

PROYECTO DE IMPULSO DE ASOCIACIONES PÚBLICO- PRIVADAS EN EL ESTADO DE GUANAJUATO. COOPERACIÓN TÉCNICA ATN/ME-11113-ME. EVALUACIÓN FINAL DEL PROYECTO.



Lic. Edmundo Ramírez Martínez, Consultor

Marzo de 2015

Abreviaciones

APP	Asociación Público-Privada
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COPI	Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública del Estado de Guanajuato, la cual estuvo en funciones hasta el 21 de diciembre del 2012
DAPPIS	Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
PIAPPEM	Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (Cooperación Técnica ATN/MT10287-ME del 14 de febrero de 2007)
PPS	Proyecto de Prestación de Servicios (modalidad de APP)
Proyecto	Proyecto PIAPPEM-Guanajuato
Proyecto PIAPPEM-Guanajuato	Proyecto apoyado por la Cooperación Técnica ATN/ME-11113-ME de fecha 27 de enero de 2009
UP3/PIAPPEM	Unidad de Promoción de Proyectos Público-Privados (Coordinación Técnica del PIAPPEM al interior del FOMIN)
UP3/Guanajuato	Unidad de Promoción de Proyectos Público-Privados en Guanajuato (Coordinación Técnica del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato)

I. MARCO DE REFERENCIA	5
I.1 El PIAPPEM	5
I.2 El PIAPPEM-Guanajuato.....	6
I.2.1 Contexto en el que se diseñó.....	6
I.2.2 Objetivos originales del Proyecto: Matriz de Marco Lógico.....	8
I.2.3 Fechas relevantes y asignación de recursos	9
I.2.4 Entes relevantes	9
II. EJECUCIÓN DEL PROYECTO	11
II.1 Contexto de ejecución 2009-2011	11
II.2 Contexto de ejecución 2011-2014	13
II.3 Estructura organizacional del 2008 al 2014.....	14
II.4 Estructura financiera.....	16
III. DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES Y LOGRO DE LOS COMPONENTES	17
III.1 Componente 1	17
III.2 Componente 2.....	19
III.3 Componente 3.....	23
IV. RESULTADOS E IMPACTOS	26
IV.1 Propósito	26
IV.2 Fin	27
V. CONCLUSIONES.....	28
V.1 Calificación del Proyecto	28
V.2 Implicancias de deficiencias	29
V.3 Manejo de problemas	30
V.4 Sostenibilidad	30
ANEXO 1. CURSO DE ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO PARA ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS EN INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS	32

ANEXO 2. FUNCIONARIOS CAPACITADOS POR EL DAPPIS.....	35
ANEXO 3. VISITA TÉCNICA A CHILE PARA EL CONOCIMIENTO DE APPS 36	
ANEXO 4. COMITÉ DE APPS PARA EL ESTADO DE GUANAJUATO.....	37
ANEXO 5. CARTERA DE PROYECTOS DE TIPO APP.....	38

I. Marco de referencia

I.1 EI PIAPPEM

El 14 de febrero de 2007 el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) constituyó el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM) con el propósito de:

“fortalecer la capacidad legal e institucional de los gobiernos estatales de México con el objetivo de que puedan aplicar esquemas armonizados de Asociación Público Privada (APP), permitiendo el incremento de la participación privada en la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos a nivel estatal”.

Desde entonces, el PIAPPEM ha se ha convertido en un instrumento de apoyo técnico y financiero que ha impulsado reformas al marco legal, fortalecido la capacidad institucional y fomentado la instrumentación de proyectos APP en las entidades federativas en donde ha tenido presencia, siendo Guanajuato una de ellas. Su instrumentación está soportada por la Cooperación Técnica ATN/MT10287-ME del FOMIN, por un lado, y los recursos de aporte local de los gobiernos participantes, por otro.

PIAPPEM	
Aprobación de la Cooperación Técnica ATN/MT10287-ME	14 de febrero de 2007
Monto FOMIN	US Dls. \$3'930,000
Monto Aporte Local	US Dls. \$3'900,000
Monto Total	US Dls. \$7'830,000

El PIAPPEM está integrado por tres componentes:

1. Sensibilización, promoción y desarrollo de modelos y esquemas de mejores prácticas de APP.
2. Preparación, selección e implementación de propuestas finales.
3. Difusión de lecciones aprendidas y mejores prácticas.

A través de su Componente 2, el PIAPPEM ha estado apoyando a los estados con los que ha suscrito convenio a conseguir los siguientes productos:

- i. Marco legal y regulatorio adecuado para la instrumentación de APP.
- ii. Fortalecimiento institucional que permita a los estados el diseño, preparación y ejecución de proyectos APP.
- iii. Instrumentación de al menos un proyecto piloto APP en cada estado participante.

Actualmente el PIAPPEM se encuentra en su fase final de implementación.

I.2 El PIAPPEM-Guanajuato

I.2.1 Contexto en el que se diseñó

Previo a describir los objetivos generales y específicos del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato (Proyecto), que se abordan en el apartado I.2.2 más adelante, a continuación se presentan los principales acontecimientos y documentos que sirvieron de contexto para el diseño del Proyecto.

	Acontecimiento/documento	Fecha	Comentarios
1	Foro de Inversión Pública. Estrategias de Vanguardia	18 de agosto de 2006	Este evento fue auspiciado por el Gobierno del Estado de Guanajuato, contando como organizador a la entonces Dirección General de Proyectos de Inversión de la Unidad de Planeación e Inversión Estratégica. A este evento acudieron varios ponentes expertos en APP, entre otros, representantes del BID y del FOMIN. En este foro se tuvo la oportunidad de que las autoridades del estado de Guanajuato conocieran directamente de parte del FOMIN la existencia del PIAPPEM, el cual sería aprobado por el propio FOMIN medio año después.
2	Cambio de administración estatal	26 de septiembre de 2006	El cambio de administración estatal no alteró el ambiente favorable que existía con el FOMIN. La entonces nueva administración estatal, conducida por el C. Juan Manuel Oliva Ramírez, continuó con buenas relaciones con el FOMIN.
3	Aprobación del PIAPPEM	14 de febrero de 2007	Con la aprobación del PIAPPEM el FOMIN comenzó su estrategia de selección de estados participantes, entre los cuales se encontraba Guanajuato.
4	Manifestación de interés de parte de Guanajuato en participar en el PIAPPEM	26 de octubre de 2007	A partir de esta fecha se oficializa el interés del gobierno del estado en participar en el PIAPPEM.
5	Inicio de la elaboración del Diagnóstico General de la Situación de las Asociaciones Público-Privadas y Propuestas de Acción para el Estado de Guanajuato	15, 16 y 17 de enero de 2008	Este documento era un requisito al interior del FOMIN para evaluar la inclusión de los estados al PIAPPEM. En el caso de Guanajuato, para su realización se llevaron a cabo varias reuniones de diagnóstico, conclusiones y recomendaciones. Participaron funcionarios de la entonces Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública (COPI), Secretaría de Desarrollo Económico Sustentable, Secretaría de Obra Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación y Comisión Estatal de Aguas de Guanajuato, además de la Unidad de Promoción de Proyectos Público-Privados del PIAPPEM (UP3/PIAPPEM).
6	Inicio de la elaboración de la Propuesta de Adecuación del Marco Normativo del Estado de Guanajuato para la Instrumentación de Asociaciones Público-Privadas Estatales y Municipales", a cargo de la firma Chadbourne & Parke SC.	Inicios de 2008	Este estudio fue encargado por la COPI y sirvió de insumo para los trabajos posteriores con el FOMIN. El estudio fue considerado como parte del Aporte Local del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato.
7	Aprobación del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato	29 de julio de 2008	El Proyecto fue aprobado por el FOMIN en un escenario favorable y con altas expectativas para ambas partes (COPI y FOMIN).

El diseño del Proyecto transcurrió en un entorno en el que, si bien a nivel federal las APP ya se encontraban afianzadas dentro de la modalidad de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), la mayoría de las entidades federativas no contaban con un entorno legal y regulatorio apropiado para la implementación local de esquemas APP. Adicionalmente, persistía una insuficiencia significativa en términos de capacidad institucional y técnica que impedía que las autoridades de los estados desarrollaran herramientas para evaluar, priorizar, estructurar, diseñar y promover los proyectos APP. Por esta razón, el PIAPPEM resultaba una herramienta y un vehículo atractivo para los estados, entre ellos Guanajuato, el cual fue considerado por el FOMIN como un candidato idóneo para ser incluido en el PIAPPEM por que contaba con un marco regulatorio orientado al desarrollo de proyectos APP, por un lado, y porque la administración gubernamental vigente recién había comenzado sus funciones (26 de septiembre de 2006):

“a partir del análisis elaborado por la UP3/PIAPPEM, se identificó a Guanajuato como una de las entidades con mayor voluntad política y condiciones más propicias para instrumentar el Programa [PIAPPEM], y donde las APP tienen mayor potencial para incidir en la competitividad local.”
Memorándum de Donantes del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato.

La conclusión de este apartado I.2.1 es que el contexto de diseño del Proyecto transcurrió en un entorno favorable y con grandes expectativas de parte del Gobierno del Estado de Guanajuato y del FOMIN, no obstante que el contexto económico mundial se recrudecía debido a la crisis hipotecaria en EUA que se acentuó en el 2008, y cuyos efectos se comenzarían a percibir en México desde ese año y hasta todo el 2009.

I.2.2 Objetivos originales del Proyecto: Matriz de Marco Lógico

Resumen Narrativo de la Matriz de Marco Lógico del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato*			
Efecto/impacto	Fin	Promover en el estado de Guanajuato la expansión y mejora en la provisión de servicios e infraestructura pública mediante la aplicación de esquemas de APP.	
Resultado	Propósito	Fortalecer la capacidad legal e institucional del gobierno de Guanajuato con el objetivo de que pueda aplicar esquemas de APP/PPS, permitiendo el incremento de la participación privada en la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos estatales.	
Productos/salidas	Componentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Formulación de normas para el establecimiento y/o mejoramiento del marco legal y regulatorio. 2. Definición y fortalecimiento institucional del gobierno de Guanajuato para la ejecución de proyectos de APP. 3. Estructuración de un proyecto piloto de APP/PPS. 	
Procesos	Actividades	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Realizar el análisis de la situación actual del marco regulatorio vigente. 1.2 Elaborar una propuesta de adecuación a los marcos jurídicos y normativos que permitan desarrollar APP/ PPS. 2.1 Designar al Director y un especialista de la UP3/Guanajuato. 2.2 Contratar a dos especialistas de la UP3/Guanajuato. 2.3 Contratar al personal de apoyo logístico de la UP3/Guanajuato. 2.4 Adquirir mobiliario y equipo para la UP3/Guanajuato. 2.5 Transportación y viáticos de profesionales de la UP3/Guanajuato. 2.6 Foro Guanajuato (diseminar los resultados del Proyecto al sector público y privado). 2.7 Realizar el Curso PIAPPEM. 2.8 Definir el marco institucional para implementar APP/PPS adecuado a las necesidades particulares de Guanajuato. 3.1 Estructurar y licitar un proyecto piloto APP. 3.2 Definir el programa de APP/PPS para el periodo 2007/2012. 3.3 Evento de Promoción de Cartera de proyectos APP. 3.4 Material de difusión del Proyecto. 3.5 Material de difusión de la Cartera de Proyectos. 3.6 Road Show Internacional de lanzamiento del Proyecto Piloto. 3.7 Road Show Estatal de lanzamiento del Proyecto Piloto. 3.8 Reuniones individuales con inversionistas para el Proyecto Piloto. 3.9 Estudios para la preparación del Proyecto Piloto. 	

* Contenido extraído del Memorándum de Donantes.

I.2.3 Fechas relevantes y asignación de recursos

El FOMIN aprobó la Cooperación Técnica ATN/ME-11113-ME para el estado de Guanajuato el 29 de julio de 2008, lográndose la firma del convenio correspondiente el 27 de enero de 2009.

El monto de recursos de donación aprobado fue de US Dls. \$365,326 a ser ejecutados en un plazo de 22 meses a partir de la firma del convenio¹. Este monto se complementaría con los recursos de Aporte Local del estado por la suma de US Dls. \$1'131,400, por lo que el monto total del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato (Proyecto) ascendía a US Dls. \$1'496,726 como se muestra a continuación:

PROYECTO PIAPPEM-GUANAJUATO			
Componente	Fuente de fondeo US Dls.		
	FOMIN	Aporte Local	Total
1. Formulación de normas para el establecimiento y/o mejoramiento del marco legal y regulatorio	\$0	\$70,000	\$70,000
2. Definición y fortalecimiento institucional del Gobierno de Guanajuato para la ejecución de proyectos de APP	\$230,500	\$308,000	\$538,500
3. Estructuración de proyecto piloto APP/PPS	\$85,000	\$753,400	\$838,400
Auditorías	\$15,000	\$0	\$15,000
Evaluaciones	\$18,000	\$0	\$18,000
Imprevistos	\$5,000	\$0	\$5,000
Subtotal	\$353,500	\$1'131,400	\$1'484,900
Evaluación de Impacto	\$1,826	\$0	\$1,826
Actividades de Clúster	\$10,000	\$0	\$10,000
Total	\$365,326	\$1'131,400	\$1'496,726
%	24.4%	75.6%	100.00%

Fuente: Memorándum de Donantes ME-M1047 del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato.

I.2.4 Entes relevantes

Banco Interamericano de Desarrollo/Fondo Multilateral de Inversiones

El BID fue fundado en 1959 con el propósito de apoyar el proceso de desarrollo económico y social en América Latina y el Caribe. Presta recursos financieros y otorga donaciones. El FOMIN, creado en 1993, es parte del grupo del BID y tiene como principal objetivo la promoción del crecimiento del sector privado.

Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos

El PIAPPEM es una iniciativa del FOMIN creada en México el 14 de febrero de 2007 con el propósito de fortalecer la capacidad legal e institucional de los gobiernos estatales de México para que puedan aplicar esquemas armonizados de APP, permitiendo el incremento de la participación privada en la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos a nivel estatal.

¹ Las fechas originales de ejecución y desembolso estaban establecidas al 27 de noviembre de 2010 y 27 de marzo de 2011, respectivamente. Actualmente, esta última fecha ha sido prorrogada por el FOMIN al 27 de febrero de 2015.

El Organismo Ejecutor del PIAPPEM es la Unidad de Promoción de Proyectos Público-Privado, también denominada UP3/PIAPPEM, la cual se encuentra constituida dentro la Oficina de País en México (CID/CME) del BID.

Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública del Estado de Guanajuato

Fue la institución encargada de la coordinación de la planeación de gobierno, la integración y seguimiento de los programas operativos anuales en materia de inversión, y del seguimiento de los proyectos prioritarios y las gestiones con otros órdenes de gobierno. Respondía directamente al gobernador del estado.

Al interior de la COPI se encontraba la Dirección General de Proyectos de Inversión, en donde a su vez estuvo ubicada la Unidad de Promoción de Proyectos Público-Privados en Guanajuato, también llamada UP3/Guanajuato, la cual fue creada para coordinar las actividades derivadas de la implementación del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato.

La COPI fue extinguida mediante decreto el 21 de diciembre de 2012, asumiendo sus funciones la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato. La UP3/Guanajuato dejó de existir como tal a partir de esta fecha, pero la esencia de sus funciones quedó ubicada en la Secretaría de Obra Pública y en la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración, mientras que las funciones administrativas relacionadas con el Proyecto quedaron atendidas en la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

Dirección General de Presupuesto

Es el organismo ejecutor/administrador del Proyecto al momento de la presente Evaluación Final. Está adscrita a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. Sustituyó a la COPI desde el 21 de diciembre del 2012 en lo que se refiere a la relación administrativa frente al FOMIN.

II. Ejecución del Proyecto

II.1 Contexto de ejecución 2009-2011

El Proyecto fue aprobado por el FOMIN el 29 de julio de 2008. La firma del convenio correspondiente se alcanzó seis meses después, el 27 de enero de 2009.² Entre estas dos fechas se concretaron los siguientes dos documentos clave para el Proyecto:

- a. **Diagnóstico General de la Situación de las Asociaciones Público-Privadas y Propuestas de Acción para el Estado de Guanajuato** (septiembre de 2008). Este documento presentaba un diagnóstico, conclusiones y recomendaciones hacia el gobierno de Guanajuato en relación a las APP.
- b. **Propuesta de Adecuación del Marco Normativo del Estado de Guanajuato para la Instrumentación de Asociaciones Público-Privadas Estatales y Municipales**, a cargo de la firma Chadbourne & Parke SC (septiembre de 2008). Este documento, que fue encargado por la COPI, fue la base para la elaboración posterior de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato, así como de su reglamento.

Si bien el panorama parecía ser propicio para que el Proyecto arrancara con éxito el 27 de enero de 2009, a partir de esta última fecha se presentaron dos acontecimientos que enmarcaron el contexto de ejecución del Proyecto como se muestra a continuación:

	Acontecimiento	Fecha	Comentarios
1	Crisis económica mundial del 2008-2009	2008-2009	Durante 2008 y 2009 se gestó a nivel internacional la crisis económica más dura y crítica de los últimos años. México fue afectado de manera severa debido a la alta dependencia de la economía mexicana en relación al comercio exterior con los Estados Unidos de América, por un lado, y a la caída en las remesas provenientes de los migrantes (segunda fuente de divisas después del petróleo) por otro. Esta crisis económica se resintió en todos los sectores de la economía mexicana. La economía mexicana se contrajo en total 6.5% a tasa anual en el 2009.
2	Crisis sanitaria en México	A partir del 23 de abril de 2009	Esta crisis ocasionada por el virus H1N1 provocó que en México se implementaran severas medidas de contención, como el cierre de comercios y escuelas, lo cual generó la disminución de la actividad económica, gracias a lo cual se evitó un impacto mayor en todos los renglones. Se estima que esta crisis tuvo un impacto negativo de 0.7% en el PIB del 2009.

² Este periodo de tiempo “relativamente prolongado” entre la aprobación y la firma del Proyecto se debió principalmente a que en el proceso de firma participaron no sólo la COPI y el FOMIN, sino también la Unidad de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual requirió de un tiempo considerable para revisar los términos y condiciones de la donación antes de proceder a emitir su opinión favorable y firmar el convenio correspondiente.

Las crisis mundial y sanitaria provocaron a nivel nacional astringencia de recursos y postergación de las decisiones de inversión públicas y privadas. En el caso del estado de Guanajuato se instrumentaron diversas medidas de austeridad para enfrentar la situación, entre ellas el congelamiento de vacantes y recortes presupuestales sin importar si sus fuentes de financiamiento eran propias o con recursos externos como es el caso del FOMIN.

Adicionalmente, el gobierno del estado de Guanajuato experimentó dificultades operativas para utilizar los recursos del FOMIN:

1. El gobierno del estado de Guanajuato sólo permitía que se iniciaran los trámites para realizar la contratación de un servicio o la compra de un bien si se contaba con el 100% del presupuesto necesario de forma disponible y “a la vista”. Para el caso del Proyecto, esto significó que los recursos del FOMIN debían estar depositados en la cuenta del Proyecto de forma previa por el 100% del monto a ser comprometido.
2. Dado que el monto autorizado inicial del Fondo Rotatorio del Proyecto fue de US Dls. \$49,621.79³, los gastos financiables por el FOMIN sólo podrían sumar hasta dicho importe en tanto no se realizaran comprobaciones, situación sumamente compleja de realizar⁴. Por esta razón, y dado que la disponibilidad de los recursos era inpostergable (para el caso del proyecto piloto del Componente 3 “Libramiento Carretero Norte de Celaya”), se decidió priorizar el uso de recursos presupuestarios (Aporte Local), y con ello evitar, además, su pérdida y reasignación.

En conclusión: el Proyecto se afectó seriamente en el 2009 por las dos crisis experimentadas (económica y sanitaria) y por los problemas operativos para acceder a los recursos del FOMIN de forma oportuna, situaciones que provocaron que no se pudieran realizar las actividades que estaban programadas con los recursos del FOMIN, específicamente:

- i. La contratación de los dos especialistas de la UP3/Guanajuato (Componente 2).
- ii. La adquisición del mobiliario y equipo para la UP3/Guanajuato (Componente 2).
- iii. El pago de gastos de transportación y viáticos de los dos especialistas de la UP3/Guanajuato (Componente 2).
- iv. La contratación de los servicios de consultoría para el marco institucional APP/PPS adecuado a las necesidades particulares de Guanajuato (Componente 2).
- v. Estructuración del Proyecto Piloto bajo la modalidad de concesión “Libramiento Carretero Norte de Celaya” (Componente 3), el cual sí se preparó, estructuró y licitó pero no con recursos del FOMIN, sino con Aporte Local.

³ Este fue el monto del primer desembolso del Proyecto, el cual sentó precedente como el monto límite del Fondo Rotatorio. Sin embargo, el Memorándum de Donantes (numeral 5.3) refiere que el Fondo debía ser por un máximo del 20% la aportación del FOMIN, por lo que el fondo máximo en realidad pudo haber ascendido a US Dls. \$70,700 (353, 500 X 20%).

⁴ En la práctica, el uso del Fondo Rotatorio (a partir del 2011) generó un “cuello de botella operativo” porque el ritmo de gasto se incrementó, pero la liquidez necesaria no se pudo aumentar provocando que el uso de los recursos del FOMIN se tornara extremadamente complejo.

II.2 Contexto de ejecución 2011-2014

Este segundo tramo de ejecución del Proyecto tiene su punto de partida en agosto de 2011, con la realización de la Evaluación Intermedia, la cual generó las siguientes recomendaciones:

1. Se sugirió al FOMIN que prorrogara las fechas de ejecución y desembolso del Proyecto por lo menos en seis meses, al 27 de mayo y 27 de septiembre de 2012, respectivamente. Lo anterior con el fin de permitir a la UP3/Guanajuato conducir el proceso de estructuración del segundo proyecto piloto, llevar a cabo el o los eventos de difusión de cartera de proyectos potenciales APP en el estado, y permitir a la UP3/Guanajuato su consolidación como unidad encargada de los proyectos APP. La prórroga, además, permitiría cerrar el Proyecto con un mejor balance financiero.
2. Se recomendó que la UP3/Guanajuato (con el apoyo de la UP3/PIAPPEM) actualizará el Marco Lógico, Presupuesto Detallado, Cronograma de Ejecución, Plan de Adquisiciones y Contrataciones y Reglamento Operativo del Proyecto, con el fin de reflejar en ellos la realidad vigente en ese momento y permitir al Proyecto avanzar ordenadamente hacia su conclusión en el 2012.
3. Se sugirió al FOMIN que analizara la posibilidad de organizar más encuentros técnicos sobre temas APP, ya que habían sido foros de temas de capacitación, actualización e intercambio de experiencias que, hasta ese momento, no habían sido posible acceder en otros foros. Se consideraba que estos talleres eran una de las principales riquezas del PIAPPEM hacia los estados participantes.
4. Se recomendó que la UP3/PIAPPEM integrara información sobre fuentes de financiamiento para: (i) elaborar estudios de preparación de proyectos, como son los estudios de prefactibilidad y de costo beneficio, y (ii) capacitar a cuadros técnicos que podrían llevar a cabo dichos estudios. De especial importancia se consideraba contar con información sobre programas que otorgaran recursos a fondo perdido o con bajo costo para atender estas dos necesidades.
5. Se sugirió que el FOMIN llevara a cabo una reunión de trabajo con la UP3/Guanajuato para revisar a profundidad el esquema de tipos de cambio que se aplicaban al Fondo Rotatorio del Proyecto, con el fin de que no se generaran contratiempos y confusiones en el momento de llevar a cabo las comprobaciones de gasto correspondientes.

Estas cinco recomendaciones se emitieron para encaminar al Proyecto hacia un buen cierre administrativo, pues sus principales objetivos ya estaban cumplidos y sólo restaba ejercer los recursos remanentes en tiempo y forma. No obstante, el cambio de administración gubernamental del 2012 retrasó la concreción de algunas de estas recomendaciones, y en consecuencia, el cierre del Proyecto, por lo que fue necesario prorrogarlo nuevamente hasta su actual vigencia (27 de febrero de 2015).

En este nuevo espacio de tiempo de ejecución (2011-2014) sucedieron los siguientes eventos relevantes:

- Realización del Curso de Análisis Costo-Beneficio para APP en Infraestructuras y Servicios (julio 2014). Ver el Anexo 1.
- 20 funcionarios de la nueva administración estatal capacitados en el DAAPIS, adicionales a los ya previamente capacitados en la anterior administración. Ver Anexo 2.
- Visita técnica a Chile para el conocimiento de APPs por parte de funcionarios de alto nivel del actual Gobierno de Guanajuato. Ver Anexo 3.
- Desaparición de la COPI como instancia técnica de proyectos APP, tomando su lugar la Secretaría de Obra Pública con el apoyo de la de Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.

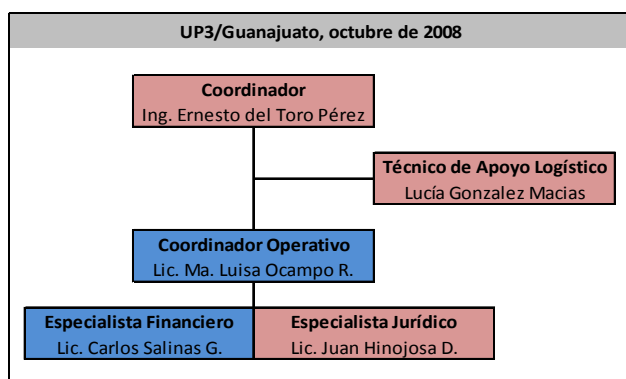
- Diseño conceptual del Comité de APPs para el estado de Guanajuato. Ver Anexo 4.

Estos cinco eventos permitieron que el Proyecto evolucionara favorablemente en términos del uso de los recursos del FOMIN, por un lado, y en términos de apuntar hacia la sostenibilidad del Proyecto, por otro (ver Apartado V.4 más adelante).

II.3 Estructura organizacional del 2008 al 2014

De acuerdo al Reglamento Operativo del Proyecto, la UP3/Guanajuato estaba planeada para ser constituida al interior de la Dirección General de Proyectos de Inversión de la COPI con la siguiente estructura:

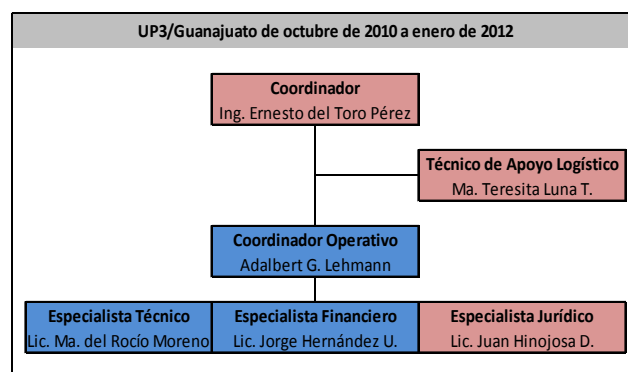
- Un coordinador.
- Un especialista en diseño, evaluación y gestión de proyectos.
- Un especialista en derecho administrativo y/o financiero.
- Un especialista en proyectos de estructuras o edificación pública.
- Un especialista en finanzas con conocimientos de técnicas de financiamiento de proyectos y evaluación de proyectos.
- Un técnico para el apoyo logístico de las actividades a desarrollar.



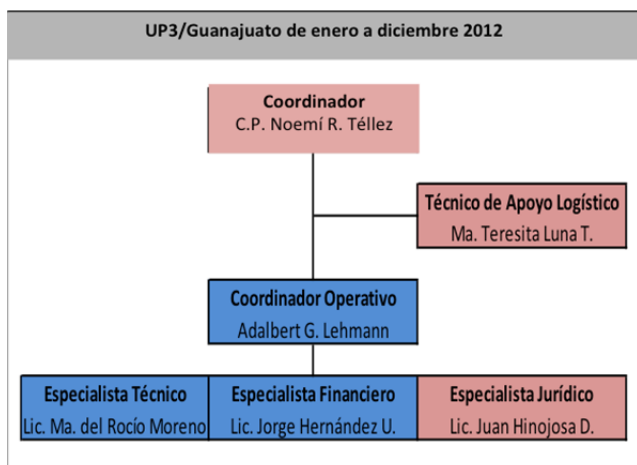
No obstante lo que se estipula en dicho reglamento, la UP3/Guanajuato quedó constituida con otros puestos, aunque cumpliendo las mismas funciones. El organigrama de la izquierda muestra en color azul a los funcionarios dedicados exclusivamente al Proyecto, mientras que el resto eran funcionarios adscritos a la COPI con tiempo parcial dedicado al Proyecto. Cabe mencionar que ninguno de estos cinco funcionarios fue pagado con recursos del FOMIN.

No fue sino hasta octubre del 2010 cuando, la UP3/Guanajuato quedó debidamente conformada con la inclusión de dos profesionistas pagados con recursos del FOMIN: el Especialista Técnico y el Especialista Financiero.

En enero de 2012 el Ing. Ernesto del Toro Pérez dejó la Dirección General de Proyectos de Inversión y con ello la Coordinación de la UP3, al pasar a la



Subsecretaría de Planeación, Proyectos y Servicios de la Secretaría de Obra Pública, siendo sustituido por la C.P. Noemi Ruth Tellez Aguilar, quedando la estructura como sigue:



Esta estructura permaneció vigente hasta el 21 de diciembre de 2012, fecha en que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el decreto número 16 que extinguió la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública, donde las atribuciones de la COPI fueron distribuidas entre la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato, junto con el recurso humano. Debido a ello, algunos de los participantes de la UP3 dejaron de laborar en Gobierno, algunos fueron reasignados a la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y otros al Instituto de Planeación, por lo que la estructura dejó de existir como tal.

En el periodo comprendido entre enero y diciembre de 2012 el interés por las actividades de la UP3 por parte de las autoridades estatales disminuyó notablemente, derivado principalmente por la dinámica de los procesos electorales y el relevo en los gobiernos federal y local. No obstante, actualmente dicho interés ha sido revitalizado en la Secretaría de Obra Pública, donde de hecho existe un área encargada del análisis y priorización de proyectos de inversión.

Finalmente, es importante señalar que las actividades en ese periodo (enero 2012 en adelante) se centraron básicamente en administrar el flujo del recurso FOMIN destinado a los honorarios de los especialistas financiero y técnico, y a los viáticos derivados de la asistencia a cursos, encuentros y seminarios diversos en materia de APPs (ver apartado II.2). Adicionalmente, se trabajó en generar información para la toma de decisiones respecto de la posibilidad de transformar la Expo Bicentenario en una especie de Ciudad Administrativa de Gobierno del Estado bajo algún esquema APP, y en la integración de información que permitiera madurar alguna de las iniciativas de la cartera de proyectos APPs.

II.4 Estructura financiera

Componente	Presupuesto original		Presupuesto al cierre	
	FOMIN	Aporte Local	FOMIN	Aporte Local***
I. Formulación de normas para el establecimiento y / o mejoramiento del marco regulatorio.		70,000.00		114,961.42
II. Definición y fortalecimiento institucional del Gobierno de Guanajuato para la ejecución de proyectos de APP.	230,500.00	308,000.00	138,515.43	522,546.09
III. Estructuración de proyectos piloto APP / PPS.	85,000.00	753,400.00	61,215.51	1'147,623.71
Auditoría	15,000.00		12,931.03	
Evaluación	18,000.00		15,765.24	
Imprevistos	5,000.00		0	
Evaluación impacto*	1,826.00		0	
Clúster**	10,000.00		0	
Totales	365,326.00	951,400.00	228,427.21	1'789,682.94

Cifras en US Dls.

* La Evaluación de impacto fue cancelada por el FOMIN, y por lo tanto el monto queda en cero.

** Los recursos para las actividades del Clúster, que son recursos que aplicaría directamente el FOMIN para la realización de las actividades de naturaleza similar a la del Proyecto, también fueron cancelados, quedando en cero.

*** Estas cantidades se obtuvieron de la propuesta que el actual Gobierno de Guanajuato presentó al FOMIN como cifras estimadas de Aporte Local (efectivo y especie).

Actualmente, al momento de la realización de la presente evaluación (febrero 2015), el cuadro financiero del Proyecto presenta las siguientes cifras:

Componente	Presupuesto actual		Desembolsos vigentes		Montos comprometidos		Saldos por cancelar	
	FOMIN	Aporte Local	FOMIN	Aporte Local*	FOMIN	Aporte Local*	FOMIN	Aporte Local*
I		114,961.42						
II	138,515.43	522,546.09	138,515.43					
III	61,215.51	1'147,623.71	32,816.39				28,399.12	
Auditoría	12,931.03				10,561.80**		2,369.23	
Evaluación	15,765.24		15,764.61				.63	
Imprevistos								
Evaluación impacto*								
Clúster**								
Totales	228,427.21	1'789,682.94	187,096.43	1'697,122.95	10,561.80		30,768.98	

Cifras en US Dls.

* El consultor no pudo conseguir la información desglosada por componente, sólo el total.

** Monto de la auditoría con IVA = \$140,313.60 a un tipo de cambio de 13.285.

III. Desarrollo de las Actividades y logro de los Componentes

A continuación se describe el cumplimiento de las Actividades del Proyecto. Como se podrá observar:

- En su mayoría tienen un cumplimiento satisfactorio (color verde).
- Algunas actividades fueron cumplidas pero no en los términos originalmente pactados, como el plazo de ejecución o el alcance del objetivo (color naranja).
- En sólo dos actividades no se logró el objetivo (color rojo).

III.1 Componente 1

Formulación de normas para el establecimiento y /o mejoramiento del marco legal y regulatorio

Actividad	Indicador de la Actividad	Meta		Real				Notas
		Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
1.1 Hacer el análisis de la situación actual del marco regulatorio vigente.	Al mes uno de ejecución análisis del marco regulatorio vigente concluido.	1	1	1	100%	1	0	Cumplidas. Estas dos actividades se cumplieron antes de la firma del Convenio de la Cooperación Técnica gracias al estudio encargado por la entonces COPI a la firma Chadbourne & Parke SC de septiembre de 2008 relativo a una Propuesta de Adecuación del Marco Normativo del Estado de Guanajuato para la Instrumentación de Asociaciones Público-Privadas Estatales y Municipales.
1.2 Elaborar una propuesta de adecuación a los marcos jurídicos y normativos que permitan desarrollar APP/ PPS.	Al mes dos de ejecución, propuesta de adecuación a los marcos jurídicos y normativos que permitan desarrollar APP/ PPS realizada.	1	2	1	100%	2	0	

Desarrollo de las Actividades y logro de los Componentes

Indicadores del Componente 1	Meta		Real				Notas
	Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
Al mes 1 de ejecución del Proyecto el primer borrador de la adecuación del marco regulatorio para fortalecer esquemas APP es presentado a la COPI.	1	1	1	100%	1	0	Cumplido. Gracias al estudio encargado por la entonces COPI a la firma Chadbourne & Parke SC de septiembre de 2008 relativo a una Propuesta de Adecuación del Marco Normativo del Estado de Guanajuato para la Instrumentación de Asociaciones Público-Privadas Estatales y Municipales.
Al mes 13 de ejecución del Proyecto la Iniciativa de Reforma es formalmente presentada al Congreso Estatal por el Titular del Ejecutivo.	1	13	1	100%	13	0	<p>Cumplido. Es importante clarificar que la propuesta no fue presentada por el entonces Titular del Ejecutivo, sino que ésta fue presentada al Titular del Ejecutivo por la entonces COPI el 19 de enero de 2010.</p> <p>Posteriormente, el 4 de marzo de 2010 se presentó dicha propuesta ya en forma de iniciativa de ley (Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato) por el Presidente del Congreso al pleno de la Sexagésima Primera Legislatura del Gobierno del Estado.</p> <p>La Ley fue publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el 11 de junio de 2010.</p>

III.2 Componente 2

Definición y fortalecimiento institucional del Gobierno de Guanajuato para la ejecución de proyectos de APP

Actividad	Indicador de la Actividad	Meta		Real				Notas
		Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
2.1 Designar de Director UP3/Guanajuato y Especialista 1 UP3/Guanajuato	Al mes uno de ejecución Coordinador y Especialista del equipo técnico de la UP3/Guanajuato designados con cargo al ejecutor.	2	1	2	100%	1	0	Cumplida. El 9 de octubre de 2008 el Coordinador General de la entonces COPI designó a María Luisa Ocampo Rodríguez como Coordinadora Operativa del Proyecto y a Carlos Salinas Guevara como Especialista Financiero para hacerse cargo del Proyecto. Ver apartado II.2.
2.2 Contratar 2 Especialistas UP3/Guanajuato.	Al mes dos de ejecución dos Especialistas que integrarán la UP3/Guanajuato contratados con cargo a recursos FOMIN.	2	2	2	100%	21	19	Cumplida, pero la contratación de los especialistas financiero y técnico se concretó hasta el mes de octubre de 2010 debido a la política de austeridad del gobierno estatal frente a la crisis económica del 2009.
2.3 Contratar de personal para apoyo Logístico UP3/Guanajuato	Al mes dos de ejecución una persona para apoyo Logístico a la UP3/Guanajuato contratada con cargo a ejecutor.	1	2	1	100%	2	0	Cumplida desde agosto de 2008.
2.4 Adquirir mobiliario y equipo UP3/Guanajuato.	Al mes dos de ejecución la UP3/Guanajuato cuenta con mobiliario y equipo para UP3/Guanajuato con cargo a FOMIN.	1	2	1	100%	22	20	Cumplida, pero la adquisición del equipo de cómputo se realizó hasta noviembre de 2010 para apoyar las funciones de los integrantes de la UP3/Guanajuato.

Desarrollo de las Actividades y logro de los Componentes

Actividad	Indicador de la Actividad	Meta		Real				Notas
		Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
2.5 Transportación y viáticos de profesionales UP3/Guanajuato	Cada dos meses a partir del inicio de convenio funcionarios de Gobierno de Guanajuato realizan visitas de trabajo externas con cargo al FOMIN y al ejecutor.	No aplica	Cada 2 meses	Ver nota	No aplica	Ver nota	Ver nota	Cumplida. Durante el Proyecto (hasta septiembre del 2012) se realizaron visitas periódicas con motivo del Proyecto con cargo a la entonces COPI desde que el Proyecto inició. A partir de noviembre de 2010, dichos gastos fueron financiados con recursos del FOMIN.
2.6 Foro Guanajuato (Diseminar los resultados del Proyecto al sector público y privado)	Al mes dieciocho de ejecución Foro sobre difusión de lecciones aprendidas y resultados del Proyecto realizado en Guanajuato con cargo a FOMIN.	1	18	Ver nota	No aplica	Ver nota	Ver nota	Cumplida. Esta actividad se llevó a cabo aunque con otro nombre (julio del 2014: Curso de Análisis Costo-Beneficio para Asociaciones Público Privadas en Infraestructuras y Servicios). Ver Anexo 1.
2.7 Realizar el Curso PIAPPEM.	Al mes dos de ejecución Curso PIAPPEM para formar y capacitar el equipo técnico del UP3/PIAPPEM más 21 funcionarios impartido.	1	2	0	0%	29	27	<p>Cumplida. Esta actividad se ha cumplido porque la UP3/Guanajuato asistió en su momento a los cuatro diferentes encuentros técnicos que organizó el PIAPPEM, además de la capacitación en Washington, D.C. y las cumbres de finanzas Latin Finance en Ixtapan de la Sal y Mérida, mismas que sirvieron de capacitación en materia de APP para al menos 17 funcionarios del estado.</p> <p>La estrategia del PIAPPEM se modificó para brindar la capacitación a través del diplomado en línea "Diplomado en Asociaciones Público-Privadas para el Desarrollo de Infraestructura y Servicios" (DAPPIS). Este proceso inició a partir de mayo de 2011, con las UP3 estatales. Derivado de esto, el Gobierno de Guanajuato de la actual administración estatal logró que se capacitaran a 20 funcionarios adicionales (ver Anexo 2).</p>

Desarrollo de las Actividades y logro de los Componentes

Actividad	Indicador de la Actividad	Meta		Real				Notas
		Progra-mada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
2.8 Definir el marco institucional para implementación APP/PPS adecuado a las necesidades particulares de Guanajuato.	<p>Al mes siete el marco institucional para implementar esquemas APP dentro de la COPI bajo las siguientes consideraciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La coordinación interinstitucional necesaria para el desarrollo de proyectos de participación privada; y • Establecimiento de contacto y coordinación entre los sectores públicos y privados con objeto de identificar proyectos y áreas de cooperación. 	1	7	1	100%	17	10	<p>Cumplida. Gracias al estudio encargado por la entonces COPI a la firma Chadbourne & Parke SC de septiembre de 2008 relativo a una Propuesta de Adecuación del Marco Normativo del Estado de Guanajuato para la Instrumentación de Asociaciones Público-Privadas Estatales y Municipales se tenía definido el marco institucional para implementar APP en Guanajuato.</p> <p>Esto se tradujo posteriormente en la publicación de la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato el 11 de junio de 2010, y su reglamento el 24 de diciembre de 2010. Estos dos ordenamientos no se pudieron emitir antes debido al cambio de legislatura local en 2009, y a que la nueva legislatura pudo integrarlos hasta junio de 2010. Cabe señalar que el dictamen correspondiente a la ley se tenía desde marzo de 2010.</p>

Desarrollo de las Actividades y logro de los Componentes

Indicadores del Componente 2	Meta		Real				Notas
	Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
Al mes siete de ejecución del Proyecto la COPI tiene definida la estructura organizacional y operativa de la Unidad Promotora de Proyectos UP3/Guanajuato y su interrelación con las demás entidades de gobierno involucradas en la implementación de APP.	1	7	1	100%	1	-6	<p>Cumplido. La estructura organizacional se mantuvo en marcha desde octubre de 2008 y la operativa logró estar bien definida gracias al Reglamento Operativo del Proyecto.</p> <p>En cuanto a la interrelación con las demás entidades de gobierno involucradas en la implementación de APP, cabe mencionar que fue hasta que la Ley de PPS y su reglamento fueron emitidos (junio y diciembre de 2010, respectivamente) cuando se dio cumplimiento.</p> <p>Es importante mencionar que la COPI fue extinguida mediante decreto el 21 de diciembre de 2012, asumiendo sus funciones la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato. La UP3-Guanajuato, por ende, dejó de existir como tal a partir de esta fecha, pero la esencia de sus funciones quedó ubicada en la Secretaría de Obra Pública, mientras que las funciones administrativas relacionadas con el Proyecto quedaron atendidas en la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración.</p>
Al mes dos de ejecución del Proyecto la UP3/Guanajuato ha sido capacitada en procesos de estructuración de APP y cuenta con un modelo de contrato, y un manual de operaciones para proyectos APP.	1	2	1	100%	2	0	<p>Cumplido. La capacitación del equipo de la UP3-Guanajuato fue continua a través de los encuentros técnicos organizados por el PIAPPEM. El primer encuentro técnico al cual se asistió se llevo a cabo el 19 y 20 de febrero de 2009. Además, se capacitó al equipo a través del Diplomado DAPPIS impartido por el Tec de Monterrey (a partir del 16 de mayo de 2011).</p> <p>En cuanto al manual de operaciones para proyectos APP, se cuenta con el reglamento de la Ley de PPS emitido el 24 de diciembre de 2010.</p> <p>En relación con el modelo de contrato, éste viene contenido en el documento denominado Propuesta de adecuación del marco normativo del 2008, elaborado por Chadbourne & Parke S.C.</p>

III.3 Componente 3

Estructuración de proyecto piloto de APP/PPS

Actividad	Indicador de la Actividad	Meta		Real				Notas
		Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
3.1 Estructurar y licitar un proyecto piloto APP.	Al mes veintidós de ejecución proyecto piloto APP estructurado y licitado.	1	22	1	100%	18	-4	Cumplida , aunque con recursos de Aporte Local, y no con recursos del FOMIN como estaba programado. Esta actividad se llevó a cabo para el Proyecto Piloto "Libramiento Carretero Norte de Celaya" en julio de 2010.
3.2 Definir el programa APP/PPS 2007/2012	Al mes ocho programa APP/PPS 2007/2012 definido bajo los siguientes componentes: • Apoyo en el proceso de identificación y conceptualización de proyectos susceptibles de ser desarrollados bajo esquema APP • Jerarquización de proyectos PP/PPS; • Elaboración de planeación y programación de inversiones APP locales; • Identificación de esquemas de financiamiento adecuados para el desarrollo de los proyectos piloto.	1	8	1	100%	8	0	Cumplida . La entonces COPI mantuvo proyectos identificados al nivel de conceptualización y planeación. Se contaba con una cartera de ocho proyectos susceptibles de ser estructurados bajo APP: Libramiento Celaya, Mantenimiento Carretero, Autopista Guanajuato-San Miguel, Tren interurbano del corredor industrial, Acueducto de la presa el Realito, sistema de guarderías para el corredor industrial, Hospital general de Irapuato, y Estancias gerontológicas. Actualmente se cuenta con una propuesta de Cartera de Proyectos de Tipo APP revisada por el Comité de Formulación de Proyectos de la Secretaría de Obra Pública de Guanajuato (Anexo 5).

Desarrollo de las Actividades y logro de los Componentes

Actividad	Indicador de la Actividad	Meta		Real				Notas
		Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
3.3 Evento de Promoción de Cartera de proyectos APP	Al mes once de ejecución Evento de Promoción de Cartera de Proyectos APP's realizado en Guanajuato	1	11	1	100%	26	15	Cumplida. Se realizó para el proyecto piloto "Libramiento Norte de Celaya" con recursos del gobierno del estado entre octubre y noviembre de 2009.
3.4 Material de Difusión de Proyecto	Al mes trece de ejecución Material de Difusión de Proyecto Piloto impreso con cargo a FOMIN.	1	13	0	0%	13	0	Cumplida, aunque con recursos de Aporte Local, y no con recursos del FOMIN como estaba programado. Esta actividad se llevó a cabo para el Proyecto Piloto "Libramiento Carretero Norte de Celaya".
3.5 Material de Difusión de Cartera de Proyectos	Al mes once de ejecución Material de Difusión de la Cartera de Proyectos impreso con cargo a FOMIN	1	11	0	0%	26	15	No cumplida. Se acordó en 2011 que estas actividades no serían realizadas dada la imposibilidad de promocionar proyectos por el momento electoral del 2012. En su lugar, se replanteó el presupuesto del Proyecto para reorientarlo hacia otras actividades, entre ellas: <ul style="list-style-type: none"> Realización del Curso de Análisis Costo-Beneficio para APP en Infraestructuras y Servicios (julio 2014). Anexo 1. 20 funcionarios de la nueva administración estatal capacitados en el DAAPIS, adicionales a los ya previamente capacitados en la anterior administración. Anexo 2. Visita técnica a Chile para el conocimiento de APPs por parte de funcionarios de alto nivel del actual Gobierno de Guanajuato. Anexo 3.
3.6 Road Show Internacional de lanzamiento de Proyecto Piloto	Al mes quince de ejecución Road Show Internacional de Proyecto Piloto realizado con inversionistas extranjeros con cargo a FOMIN y a ejecutor.	1	15	0	0%	26	11	
3.7 Road Show Estatal de lanzamiento de Proyecto Piloto	Al mes dieciseis de ejecución Road Show Estatal de proyecto piloto realizado en Guanajuato con cargo a FOMIN y a ejecutor.	1	16	0	0%	26	10	

Desarrollo de las Actividades y logro de los Componentes

Actividad	Indicador de la Actividad	Meta		Real				Notas
		Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
3.8 Reuniones individuales con inversionistas para Proyecto Piloto	Al mes diecisiete reuniones individuales con inversionistas realizadas para Proyecto Piloto con cargo a FOMIN y a ejecutor.	1	17	0	0%	13	-4	Cumplida , aunque con recursos de Aporte Local, y no con recursos del FOMIN como estaba programado. Esta actividad se llevó a cabo para el Proyecto Piloto "Libramiento Carretero Norte de Celaya".
3.9 Estudios para la preparación de Proyecto Piloto	Al mes doce los estudios y proyectos para la preparación de Proyecto Piloto realizados con cargo a ejecutor.	1	12	0	0%	13	1	

Indicadores del Componente 3	Meta		Real				Notas
	Programada	Tiempo (meses)	Alcanzado	% tiempo	Tiempo (meses)	Variación en tiempo (meses)	
Al mes cinco de ejecución del Proyecto la UP3/Guanajuato ha identificado al menos un proyecto APP piloto para ser desarrollado.	1	5	1	100%	5	0	Cumplido . Desde octubre de 2008 ya se contaba con el Proyecto Piloto "Libramiento Carretero Norte de Celaya".
Al mes veintidós de ejecución del Proyecto el Gobierno del Estado de Guanajuato ha adjudicado la concesión y/o contrato de servicios del primer proyecto piloto estructurado bajo el esquema APP/PPS.	1	22	1	100%	18	-4	Cumplido . En julio de 2010 se adjudicó la concesión del libramiento Carretero Norte de Celaya, el cual era considerado el proyecto piloto original. Sin embargo, dadas las limitaciones para ejercer los recursos del Proyecto, fue financiado con recursos presupuestales (Aporte Local).

IV. Resultados e impactos

IV.1 Propósito

“Fortalecer la capacidad legal e institucional del Gobierno de Guanajuato con el objetivo de que pueda aplicar esquemas de APP/PPS, permitiendo el incremento de la participación privada en la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos estatales.”

Indicadores del Propósito	Notas
<p>Al término de ejecución del Proyecto: El Gobierno de Guanajuato cuenta con un marco legal e institucional para facilitar la instrumentación de esquemas APP/PPS, además de una cartera de al menos 25 proyectos potenciales.</p>	<p>Cumplido. El Gobierno de Guanajuato cuenta actualmente con un marco legal adecuado gracias a la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato del 11 de junio de 2010 y su reglamento del 24 de diciembre de 2010.</p> <p>Por otro lado, es importante mencionar que la COPI fue extinguida mediante decreto el 21 de diciembre de 2012, asumiendo sus funciones la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración y el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato. La UP3-Guanajuato, por ende, dejó de existir como tal a partir de esta fecha, pero la esencia de sus funciones quedó ubicada en la Secretaría de Obra Pública (Dirección de Programas de Infraestructura), mientras que las funciones administrativas relacionadas con el Proyecto quedaron atendidas en la Dirección General de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración. En este sentido, si bien el marco institucional que proporcionó la entonces COPI y específicamente la UP3/Guanajuato, ya no se encuentran vigentes, las funciones respectivas siguen realizándose en la figura de la Secretaría de Obra Pública (Anexo 4).</p> <p>En cuanto a la cartera de proyectos potenciales, al final de la pasada administración estatal se contaba con ocho proyectos identificados a nivel de conceptualización y planeación, que podrían ser susceptibles de ser estructurados bajo APP:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libramiento Celaya. • Mantenimiento Carretero. • Autopista Guanajuato-San Miguel. • Tren interurbano del corredor industrial. • Acueducto de la presa el Realito. • Sistema de guarderías para el corredor industrial. • Hospital general de Irapuato. • Estancias gerontológicas. <p>Adicionalmente, se cuenta al cierre de este informe con una propuesta de Cartera de Proyectos de Tipo APP revisada por el Comité de Formulación de Proyectos de la Secretaría de Obra Pública de Guanajuato (Anexo 5).</p>
<p>Al término de ejecución del Proyecto: Se ha adjudicado la concesión y/o contrato de servicios de al menos un proyecto piloto bajo algún esquema APP.</p>	<p>Cumplido. En julio de 2010 se adjudicó la concesión del Proyecto Piloto Libramiento Norte Celaya, el cual era considerado el proyecto piloto original.</p>

IV.2 Fin

“Promover en el Estado de Guanajuato la expansión y mejora en la provisión de servicios e infraestructura pública mediante la aplicación de esquemas de Asociación Público-Privada.”

Indicadores del Fin	Notas
Dos años después de finalizado el Proyecto Se han financiado al menos tres proyectos de APP con la inversión en infraestructura pública en el Estado de Guanajuato.	En proceso de cumplimiento. El Proyecto aún no ha concluido y ya se tienen los siguientes avances: <ul style="list-style-type: none">• En julio de 2010 se adjudicó la concesión del Proyecto Piloto Libramiento Norte Celaya, el cual era considerado el proyecto piloto original.

El impacto deseado del Proyecto está en vías de ser alcanzado, ya que actualmente se cuenta con un proyecto de inversión en infraestructura tipo APP debidamente adjudicado (Libramiento Norte Celaya).

V. Conclusiones

V.1 Calificación del Proyecto

La principal conclusión que se deriva de la Evaluación Final del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato es que el Propósito del mismo, definido como “Fortalecer la capacidad legal e institucional del Gobierno de Guanajuato con el objetivo de que pueda aplicar esquemas de APP/PPS, permitiendo el incremento de la participación privada en la expansión y operación de infraestructura y servicios públicos estatales” está cumplido.

Esto queda de manifiesto porque el Gobierno de Guanajuato cuenta con un marco legal adecuado gracias a la Ley de Proyectos de Prestación de Servicios para el Estado y los Municipios de Guanajuato del 11 de junio de 2010, y su reglamento del 24 de diciembre de 2010. Además, porque, en su momento, se contó con un marco institucional adecuado proporcionado por la entonces COPI y específicamente por la UP3/Guanajuato, y porque actualmente la esencia de las funciones previamente desarrolladas por la UP3 están ahora ubicadas en la Secretaría de Obra Pública (Dirección de Programas de Infraestructura). En este sentido, si bien el marco institucional que proporcionó la entonces COPI y específicamente la UP3/Guanajuato, ya no se encuentran vigentes, las funciones respectivas siguen realizándose en la figura de la Secretaría de Obra Pública (Anexo 4).

El éxito del Proyecto PIAPPEM-Guanajuato medido por el grado de cumplimiento de su objetivo específico se cataloga como satisfactorio.

En términos de sus componentes, el Proyecto presenta los siguientes avances:

- Componente 1 “Formulación de normas para el establecimiento y /o mejoramiento del marco legal y regulatorio.”

Totalmente cumplido de acuerdo a lo planeado.

- Componente 2 “Definición y fortalecimiento institucional del Gobierno de Guanajuato para la ejecución de proyectos de APP”.

Cumplido, en cuanto al funcionamiento de la entonces UP3/Guanajuato, principalmente a partir de octubre de 2010 con la contratación de los Especialistas Técnico y Financiero con cargo al FOMIN. Y a partir de diciembre del 2012 con la absorción de las funciones por parte de la Secretaría de Obra Pública.

- El Componente 3 “Estructuración de proyecto piloto de APP/PPS”:

Cumplido, en cuanto a la estructuración del proyecto piloto “Libramiento Norte Celaya”.

En cuanto al Fin del Proyecto, definido como “Promover en el Estado de Guanajuato la expansión y mejora en la provisión de servicios e infraestructura pública mediante la aplicación de esquemas de Asociación Público-Privada”, se considera que está en camino de lograrse, toda vez que ya se cuenta con un proyecto de inversión debidamente adjudicado en infraestructura tipo APP (Libramiento Norte Celaya).

Con base en la Matriz de Marco Lógico del Proyecto, la determinación final sobre el cumplimiento de este objetivo deberá realizarse dos años después de la conclusión del Proyecto, es decir, hacia febrero de 2017 (ver apartado IV. 2 anterior).

V.2 Implicancias de deficiencias

Durante el desarrollo del Proyecto se presentó la siguiente situación, la cual puede ser catalogada como una deficiencia:

Al difícil contexto económico que se presentó en el país en el 2009 y del cual Guanajuato fue afectado como todas las entidades federativas, se le sumó la dificultad operativa del BID y del gobierno del estado para utilizar los recursos del FOMIN, como se describe a continuación:

- 1. El gobierno del estado de Guanajuato sólo permite que se comiencen los trámites para realizar la contratación de un servicio o la compra de un bien si se cuenta con el 100% del presupuesto correspondiente disponible y “a la vista”. Para el caso del Proyecto, esto significa que los recursos del FOMIN deberían estar depositados en la cuenta del Proyecto de forma previa por el 100% del monto a ser comprometido.*
- 2. Dado que el monto autorizado inicial del fondo rotatorio del Proyecto fue de US Dls. \$49,621.79, los gastos financiables por el FOMIN sólo podrían sumar hasta dicho importe en tanto no se realizaran comprobaciones, situación que no siempre puede ser realizada de manera expedita. Por esta razón, y dado que la disponibilidad de los recursos era inpostergable (para el caso del proyecto piloto del Componente 3 “Libramiento Carretero Norte de Celaya), se decidió priorizar el uso de recursos presupuestarios (Aporte Local), y con ello evitar, además, su pérdida y reasignación.*

El Proyecto se afectó seriamente por las dos crisis (económica y sanitaria) y por los problemas operativos para acceder a los recursos del FOMIN de forma oportuna, situaciones que provocaron que durante todo el año 2009 no se pudieran realizar las actividades que estaban programadas para ser realizadas con los recursos del FOMIN.

En la práctica, el uso del fondo rotatorio (a partir del 2011) generó un “cuello de botella operativo” porque el ritmo de gasto con cargo al recurso del FOMIN se incrementó, no así la capacidad de la agencia ejecutora de presentar las solicitudes de desembolso en tiempo y forma. Esta situación no fue detectada por el equipo fiduciario del Proyecto durante el diseño del mismo, por lo que queda como una

lección a aprender y a un punto a prever en futuros proyectos instrumentados con gobiernos subnacionales.

V.3 Manejo de problemas

Durante el desarrollo del Proyecto no se generó ningún problema sustantivo que haya amenazado la viabilidad del mismo, excepto el generado por la dificultad operativa del gobierno del estado para utilizar los recursos del FOMIN (ver apartado V.2 anterior), el cual tuvo que ser enfrentado mediante el uso de recursos presupuestales (Aporte Local) en lugar de los recursos del FOMIN, como estaba programado.

V.4 Sostenibilidad

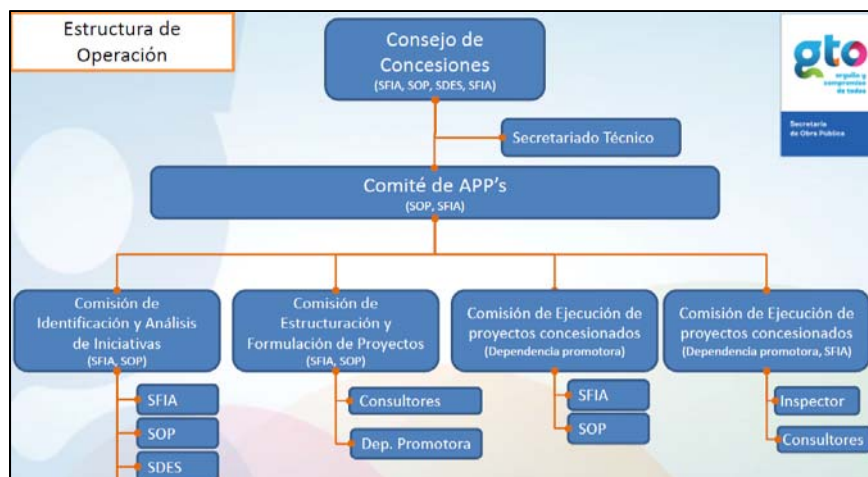
El Proyecto tiene tres fuentes que pueden abastecer su sostenibilidad:

1. El funcionamiento de un esquema institucional de identificación, priorización, selección, análisis de fuentes de fondeo, seguimiento y evaluación de proyectos APP

Con la extinción de la COPI el 21 de diciembre de 2012, las funciones administrativas y de búsqueda de fondeo recayeron en la Secretaría de Finanzas, Inversión y Administración (Dirección General de Presupuesto).

Las funciones de identificación, priorización, selección de proyectos, seguimiento y evaluación de proyectos recayeron en la Secretaría de Obra Pública (Dirección de Programas de Infraestructura) con el acompañamiento del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato.

Estas dos secretarías y el instituto son participantes de un comité colegiado y consultivo denominado Consejo de Concesiones del Estado de Guanajuato, en donde se realizan las consultas interinstitucionales relacionadas con los grandes proyectos de infraestructura en el estado, entre ellos los de tipo APP (ver detalle en el cuadro siguiente y en el Anexo 3):



2. Funcionarios públicos capacitados en los temas de APP

Gracias al Proyecto se lograron capacitar alrededor de 55 funcionarios estatales, muchos de los cuales siguen trabajando en el gobierno del estado en diferentes instituciones relacionadas con el tema APP y que, de hecho, participan en el antes citado Consejo de Concesiones.

- Culminación del DAPPIS para 20 funcionarios: se realizaron seis actividades del diplomado, lo que completa 3 módulos del mismo. Se tiene contemplado su finalización para el mes de octubre del presente año.
- Realización del Curso Presencial de Temas Selectos: Curso “Análisis Costo-Beneficio para Asociaciones Público Privadas en Infraestructuras y Servicios”, que se llevará a cabo los días 28 de julio y 29 de julio del 2014 en la ciudad de Guanajuato. Su objetivos general es el de que los capacitandos puedan identificar con precisión y comprender las principales variables regulatorias, económicas y financieras que son relevantes para evaluar y estructurar proyectos de APP.

En este sentido, se percibe que existe suficiente capital humano con buena experiencia para seguir promoviendo proyectos tipo APP en Guanajuato.

3. Voluntad política

Durante el Taller de Cierre (Sostenibilidad) del Proyecto, efectuado el 26 de enero del 2015, los representantes del Gobierno de Guanajuato manifestaron su interés de seguir promoviendo la instrumentación de proyectos tipo APP. Una prueba de ello es la conceptualización de un Comité de APPs para el estado de Guanajuato, el cual estaría colocado dentro del multicitado Consejo de Concesiones (ver Anexo 4).

Anexo 1. Curso de Análisis Costo-Beneficio para Asociaciones Público Privadas en Infraestructuras y Servicios

CONTENIDOS	EXPOSITORES	HORARIO
28 de Julio de 2014		
Sesión I: Lecciones aprendidas, mejores prácticas y tendencias en APP	José Luis Guasch	9:00 - 11:00 am
<ul style="list-style-type: none"> • La experiencia internacional en APP 		
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las lecciones aprendidas de los últimos 20 años? 		
<ul style="list-style-type: none"> • La importancia de los aspectos institucionales 		
<ul style="list-style-type: none"> • Algunos ejemplos de mejores prácticas 		
<ul style="list-style-type: none"> • Las renegociaciones de contratos APP 		
<ul style="list-style-type: none"> • Tendencias internacionales en APP 		
<ul style="list-style-type: none"> • Casos exitosos y no exitosos 		
Sesión II: Aspectos generales de Asociaciones Público Privadas	Emilio López	11:15 - 12:15 am
<ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son las tipologías de APP? 		
<ul style="list-style-type: none"> • Análisis comparativo entre una APP y un mecanismo tradicional 		
<ul style="list-style-type: none"> • Características de las APP y los servicios de los usuarios 		
<ul style="list-style-type: none"> • Las etapas de un proceso APP 		
<ul style="list-style-type: none"> • Análisis de conveniencia y valor por dinero 		
Sesión III: Elementos de economía política para una APP	Eugenio D'Medina	12:30 – 14:00 pm
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Importan las ideologías en APP: Evidencia internacional y subnacional? 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Que se debe regular en una APP? 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Beneficios sociales y comunitarios de una APP 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Los sectores más/menos sensibles en APPs 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La importancia de los planes nacionales y estatales de desarrollo 		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ La comunicación social en APPs: ¿por qué y para qué? 		
Sesión IV: El marco legal de APP en México	Francisco Treviño	15:00 – 16:30 pm

CONTENIDOS	EXPOSITORES	HORARIO
28 de Julio de 2014		
<ul style="list-style-type: none"> Principales aspectos de la Ley Adquisiciones La Ley de Asociaciones Público Privadas en México El reglamento de la ley APP 		
Sesión V: Regulación de niveles de servicio	Eduardo Morín	16:45 - 18:15 pm
<ul style="list-style-type: none"> Definición de servicio vs calidad Indicadores SMART ¿Cómo se construyen? Indicadores claves de desempeño (KPI) Regulación por indicadores de desempeño Ejemplos 		
29 de Julio de 2014		
Sesión VI: Análisis de riesgos	Heinz Roque	09:00 – 10:30 pm
<ul style="list-style-type: none"> Riesgos vs Causas Identificación Jerarquización y Mapa de riesgos Valoración Asignación 		
Sesión VII: Principales aspectos de una transacción	Julio Toro	10:45 – 12:15 pm
<ul style="list-style-type: none"> Definición de servicios obligatorios y complementarios El plazo y rol de las tarifas Estructura de un transacción y relaciones entre actores Variable (s) de adjudicación y plazo variable Mecanismos de Pago 		
Sesión VIII: Taller de elegibilidad	Emilio López	12:30 -14:00 pm
<ul style="list-style-type: none"> Presentación del caso Formación de grupos y desarrollo del caso Discusión 		
2ª sesión de 29 de Julio de 2014		
Sesión IX: Mesa Redonda de Discusión estructuración de contratos <u>con todos los expositores</u> / preguntas – respuestas de los participantes	Modera: José Luis Guasch	15:30 - 17:00pm
<ul style="list-style-type: none"> Principales cláusulas contractuales Tratamiento de los riesgos 		

Anexo 1

CONTENIDOS	EXPOSITORES	HORARIO
28 de Julio de 2014		
▪ Niveles de servicio, multas y deducciones		
▪ Mecanismo de adjudicación		
▪ Otros temas contractuales y financieros		
Cuestionario de evaluación y entrega de Certificados	PIAPPEM/FOMIN	17:15–17:30 pm

Anexo 2. Funcionarios capacitados por el DAPPIS

Apellido Materno	Correo	Teléfono	Formación académica	Sector laboral	Empresa o Institución
Bravo	cmartinezb@guanajuato.gob.mx	(473) 7351500	C.P.	Coordinador General Hacendario	SFIA
Aguilar	gliceaa@guanajuato.gob.mx	(473) 735 15 71	C.P.	Director de Control Presupuestal	SFIA
Reza	rramirez@guanajuato.gob.mx	473-73-5-11-80	Arq.	Coordinador de Proyectos de Inversión	SFIA
Pichardo	jsanchezp@guanajuato.gob.mx	473- 73-5-11-80	LE	Coordinador de Análisis	SFIA
Palafox	amoncadap@guanajuato.gob.mx	(473) 73 511 00 ext. 4064	LAF	Jefe Técnico de Proyectos de Inversión	SFIA
Lozano	jasanchez@guanajuato.gob.mx	(473) 73 511 00 ext. 4064	LCI	Jefe de Análisis	SFIA
Macías	lgonzalm@guanajuato.gob.mx	(473) 73 511 00 ext. 4064	DG	Diseñador gráfico de Proyectos de Inversión	SFIA
Peña	jmcardenas@guanajuato.gob.mx	4737326938	Mtro.	Asesor de Proyectos estrategicos del eje calidad de vida	Consejería y Enlace de Gubernatura
Maciel	gtlopez@guanajuato.gob.mx	474 1090575		Asesor en la Estrategia de Impulso al Estado de Derecho	Consejería y Enlace de la Gubernatura
López	adiazl@guanajuato.gob.mx	473 73 5 0113	Ing.	Coordinador Técnico de Proyectos	SOP
Galindo	ahgarcia@guanajuato.gob.mx	(473) 7370228	Lic.	Jefe deDepartamento de Evaluación y Análisis	SOP
Bonilla	frodriгу@guanajuato.gob.mx	4737351854	C.P.	Coordinador de programas	CEAG
Peña	smaldonado@guanajuato.gob.mx	4737351836	LIC.	Coordinador de Contratos y Convenios	CEAG
Campos	esosac@guanajuato.gob.mx	473 7330823	C. P.	Director General	SDES
Ramírez	jaguilerar@guanajuato.gob.mx	462 6069262	Ing.	Coordinador	SDES
Cruz	malamillac@guanajuato.gob.mx	(473) 73 53630	Maestra	Asesora Ejecutiva del C. Secretario	SEDESHU
Cabrera	vcabrerac@guanajuato.gob.mx	(473) 735 3628	Arq.	Directora de Inversión para el Desarrollo	SEDESHU
Carrillo	h_ortiz@seg.guanajuato.gob.mx	(473)7351200 Ext 1372	Contador Publico	Directora General de Contabilidad y Presupuesto	SEG
Palomera	oi_uribe@seg.guanajuato.gob.mx	4737351255	Ingeniero	Coordinador de Servicios Generales	SEG
López	jchagollal@guanajuato.gob.mx	473 733 5084	C.P.	Director General	SG

Anexo 3. Visita técnica a Chile para el conocimiento de APPs



Misión a Chile.pdf

Anexo 4. Comité de APPs para el estado de Guanajuato



Comite de APPs.pdf

Anexo 5. Cartera de Proyectos de Tipo APP



Cartera de
Proyectos de Tipo AP