

Reformas para Propiciar el Uso de los PPS: Caso Guanajuato

César Bojórquez León

En este artículo se expone la relevancia que hoy en día tiene el desarrollo de los servicios públicos a través de los proyectos de prestación de servicios (PPS), tanto para las entidades federativas como para los municipios. En particular, se da a conocer la experiencia del estado de Guanajuato en el diseño y la publicación de una norma especial para regular este moderno esquema financiero.

1.- INTRODUCCIÓN

Los proyectos de prestación de servicios son esquemas que permiten la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos y construcción de infraestructura en áreas donde tiene una ventaja comparativa. Dichos esquemas representan una alternativa real para mejorar la oferta de infraestructura y servicios públicos, y a través de ellos la sociedad y las autoridades colaboran para la solución y atención de las necesidades sociales.

Algunos beneficios de este esquema son: contribuyen a que la sociedad reciba mejores servicios públicos; reduce riesgos de los proyectos para las entidades públicas, como lo es que el monto del proyecto es fijo a partir de la firma del contrato; no se requiere la erogación inicial de recursos públicos, sino hasta que el proyecto está en operación y los beneficios sociales se generan.

Actualmente la inmensa mayoría de las entidades federativas de México han reformado su marco jurídico a fin de sentar las bases para el desarrollo de los servicios públicos a través de la participación de la inversión privada.



C.P. Gustavo Adolfo González Estrada
Secretario de Finanzas y Administración
del Estado de Guanajuato

No todos los Congresos de los Estados han optado por el mismo camino para alcanzar la seguridad jurídica en el proceso de implementación de este tipo de figuras de inversión público-privada. De hecho, existen varias opciones para adecuar el marco jurídico de los estados y municipios en la materia de PPS:

1. A través de la reforma de diversas leyes a fin de regular la contratación de los PPS.
2. Mediante el diseño y aprobación de una ley especial que regule integralmente el proceso legal y financiero aplicable a esta moderna figura para el desarrollo de los servicios públicos.
3. A través de una combinación de las dos vertientes anteriores.

En el estado de Guanajuato se ha optado por la aprobación por el H. Congreso del Estado de una ley especial que regula el proceso integral para la aplicación de los PPS, a la vez que se reformaron diversas normas que tienen relación con el tema que hoy nos ocupa. Enseguida se expone la experiencia guanajuatense que constituye una propuesta reciente y que muy pronto detonará

seguramente algunos proyectos importantes para la economía y la población de esa entidad federativa.

2.- EL CASO DEL ESTADO DE GUANAJUATO: LEY DE PROYECTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PARA EL ESTADO Y LOS MUNICIPIOS DE GUANAJUATO.

El 27 de mayo de 2010 la LXI Legislatura del Estado Libre y Soberano de Guanajuato aprobó un Decreto mediante el cual se expide la **Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato**¹.

Esta nueva Ley, junto con modificaciones a otros ordenamientos, constituye un marco legal que brindará seguridad y certeza jurídicas a particulares y servidores públicos que intervengan en el desarrollo de proyectos de prestación de servicios y se podrán satisfacer necesidades de la sociedad con la participación conjunta de los sectores público y privado a través de la ejecución de dichos proyectos.

¹ Para los efectos de este documento, en lo sucesivo se denominará "la Ley de PPS".

“La Ley de PPS tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, autorización, programación, aprobación, presupuestación, adjudicación, ejecución, administración y control de las asociaciones público privadas en la modalidad de proyectos de prestación de servicios”

Adicionalmente a la nueva Ley de PPS, como ya se mencionó, se llevaron a cabo modificaciones a los siguientes ordenamientos:

- Ley para el Ejercicio y Control de los Recursos Públicos;
- Ley de Concesiones de Servicios e Infraestructura Pública;
- Ley de Deuda Pública;
- Ley Orgánica del Poder Ejecutivo;
- Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la misma; y
- Ley Orgánica Municipal.

La Ley de PPS tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, autorización, programación, aprobación, presupuestación, adjudicación, ejecución, administración y control de las asociaciones público privadas que lleven a cabo los sujetos de la ley, en la modalidad de proyectos de prestación de servicios: el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Ayuntamientos, y los organismos autónomos.

2.1 Aspectos Sobresalientes de la Ley de PPS

En el Artículo 2° de la Ley de PPS se precisa que un contrato de Prestación de Servicios es: “El instrumento jurídico que, para el mejor cumplimiento de las funciones y servicios públicos que tiene encomendados, celebra un sujeto de la ley con un inversionista proveedor que se obliga a prestar a dicho sujeto de la ley, uno o más servicios a largo plazo con los activos que diseñe, construya, dé mantenimiento, financie, opere o administre, de conformidad con un proyecto de prestación de servicios; obligándose a su vez el sujeto de la ley a pagar al inversionista proveedor una contraprestación periódica determinada en función de la cantidad y calidad de los servicios efectivamente prestados por el inversionista proveedor”.

En el presente documento nos ocuparemos de dos temas importantes:

a) **¿Existe seguridad para un inversionista proveedor de recibir su pago derivado de un contrato PPS?**

Consideramos que en ese aspecto la Ley de PPS contiene el suficiente soporte. Entre otras disposiciones en materia de pago, el Artículo 12 de la Ley precisa los siguientes aspectos:

- Los pagos periódicos por servicios que los sujetos de la ley deban realizar con motivo de los contratos de prestación de servicios deberán ser cubiertos con cargo a sus presupuestos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente.
- Los sujetos de la ley deberán incluir en el proyecto de sus presupuestos anuales, las cantidades que se deban pagar al amparo de los contratos de prestación de servicios durante el ejercicio fiscal correspondiente.
- En la formulación de los presupuestos de los ejercicios subsiguientes, invariablemente se darán prioridad a las previsiones para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores a través de la celebración de contratos de prestación de servicios.

Otro factor que otorga bastante seguridad y confianza a un inversionista proveedor es que el titular del Ejecutivo, a través de la Secretaría, con la previa aprobación del Congreso del Estado, podrá afectar los ingresos presentes o futuros o aquéllos que tenga derecho a recibir, en participaciones federales, aportaciones o ingresos propios de cualquier naturaleza, sean derechos, productos, aprovechamientos, impuestos o cualquier otro ingreso, que sean susceptibles de afectación, al cumplimiento de las obligaciones de pago que deriven de los contratos de prestación de servicios (Artículo 20). Igual tratamiento se establece para el ámbito municipal, con el acuerdo previo del Ayuntamiento correspondiente.

b) **¿Cómo determinar si procede celebrar un contrato PPS?**

Como pudo apreciarse en el apartado anterior, el procedimiento de pago a un inversionista proveedor es altamente confiable; pero ahora es importante preguntarse en qué circunstancias es favorable para el estado y los municipios celebrar un contrato PPS. En este sentido destaca el contenido del Artículo 13 de la Ley de PPS, el cual establece que: “Los sujetos de la ley deberán elaborar para cada proyecto de prestación de servicios que pretendan implementar, un Análisis de Comparación Público-Privado...”.

Este mismo artículo prevé que el análisis de Comparación Público-Privado deberá demostrar si el proyecto de prestación de servicios generará o no beneficios netos iguales o mayores a los que se obtendrían a través de un proyecto financiado con recursos presupuestales o crediticios bajo esquemas de inversión pública tradicional y que atenderá las mismas necesidades que éstos.

Es conveniente agregar que todo proyecto PPS requiere una validación por parte de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado, en el caso del Poder Ejecutivo o, en el caso de los Ayuntamientos, de la Tesorería Municipal.

Para validar un proyecto se deberá considerar el impacto que en las finanzas públicas puedan tener los pagos que deba realizar el sujeto de la ley, así como analizar la sustentabilidad a largo plazo del proyecto de prestación de servicios.

Otra medida prudencial es que: “Una vez validado el desarrollo de un proyecto de prestación de servicios por parte de la Secretaría, el titular del Poder que corresponda, solicitará al Congreso del Estado su aprobación...” (Artículo 21 de la Ley de PPS)

El Decreto que emita el Congreso del Estado deberá establecer la aprobación para llevar a cabo el proyecto de prestación de servicios; para asumir el compromiso presupuestal de pago plurianual que permita hacer frente a los pagos periódicos que deberá recibir el inversionista proveedor durante los ejercicios fiscales subsecuentes que abarque el contrato de prestación de servicios; y para que el proyecto sea considerado como un proyecto de inversión pública, en los términos de los artículos 63 fracción XIII y 117 fracción VII de la Constitución Política para el Estado.

Los artículos mencionados de la Constitución Política para el Estado se refieren a las erogaciones plurianuales, conforme a lo siguiente:

ARTÍCULO 63. *Son facultades del Congreso del Estado:*

XIII. Examinar, discutir y aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Estado presentado por el Gobernador, previa aprobación de la Ley de Ingresos respectiva. Así



como autorizar en dicho Presupuesto, las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

ARTÍCULO 117. A los Ayuntamientos compete:

“VII. Formular y aprobar su Presupuesto de Egresos correspondiente al siguiente año fiscal, con base en sus ingresos disponibles, enviando copia certificada al Congreso del Estado de dicho Presupuesto y de su pronóstico de ingresos.

En dicho Presupuesto se deberán autorizar las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión pública con participación de recursos federal o estatal, que se determinen conforme a lo dispuesto en la Ley; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos...”

3.- CONCLUSIONES

Para operar los PPS son aspectos centrales: en primer lugar, un marco legal apropiado que sustente a esta figura financiera; en segundo lugar, establecer clara-

mente en el contrato la distribución de riesgos entre el inversionista proveedor y los sujetos de la Ley.

La Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios del Estado de Guanajuato, contiene las disposiciones necesarias para dar viabilidad y seguridad jurídica a los participantes en un contrato de esta naturaleza.

Finalmente, cabe destacar los mecanismos de control que esta Ley de PPS contempla y que asegura la viabilidad económica y financiera para el estado y los municipios: su alineación con los instrumentos de planeación; la evaluación social, que permite analizar los costos y beneficios que un proyecto genera a la sociedad en su conjunto; el estudio de rentabilidad del proyecto, a través del análisis de comparación público-privado; así como la suficiencia presupuestaria a través de un dictamen técnico de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado o de la Tesorería Municipal, según el ámbito de competencias.

César Bojórquez León, es maestro en economía por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE), y actualmente es investigador-consultor de INDETEC en la materia. Correo Electrónico: cbojorquezl@indetec.gob.mx