

INSTITUTO TECNOLÓGICO Y DE ESTUDIOS SUPERIORES DE MONTERREY

ESCUELA DE GRADUADOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
Y POLÍTICA PÚBLICA, CAMPUS CIUDAD DE MÉXICO

*Esquemas de inversión alternativos en el sector público
mexicano: El caso de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)*



Cristyan Alan Hernández Morales

Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
[REDACTED]

Proyecto de Investigación Aplicada
Maestría en Economía y Política Pública
Asesor: Dr. Carlos Manuel Urzúa Macías

Mayo de 2009

ÍNDICE

RESUMEN

1 INTRODUCCIÓN

- 1.1 Motivo del presente estudio
- 1.2 Objetivo del presente estudio

2 ANTECEDENTES

- 2.1 México, el país con los peores indicadores basados en resultados de inversión en obra pública de la OCDE

3 MARCO TEÓRICO

- 3.1 La sobre regulación como problema de política pública para el desarrollo de la infraestructura
 - 3.1.1 Marco normativo de las modalidades de contratación tradicional
 - 3.1.2 El problema del financiamiento de la obra mediante las modalidades de contratación tradicionales previstas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas
- 3.2 La ruptura de un paradigma: La ejecución de obras a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)
 - 3.2.1 Definición de los PPS
 - 3.2.2 El origen del PPS
 - 3.2.3 Marco regulatorio de los PPS
 - 3.2.4 Fases en el desarrollo de los PPS
 - 3.2.5 Procedimiento de contratación de los PPS
 - 3.2.6 Marco operativo de los PPS

4 ANÁLISIS

- 4.1 Esquema de comparación de las ofertas económicas en las contrataciones de los PPS
 - 4.1.1 Marco normativo
 - 4.1.2 Análisis de las propuestas
 - 4.1.3 Cálculo de los flujos estimados de pago en un PPS
 - 4.1.4 Cálculo del Valor Presente Neto (VPN) de un PPS
- 4.2 Análisis comparativo sobre las ventajas/desventajas de las modalidades de contratación tradicionales *versus* los PPS
 - 4.2.1 Modalidades de contratación tradicionales
 - 4.2.1.1 Ventajas
 - 4.2.1.2 Desventajas
 - 4.2.2 Proyectos de prestación de servicios
 - 4.2.2.1 Ventajas
 - 4.2.2.2 Desventajas

5 COMENTARIOS FINALES

6 BIBLIOGRAFÍA

7 ANEXOS

El presente proyecto de investigación surge de la experiencia propia como funcionario público en un encargo tan importante como lo es el desarrollo de infraestructura en nuestro país. Es de destacar que el momento que vive el mundo entero es trascendental en nuestra generación: somos testigos de una de las peores crisis económicas en la historia moderna. El papel que los funcionarios responsables de la planeación y ejercicio del recurso en materia de desarrollo de infraestructura es aún superior puesto que uno de los pilares para la reactivación de la economía yace en nuestras manos.

La experiencia no tan sólo me invita, sino me obliga a ser crítico con la realidad: el marco normativo – regulatorio que rige el quehacer de los funcionarios responsables en la ejecución de proyectos de inversión en materia de obra pública es, por demás, obsoleto y poco eficiente para los fines deseados. Es por ello que un factor de motivación para la elección del tema que se plasma en este trabajo es el de buscar alternativas que puedan hacer que en México implemente de manera extensiva con el fin de salir fortalecidos de este momento de oportunidades.

Espero que en el tiempo, este trabajo haya despertado la inquietud de reformar aquellos preceptos que han impedido el desarrollo potencial de los proyectos de infraestructura que tanto requiere nuestro país; de esa manera, el esfuerzo y tiempo dedicado habrá valido la pena.

A continuación, dedico este proyecto a aquellas personas que invaluablemente fueron determinantes para su desarrollo:

A mis padres y hermano por haberme dado ese ejemplo de perseverancia, y sobre todo por sus sabios consejos y amor incondicional.

A ti, Angélica, por todo el apoyo que me otorgaste desde el inicio de este proyecto, mismo que fue fundamental para su consecución.

Y a usted, por ser a quien finalmente va dirigido este esfuerzo. Gracias.

Cristyan Alan Hernández Morales

RESUMEN

El 3 de noviembre de 2008, fue durante la inauguración de la Semana Nacional PyME cuando el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Felipe Calderón Hinojosa, por primera ocasión afirmó que “El mundo estaba atravesando por una crisis global, una de las peores crisis de la economía moderna, crisis que indudablemente tendría efectos en la economía mexicana”. De inmediato, la primera medida de política económica que anunció el ejecutivo federal fue “llevar a cabo un incremento histórico en el gasto en infraestructura, con el fin de que haya más actividad económica y empleos a través de la construcción de carreteras, de puertos, de escuelas, de hospitales, de caminos rurales...” La segunda medida, y la más importante para efectos de este trabajo de investigación es: **“Queremos hacer mucho más ágil la regulación que tiene que ver con la infraestructura del Gobierno, porque el problema que tenemos en México no sólo es de dinero público destinado a la infraestructura, sino también de reglas que permitan ejercitar (sic) ese dinero...”**

¿A qué se refería el ejecutivo federal con esa frase? Simple: la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas es el principal lastre que acarrea el ejercicio del recurso de inversión en México. El orden de las medidas que anunciaba el gobierno se encuentran invertidas, puesto que como se entiende en el discurso, el problema no es el recurso, sino el ejercicio eficiente del mismo derivado de problemas normativos; ergo, la revisión de la ley debe ser prioritaria para generar un ambiente de crecimiento en un entorno complejo como el que se avista.

Una de las estrategias propuestas a evaluar dada la coyuntura, tomando como premisa fundamental la oportunidad y velocidad del ejercicio del gasto en materia de obra pública son los Proyectos de Prestación de Servicios dado que se cuenta con evidencia empírica internacional sobre la eficiencia de los mismos, así como la reciente aplicación de éstos en el sector salud en México sin la necesidad de hacer modificaciones relevantes en la ley. En este orden de ideas, el presente estudio tiene como objetivo el llevar a cabo una evaluación de este mecanismo alterno en el desarrollo de la obra pública con el fin de determinar su viabilidad como esquema de contingencia para generar empleos y crecimiento económico en México.

1 INTRODUCCIÓN

La estructura económica de los últimos tiempos ha disminuido recursos públicos a la inversión, el gran número de frentes que debe asociar el presupuesto público, en aspectos de fomento económico, sociales, gubernamentales, siempre dan como resultado prioridades ante proyectos de inversión, que generalmente son susceptibles de postergación. Durante la década de los años noventa, en el Reino Unido se exploraron alternativas de asociaciones público – privadas para impulsar la inversión pública que se requería para la provisión de servicios en sectores como defensa, agua, transporte, salud y educación. Este tipo de esquemas prevé que los riesgos derivados de los proyectos y eventualidades que se relacionan con los costos de ejecución de las obras, así como los costos financieros, sean trasladados a los inversionistas privados, mientras la provisión de los servicios en el momento de concluirse los proyectos son responsabilidad del sector público. Con este esquema de asociación, se puede garantizar nuevas instalaciones e infraestructura que van en tándem de una política específica, con base en los costos establecidos.

Habitualmente, el sector público ha enfrentado al momento de proveer bienes y servicios severas críticas emanadas de la naturaleza monopólica en las estructuras del mercado: la falta de competencia deriva en la ineficiencia, ya que la demanda no rige sobre los precios y no reflejan los costos reales en la provisión de los servicios. Empero, los ingresos que recibe el gobierno no son suficientes para proveer el servicio originando bajos niveles de inversión, desgaste y obsolescencia de la infraestructura existente por bajos niveles de mantenimiento, baja expansión en la provisión y mala calidad. Esta premisa, ampliamente discutida en la teoría económica, no refleja la práctica de los sectores público y privado en la economía. Si de antemano, el sector privado tiene la posibilidad de proveer servicios de una manera más eficiente por los incentivos mismos que rigen las estructuras del mercado en referencia al sector público, es un hecho que no necesariamente atenderá mejor las necesidades de la población. La principal motivación del sector privado es la generación de beneficios, por tanto, tiene incentivos para mejorar su estructura de costos de manera continua, lo que eventualmente podría impactar en la calidad del servicio.

1 INTRODUCCIÓN

La estructura económica de los últimos tiempos ha disminuido recursos públicos a la inversión, el gran número de frentes que debe asociar el presupuesto público, en aspectos de fomento económico, sociales, gubernamentales, siempre dan como resultado prioridades ante proyectos de inversión, que generalmente son susceptibles de postergación. Durante la década de los años noventa, en el Reino Unido se exploraron alternativas de asociaciones público – privadas para impulsar la inversión pública que se requería para la provisión de servicios en sectores como defensa, agua, transporte, salud y educación. Este tipo de esquemas prevé que los riesgos derivados de los proyectos y eventualidades que se relacionan con los costos de ejecución de las obras, así como los costos financieros, sean trasladados a los inversionistas privados, mientras la provisión de los servicios en el momento de concluirse los proyectos son responsabilidad del sector público. Con este esquema de asociación, se puede garantizar nuevas instalaciones e infraestructura que van en tándem de una política específica, con base en los costos establecidos.

Habitualmente, el sector público ha enfrentado al momento de proveer bienes y servicios severas críticas emanadas de la naturaleza monopólica en las estructuras del mercado: la falta de competencia deriva en la ineficiencia, ya que la demanda no rige sobre los precios y no reflejan los costos reales en la provisión de los servicios. Empero, los ingresos que recibe el gobierno no son suficientes para proveer el servicio originando bajos niveles de inversión, desgaste y obsolescencia de la infraestructura existente por bajos niveles de mantenimiento, baja expansión en la provisión y mala calidad. Esta premisa, ampliamente discutida en la teoría económica, no refleja la práctica de los sectores público y privado en la economía. Si de antemano, el sector privado tiene la posibilidad de proveer servicios de una manera más eficiente por los incentivos mismos que rigen las estructuras del mercado en referencia al sector público, es un hecho que no necesariamente atenderá mejor las necesidades de la población. La principal motivación del sector privado es la generación de beneficios, por tanto, tiene incentivos para mejorar su estructura de costos de manera continua, lo que eventualmente podría impactar en la calidad del servicio.

1.1 Motivo del presente estudio

Dada la coyuntura económica adversa que atraviesa el mundo, y de las políticas anunciadas por el Gobierno Federal para amainar sus efectos en la economía mexicana, se llevará a cabo un análisis de los Proyectos de Prestación de Servicios como alternativa de Política Pública para que en tanto se lleve a cabo una reforma sustancial en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se explore ejercer los recursos destinados al incremento de la infraestructura pública del país con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

1.2 Objetivos del presente estudio

Se procurará determinar riesgos, beneficios y oportunidades en la aplicación del esquema de inversión en Obra Pública mediante los Proyectos de Prestación de Servicios en desarrollo de infraestructura pública contrastando la experiencia mexicana con la internacional para determinar viabilidad en un horizonte inmediato.

Se hará una revisión a detalle de los fines normativos, de los esquemas de evaluación costo – beneficio que determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación.

Con base en lo anterior se establece las diferencias notables que imperan entre el sector público y el sector privado, dado que el primero más allá de beneficios tiene responsabilidades: no todos los servicios son susceptibles a generar beneficios contables. Las APP (Asociaciones Público – Privadas) no necesariamente aumentarán el grado de eficiencia en los recursos limitados del sector público, ya que pueden generar problemas clásicos de selección adversa y riesgo moral derivados de problemas de información en la celebración de contratos.

2 ANTECEDENTES

2.1 México, el país con los peores indicadores basados en resultados de inversión en obra pública de la OCDE

Las reflexiones que se exponen como resultado de los debates que tuvieron lugar en el “Foro de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) sobre México: Políticas Públicas para un Mejor Desempeño Económico”, que fue celebrado en noviembre de 2004, y convocado por el Centro de la OCDE en México para América Latina y la Secretaría de Relaciones Exteriores convergen en un punto fundamental: el gasto público en México, en lo referente al presupuesto programable tiene muchas limitantes de carácter normativo que derivan en una pérdida de eficiencia por la incompatibilidad de sus procesos. De los 30 países miembros, México destaca por el alto nivel de inversión en infraestructura como porcentaje del PIB dentro de los países considerados como de ingreso medio; no obstante, los resultados del alto ejercicio del recurso en obra pública contrastan con los efímeros avances en la prestación de servicios públicos por escasa planeación, altos costos de las obras, precario mantenimiento y aletargamiento en la entrada en operación de las mismas.

Cabe destacar que, salvo en casos excepcionales, los montos originales presupuestados para obras de infraestructura tienen márgenes de desviación a la conclusión de las mismas cercanas a un promedio de 30%. Derivado de ello, los márgenes presupuestales año con año limitan el presupuesto programable por los pasivos que se derivan de la escasa planeación de los recursos dado que una desviación del 30%, como lo prevé la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, limita la formalización de convenios ampliatorios cuando éstos rebasan el 25% del monto y/o tiempo originalmente contratado a la elaboración de documentación administrativa que aletarga el compromiso de recursos adicionales.

Ese hecho es considerado por muchos expertos como un factor fundamental en el magro resultado de los grandes volúmenes de recurso que se ejercen en materia de obra. Cabe destacar que el método tradicional de inversiones en obra pública conlleva a una serie

de requisitos que de acuerdo con lo establecido en el Primer Foro Internacional de Control de Obra Pública convocado por la Secretaría de la Función Pública el 23 de junio de 2008, tiene un periodo promedio de 4 meses antes de llevar a cabo cualquier estudio de factibilidad.

Dado todo lo anterior, la conclusión que establece la OCDE en el último reporte elaborado sobre México es revisar urgentemente las disposiciones normativas en lo referente al gasto en obra pública o buscar esquemas alternativos de inversión: tal es el caso de los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

3 MARCO TEÓRICO

3.1 La sobre regulación como problema de política pública para el desarrollo de la infraestructura

La Administración Pública Federal en México, cuenta con distintos procedimientos de contratación de obras y servicios siendo preponderante el de la Licitación Pública, misma que se encuentra normada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 134 y en los dos principales ordenamientos federales de la materia de obras y servicios que son la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como sus respectivos reglamentos. Dichos ordenamientos regulan el de la licitación pública y los de sus excepciones, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa y sus etapas.

3.1.1 Marco normativo de las modalidades de contratación tradicionales

Las leyes y reglamentos que rigen la contratación de proyectos de inversión en México son diversos en origen y aplicación. Un hecho que se establece como factor de retraso en la aplicación de los recursos en materia de infraestructura es la sobre regulación en la mayoría de los casos en la ejecución de los proyectos. A continuación se menciona el marco normativo general al que deben apegarse las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la ejecución de los proyectos de inversión en materia de obra pública:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su reglamento
- Marco Jurídico de aplicación supletoria
- Código Civil Federal

- Código Federal de Procedimientos Civiles
- Ley General de Bienes Nacionales;
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su reglamento;
- Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal;
- Plan Nacional de Desarrollo de cada periodo presidencial;
- Tratados Internacionales de Libre Comercio en los que México sea parte;
- Acuerdo por el que se dan a conocer las reglas en materia de compras del sector público para la participación de las empresas micro, pequeñas y medianas; para las reservas del tratado de Libre Comercio de América del Norte y para la determinación de su grado de integración nacional y sus reformas y adiciones;
- Acuerdo que establece la información relativa a los procedimientos de Licitación Pública que las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal deberán remitir a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo por transmisión electrónica o en medio magnético, así como la documentación que las mismas podrán requerir a los proveedores para que éstos acrediten su personalidad en los procedimientos de Licitación Pública;
- Acuerdo por el que se establecen las reglas para la determinación y acreditación del grado de contenido nacional, tratándose de procedimientos de carácter nacional;
- Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto de los importados, tratándose de procedimientos de carácter nacional;
- Acuerdo mediante el cual se crea la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal;
- Acuerdo por el que se establecen reglas para la aplicación de reservas contenidas en los capítulos de compras.
- Normas para la Administración y Baja de Bienes Muebles de las Dependencias de la Administración Pública Federal;
- Manual de Normas Presupuestarias para la administración pública federal del ejercicio fiscal que corresponda;
- Lineamientos para la contratación de Seguros sobre Bienes Patrimoniales, a cargo de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal;

Como es de apreciarse, el número de leyes y reglamentos que deben observar las modalidades de contratación tradicionales son extensos. La legislación mexicana tradicionalmente ha considerado la contratación de los proyectos de inversión que requiere, mediante la aplicación de diversos ordenamientos que regulan los procedimientos para ello. El Artículo 134 Constitucional es la piedra angular para realizar dichas contrataciones al señalar que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra se adjudicarán a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

En el caso de la obra pública, su contratación es regulada mediante la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento, así también le son aplicables otros ordenamientos como la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, entre otros.

El artículo 27 de la citada Ley establece tres modalidades para la contratación de las obras públicas:

- Licitación pública
- Invitación a cuando menos tres personas
- Adjudicación directa

Por regla general, los proyectos de inversión de obra pública se contratan por licitación pública mediante contratos plurianuales atendiendo a las disposiciones presupuestarias respectivas. En estos casos, las dependencias y entidades únicamente contratan la ejecución de los trabajos de obra y los servicios necesarios para ello, sobre los inmuebles que generalmente son de su propiedad; los contratistas que realizan los trabajos sólo están obligados a la conclusión de los mismos, de acuerdo con los alcances de los contratos respectivos, o, en algunos casos que así se haya contratado, hasta la puesta en marcha de las unidades de que se trate (contratos llave en mano).

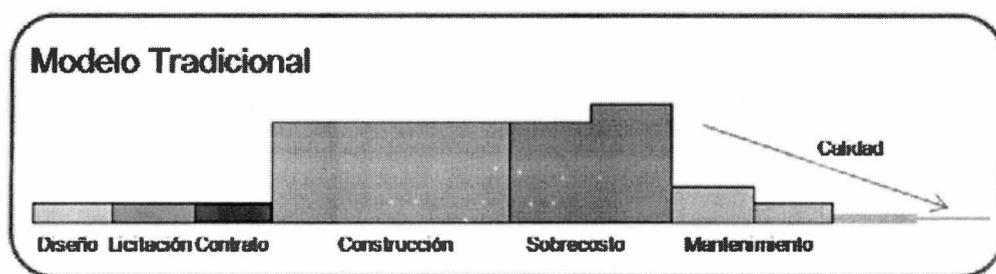
3.1.2 El problema del financiamiento de la obra mediante las modalidades de contratación tradicionales previstas en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

La evidencia empírica que las diversas dependencias y entidades compartieron durante el primer FICOP (Foro Internacional de Control de Obra Pública) convocado por la Secretaría de la Función Pública fue contundente: el problema que históricamente ha comprometido el éxito de la obra pública en México es el financiamiento para la ejecución de éstas y el compromiso de gasto corriente para el mantenimiento a la conclusión de las mismas.

En el sistema de contabilidad que se maneja en la programación y presupuesto del capítulo 6000 de acuerdo al clasificador por objeto del gasto determina que en caso de existir un subejercicio en esta partida al cierre del año por mínimo que sea el retraso de una obra con respecto al programa autorizado, dicha partida se considera un subejercicio. Al considerarse un subejercicio, las dependencias y entidades la deben reportar a la SHCP para que ésta los consolide en una cuenta alterna para ser erogados en otros compromisos registrados, **siendo éstos distintos al fin originalmente establecido**. Este es un problema de doble contabilidad puesto que al registrar el cierre del año fiscal, el recurso que fue objeto de subejercicio se pierde y se “etiqueta” el presupuesto del próximo año mediante Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS) dando como resultado una doble pérdida en términos netos para la dependencia o entidad que incurra en este supuesto. Lo que este hecho ha originado históricamente es el ejecutar obras en tiempos prolongados al disminuir alcances por retrasos para no perder los recursos. El resultado son dilaciones que incurren las dependencias y entidades en llevar a cabo procedimientos de contratación tradicionales cada año fiscal para proyectos que no cuenten con una multianualidad autorizada por la Unidad de Inversiones de la SHCP fomentando que las obras se desarrollen por etapas; además del recurso adicional a presupuestar por la cláusula de ajuste de costos prevista en la LOPSRM.

Otra situación que genera un detrimento a los recursos con los que cuentan las dependencias y entidades ejecutoras de obra pública es aquel que se requiere para el óptimo mantenimiento de éstas al concluir.

Con el fin de ejemplificar lo anteriormente enunciado, se presenta a continuación un diagrama que fue elaborado por la Secretaría de Salud con el fin de establecer los costos y tiempos extraordinarios al ejecutar obra pública mediante las modalidades tradicionales de contratación previstas en la LOPSRM.



Como se mencionó anteriormente, la evidencia empírica a la que hizo mención el Secretario de la Función Pública en el FICOP, determina que en promedio, mediante las modalidades tradicionales de contratación de la Obra Pública, el sobre costo de las obras enmarcado por conceptos no previstos en el catálogo originalmente contratado, volumetría adicional, así como ajustes por inflación previstos en la ley, fomentan un incremento a valor presente de lo presupuestado inicialmente en promedio de un 30% a un 50%. Datos realmente alarmantes al ser comparados con el promedio de los sobrecostos calculados en los países de la OCDE.

¹ Fuente: Secretaría de Salud.

3.2 La ruptura de un paradigma: La ejecución de obras a través de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Proyectos de Prestación de Servicios (PPS)

El poder llevar a cabo proyectos de infraestructura sin estar reguladas por los preceptos establecidos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas era hasta hace unos cuantos años impensable en México. Era claro que el desarrollo de infraestructura en nuestro país ha sido uno de los principales ejes en materia de política económica desde hace muchos años. No obstante y con el objeto de regular vehementemente el ejercicio de un recurso tan preciado como lo es el destinado a obra pública, la LOPSRM sufrió muchos cambios por diversas razones; en lo particular para disminuir los riesgos de corrupción en la aplicación dichos recursos. Es evidente que a lo largo de los años, el resultado de incorporar tantos “candados” en la Ley no impidió el riesgo de corrupción y, en contraste con el objetivo planteado, entorpeció el proceso de aplicación de dichos recursos resultando en abrumadores subejercicios en diferentes proyectos así como diversas obras inconclusas. La experiencia internacional derivó en la necesidad de buscar alternativas eficientes para poder implementarse en nuestro país: Los más cercano, los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS).

3.2.1 Definición de los PPS

Los Proyectos de Prestación de Servicios son una modalidad de participación público – privada en la cual el sector privado otorga servicios adjetivos (de apoyo) al Gobierno para que éste, a su vez, otorgue un servicio público. En este esquema, tanto sector público como privado conjugan sus respectivas capacidades, recursos y fortalezas para elevar la calidad de los servicios otorgados a la población.

Este tipo de esquemas permite al gobierno:

- Ofrecer servicios públicos con mayor calidad y eficiencia en un horizonte de largo plazo
- Realizar un uso eficiente de los recursos públicos
- Reducir el déficit de infraestructura pública

El PPS conjuga la obligación y el interés del Gobierno en brindar servicios públicos con altos niveles de calidad, con la capacidad económica del sector privado y su experiencia en la creación de infraestructura y en la prestación de servicios con altos niveles de especialización. De esta manera, el esquema permite al Estado concentrar sus esfuerzos en la tarea medular de brindar servicios públicos con calidad y cobertura crecientes, optimizando recursos.

Uno de los elementos centrales del esquema PPS consiste en que la contratación de servicios proporcionados por el sector privado se lleva a cabo siempre y cuando se demuestre, mediante un análisis costo y beneficio, que genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto de inversión tradicional.

3.2.2 El origen de los PPS

Con el objeto de disminuir el endeudamiento del sector público en el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, durante la década de los noventa, se desarrollaron dos mecanismos de inversión del sector público, mismos que requerían la participación conjunta del sector privado: la Iniciativa del Financiamiento Privado (IFP) y las Asociaciones Público Privadas (APP): ambas con un enfoque de provisión de servicios.

El enfoque fue cambiando de una reducción de los requerimientos financieros del sector público a la reducción de riesgos trasladando éstos al sector privado.

En un proyecto de Iniciativa del Financiamiento Privado (el caso británico de los PPS) el gobierno lleva una relación contractual de largo plazo con una empresa privada (de entrada de 20 años o más) para que desde el diseño hasta la operación de bienes o servicios como carreteras, centros de readaptación social, hospitales y escuelas, entre otros, las lleve a cabo mientras el gobierno de esta manera presta un servicio a la población. El gran beneficio de este esquema es que el financiamiento de la obra es totalmente absorbido por el sector privado, es decir, el gobierno no programa recursos

para la ejecución de la obra, así como el gasto corriente que se deriva del mantenimiento corre a cargo del privado en una cuota fija periódica ajustada por una cláusula inflacionaria.

De acuerdo a la OCDE, en las principales ciudades del mundo desarrollado, los gobiernos trabajan en promedio en asociación con la iniciativa privada en 23 de los 65 servicios “municipales” básicos. Es importante mencionar que la utilización de este esquema va en aumento con base en las evaluaciones que se han realizado y arrojan como resultado que es un instrumento efectivo en la provisión de los servicios públicos, con un mejoramiento constante del servicio y, aún más importante, con una relación costo – beneficio favorable.

En esencia, este tipo de asociaciones entre proveedores privados y el gobierno tienen una gran variedad de funciones, entre las que se destacan:

- Asesoría en la conceptualización y la determinación del proyecto
- La planeación financiera y el diseño
- El desarrollo de la obra
- La operación del inmueble construido
- El mantenimiento del inmueble construido
- La cobranza de los bienes y/o servicios

La complejidad del desarrollo de los términos de referencia que deben estar plasmados en el contrato para que las empresas proveedores se allanen a lo estipulado, es importante en la determinación del análisis costo – beneficio del proyecto. De entrada, las actividades que se han mencionado se incorporan al amparo del mismo contrato, en donde se reflejan objetivos de la agencia pública en referencia al calendario de las actividades, determinación de costos, planeación e innovación financiera, responsabilidad en la transferencia, la operación y la administración.

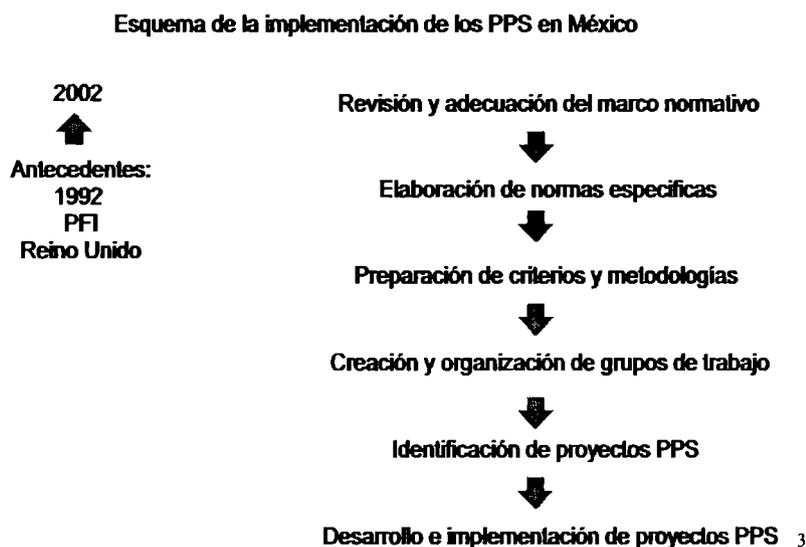
La experiencia en la maduración de este esquema a lo largo del tiempo no ha estado exento de complicaciones, desde su origen fueron conceptualizados con la intención de evitar un incremento en la deuda pública, en los registros de los primeros contratos bajo

este esquema de asociación público – privado, la provisión de los servicios se llevó a cabo a un costo sensiblemente más alto al tradicional. Se justifica en cierta medida dado que por protección en un inicio, las propuestas que presentaron las empresas privadas tenían una tasa de retorno mayor a la tasa de referencia gubernamental. “Esto, a pesar que el área contratante (el gobierno) en esencia asume todo el riesgo asociado con los ingresos del proyecto”.²

Para poder determinar la viabilidad de este tipo de esquemas era imperativo generar un esquema de evaluación de los Proyectos de Prestación de Servicios, mismo en el que la variable determinante a observar es el valor monetario que se obtiene de una correcta asignación de los riesgos.

Para el caso mexicano, el gobierno comienza el análisis de la viabilidad del esquema de los PPS para que con base en la experiencia internacional y de esquemas similares ya aplicados en México, se diera paso al diseño del marco operativo y regulatorio que lo rigiera.

En la siguiente figura se ilustra el esquema de implementación de los PPS en México.



² 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.

³ Fuente: Cámara de Diputados

3.2.3 Marco Regulatorio de los Proyectos de Prestación de Servicios

Con el objeto de crear un marco regulatorio para impulsar y regular el desarrollo de los PPS, el 26 de marzo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios.

Dicho Acuerdo establece los principales ordenamientos que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal tendrá que observar para llevar a cabo todo el procedimiento de ejecución de los PPS como lo ilustra la siguiente figura.

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 de Gasto para su aplicación en la presupuestación 2006	Partida 3415

⁴ Fuente: SHCP, Unidad de Inversiones y Secretaria 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.

Durante la aplicación del Acuerdo antes citado, se detectaron algunas modalidades de proyectos para prestación de servicios con un alto impacto social, cuya instrumentación requirió ampliar su ámbito de aplicación, además de que se realizaron algunas precisiones de carácter normativo al propio documento lo que conllevó a su modificación, razón por la cual el 9 de abril de 2004 se publica en el Diario Oficial la segunda versión del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios cuyo artículo Segundo Transitorio deja sin efecto al Acuerdo del 26 de marzo de 2003. Asimismo, en el artículo Tercero Transitorio se señala que los “Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, así como la “Metodología para la comparación de ofertas económicas en los procedimientos de contratación con relación a los proyectos para prestación de servicios a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” emitidos por la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público continúan vigentes; ambos documentos normativos precisan, en el caso del primero, los tipos de análisis costo y beneficio aplicables a los PPS, los documentos que deben presentarse para dichos análisis a nivel perfil, entre otros, y en el segundo, los criterios a seguir en la evaluación de las propuestas económicas que se presenten en los procedimientos de contratación que lleven a cabo en esta materia las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por tratarse de contratos de servicios de largo plazo, los PPS también se encuentran regulados por las disposiciones presupuestarias establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento. En efecto, además de las disposiciones relativas a las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la programación de recursos presupuestarios y compromisos plurianuales que en la materia aplican a este esquema, el artículo 50 de la citada Ley establece que en el caso de los PPS las dependencias y entidades deberán sujetarse al procedimiento de autorización y demás disposiciones aplicables que emitan las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública. Como se verá más adelante, el numeral 20 del Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios señala dicho procedimiento.

En la Sección IX del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se refieren los requisitos para la realización de los PPS; en primer lugar, el artículo 35 del citado ordenamiento indica que los mismos deberán cumplir con lo siguiente:

Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios de largo plazo en términos de las disposiciones generales que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevar a cabo el proyecto correspondiente.

El contrato de servicios deberá ser suscrito entre una dependencia o entidad y un particular al que se denominará, para efecto de estos proyectos, inversionista proveedor.

Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante podrán ser de cualquier naturaleza y deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que tiene asignados. Los servicios incluirán aquellos que sirvan de apoyo a las dependencias y entidades para mejorar la realización de funciones o provisión de servicios públicos que tienen encomendados conforme a las disposiciones aplicables y a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya, sobre inmuebles propios, de un tercero o del sector público, o que provea por sí, por un tercero o por el sector público con base en lo requerido por la dependencia o entidad contratante.

Otro aspecto importante que establece el artículo 37 del Reglamento ya mencionado es que los PPS deben contar con el registro en la Cartera de los Programas y Proyectos de Inversión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para lo cual, las dependencias y entidades deben presentar un análisis costo y beneficio, con el fin de acreditar que el PPS es susceptible de generar beneficios netos para la sociedad bajo supuestos y parámetros razonables. Cumplido lo anterior, las dependencias y entidades deben demostrar que el PPS es susceptible de generar beneficios netos iguales o mayores a los

que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un proyecto tradicional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá las autorizaciones correspondientes con base en la revisión de los análisis costo y beneficio, el impacto en las finanzas públicas de las obligaciones de pago que pretendan establecerse en el contrato de servicios de largo plazo respectivo y los documentos señalados en el artículo 147 fracción I del Reglamento de la Ley.

Las autorizaciones para realizar PPS no implica una ampliación del techo presupuestario establecido para las dependencias y entidades en los ejercicios fiscales subsecuentes, además, éstas deberán dar prioridad a las erogaciones derivadas de la ejecución de dichos proyectos dentro de su proceso de programación y presupuesto haciendo los ajustes que se requiera para asegurar la suficiencia presupuestaria de los compromisos de gasto asumidos. Adicionalmente, para la autorización de los PPS se deberá presentar un análisis del margen disponible de los recursos presupuestarios en el ejercicio fiscal respectivo, así como las previsiones para los subsecuentes, con el fin de que los compromisos de pago derivados de la ejecución de dichos proyectos se incluyan en el presupuesto de la dependencia o entidad. Estos criterios fueron ratificados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de sus oficios-circular números. 801.1.-328 y 801.1.-217 de fechas 16 de agosto de 2004 y 23 de agosto de 2007, respectivamente.

Para efecto de la integración del proyecto de Presupuesto de Egresos, las dependencias y entidades deberán prever el gasto relacionado con los PPS y enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a más tardar el último día hábil de julio, la actualización de los montos correspondientes a obligaciones de pago para ejercicios fiscales subsecuentes que se hayan asumido en los contratos de servicios de largo plazo.

Es importante destacar que las dependencias y entidades no podrán realizar pago alguno al inversionista proveedor antes de recibir los servicios objeto del contrato de servicios de largo plazo, salvo que de manera excepcional la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público autorice pagos anticipados cuyos términos y condiciones, en su caso, deberán establecerse en el contrato respectivo. 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 que incluirán, en su caso, cualquier erogación accesoria derivada de actos jurídicos o de administración que se requieran para la realización del PPS y que pueda considerarse como gasto corriente, conforme a las disposiciones aplicables.

Los artículos 152 y 153 del Reglamento en cita establecen las condiciones bajo las cuales podrá realizarse la adquisición de activos en los PPS cuando éstos sean propiedad del inversionista proveedor o un tercero diferente a la contratante y deberá estar considerada en el contrato de servicios de largo plazo. Los pagos que se realicen bajo este concepto sí se consideran gasto de inversión con cargo a los presupuestos autorizados a la contratante.

3.2.4 Fases en el desarrollo de los Proyectos de Prestación de Servicios

De conformidad con lo señalado en el Acuerdo del 9 de abril de 2004, los PPS se autorizan en dos etapas:

- Autorización del PPS propiamente dicho
- Autorización del proyecto de contrato

Con el fin de ejemplificar el desarrollo de las diferentes fases que se deberán observar como lo marcan los lineamientos establecidos, se anexa la siguiente gráfica que posteriormente será explicada a detalle:



En primer lugar, de conformidad con lo señalado en el Título VI del Acuerdo de referencia, las dependencias y entidades deberán presentar sus solicitudes de autorización de PPS ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dicha autorización en su caso, será otorgada sólo con el propósito de que la dependencia o entidad presente ante dicha Secretaría un proyecto de contrato de servicios de largo plazo, para lo cual se requiere:

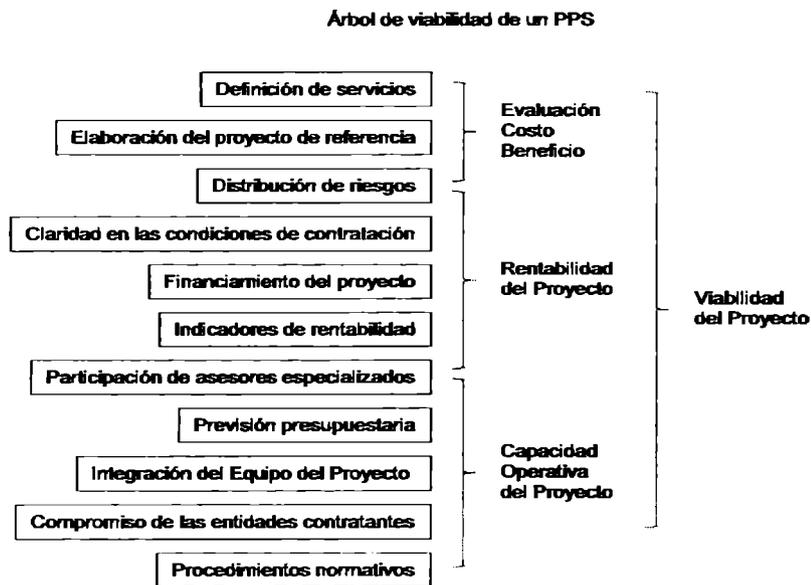
- La descripción del PPS que se pretende realizar.
- La justificación de que el proyecto es congruente con los objetivos y estrategias establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales respectivos.
- La opinión favorable de las áreas jurídicas y presupuestarias competentes, así como de los órganos de gobierno y coordinadoras de sector, en su caso.

⁵ Fuente: Secretaría de Salud

- El análisis costo y beneficio que determine si el PPS genera beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante procedimientos tradicionales.
- El procedimiento de contratación que se seguirá.
- Los elementos principales que contendrá el contrato de servicios de largo plazo.

La etapa antes citada podría llevar entre 6 a 9 meses para su conclusión, dependiendo de la complejidad del proyecto y de que la información que se presente ante la Secretaría cumpla con los requisitos solicitados sin contratiempos.

Con el fin de observar de una manera esquemática los requerimientos que se deberán establecer previo a la solicitud ante la Unidad de Inversiones de la SHCP del proyecto, se establece el siguiente árbol de viabilidad que deberán observar los proyectos



6

⁶ Fuente: García Medina, F. Ulises, Proyectos para Prestación de Servicios (PPS) en México, 2007.

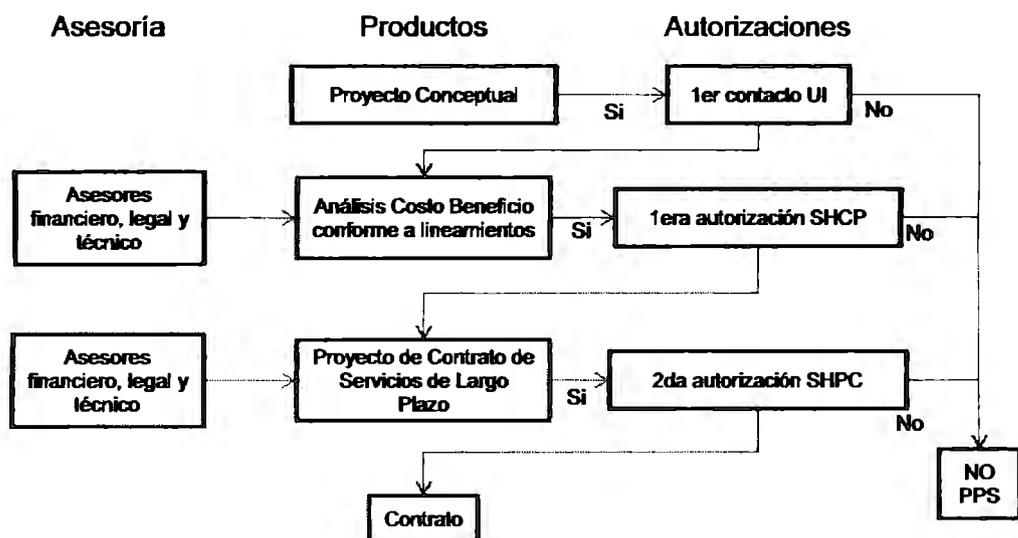
En la segunda fase, que corresponde a la autorización del proyecto del contrato (previa aprobación de la viabilidad del proyecto), se deberá presentar lo siguiente:

- El proyecto de contrato de prestación de servicios de largo plazo que contendrá, entre otras cosas:
 - El plazo para dar inicio a la prestación de los servicios.
 - Una estimación de las obligaciones de pago, a precios del año, a cargo de la contratante.
 - La forma, términos y condiciones de pago.
 - En su caso, los anticipos que se tenga previsto otorgar.
 - Otras condiciones que se pretendan establecer en el contrato.
 - Las condiciones para la modificación y prórroga del contrato.
 - Las garantías, coberturas y seguros a contratar por el inversionista proveedor.
 - La metodología y fórmulas para evaluar el desempeño del inversionista proveedor.
 - Los medios de consulta y solución de controversias, así como las causas de terminación anticipada y rescisión del contrato.
- Autorización de la SHCP para realizar el PPS.
- La opinión favorable de las áreas jurídicas y presupuestarias competentes, así como de los órganos de gobierno y coordinadoras de sector, en su caso.
- La justificación de que la celebración del contrato de PPS se apegará a los objetivos y metas establecidos en la primera etapa ya descrita.
- En su caso, la actualización del análisis costo y beneficio.
- La suficiencia presupuestaria para el ejercicio fiscal vigente.
- Comunicación oficial expedida por el titular de la dependencia o entidad donde se manifieste que en la formulación de los anteproyectos de presupuesto se dará prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato de PPS.
- Los compromisos contingentes, en el caso de PPS con adquisición de activos.

Una vez que se cuente con la totalidad de la documentación antes citada, se presentará la solicitud para obtener la autorización del Proyecto de Contrato ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial, la cual contará con un plazo de 3 días hábiles para enviarla a la opinión de la Unidad de Política y Control Presupuestal y de la Unidad de Inversiones, o bien, solicitar las aclaraciones pertinentes a la dependencia o entidad.

La Unidades de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Inversión tendrán un plazo de 15 días hábiles posteriores a la recepción de la documentación por la Dirección General de Programación y Presupuesto, misma que al contar con las opiniones tendrá un plazo de 5 días hábiles para emitir la resolución correspondiente; en caso de existir solicitud de información adicional o aclaraciones los plazos reiniciarán nuevamente a partir de la recepción de la información adicional o de las aclaraciones pertinentes.

Con el fin de observar los procedimientos del lado de la entidad o dependencia contratante, se anexa la siguiente figura, donde se destacan en 3 grandes rubros el desarrollo de los PPS tal y como lo determina la SHCP para la evaluación de la propuesta previo al procedimiento de contratación de este:



⁷ Fuente: Secretaría de Salud

En total, esta fase se realiza en por lo menos un plazo de 23 días hábiles; en caso de existir aclaraciones o solicitud de información adicional, dicho plazo podría duplicarse o extenderse más tiempo.

3.2.5 Procedimiento de contratación de los PPS

El procedimiento para la contratación de los PPS se deberá apegar a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento y demás disposiciones legales aplicables.

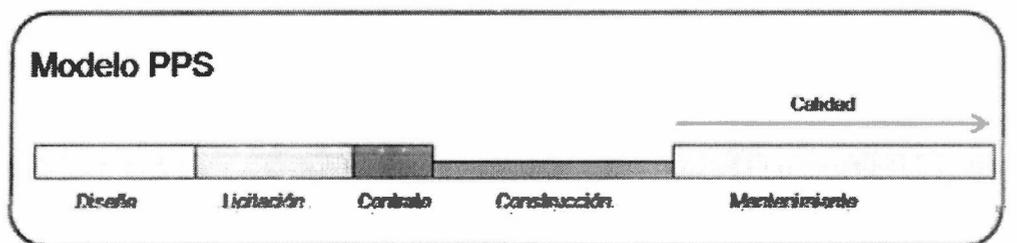
El plazo contemplado por dicha Ley para llevar a cabo la licitación correspondiente es de 10 días hábiles o 15 días naturales considerando desde la convocatoria hasta la apertura de propuestas que sumados al plazo de evaluación de las propuestas y la firma del contrato (15 días hábiles) dan un total de 30 días hábiles en una licitación normal y tradicional, sin embargo dada la problemática y magnitud de estos proyectos, los tiempos antes mencionados, tomando en cuenta también los de preparación de las propuestas de los licitantes deben ser mayores, a fin de obtener una mejor calidad tanto en la preparación de la licitación, como en las ofertas que se presenten en la misma.

Para que las dependencias puedan determinar la propuesta más conveniente en los términos marcados por los lineamientos que lo rigen

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 donde se incluyen las actividades de financiamiento, diseño y construcción de los activos relacionados con la prestación de servicios, sin embargo, la obligación de pago por parte de la entidad o dependencia contratante se generará hasta que dichos servicios sean provistos a plena satisfacción de la entidad o dependencia contratante.

Como es de observarse en la figura, otro incentivo que elimina la incapacidad operativa del Gobierno para dar un mantenimiento eficiente a la infraestructura que construye es el hecho que en los términos de referencia de la contratación del PPS se establecen los criterios mínimos de calidad en el mantenimiento y los servicios que estará otorgando en la infraestructura que se le encomendó, misma que va implícita en la tarifa única que cobra a la dependencia con la periodicidad establecida en el contrato.

Con el fin de ejemplificar lo que se mencionó anteriormente, se anexa la siguiente figura:



Se observa que a diferencia del esquema tradicional, en el caso de los PPS los niveles de calidad permanecen a lo largo del tiempo, esto al menos en el periodo que se estableció contractualmente para la prestación de los servicios por parte del inversionista privado.

⁹ Fuente: Secretaría de Salud

4 ANÁLISIS

4.1 Esquema de comparación de las ofertas económicas en las contrataciones de Proyectos de Prestación de Servicios

Con el fin de determinar la solvencia de las propuestas en el procedimiento de contratación, se analizará a continuación el procedimiento de evaluación de las propuestas para determinar la económicamente más conveniente como lo estipulan los lineamientos emitidos por la SHCP.

4.1.1 Marco Normativo

- Se realiza la evaluación conforme al Título Tercero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP),
- A lo establecido en las bases de licitación respectivas
- Disposiciones aplicables sea el objeto de los servicios a otorgar

4.2.2 Análisis de las propuestas

- i. Se considerará la oferta más conveniente para las dependencias o entidades que lleven a cabo la contratación aquella propuesta que establezca la oportunidad y calidad requerida en la prestación de los servicios tomando en consideración el menor valor presente neto del flujo de pagos al inversionista proveedor de los servicios.
- ii. Con base en lo establecido en el artículo 36 cuarto párrafo de la LAASSP, en los procedimientos de licitación para la suscripción de un contrato de servicios de largo plazo con un inversionista proveedor, se utilizará preferentemente el criterio de adjudicación de costo beneficio.

iii. Para efectos de la utilización del criterio de selección costo beneficio se tomará en cuenta lo siguiente (de acuerdo a los criterios establecidos en el numeral 30 emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público):

- el costo base (presupuesto base) que, en su caso, sería responsabilidad de la dependencia o entidad contratante
- el costo de los riesgos a retener por parte de la dependencia o entidad contratante
- los flujos de pago al inversionista proveedor
- el valor monetario de los beneficios adicionales atribuibles al PPS

iv. Para efectos de la comparación de ofertas, los beneficios adicionales mencionados en el numeral anterior no podrán exceder el 5 por ciento del costo total del PPS presentado por cada inversionista proveedor.

La oferta económica, en términos de valor presente de cada licitante, se expresará por la siguiente fórmula:

$$OE_E^j = \sum_{t=0}^n \frac{(P_{PPSt}^j + C_{Rt}^j + \Gamma_t^j)}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{(\Psi_{PPSt}^j)}{(1+i)^t}^{10}$$

Donde,

OE jE = valor presente neto de la oferta económica del licitante “j”;

Ψ jPPSt = valor de los beneficios adicionales atribuibles al PPS en el periodo t de acuerdo a la oferta económica del licitante “j”;

i = tasa de descuento aplicable al sector público;

Pj PPSt = obligaciones de pago al licitante “j” en el periodo t;

Cj

Rt = costo base que, en su caso, sería responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en el periodo t, de acuerdo a la oferta económica del licitante “j”;

t = costo de los riesgos retenibles en el periodo t de acuerdo a la oferta económica del

¹⁰ Fuente: Diario Oficial de la Federación, viernes 9 de abril de 2004. SHCP

licitante “j”;

j = identificador para cada licitante en un PPS;

n = número de años del horizonte de evaluación, y

t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

El término **jPPSt** Ψ permite a la dependencia o entidad la estandarización de las diferentes ofertas para la contratación de un PPS, en los casos en que existan diferencias en los servicios ofrecidos por uno o varios inversionistas proveedores de manera adicional a la descripción básica de servicios. (de acuerdo a los criterios establecidos en el numeral 30 emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

Dado todo lo anterior y con el objeto de comparar las ofertas económicas, se considerará el valor presente neto de la oferta económica de cada licitante y se elegirá la oferta económica de menor cuantía, de acuerdo a lo establecido en el numeral 30 de las Reglas.

4.1.3 Cálculo de los flujos estimados de pago en un Proyecto de Prestación de Servicio.

La suma del costo de financiamiento, de diseño, de construcción, equipamiento, operación y mantenimiento, los riesgos transferibles y la utilidad esperada del inversionista proveedor debe ser el costo total calculado de un PPS. Esta cantidad debe ser en términos de valor presente, equivalente a los flujos estimados de pago definidos en el contrato, como a continuación se establece:

$$VPP_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(P_{PPSt})}{(1 + i_{PPS})^t} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{PPSt} + Y_{PPSt} + \Pi_{PPSt})}{(1 + i_{PPS})^t} \quad 11$$

Donde,

VPPPS = valor presente de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor;

PPSt = flujos estimados de pago al inversionista proveedor en el período t;

¹¹ Fuente: Diario Oficial de la Federación, viernes 9 de abril de 2004. SHCP

iPPS = tasa de descuento aplicable al inversionista proveedor;
CPPSt = costo base del proyecto para el inversionista proveedor en el período t;
γt = costo privado de los riesgos transferibles en el período t;
Πt = utilidad requerida por el inversionista proveedor en el periodo t;
n = número de años del horizonte de evaluación, y
t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

A partir de la estimación de los costos del inversionista proveedor, así como de su utilidad requerida, se obtiene el flujo estimado de pagos al inversionista proveedor, el cual se utilizará como variable para el cálculo del valor presente neto de un PPS, que se señala a continuación

4.1.4 Cálculo del Valor Presente Neto de un PPS

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

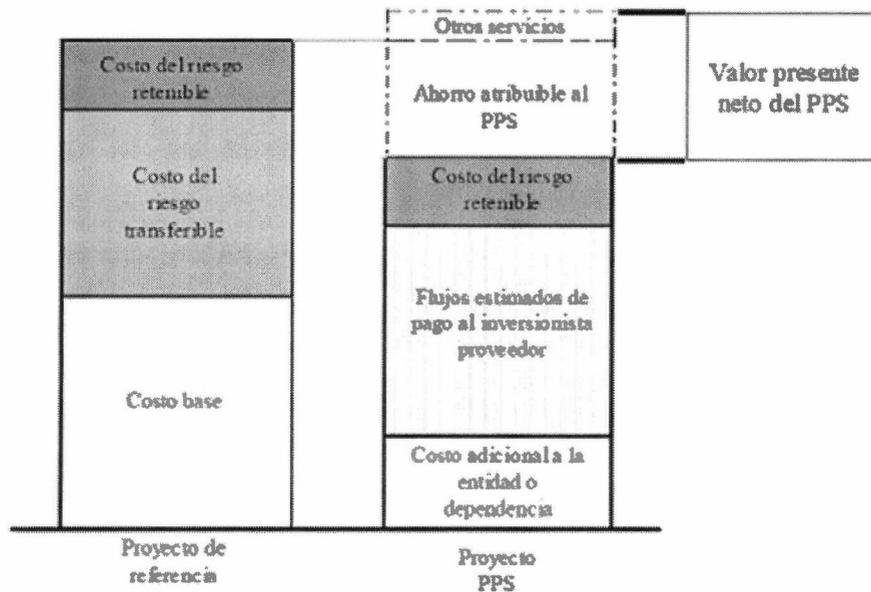
$$VPN_{PPS} = \sum_{t=0}^n \frac{(C_{Ft} + \gamma_t + \Gamma_t)}{(1+i)^t} - \sum_{t=0}^n \frac{(P_{PPSt} + C_{Rt} + \Gamma_t)}{(1+i)^t} + \sum_{t=0}^n \frac{(\Psi_{PPSt})}{(1+i)^t}^{12}$$

Donde,

VPNPPS = valor presente neto de la opción PPS;
CFt = costo base del proyecto de referencia en el período t;
γt = costo de los riesgos transferibles en el período t;
Γt = costo de los riesgos retenibles en el periodo t;
i = tasa de descuento aplicable al sector público;
PPSt = flujos estimados de pago al inversionista proveedor en el período t;
CRt = costo base que, en su caso, sería responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en el período t;
ΨPPSt = valor de los beneficios adicionales atribuibles al PPS en el periodo t;
n = número de años del horizonte de evaluación, y
t = año calendario, en donde el año 0 será el del inicio de las actividades del proyecto.

¹² Fuente: Diario Oficial de la Federación, viernes 9 de abril de 2004. SHCP

El cálculo del valor de un PPS se ilustra en la siguiente figura:



13

4.2 Análisis comparativo sobre las ventajas/desventajas de las modalidades de contratación tradicionales *versus* los proyectos de prestación de servicios

En la siguiente tabla se establecen las diferencias conceptuales que existen entre las modalidades de contratación tradicionales previstas en la LOPSRM y los PPS:

Concepto	Tradicional	PPS
Tipo de Contratación	Obra Pública	Servicios
Vigencia	Anual o Bianual	Largo plazo (25 años)
Alcance	Desarrollo de Infraestructura	Diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, mantenimiento y operación del inmueble que se prestará en disponibilidad, así como diversos servicios adicionales.
Concepto de Gasto	Inversión	Corriente
Propiedad de Infraestructura	Pública	Privada

¹³ Fuente: Cámara de Diputados

Pagos	Estimaciones de Obra	Tarifa Unitaria de Servicios (TSUP)
Parámetros	Especificaciones y Normas	Modelo de Gestión, indicadores de desempeño y mecanismos para su medición.

Con el objeto de abundar en el análisis dada la literatura revisada para fines de este proyecto de investigación, se establecen las ventajas y desventajas que ciñen a los dos esquemas de ejecución de obra pública en el siguiente comparativo:

4.2.1 Modalidades de Contratación Tradicionales

4.2.1.1 Ventajas de las Modalidades de Contratación Tradicionales

- Libre Presentación de Propuestas.
- Transparencia en la Adjudicación de Contratos.
- Fomento de la Industria de la Construcción.
- El procedimiento de la licitación pública ofrece una serie de ventajas de orden técnico, económico, ético y político, en un todo de acuerdo con el principio de legalidad que debe imperar en el obrar estatal.
- Así, con relación al Estado, el procedimiento materializa una acción moralizadora en lo que a contrataciones estatales se refiere, por cuanto en principio evita connivencias dolosas y promueve la acción de control y la fiscalización que sobre la actividad administrativa ejercen los mismos particulares, licitadores en el caso, quienes cuentan con los remedios procesales idóneos para impugnar el ilegítimo proceder estatal.
- Además, por este procedimiento, la Administración tiene mayores posibilidades de acierto en cuanto al cumplimiento y ejecución del contrato, calidad de la prestación, mayor capacidad técnica y financiera de los co-contratantes, etc.

- Por otro lado, ofrece conveniencias económicas, dada la concurrencia y oposición entre los oferentes, que fijan por obtener la adjudicación y en ofrecer el precio más ventajoso para el licitante.
- En este sentido, las finalidades de la licitación desde un enfoque sistemático, comprendiendo tres aspectos: de orden moral, económico y selectivo, tal como lo referimos precedentemente.
- Con relación a los administrados, el procedimiento constituye una garantía para los interesados en contratar con el estado y otros entes públicos, que sobre la base del principio de concurrencia e igualdad, y evitando tratos preferenciales, puede hacer real y efectiva la colaboración de los particulares.
- Invitación de Empresas con experiencia en la complejidad de los trabajos a ejecutar. Se seleccionan del Registro de Contratistas.
- Presentación de Propuestas con un mayor grado de garantía y seriedad.
- Selección de empresas Solventes Técnica y Económicamente.
- Menor Tiempo en la Adjudicación de Contratos.
- Pronta respuesta de la persona física o moral seleccionada a las necesidades de obra o servicio requeridos.
- Selección del Registro de Contratistas del ISSSTE de las personas físicas o morales con capacidad Técnica y Solvencia para la ejecución de los Trabajo.

4.2.1.2 Desventajas Modalidades de Contratación Tradicionales

- Participación de Empresas con poca o nula experiencia en la complejidad de obras que se licitan.
- Participación de Empresas que no obstante la presentación de su documentación, no es posible detectar la problemática interna de las mismas para determinar su solvencia.
- Presentación de propuestas con costos demasiado bajos en cuanto a indirectos y utilidad que pondrían en riesgo el cumplimiento de los compromisos contraídos.

- No siempre se consigue el precio más bajo sino que puede producirse un alza de las cotizaciones al conocerse las urgencias necesidades de la administración.
- La eventual lentitud en los tramites resulta perjudicial para el interés público, todo vez que la administración se pierde “ofertas de ocasiones” sumamente ventajosas, que no se pueden aceptar en razón de que no es posible satisfacer la prontitud que el proponente suele requerir, debido a la burocrática ejecución del procedimiento.
- Procedimientos Observados por el Órgano Interno de Control.
- Riesgo de que se declare desierto el concurso por falta de alguna de las empresas invitadas.
- No participan Empresas en desarrollo.
- Incertidumbre en la transparencia del procedimiento.

4.2.2 Proyectos de Prestación de Servicios

4.2.2.1 Ventajas de los proyectos de prestación de servicios

- 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 la misma manera que otras asociaciones público-privadas, en el desarrollo de los PPS, el Gobierno mantendrá en todo momento la responsabilidad directa de la provisión del servicio público.
- Para los usuarios de los servicios públicos, quienes tendrán acceso a más servicios y de mejor calidad;
- Para las dependencias y entidades, quienes podrán cumplir de manera más eficiente las funciones y responsabilidades que según atribuciones de ley, se les tienen asignadas; Para la fuerza laboral, que se beneficia por una mayor generación de empleos, tanto en la construcción de la infraestructura como en su operación, y
- Para los inversionistas proveedores, quienes tendrán más oportunidades de participar en el desarrollo de la economía mexicana.
- Se incentiva una mayor calidad en los bienes y servicios suministrados.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos.
- Se utilizan las ventajas comparativas y habilidades del sector público y el privado para la prestación de servicios públicos.
- Mantenimiento de niveles óptimos de calidad, en el largo plazo, para servicios públicos.
- Se alienta la innovación y un uso más eficiente de los recursos. Se reducen o eliminan los retrasos y sobrecostos que comúnmente aquejan el desarrollo de proyectos públicos.
- Se modera el impacto presupuestario de proyectos públicos.
- El sector público puede utilizar de manera más eficiente el potencial de sus recursos y, así, enfocarlos a otras necesidades sociales.

4.2.2.2 Desventajas del Proyecto de Prestación de Servicios

- Falta de experiencia en la implantación y ejecución de un sistema que resulta ampliamente novedoso.
- Carencia de un sistema, área, departamento o análogo encargado de la vigilancia y supervisión tanto en la ejecución de los trabajos como en debida evaluación de propuestas económicas y referentes a la experiencia de los inversionistas en el ramo. Entre otros aspectos.
- Inicial desconocimiento de la normatividad aplicable y consecuente necesidad de capacitación tanto del sector público como privado.
- El modelo original se basa en una economía de mercado diferente a la realidad mexicana. Los procesos de implementación reclaman de ajustes prudentes y de una adecuación normativa paulatina capaz de permear los diferentes niveles de gobierno e instancias legislativas a fin de hacerla accesible y conocida.
- Al ser de novedosa implementación, las dependencias o entidades que han adoptado el sistema, en ejercicio piloto del proyecto, podrían no afectar adecuadamente el catálogo, manuales, lineamientos o cualquier otra normatividad presupuestaria involucrado, ocasionando imprecisiones administrativas imprevistas.
- Ante la inminente reforma del marco normativo, oposición de los diversos grupos parlamentarios con representación en el Congreso Federal y/o en los locales según corresponda, ocasionando la apertura de un debate legislativo permanente y un atraso significativo en la implementación del esquema.
- Derivado del riesgo de que los proyectos dependan de la capacidad económica del inversionista privado y de ser financiados y desarrollados por el sector privado, el estado deberá contar con un estudio de campo o mercado capaz de determinar fehacientemente la capacidad financiera de éste sector, so pena de asumir la parte que le corresponda sobre la eventual insolvencia del inversionista con todos sus efectos.

5 COMENTARIOS FINALES

Con base en el análisis desarrollado en el capítulo anterior y la evidencia a la que se hizo referencia a lo largo de este proyecto, se destaca al modelo PPS como una política pública alternativa para el financiamiento y desarrollo de proyectos de inversión en diferentes sectores. Es imperativo que los funcionarios públicos responsables del ejercicio del recurso destinado al desarrollo de proyectos de grandes alcances determinen con bases sólidas y estructuradas una evaluación económica de cada uno de éstos que muestre el valor en términos monetarios de la alternativa de inversión pública mediante esquemas tradicionales y el PPS. Es importante también que se analice la sustentabilidad presupuestaria en lo referente al impacto del gasto que deriva el PPS en las finanzas de la dependencia o entidad responsable de la contratación así como sus sustentabilidad en el plazo determinado (largo plazo). Por último y no menos importante, la revisión de la congruencia de los PPS, del contrato de servicios que se deriva y los demás actos jurídicos que son observables.

Con base en la experiencia internacional, los PPS permiten impulsar inversión adicional en diferentes sectores que por su naturaleza, tienen procesos complejos en el desarrollo de la infraestructura por razones normativas y presupuestales. También se ha demostrado que los PPS contribuyen a un uso más eficiente del gasto público con las nuevas reglas que se estipulan en los lineamientos para la generación de éstos.

Otro factor de gran relevancia que es importante aclarar dado que ha generado inquietud en los gremios sindicales en el país es el hecho que la contratación de servicios públicos mediante el esquema PPS no implica la privatización de éstos dado que la responsabilidad de los servicios a la población usuaria siempre permanece a cargo de las dependencias gubernamentales con sus propios trabajadores.

La coyuntura económica que vive el mundo, y en especial el país, debe ser un incentivo para implementar acciones emergentes que permitan ser esquemas de financiamiento alternativo para no postergar acciones que impulsen a la economía como lo es el desarrollo de la infraestructura; que además sean innovadores con evidencia nacional e

internacional suficiente que den certeza sobre el desarrollo de éstos. En tanto el marco regulatorio que rige al desarrollo de la obra pública no sea modificado, los PPS son una alternativa alcanzable como política pública en nuestro país.

6 BIBLIOGRAFÍA

Abad Hernando Jesús Luís, *Procedimiento para la Formación del Contrato Administrativo y Pliego de Condiciones*, Estudios De Derecho Administrativo, Mendoza, Ediciones De La Ciudad De Argentina.

Acosta Romero Miguel, Herrán Salvati Mariano Y Venegas Huerta Francisco, *Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal*, Comentadas, Porrúa, México.

Acosta Romero Miguel, *Derecho Administrativo Especial*, vol. I pp. 625-665, México, Editorial Porrúa.

Andrade Sánchez Eduardo, *Comentarios al Artículo 134 Constitucional*, Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos Comentada, México, UNAM, Instituto De Investigaciones Jurídicas.

Armienta Hernández Gonzalo, *Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos*, México, Porrúa.

B.I.D. (1995), *Políticas Básicas y Procedimientos de Adquisiciones del BID*, Publicación Del B.I.D., Washington DC, USA.

Barra Rodolfo Y Otros, *Contratos Administrativos*, Tomo I y II, Buenos Aires, Argentina, Editorial Astrea.

Bercaitz Miguel Ángel, *Teoría General de los Contratos Administrativos*, Buenos Aires, Argentina, Editorial De Palma.

Bezzi Osvaldo, *El Contrato De Obra Pública*, Buenos Aires, Argentina, Abeledo Perrot.

Bielsa Rafael (1962), *Estudios de Derecho Público*, Tomo IV, Buenos Aires, Argentina, Depalma.

Bustillo Bolado Roberto, *Convenios y Contratos Administrativos (Transacción, Arbitraje y Terminación Convencional del Procedimiento)* Navarra España, Editorial Aranzandi.

Canals Arenas Jorge Ricardo, *El Contrato de Obra Pública*, México, Trillas.

Carbonell, Miguel, *Legislación sobre Adquisiciones y Obras Públicas, Federal y del Distrito Federal*.

De Laubadere Andre (1955), *Traité Theorique Et Practique Des Contrats Administratifs*, Libraire Generale De Droit Et Jurisprudence, Paris.

Díaz Luis Miguel, *Instrumentos Administrativos Fundamentales (Organizaciones Internacionales)* Editorial Universidad Nacional Autónoma De México.

Dromi Roberto (1997), *Derecho Administrativo*, Ediciones Ciudad De Buenos Aires.

Dromi Roberto (1975), *La Licitación Pública*, Argentina Buenos Aires.

Fernández Ruiz Jorge, *Derecho Administrativo (Contratos)*, México, Porrúa.

Fernández Ruiz Jorge, *Teoría y Praxis de la Contratación Administrativa (El Caso del Estado de Guerrero)*.

Flores Dapkevicius Rubén (2004), *Amparo, Hábeas Corpus, Hábeas Data*, Buenos Aires, Editorial B. De F.

Flores Dapkevicius Rubén (2003), *Manual Teórico Práctico de Contratación Administrativa, incluye el Tocaf Anotado y Concordado*, B. De F., Buenos Aires.

Flores Dapkevicius Rubén (1999), *Análisis De La Jurisprudencia Sobre Contratación Administrativa*, Mdeo.

Flores Dapkevicius Rubén (2004), *Constitución de la República Oriental del Uruguay, Anotada y Concordada, Incluye Jurisprudencia*, Amalio Fernández, Mdeo.

Flores Dapkevicius Rubén (2003), *Decreto 500/91 (Regla, Procedimiento Administrativo Común y Disciplinario) Anotado y Concordado*, Amalio Fernández, Mdeo.

Flores Dapkevicius Rubén (2004), *Derecho Penal Administrativo: El Procedimiento Disciplinario*, Amalio Fernández, Mdeo.

Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, pp. 395-405, México, Editorial Porrúa.

Galindo Camacho Miguel, *Teoría de la Administración Pública*, México, Editorial Porrúa.

García Trejivano José Antonio, *Los Actos Administrativos*, Madrid España, Editorial Cuadernos Civitas.

Gimeno Sendra Vicente, Moreno Catena Victor Y Sala Sánchez Pascual (2002), *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, Edit. Centro De Areces.

González De Cosío Francisco, *Historia de las Obras Públicas en México*, Tomo II, México, Secretaria De Obras Públicas.

González Pérez, Jesús (2000), *Manual de Procedimiento Administrativo*, Madrid, Civitas.

Granillo Ocampo, Raúl (1990), *Distribución de Riesgos en la Contratación Administrativa*, Buenos Aires, Astrea.

Huergo Lora Alejandro, *Los Contratos sobre los Actos y las Potestades Administrativas*, Madrid España, Editorial Cuadernos Civitas.

López Elías José Pedro, *Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México*.

López Mariano (2000), *Contrato de Suministro y Centralización de las Compras Públicas*, Barcelona, España, Atelier.

Lucero Espinosa Manuel, *La Licitación Pública*, México, Porrúa.

Lucero Espinosa Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa.

Luis Cayuela Sebastián (1997), *Los Contratos de las Administraciones Públicas*, España, Ed. Estudios Financieros.

Marienhoff, Miguel (1974), *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III A, Abeledo Perrot, Bs. As.

Martínez Morales Rafael I, *Legislación Comentada de la Administración Pública Federal*, México, Colección De Leyes.

Martínez Alfaro Joaquín, *Los Contratos Derivados del artículo 134 Constitucional*, México, Porrúa.

Mendieta Y Núñez Lucio, *La Administración Pública en México*, México, Imprenta Universitaria.

Morell Ocaña Luis (1999), *Curso de Derecho Administrativo*, Pamplona España, Aranzandi.

Moreno Gil Oscar, *La Revisión de Precios en la Contratación Administrativa*, Editorial Cuadernos Civitas, Madrid España.

Nava Negrete Alfonso, *Contrato Administrativo (Diccionario Jurídico Mexicano)* México, Porrúa – UNAM – Instituto De Investigaciones Jurídicas.

Nava Negrete Alfonso, *Derecho Administrativo*, pp. 389 - 427 México, Fondo De Cultura Económica.

Parada Ramón, *Derecho Administrativo*, Tomo II (Organización y Empleo Público), Marcial Pons, Barcelona España, Ediciones Jurídicas Y Sociales S.A.

Parada Ramón, *Derecho Administrativo Tomo III (Bienes Públicos Derecho Urbanístico)* Marcial Pons, Ediciones Jurídicas Y Sociales S.A., Barcelona España.

Pichardo Pagaza Ignacio, *Introducción a la Administración Pública de México (Funciones Y Especialidades)*, México, INAP.

Prat, Julio A. (1978), *Derecho Administrativo*, T.3, Vol. 2, Pág. 256, Acali, Mdeo.

Putman, R.E., Carlson (1994), G.E., *Diccionario de Arquitectura, Construcción y Obras Públicas: español – inglés*, Madrid, Paraninfo.

Roca Roca Carlos Y Otros, *Casos Prácticos de Derecho Administrativo*, pp. 217 – 231, Granada España, Editorial Comares.

Sánchez Aguilar M. (2000), *Derecho Administrativo, Sustantivo y Procesal*, Madrid, Colex.

Sayagues Laso, Enrique (2005), *La Licitación Pública*, Obra Actualizada Por Los Prof. Daniel Hugo Martínez Y Rubén Flores Dapkevicius, B. De F. Buenos Aires.

Sayagues Laso, Enrique (1991), *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, FCU, Mdeo.

Serra Rojas Andrés, *Derecho Administrativo*, México, Editorial Porrúa.

Sierralta Aníbal (1993), *Contratación Internacional*, Asunción, Fondo Editorial.

Soto Kloss, Eduardo (1996), *Derecho Administrativo*, Santiago De Chile, Editorial Jurídica.

Suárez Salazar Carlos (1990), *Legislación Comparada de la Obra Pública*, México, Noriega Editores.

Trejivano Garnica Ernesto García, *La Suspensión del Contrato Administrativo*, Madrid España, Editorial Cuadernos Civitas.

Varela, Luis V., *Legislación De Obras Públicas*, Montevideo, Uruguay.

7 ANEXOS

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

Sección I

Definiciones

1. Para efectos de estos lineamientos se entenderá por:

i. **Administrador del proyecto:** funcionario cuya responsabilidad principal es el desarrollo de un proyecto para prestación de servicios, y que es designado por los titulares de las dependencias y entidades contratantes, conforme a lo previsto en los numerales 13 y 14 de las Reglas;

ii. **Contrato:** contrato de servicios de largo plazo, conforme a lo previsto en la fracción II del numeral 2 de las Reglas;

iii. **Costo base del proyecto:** costo, libre de riesgo, de la provisión de servicios, incluyendo los costos en las etapas de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento de un PPS o proyecto de referencia en los términos de estos lineamientos;

iv. **Largo plazo:** periodo convencional superior a quince años;

v. **Manual:** Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal;

vi. **PPS:** proyecto o proyectos para prestación de servicios;

vii. **Proyecto de referencia:** elaboración hipotética de un proyecto de inversión financiado con recursos presupuestarios mediante el cual la dependencia o entidad contratante resolvería de la manera más eficiente la problemática que pretende atender si el proyecto para prestación de servicios no se realizara;

viii. **Reglas:** las Reglas para la realización de Proyectos para Prestación de Servicios publicadas mediante acuerdo en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo del 2003;

ix. **Riesgos retenibles:** riesgos que serían responsabilidad de la dependencia o entidad contratante en un PPS;

x. Riesgos transferibles: riesgos que serían responsabilidad del inversionista proveedor en un PPS;

xi. Secretaría: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

xii. Unidad: la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Los términos utilizados en estos Lineamientos distintos a los comprendidos en el numeral anterior tendrán la definición y alcance que para los mismos se establecen en el Manual y en las Reglas.

Sección II

Del análisis costo y beneficio para los PPS

3. Se establecen los siguientes tipos de análisis costo y beneficio que serán aplicables a los PPS que consideren realizar las dependencias y entidades contratantes:

i. Análisis costo y beneficio a nivel perfil. Este análisis deberá ser presentado a la Secretaría para obtener la autorización del PPS, conforme al Título VI de las Reglas, y

ii. Análisis costo y beneficio a nivel prefactibilidad. Este análisis deberá ser presentado a la Secretaría para obtener la autorización del Contrato, conforme al Título VII de las Reglas.

4. La carátula del análisis costo y beneficio de los PPS deberá incluir el nombre del proyecto, la fecha de elaboración del análisis y el nombre, cargo, firma y teléfono del administrador del proyecto. En caso de que en la elaboración del análisis haya participado algún despacho consultor externo, también se deberán especificar los datos del mismo.

5. Los análisis costo y beneficio de los PPS deberán estar sustentados con información confiable que permita incorporar una estimación, en términos monetarios, de los beneficios y costos del proyecto.

Sección III

Del análisis costo y beneficio de los PPS a nivel perfil

6. El análisis costo y beneficio del PPS a nivel perfil se acompañará de documentos complementarios en materia de:

a) Factibilidad legal, en donde se considere la viabilidad de realizar el PPS conforme al marco jurídico vigente, haciendo especial énfasis en los aspectos laborales y de licitación;

b) Factibilidad ambiental, que contendrá los estudios en donde se determine el impacto ambiental del proyecto o la documentación que muestre el cumplimiento de la normatividad en la materia, y

c) Experiencia previa en asociaciones con el sector privado, en donde se señalen, en su caso, aquellos proyectos similares en donde haya participado el sector privado.

7. El análisis costo y beneficio del PPS a nivel perfil deberá contener lo siguiente:

i. Resumen Ejecutivo

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

ii. Diagnóstico de la situación actual y posibles soluciones

El objetivo de este apartado es presentar con detalle la problemática que se pretende resolver o la necesidad que se debe atender a través del proyecto. Se debe incluir la definición detallada de los servicios públicos que pretende ofrecer la dependencia o entidad.

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

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

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

iii. Descripción del proyecto de referencia



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

- a) Las metas de provisión de servicios públicos que se alcanzarían y la calidad de éstos;
- b) La capacidad de generación de ingresos del proyecto de referencia;
- c) El horizonte de planeación del proyecto de referencia y su cronograma de actividades;
- d) La capacidad instalada que se tendría y su evolución en el horizonte de evaluación del proyecto;
- e) El costo base del proyecto, en valor presente, identificando por separado los costos de las etapas de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento durante el horizonte de evaluación;
- f) La identificación de los riesgos involucrados en el proyecto, así como la probabilidad de que éstos se presenten. Asimismo, deberá estimarse en términos monetarios el impacto de dichos riesgos sobre el costo total del proyecto, y señalar los esquemas de cobertura aplicables a dichos riesgos;
- g) El costo total del proyecto, que será la suma del costo base y el costo de los riesgos asociados al proyecto;
- h) Los supuestos utilizados para la estimación de costos y otros indicadores;
- i) El calendario de inversiones, y
- j) La fuente de financiamiento, su calendarización y su distribución entre recursos públicos (federales, estatales y municipales) y privados.

iv. Descripción del PPS

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

- a) Las metas de provisión de servicios públicos, la calidad de estos y los servicios que se contratarían para alcanzar dichas metas;
- b) La capacidad de generación de ingresos del PPS;
- c) El horizonte de planeación del PPS y su cronograma de actividades;

d) El costo base del proyecto, en valor presente, incluyendo los costos de diseño, financiamiento, construcción, equipamiento, operación y mantenimiento, tanto los que estarían a cargo de un inversionista proveedor, como los que serían responsabilidad de la dependencia o entidad contratante.

e) La identificación de los riesgos involucrados en el proyecto, así como la probabilidad de que éstos se presenten.

Asimismo, deberá estimarse en términos monetarios el impacto de dichos riesgos sobre el costo total del proyecto.

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

f) La estimación de la utilidad esperada sobre el proyecto por parte del inversionista proveedor, la cual deberá elaborarse con base en supuestos razonables;

g) Los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, los cuales se obtendrán como la suma del costo base a cargo del inversionista proveedor, el costo de los riesgos transferibles y la utilidad esperada del inversionista proveedor, conforme a lo previsto en el Anexo 1;

h) Los costos adicionales, los cuales serán la suma del costo de los riesgos retenibles y el costo base que, en su caso, tenga que erogar la dependencia o entidad;

i) El costo total, que es la suma de los flujos estimados de pago al inversionista proveedor, los costos adicionales que, en su caso, llevaría a cabo la dependencia o entidad contratante para la provisión de los servicios públicos y el costo de los riesgos retenibles;

j) Los beneficios adicionales expresados en términos monetarios que, en su caso, se obtendrían si el proyecto se lleva a cabo como PPS, en comparación con los beneficios obtenidos con el proyecto de referencia;

k) Los supuestos utilizados para la estimación de costos y otros indicadores, y

l) La fecha de inicio de la prestación del servicio a contratar.

v. Comparación del proyecto de referencia con el PPS

Con el objetivo de determinar si existe un mayor valor por el uso de recursos públicos, en este apartado se presentará la comparación entre el costo total del proyecto de referencia a nivel perfil, obtenido en el apartado iii, y la diferencia

entre el costo total del proyecto PPS y sus beneficios adicionales, que se obtuvieron en el apartado iv conforme a lo previsto en el Anexo 2.

vi. Análisis de sensibilidad

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

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

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

viii. Conclusiones

En este último apartado se deberán exponer en forma concisa las principales conclusiones a las que se llegó con el análisis realizado.

En particular, se deberá mencionar cuál de las dos alternativas de evaluación fue la mejor, así como las razones para llegar a dicha conclusión. Asimismo, se deberán señalar las acciones pendientes que se requieren para la ejecución oportuna del proyecto.

Sección IV

Del análisis costo y beneficio de los PPS a nivel prefactibilidad

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

Sección V

Disposiciones Generales

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

10. La tasa de descuento que se utilice en el análisis costo y beneficio aplicable para el sector público, que se menciona en el Anexo 2, será de 12 por ciento. En caso de que se utilice una tasa distinta, la dependencia o entidad deberá justificarlo detalladamente. La Secretaría, por conducto de la Unidad, podrá solicitar la utilización de una tasa del 12 por ciento si dicha justificación no

demuestra que la tasa utilizada es la más razonable para el programa o proyecto que se evalúa.

11. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 37 de las Reglas, la interpretación para efectos administrativos de los presentes lineamientos, estará a cargo de la Unidad, la cual, en el ámbito de su competencia, podrá emitir criterios para la aplicación de los mismos.

Transitorios

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

PODER EJECUTIVO
SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

ACUERDO por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Secretaría de la Función Pública.

JOSE FRANCISCO GIL DIAZ y EDUARDO ROMERO RAMOS, secretarios de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, respectivamente, con fundamento en los artículos 31, 37 y 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 51 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 3 fracción VIII y 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; 1o., 5o., 30 y 38 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, y

CONSIDERANDO

Que el Presupuesto de Egresos de la Federación debe ser ejercido con la 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;

Que con motivo de la restricción presupuestaria que enfrentan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, resulta fundamental la participación de los sectores social y privado como coadyuvantes en el objetivo de hacer un uso eficiente del gasto público federal;

Que es necesario aprovechar la experiencia y los medios de financiamiento y desarrollo de infraestructura con que cuentan los sectores social y privado, con el fin de dirigir los recursos públicos hacia las funciones esenciales de la Administración Pública Federal, así como a la prestación eficiente de los servicios públicos por parte del Estado;

Que 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 de esquemas para la realización de proyectos para prestación de servicios con base a los cuales se celebran contratos de servicios de largo plazo, a fin de que el gasto de cada ejercicio fiscal se concentre en los aspectos más importantes de la función pública;

Que el grado de eficiencia que los sectores social y privado pueden aportar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la prestación de servicios de largo plazo, con el uso de activos que posean dichos sectores, puede redundar en ahorros significativos para las dependencias y entidades, con el consecuente incremento en la eficiencia y racionalidad del gasto público a ser ejercido anualmente;

Que en virtud de lo anterior, las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública emitieron el Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la Realización de Proyectos para Prestación de Servicios, publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 26 de marzo de 2003, y

Que durante la aplicación del acuerdo citado en el párrafo anterior, se han detectado algunas modalidades de proyectos para prestación de servicios con un alto impacto social, cuya instrumentación requiere ampliar el ámbito de aplicación del citado acuerdo, hemos tenido a bien emitir el siguiente:

**ACUERDO POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS REGLAS
PARA LA REALIZACION DE PROYECTOS PARA PRESTACION DE SERVICIOS**

TITULO I

Disposiciones generales

1. Las presentes Reglas tienen por objeto regular la realización de proyectos para prestación de servicios. Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal interesadas en realizar proyectos bajo esta modalidad deberán observar estas Reglas, sin perjuicio de los demás ordenamientos legales que les sean aplicables.

2. Para efectos de estas Reglas, se entenderá por:

- I. 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, sobre inmuebles propios o de un tercero, incluyendo el sector público, o provea dichos activos por sí o por un tercero, incluyendo el sector público, de conformidad con un proyecto para prestación de servicios y, por la otra, la obligación de pago por parte de la dependencia o entidad por los servicios que le sean proporcionados;
- II. Dependencia o entidad contratante: dependencia o entidad de la Administración Pública Federal que suscriba un contrato de servicios de largo plazo con un inversionista proveedor;
- III. Función Pública: la Secretaría de la Función Pública;
- IV. Inversionista proveedor: persona física o moral, que celebre un contrato de servicios de largo plazo con una dependencia o entidad;
- V. Manual de Normas Presupuestarias: Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal;
- VI. Proyecto para prestación de servicios: acciones que se requieren para que una dependencia o entidad reciba un conjunto de servicios por parte de un inversionista proveedor, incluyendo el acceso a los activos que se construyan o provean, de conformidad con lo previsto en las presentes Reglas;
- VII. Proyecto de referencia: elaboración hipotética de un proyecto de inversión que se utiliza para compararlo contra un proyecto para prestación de servicios, en términos de los Lineamientos para la elaboración del análisis costo y beneficio a que se refiere el numeral 15 de estas Reglas, y
- VIII. Secretaría: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3. Los términos utilizados en estas Reglas distintos a los comprendidos en el numeral anterior tendrán la definición y el alcance que para los mismos se establecen en el Manual de Normas Presupuestarias.

TITULO II

De los proyectos para prestación de servicios

4. Para ser considerados como tales, los proyectos para prestación de servicios deben cumplir con lo siguiente:

- I. Su realización debe implicar la celebración de un contrato de servicios de largo plazo y, en su caso, cualquier otro acto jurídico necesario para llevarlo a cabo;
- II. Los servicios que se presten a la dependencia o entidad contratante deberán permitir a ésta dar un mejor cumplimiento a los objetivos institucionales que la misma tiene asignados conforme a lo establecido en las disposiciones aplicables y en el Plan Nacional de Desarrollo, y
- III. La prestación de los servicios debe hacerse con los activos que el inversionista proveedor construya o provea, con base en lo requerido por la dependencia o entidad correspondiente y de conformidad con el contrato de servicios de largo plazo.

5. Las dependencias y entidades deberán especificar los servicios que pretendan recibir a través de la realización de un proyecto para prestación de servicios. Dentro de estos servicios se podrán incluir aquellos que sirvan de apoyo a las dependencias y entidades para dar cumplimiento a las funciones y los servicios públicos que tienen encomendados. Quedan excluidos los servicios públicos que, de acuerdo a las leyes, deban ser proporcionados, de manera exclusiva, por el sector público.

6. Las dependencias y entidades que pretendan realizar proyectos para la prestación de servicios, deberán contar con las autorizaciones de la Secretaría que a continuación se indican:

- I. Previo al inicio del procedimiento de contratación correspondiente, la autorización del proyecto para prestación de servicios en términos del Título VI de estas Reglas, y

II. Una vez satisfecho lo establecido en la fracción anterior, la autorización para suscribir un contrato de servicios de largo plazo en términos del Título VII de estas Reglas.

7. La Secretaría, al emitir las autorizaciones a que se refiere el numeral anterior, determinará si el proyecto para prestación de servicios es una forma conveniente para contar con los servicios requeridos por la dependencia o entidad que solicitó dichas autorizaciones, con base en la revisión del estudio de costo

y beneficio respectivo y el impacto en las finanzas públicas de las obligaciones de pago que pretendan establecerse en el contrato de servicios de largo plazo correspondiente.

8. En los casos excepcionales de proyectos para prestación de servicios cuya realización implique llevar a cabo obras públicas para construir parte de los activos con los que serán prestados los servicios, las dependencias y entidades, en la programación, presupuestación, contratación y ejecución de dichas obras, deberán observar lo establecido en las disposiciones aplicables.

9. En el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal se señalarán las obligaciones de pago previstas en los contratos de servicios de largo plazo vigentes tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes, conforme a la información que proporcione la dependencia o entidad contratante.

Las dependencias y entidades darán prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones que se contraigan en los ejercicios fiscales correspondientes, mediante contratos de servicios de largo plazo, con fundamento en lo establecido en los artículos 24 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

10. Las dependencias y entidades no deberán realizar pago alguno al inversionista proveedor antes de recibir los servicios objeto del contrato de servicios de largo plazo, salvo que la Secretaría autorice pagos anticipados conforme a los términos y condiciones establecidos en el contrato respectivo. 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 que incluirán, en su caso, cualquier erogación accesoria derivada de actos jurídicos o de administración que se requieran para el proyecto para prestación de servicios y que puedan considerarse como gasto corriente, identificando la partida presupuestaria del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal, conforme a lo establecido en el Manual de Normas Presupuestarias. La Secretaría podrá emitir, en el ámbito de su competencia, disposiciones relativas al tratamiento contable y presupuestario del pago por la contraprestación a favor del inversionista proveedor.

La contraprestación podrá denominarse en moneda nacional o extranjera, conforme a lo que se determine en el procedimiento de contratación correspondiente en términos de lo establecido por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás disposiciones legales aplicables. La contraprestación podrá ajustarse por variación de precios de acuerdo a los índices y fórmulas que se establezcan en el contrato de servicios de largo plazo. La adquisición que, en su caso, realice la dependencia o entidad contratante a que se refiere el numeral 16 de estas Reglas, se considerará gasto de inversión.

11. El inversionista proveedor deberá contratar los seguros, coberturas y garantías que prevean las partes en el propio contrato de servicios de largo plazo para hacer frente a riesgos que, de materializarse, impidieran la prestación total o parcial de los servicios convenidos.

12. Las dependencias y entidades podrán contratar los servicios de asesoría que requieran para desarrollar un proyecto para prestación de servicios en los términos de las disposiciones aplicables, cubriendo con cargo a sus respectivos presupuestos autorizados los gastos necesarios para tales efectos.

TITULO III

Del administrador del proyecto y del comité consultivo

13. Por cada proyecto para prestación de servicios que se pretenda realizar, los titulares de las dependencias y entidades o el servidor público designado por éstos, nombrarán un administrador del proyecto, para lo cual se tomará en consideración las facultades de los servidores públicos designados, contenidas en las disposiciones internas de la dependencia o entidad respectiva.

14. El administrador del proyecto será responsable de:

- I. Organizar los trabajos que se requieran para llevar a cabo el proyecto para prestación de servicios, incluyendo la celebración del contrato de servicios de largo plazo correspondiente;
- II. Realizar, o hacer que se realice, el análisis costo y beneficio del proyecto para prestación de servicios a que se refiere el numeral 15 de estas Reglas, asegurándose de que la información utilizada para la elaboración de los proyectos y su análisis sea veraz y confiable;
- III. Presentar las solicitudes para obtener las autorizaciones a que se refiere el numeral 6 de estas Reglas;
- IV. Encargarse de que el proyecto para prestación de servicios se apegue a las disposiciones establecidas en estas Reglas y en las demás disposiciones aplicables, procurando obtener en todo momento las mejores condiciones de contratación para la dependencia o entidad, y
- V. Presentar la información, documentos y aclaraciones que le sean requeridos relativos al proyecto para prestación de servicios, por parte de la Secretaría o de la Función Pública.

La dependencia o entidad a cargo del proyecto para prestación de servicios correspondiente, podrá crear un comité consultivo cuando a su juicio lo considere procedente para la adecuada evaluación y agilización de los aspectos legal, técnico y financiero del proyecto. En dicho comité participarán, entre otros, la Secretaría y la Función Pública.

TITULO IV

Del análisis costo y beneficio

15. Las dependencias y entidades deberán realizar el análisis costo y beneficio de los proyectos para prestación de servicios conforme a los lineamientos que al efecto emita la Unidad de Inversiones de la Secretaría, con el fin de establecer que el proyecto genera beneficios netos positivos bajo supuestos razonables.

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

TITULO V

De la adquisición de activos en los proyectos para prestación de servicios

16. En el caso de que los activos con los que se prestarán los servicios materia del contrato de servicios de largo plazo sean propiedad del inversionista proveedor o de un tercero, diferente a la dependencia o entidad contratante, éstas podrán convenir en el contrato correspondiente la adquisición de dichos activos. Los pagos que las dependencias o entidades efectúen para realizar esta adquisición deberán ser cubiertos con cargo a sus respectivos presupuestos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente. En ningún caso el contrato tendrá por objeto principal la adquisición forzosa de activos con los que se prestarán los servicios de largo plazo.

17. El contrato de servicios de largo plazo deberá contener, en su caso, las condiciones para ejercer la adquisición de activos a que se refiere el numeral anterior. Si durante la vigencia del contrato respectivo se presentare alguno de los supuestos convenidos para dicha adquisición, ésta quedará sujeta a las disposiciones aplicables en el momento de la operación, y a los plazos previstos en dichas disposiciones.

18. Para la adquisición de los activos a que se refiere este Título, la dependencia o entidad deberá dar aviso a la Unidad de Inversiones, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y

Presupuesto sectoriales, indicando el precio, condiciones de pago, tipo de activo y el uso que se dará al mismo.

19. El proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación hará mención especial de los compromisos contingentes que se deriven de los contratos de servicio de largo plazo en los que las dependencias y entidades podrían adquirir activos bajo ciertas condiciones.

TITULO VI

Del procedimiento de autorización de proyectos para prestación de servicios

20. Las dependencias y entidades deberán presentar las solicitudes de autorización de proyectos para prestación de servicios ante la Secretaría, a través de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales. En el caso de entidades sectorizadas, la solicitud deberá ser presentada por la dependencia coordinadora de sector y, en el caso de las entidades no sectorizadas, la solicitud deberá presentarse por la entidad, directamente a las citadas Direcciones Generales.

La autorización a que se refiere este Título se entenderá otorgada exclusivamente para efectos de que la dependencia o entidad pueda presentar a la Secretaría un proyecto de contrato de servicios de largo plazo en los términos del Título VII de las presentes Reglas.

21. Las solicitudes a que se refiere el numeral anterior deberán acompañarse de la siguiente información:

- I. La descripción del proyecto para prestación de servicios que se pretende realizar;
- II. La justificación de que el proyecto es congruente con los objetivos y estrategias establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que correspondan a la dependencia o entidad solicitante;
- III. Para el caso de las dependencias, la opinión favorable de sus áreas jurídicas y presupuestarias competentes y, para el caso de las entidades, la opinión favorable de su órgano de gobierno y, en su caso, de la coordinadora de sector;
- IV. El análisis costo y beneficio a que se refiere el numeral 15 de estas Reglas;
- V. El procedimiento de contratación que se seguirá, y
- VI. Los elementos principales que contendrá el contrato de servicios de largo plazo que se celebrará entre la dependencia o entidad contratante y el inversionista proveedor, incluyendo:
 - a) La descripción de los servicios que prestará el inversionista proveedor;
 - b) La duración del contrato;
 - c) Los riesgos que asumirán tanto la dependencia o entidad contratante como el inversionista proveedor.

La solicitud de autorización a que se refiere este Título se presentará ante la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial correspondiente durante cualquier día hábil del año.

En caso de que no se cumpla con alguno de los requisitos señalados, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales deberán requerir por escrito a la dependencia o entidad, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud correspondiente, para que presente la información faltante o haga las aclaraciones pertinentes. En caso de que dentro del plazo de 3 días hábiles siguientes a la recepción del requerimiento de información, la dependencia o entidad no cumpla con la presentación de la misma, la solicitud de autorización se tendrá por no presentada. Lo anterior se hará del conocimiento de la dependencia o entidad correspondiente mediante escrito dirigido a la misma.

22. Cuando la solicitud presentada cumpla con los requisitos establecidos en el numeral anterior, la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda remitirá, en un plazo no mayor a 3 días hábiles a partir de su recepción, copia de la documentación respectiva para obtener la opinión de:

- I. La Unidad de Política y Control Presupuestario, respecto del impacto futuro del gasto sobre las finanzas del sector público federal derivadas del contrato de servicios de largo plazo que suscribiría la dependencia o entidad con el inversionista proveedor, y
- II. La Unidad de Inversiones, respecto al cumplimiento de los lineamientos en materia de análisis costo y beneficio del proyecto para prestación de servicios de que se trate.

23. Las opiniones a que se refiere el numeral anterior deberán remitirse a la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, en un plazo no mayor a 15 días hábiles posteriores a la recepción de la documentación que haya enviado dicha Dirección General. Transcurrido este plazo sin que las unidades administrativas referidas emitan las opiniones, se entenderá que éstas son favorables, por lo que deberán ser emitidas en ese sentido y a la brevedad, sin que dicha emisión afecte el plazo de 5 días hábiles señalado en el numeral 25 de estas Reglas para otorgar la autorización correspondiente.

24. La Unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Inversiones podrán solicitar, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, información adicional o aclaraciones respecto a los documentos que contenga la solicitud respectiva, en cuyo caso, el plazo de 15 días hábiles señalado en el numeral que antecede comenzará a correr a partir de la fecha de recepción en dichas unidades administrativas de la documentación faltante o aclaración que haya sido requerida.

25. Cuando se cuente con las opiniones de la Unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Inversiones, la Secretaría, por conducto de las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, emitirá la resolución correspondiente en un plazo no mayor de 5 días hábiles posteriores a la fecha de recepción de las opiniones mencionadas en el numeral 22 o, en su caso, al plazo señalado en el numeral 23 sin que se hayan recibido las opiniones de referencia. En caso de que se otorgue la autorización, la Secretaría podrá establecer, a su juicio, condiciones específicas adicionales con base en su competencia legal. La autorización a la que hace referencia este numeral se otorgará, en su caso, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y demás disposiciones aplicables.

TITULO VII

Del procedimiento de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo

26. Previo al inicio del procedimiento de contratación respectivo, las dependencias y entidades deberán presentar la solicitud de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo a la Secretaría, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda. En el caso de entidades sectorizadas, la solicitud deberá ser presentada a través de la dependencia coordinadora de sector y, en el caso de las entidades no sectorizadas, la solicitud deberá presentarse por la entidad, directamente a las citadas Direcciones Generales. Se deberá contar con la autorización del proyecto de contrato antes de la adjudicación respectiva.

27. A la solicitud de autorización, las dependencias y entidades deberán anexar los siguientes documentos:

- I. El proyecto de contrato de servicios de largo plazo, que deberá contener, entre otros términos y condiciones, los establecidos en la fracción VI del numeral 21, así como los siguientes:
 - a) El plazo para dar inicio a la prestación de los servicios;
 - b) Una estimación de las obligaciones de pago, a precios del año, a cargo de la dependencia o entidad contratante, tanto para el ejercicio fiscal correspondiente como para los subsecuentes. Los montos deberán presentarse en la moneda prevista para su contratación y, en su caso, en la equivalencia en moneda nacional;
 - c) La forma, términos y condiciones de pago;
 - d) En su caso, los anticipos que se pretendan otorgar;
 - e) En su caso, las condiciones que se prevé establecer en el contrato para la adquisición de activos;
 - f) Las condiciones para la modificación y prórroga del contrato;
 - g) Las garantías, coberturas y seguros que serán contratados obligatoriamente por parte del inversionista proveedor;

- h) La metodología y fórmulas para evaluar el desempeño del inversionista proveedor y, en su caso, la forma y términos en que se determinarán, calcularán y ejecutarán los descuentos que resulten aplicables, de acuerdo al título IX de estas Reglas;
 - i) Los medios de consulta y solución de controversias que estarán contenidas en el contrato, así como las causas de terminación anticipada y de rescisión del mismo;
- II. Copia de la autorización de la Secretaría para realizar el proyecto para prestación de servicios;
 - III. Para el caso de las dependencias, la opinión favorable de sus áreas jurídicas y la autorización de sus áreas presupuestarias correspondientes y, para el caso de las entidades, la autorización de su órgano de gobierno y, en su caso, de la coordinadora de sector;
 - IV. La justificación de que la celebración del contrato de servicios de largo plazo se apegará a los objetivos y metas establecidos en los documentos que se presentaron para obtener la autorización para realizar el proyecto para prestación de servicios;
 - V. En su caso, la actualización del análisis costo y beneficio a que se refiere el numeral 15 de estas Reglas, en términos de los lineamientos emitidos por la Secretaría, a través de la Unidad de Inversiones;
 - VI. Un documento que demuestre que, en su caso, la obligación de pago para el ejercicio fiscal vigente cuenta con la previsión presupuestaria correspondiente en el Presupuesto de Egresos de la Federación;
 - VII. Comunicación oficial, suscrita por el titular de la dependencia o entidad contratante, o por el funcionario del nivel jerárquico inmediato inferior que aquél designe, que establezca que en la formulación de los anteproyectos de presupuesto y de conformidad con las disposiciones presupuestarias aplicables, se dará prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas mediante el contrato de servicios de largo plazo, y
 - VIII. En el caso de proyectos para prestación de servicios en donde se convenga la adquisición de activos bajo ciertas condiciones, los compromisos contingentes que se establecerían en el contrato de servicios de largo plazo.

28. Las solicitudes de autorización a que se refiere este Título se presentarán ante las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales durante cualquier día hábil del año. En todo caso, la dependencia o entidad deberá hacer las previsiones presupuestarias para los ejercicios fiscales en los que se deban ejercer los recursos presupuestarios para el cumplimiento de las obligaciones que se contraigan bajo el procedimiento de contratación correspondiente.

En caso de que no se cumpla con alguno de los requisitos señalados, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales deberán requerir por escrito a la dependencia o entidad, dentro de los 3 días hábiles siguientes a la fecha de presentación de la solicitud correspondiente, para que presente la información faltante o haga las aclaraciones pertinentes. En caso de que dentro del plazo de los 3 días hábiles siguientes a la recepción del requerimiento de información, la dependencia o entidad no cumpla con la presentación de la misma, la solicitud de autorización se tendrá por no presentada. Lo anterior se hará del conocimiento de la dependencia o entidad correspondiente, mediante escrito dirigido a la misma.

Las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales, previa revisión del cumplimiento de los requisitos previstos, deberán remitir copia de la documentación a la Unidad de Política y Control Presupuestario y a la Unidad de Inversiones en un plazo máximo de 3 días hábiles contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud por parte de la dependencia o entidad que corresponda o, en su caso, del cumplimiento del requerimiento de información.

La Unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Inversiones emitirán su opinión respecto a la solicitud de autorización del proyecto de contrato de servicios de largo plazo a la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial correspondiente, en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la copia de la documentación. Transcurrido el plazo a que se refiere este párrafo sin que las unidades mencionadas hubieren emitido comunicación alguna, se entenderá que las opiniones son favorables, por lo que deberán ser emitidas en ese sentido y a la brevedad, sin que dicha emisión afecte el plazo de 5 días hábiles señalado en el último párrafo de este artículo.

La Unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Inversiones podrán solicitar, a través de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, información adicional o aclaraciones respecto a los documentos que contenga la solicitud respectiva, en cuyo caso, el plazo de 15 días hábiles señalado en el párrafo que antecede comenzará a correr a partir de la fecha de recepción en dichas unidades administrativas de la documentación faltante o aclaración que haya sido requerida.

Con base en las opiniones de las unidades mencionadas en este numeral, las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales deberán emitir su resolución en un plazo máximo de 5 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de las opiniones, o del día siguiente a aquel en que haya transcurrido el plazo de 15 días hábiles citado en el cuarto párrafo de este numeral, sin que se hayan recibido las referidas opiniones. La Secretaría podrá establecer, a su juicio, condiciones específicas adicionales con base en su competencia legal.

TITULO VIII

Procedimiento de contratación

29. En los procedimientos de contratación de servicios de largo plazo, las dependencias y entidades deberán apegarse a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento, y demás disposiciones legales aplicables.

30. El contrato de servicios de largo plazo se adjudicará al participante cuya propuesta sea solvente y presente la oferta económica de menor cuantía calculada en términos de valor presente, de acuerdo a la metodología que al efecto emita la Secretaría por conducto de la Unidad de Inversiones o, en su caso, a la mejor oferta de acuerdo a un mecanismo de puntos y porcentajes, conforme al artículo 36 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y demás disposiciones aplicables, garantizando en cualquier caso las mejores condiciones para el Estado.

TITULO IX

Evaluación del desempeño

31. El contrato de servicios de largo plazo deberá contener una metodología específica que permita evaluar el desempeño del inversionista proveedor. En caso de que el desempeño del inversionista proveedor, evaluado mediante la metodología prevista en el contrato de servicios de largo plazo, sea inferior al convenido, se aplicará un descuento al pago que deba realizar la dependencia o entidad contratante o alguna otra forma de penalización por deficiencia en el desempeño. El cálculo del descuento o la determinación de la penalización se hará conforme a las fórmulas que al efecto se establezcan en el contrato de servicios de largo plazo.

TITULO X

Información

32. Las dependencias y entidades deberán enviar a la Secretaría, por conducto de la Dirección General de Programación y Presupuesto sectorial que corresponda, a más tardar el último día hábil de septiembre, la actualización de los montos correspondientes a obligaciones de pago para ejercicios fiscales subsecuentes que se hayan asumido en los contratos de servicios de largo plazo.

33. A partir del inicio de la vigencia de los contratos de servicios de largo plazo, las dependencias y entidades deberán reportar, a través del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, la información que especifique la Secretaría, a fin de evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas que se hayan establecido cuando se solicitó la autorización de realizar el proyecto para prestación de servicios correspondiente.

34. La Secretaría y la Función Pública, por conducto de la unidad administrativa que corresponda, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán solicitar en cualquier momento información relativa a los proyectos para prestación de servicios y a los contratos de servicios de largo plazo, con el objeto de conocer su situación y el avance en la ejecución de los mismos.

TITULO XI

Legislación aplicable e interpretación