores para ofrecer servicios de calidad a la población.

Antecedentes

En 1992 el gobierno del Reino Unido empezó a desarrollar el esquema de inversión conocido como Iniciativa de Financiamiento Privado (PFI), enfocado a la provisión de servicios. Actualmente, diversos países aplican con éxito este método para prestar servicios de calidad a la población y tan sólo en el Reino Unido se han firmado alrededor de 580 contratos, por un valor de alrededor de 40,000 millones de dólares.

En un proyecto PFI, el gobierno suscribe con una empresa privada un contrato 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.

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.

Objetivos

1. Elevar la cobertura y calidad de los servicios que proporciona el sector público manteniendo la infraestructura existente en condiciones óptimas de operación.
2. Hacer uso eficiente de los recursos públicos, generando los mayores beneficios sociales.
3. Impulsar el desarrollo de infraestructura, a través de esquemas que permitan complementar y utilizar eficientemente los recursos públicos.

La finalidad esencial de los PPS es elevar la cobertura y calidad de los servicios públicos a través del uso eficiente de los recursos públicos y privados, y por medio de la contratación, por parte de las dependencias y entidades gubernamentales, de servicios de apoyo proporcionados por un inversionista proveedor. Los servicios que se contraten a través de un PPS deberán servir de apoyo al gobierno para dar mejor cumplimiento a las funciones y servicios públicos que tienen encomendados.

La definición y 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, a través del cual un inversionista proveedor proporciona un conjunto de servicios al sector público, de acuerdo a niveles de calidad definidos durante la vida del contrato.

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

- 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 dar un mejor cumplimiento a las funciones y servicios encomendados y a los objetivos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.
 - Los pagos se realizan en función de la disponibilidad y calidad de los servicios que se 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 son distribuidos de manera eficiente entre los dos sectores.
 - 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.
 - La propiedad de los activos con los que se proporciona el servicio puede ser del inversionista privado o del gobierno.
-
-

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 del análisis costo y beneficio, que su valor social neto será positivo comparándolo con un proyecto de referencia de inversión pública tradicional.

Normatividad

1. La legislación aplicable por la que se establecen las reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios (DOF, 9 de abril de 2004).
2. La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento.
3. La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.
4. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (art. 50).
5. El Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal.
6. Los demás ordenamientos que le sean aplicables en virtud de la naturaleza y alcance de los contratos para proyectos PPS.

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.

Los PPS requieren un elevado nivel de detalle comparados 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 se sugiere la participación de especialistas, tanto públicos como privados, en su definición. De manera tradicional, los costos incurridos por asesoría representan solamente una pequeña proporción del valor total de los contratos de largo plazo. Los costos de mantenimiento, equipamiento, sustitución, operación y administración de riesgos son pactados en el contrato, incentivando la reducción de problemas derivados por retraso de obras, sobrecostos, cambio tecnológico, mantenimiento correctivo y demás riesgos del proyecto.

Una de las ventajas de los PPS es que el costo total del contrato se determina desde un inicio. Dicho costo es diferido en una serie de pagos periódicos definidos en términos reales y ajustados por cambios en niveles de precios. El impacto de los compromisos presupuestarios en las finanzas públicas y su viabilidad deberán ser evaluados, para cada proyecto, por las áreas responsables.

Desarrollo de Proyectos¹

Conforme a las reglas de operación publicadas, algunas de las actividades principales en el desarrollo de un PPS son:

1.- Elaboración del Análisis Costo y Beneficio a nivel perfil.

Descripción inicial del proyecto enfocada a la determinación de los servicios que se requieren por parte del inversionista proveedor y análisis de beneficios imputables al esquema PPS (Valor por dinero).

¹*Proyectos para prestación de servicios*, Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su página electrónica <http://www.pps.sse.gob.mx/index.html>.

2.- Autorización del Proyecto para Prestación de Servicios por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La solicitud se realizará con base en los documentos referidos en el Título VI de las Reglas de operación PPS y se presentará ante la SHCP, a través de las DGPYPs sectoriales.

3.- Elaboración del Análisis Costo y Beneficio a nivel prefactibilidad y proyecto de Contrato de Servicios de Largo Plazo.

Actualizar con información precisa y confiable derivada de los estudios de mercado y estimaciones de costos, el análisis costo y beneficio a nivel perfil. Asimismo, se deberá elaborar el contrato de servicios de largo plazo considerando el trabajo realizado en la elaboración de los análisis costo y beneficio y el análisis de posibles inversionistas y fuentes de financiamiento.

4.- Autorización del proyecto de Contrato de Servicios de Largo Plazo por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las dependencias y entidades deberán presentar la solicitud de autorización del proyecto de contrato ante la SHCP, a través de las DGPYPs sectoriales. En esta solicitud se deberá integrar 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.

Los procedimientos de contratación deberán apegarse a lo establecido en la LAASSP y 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.

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 contratante.

11 de mayo de 2006

H. Cámara de Diputados

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

Av. Congreso de la Unión, No. 66, Edificio "G" Tercer Nivel
Col. El Parque, Del. V. Carranza, C.P. 15969. MÉXICO, D.F.

<http://www.cefp.gob.mx>
