

Normas para Usar los PPS: Caso Jalisco

INTRODUCCIÓN

En los últimos años en México se ha venido fortaleciendo el marco jurídico para la aplicación de los proyectos de inversión y prestación de servicios, tanto en el gobierno federal como en las entidades federativas. Es necesario agregar que esta es una tendencia mundial, toda vez que en forma creciente este modelo se ha venido utilizando en diferentes países del mundo.

Los esquemas de inversión, a través de financiamiento privado, se desarrollaron por primera vez en 1992, en el Reino Unido, a través de iniciativas de financiamiento privado (PFI, por sus siglas en inglés), lo que impulsó uno de los cambios de financiamiento más importantes en décadas en el sector público británico.

De 1992 a la fecha se han realizado en el Reino Unido alrededor de 700 contratos de servicios de largo plazo, de los cuales, aproximadamente 600 se encuentran en etapa de operación, con un valor total superior a los 60 mil millones de dólares, y actualmente existen cerca de 25 naciones, incluyendo a México, donde se aplican esquemas de este tipo.

De igual forma que la mayoría de las entidades federativas de México, el estado de Jalisco dispone de una base legal para regular los proyectos de inversión y prestación de servicios. En este artículo se exponen los puntos medulares y algunas características sobresalientes de esta normatividad.

CÉSAR BOJÓRQUEZ LEÓN

*Mtro. José Luis De Alba González
Secretario de Finanzas del Estado de Jalisco,
e integrante del Grupo de Ingresos de la CPFF*



En Australia, a finales de la década de los 90 se inició la planificación de hospitales con modelo PFI, en la región de Nueva Gales. En España, en 2002 entró en vigor la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y se inició la aplicación de este modelo de financiamiento con la construcción de varios hospitales con un valor estimado en 670 millones de euros, en tanto que en Portugal esta nueva modalidad de proyectos ha producido grandes inversiones en carreteras a un nivel de Diseño, Construcción, Financiamiento y Operación, conocido como modelo Design, Building, Finance and Operation (DBFO, por sus siglas en inglés).

En México, el gobierno federal inició la implementación de este modelo a través de un marco legal y financiero que promueve el uso eficiente y responsable del manejo de los recursos públicos, a la vez que propicia la planeación a largo plazo y reduce los retrasos y sobrecostos en el desarrollo de proyectos.

En el estado de Jalisco los promotores de la iniciativa afirmaron que la apertura para la inversión será principalmente para la infraestructura: transporte colectivo, vialidades, centros penitenciarios y la construcción de un macrolin-

bramiento para la Zona Metropolitana de Guadalajara.

1. ESTRUCTURA DE LA LEY DE PROYECTOS DE INVERSIÓN Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS

La Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y Sus Municipios¹ fue publicada en el Periódico Oficial el 10 de Abril de 2008 (decreto número 22213/LVIII/08) y tiene por objeto regular el proceso para la realización de proyectos, bajo el esquema de asociaciones público-privadas, para el desarrollo de infraestructura y de prestación de servicios públicos a cargo de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, así como de los gobiernos municipales.

Los ayuntamientos deberán expedir sus reglamentos municipales del régimen de asociación pública privada.

La Ley consta de 73 artículos más 5 Transitorios, conforme a la siguiente estructura:

¹ En lo sucesivo se le denominará como "la Ley".

“Uno de los aspectos más sobresalientes de la Ley es que contiene un marco de regulación tanto para los Proyectos de Inversión como para los Proyectos de Prestación de Servicios Públicos”

	CONTENIDOS:
CAPÍTULO I	Disposiciones Generales
CAPÍTULO II	De los Proyectos
CAPÍTULO III	De la Evaluación Socioeconómica de Proyectos
CAPÍTULO IV	De la Presupuestación
CAPÍTULO V	De la Aprobación ante el Congreso del Estado
CAPÍTULO VI	Del Comité de Adjudicación
CAPÍTULO VII	Del Procedimiento de Adjudicación
CAPÍTULO VIII	De los Contratos
CAPÍTULO IX	De la Evaluación y Seguimiento
CAPÍTULO X	Del Registro y de los Bienes
CAPÍTULO XI	De la Extinción del Contrato
CAPÍTULO XII	De los Mecanismos para la Solución de Controversias
CAPÍTULO XIII	De la Información
CAPÍTULO XIV	De las Infracciones y Sanciones
CAPÍTULO XV	De la Instancia de Inconformidad
TRANSITORIOS	

De conformidad con el Artículo 3º, son de aplicación supletoria a esta ley:

- I. La Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco;
- II. La Ley de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado de Jalisco;
- III. La Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco;
- IV. La Ley de Deuda Pública del Estado de Jalisco;
- V. La Ley de Planeación del Estado de Jalisco;
- VI. La Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco; y
- VII. La Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Jalisco.

Las controversias que se susciten con motivo de la interpretación o aplicación de la Ley serán resueltas por el Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco.

2. ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA LEY

Regula a los Proyectos de Inversión y los Proyectos de Prestación de Servicios Públicos

Uno de los aspectos más sobresalientes de la Ley es que contiene un marco de regulación tanto para los “Proyectos de Inversión” como para los “Proyectos de Prestación de Servicios Públicos”, a los cuales los define así:

- I. *Proyectos de inversión*: el conjunto de acciones técnico-económicas para resolver necesidades de infraestructura para el desarrollo, que requieren la aplicación eficiente y eficaz de un conjunto de recursos materiales, financieros y tecnológicos, que son aportados por la iniciativa privada en un porcentaje no inferior al sesenta por ciento, en asociación con entidades públicas, cuya recuperación financiera se fijará en mediano y largo plazo; responde a una decisión sobre uso de recursos públicos y privados con alguno o algunos de los objetivos de incrementar, mantener o mejorar la producción de bienes públicos o la prestación de servicios públicos;
- II. *Proyectos de prestación de servicios públicos*: el conjunto de acciones técnico-económicas, que son desarrolladas por un particular para resolver necesidades básicas y proporcionar a la comunidad los servicios o funciones que originalmente son deber del Estado proporcionarlos, indispensables para garantizar la efectividad de los derechos individuales y colectivos;

Tanto en un caso como en otro, para los efectos de esta ley los proyectos deberán cumplir con lo siguiente:

- I. Que el desarrollo del proyecto tenga por objeto crear infraestructura pública para el desarrollo o la prestación más eficien-

te, eficaz y efectiva de los servicios públicos;

- II. Que todo proyecto esté siempre orientado al desarrollo, satisfacción y preservación de los derechos fundamentales de los gobernados;
- III. Que el balance de costo-beneficio que arroje la evaluación socioeconómica de proyectos sea positivo y que se acredite fehacientemente, conforme al estudio de factibilidad, la rentabilidad del proyecto y que el esquema de asociación público-privada es la mejor opción para garantizar un servicio eficaz y eficiente;
- IV. Que los servicios a cargo del proveedor para crear infraestructura pública permitan a la entidad prestar los servicios públicos que tenga encomendados;
- V. Que el objeto de los proyectos esté acorde con los objetivos institucionales y esté orientado a cumplir las metas planteadas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas y planes que se deriven del mismo;
- VI. Que la prestación de los servicios a cargo del proveedor se realice con activos que éste construya o provea; activos de un tercero si el proveedor cuenta con título legal para disponer de los mismos; o bienes federales o estatales, siempre y cuando la disponibilidad de los mismos sea legítimamente otorgada al proveedor;
- VII. Que el proveedor debe ser responsable total o parcialmente de la inversión y el financiamiento respectivo que, en su caso, sean necesarios para el desarrollo del proyecto; y
- VIII. Que el plazo de vigencia del contrato en que se formalice el proyecto sea de un mínimo de cinco años y un máximo de treinta y cinco años.



Aspectos Presupuestales

La Secretaría de Finanzas deberá emitir, dentro de los lineamientos generales que contengan los criterios y políticas de finanzas públicas y de ejercicio del gasto, la metodología que se utilizará para evaluar el impacto del proyecto en el gasto específico de la entidad contratante correspondiente, así como el impacto del proyecto en el gasto público y en el presupuesto de egresos del Estado.

Para tal efecto, en la planeación de los proyectos las entidades deberán ajustarse a lo siguiente:

- I. Las disposiciones de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios;
- II. Los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, así como los programas que de él se deriven;
- III. Los objetivos, metas y previsiones de recursos contemplados en sus respectivos presupuestos; y

- IV. Al estimado a pagar por año, que no deberá exceder el 20% del presupuesto anual asignado para gasto corriente a la entidad ejecutora

Los pagos por servicios que las entidades contratantes deban realizar al amparo de los contratos deberán ser cubiertos con cargo a sus respectivos presupuestos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente, identificando la partida presupuestal que le corresponda, según las disposiciones aplicables en materia de presupuesto y ejercicio del mismo.

Las entidades contratantes deberán incluir en los programas operativos anuales y en su proyecto de presupuesto de egresos, las cantidades que por la celebración de los contratos deban pagar durante el año presupuestal correspondiente. Asimismo, deberán incluir un anexo que especifique el monto aproximado a pagarse por concepto de valor de terminación en caso de una terminación anticipada por incumplimiento, fuerza mayor u otras causas de terminación, cuando así lo contemple el contrato.

“Todo proyecto de inversión en infraestructura o de prestación de servicio de las entidades estatales, para que se pretenda contratar bajo la modalidad de asociación público-privada, deberá ser sometido a aprobación del Congreso del Estado”

La Secretaría de Finanzas, con la previa aprobación del Congreso, podrá afectar ingresos del Estado derivados de contribuciones, productos, aprovechamientos, accesorios u otros conceptos susceptibles de afectación, para el cumplimiento de las obligaciones de pago que se deriven de los contratos.

Se Requiere la Autorización del Congreso del Estado

Antes de iniciar el proceso de adjudicación de un contrato y de aprobación ante el Congreso del Estado, las entidades estatales que pretendan realizar un proyecto deberán contar con la opinión de la Secretaría de Planeación, así como con el dictamen favorable de la Secretaría de Finanzas del Estado; los dictámenes se elaborarán con base en:

- I. Las características del proyecto;
- II. La evaluación socioeconómica del proyecto;
- III. El impacto que en las finanzas públicas tendrán las obligaciones de pago que pretendan establecerse en el contrato, además de especificarse aquellas obligaciones que por su naturaleza deban ser consideradas como

deuda pública en los términos de la ley en la materia; y

- IV. La congruencia del proyecto con las directrices establecidas en el Plan Estatal de Desarrollo.

Todo proyecto de inversión en infraestructura o de prestación de servicio de las entidades estatales, para que se pretenda contratar bajo la modalidad de asociación público-privada, deberá ser sometido a aprobación del Congreso del Estado respecto a:

- I. El techo financiero para la realización del proyecto, así como del monto de los pagos a realizarse en cada ejercicio fiscal;
- II. La afectación patrimonial que en su caso sea necesaria para hacer frente a los pagos periódicos que deberá realizar la entidad contratante al proveedor con motivo del proyecto durante los ejercicios fiscales que abarque el contrato correspondiente; y
- III. La clasificación de la naturaleza de las obligaciones que se deriven del contrato correspondiente, debiendo incluir como deuda pública aquellas contraprestaciones

que por su esencia deban ser consideradas como tales en los términos de la ley en la materia.

Para obtener la aprobación del Congreso del Estado a que hace referencia el artículo anterior, el titular del Ejecutivo deberá presentar una iniciativa de decreto aprobatorio que contenga como mínimo:

- I. Una exposición de motivos;
- II. El proyecto, acompañado de la información técnica y financiera correspondiente;
- III. El proyecto de referencia², acompañado de la información técnica y financiera correspondiente;
- IV. El plazo de vigencia del contrato que se pretende celebrar para la realización del proyecto, así como el que se requiere para la formalización del mismo;
- V. El techo financiero para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la realización del proyecto;
- VI. El techo financiero necesario para hacer frente a las obligaciones de pago que sean contraídas en el contrato durante los ejercicios fiscales en que el mismo se encuentre vigente;
- VII. Una proyección que demuestre que la entidad contratante tendrá los recursos suficientes para cubrir dicha contraprestación y sus demás compromisos durante la vigencia del contrato en que se formalice el proyecto;

2 De conformidad con la Ley, se entiende por Proyecto de Referencia: "proyecto ejecutivo de inversión o desarrollo, distinto al de asociación público-privada, que contenga los elementos técnicos y financieros necesarios para confrontarlo con el proyecto, en aras de determinar la manera más eficiente, eficaz y efectiva posible para la solución a los problemas y servicios que pretenden atender."

VIII. Una clasificación detallada de las obligaciones que se deriven del proyecto, especificando cuáles deban ser, por su naturaleza, consideradas como deuda pública en los términos de la ley en la materia; y

IX. La opinión de la Secretaría de Planeación y el dictamen favorable de la Secretaría de Finanzas con los que se avale el proyecto.

¿Las Erogaciones Serán consideradas Gasto Corriente o Gasto de Inversión?

Los dos casos podrían presentarse conforme a lo siguiente:

Gasto Corriente.- Los pagos que realice la entidad como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato se registrarán como gasto corriente, los que incluirán, en su caso, cualquier erogación accesoria derivada de actos jurídicos o de administración que se requiera para el proyecto, siempre y cuando puedan considerarse como gasto corriente.

Gasto de Inversión.- El contrato deberá, en su caso, contener las condiciones para la adquisición de bienes, así como la fórmula con que se determinará el precio de adquisición. Éstas quedarán sujetas a las disposiciones presupuestales aplicables en el momento de la operación y el pago de las mismas que en su caso realice la entidad contratante se considerará gasto de inversión.

En ningún caso el contrato tendrá por objeto principal la adquisición forzosa por parte de la entidad contratante de los bienes con los que se prestarán los servicios.

3. OBSERVACIONES FINALES

El análisis de esta Ley es importante porque contiene algunas disposiciones que conviene resaltar:

1. La Ley establece una diferencia para los proyectos de inversión y los proyectos de pres-



tación de servicios públicos, a los cuales define por separado, como al principio de este documento se anotó.

2. Es muy atinado el mandato que establece esta Ley para que el Congreso del Estado autorice los contratos de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios, toda vez que dicha autorización está en completa armonía con la corresponsabilidad ejecutivo-legislativo que ordena el Artículo 117 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de autorización anual para todo tipo de obligaciones y empréstitos.
3. La norma que se aprobó en el estado de Jalisco reconoce que es conveniente decidir en qué casos conviene llevar a cabo un proyecto mediante el esquema PIPS y en qué otros sería conveniente llevar a cabo una inversión pública mediante un esquema tradicional (es decir, a cargo en su totalidad del sector público). Por esta razón en la Ley se acude a la figura del Proyecto de Referencia, el cual se define así: "proyecto ejecutivo de inversión o desarrollo, distinto al de asociación público-privada, que contenga los elementos técnicos y financieros necesarios para confrontarlo con el proyecto, en aras de determinar la manera más eficiente, eficaz y efectiva posible para la solución a los problemas y servicios que pretenden atender."
4. La Ley establece que los pagos que realice la entidad como contraprestación por los servicios recibidos al amparo de un contrato deberán registrarse como gasto corriente; en tanto que cuando se trate de adquisición de bienes deberán registrarse como gasto de inversión.
5. Finalmente, cabe agregar que actualmente en esta entidad federativa se dispone de un Reglamento de la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación de Servicios del Estado de Jalisco y sus Municipios.

César Bojórquez León es Maestro en economía e investigador-consultor en materia financiera de INDETEC. cbojorquezl@indetec.gob.mx