

¿Qué es el CEPEP?

El Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos (CEPEP), es un fideicomiso creado en el año de 1994 por el gobierno federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y administrado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras). Este centro tiene como propósito contribuir a optimizar el uso de los recursos destinados a la realización de proyectos y programas de inversión, así como la capacitación permanente en preparación y evaluación socioeconómica de proyectos, para todos los niveles de gobierno.

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	2
LA INVERSIÓN PÚBLICA, LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y LA GESTACIÓN DE ELEFANTES BLANCOS	2
REVISIÓN DE LITERATURA	3
GESTACIÓN DE ELEFANTES BLANCOS	4
CONCLUSIONES	5
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	6
CONTACTO	¡Error! Marcador no definido.
INFORMACIÓN DE INTERÉS	¡Error! Marcador no definido.

Autor:

Eduardo Morín Maya
Coordinador del CEPEP

INTRODUCCIÓN

Un proyecto de inversión pública debe tener su origen en un problema, en una necesidad o en una oportunidad que se ha vuelto un asunto de interés público y para el que se ha planteado una intervención gubernamental para ser atendido. Ésta es una condición indispensablemente necesaria más no suficiente para determinar si un proyecto debe ejecutarse o no. Para que se pueda tomar la decisión de llevarlo a cabo necesitamos tener la certeza de que el proyecto de inversión pública sea rentable socioeconómicamente y minimizar la posibilidad de que se convierta en una infraestructura inutilizada, subutilizada o utilizada para fines diferentes a los que fueron planteados de origen.

El presente boletín más que un documento sobre aspectos técnicos de la evaluación socioeconómica de proyectos, está enfocado a analizar, de manera general, puntos de vista de diferentes analistas, instituciones u organismos acerca de la inversión pública vista desde la perspectiva de las políticas públicas de evaluación socioeconómica de proyectos para reducir la gestación de *elefantes blancos*, concepto que será detallado más adelante.

Las administraciones públicas de los diferentes órdenes de gobierno tienen la responsabilidad de asignar eficientemente los recursos públicos por lo que el fortalecimiento de los sistemas nacionales y subnacionales de inversión pública es una tarea que debe atenderse de manera prioritaria.

LA INVERSIÓN PÚBLICA, LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS Y LA GESTACIÓN DE ELEFANTES BLANCOS

Los gobiernos realizan múltiples funciones que influyen en aspectos sociales, económicos,

ambientales, políticos, etc., del país que están enfocadas a atender asuntos de interés público que representan problemas a solucionar, necesidades a satisfacer u oportunidades a aprovechar que afectan a la sociedad. Para atender estos asuntos se diseñan políticas públicas y ejecutan programas y proyectos específicos con la finalidad de mejorar el bienestar de la población.

De ahí que un proyecto de inversión debe tener su origen en un problema, en una necesidad o en una oportunidad que se ha vuelto un asunto de interés público y para el que se ha planteado una intervención gubernamental para ser atendido. Sin embargo, el que los proyectos surjan de una necesidad, un problema o una oportunidad es una condición necesaria más no suficiente para determinar si un proyecto debe ejecutarse o no. Para que se pueda tomar la decisión de llevar a cabo un proyecto necesitamos asegurarnos que el proyecto sea factible en aspectos técnicos, legales, financieros, ambientales, institucionales, sociales, etc. Lo primero que se debe garantizar es la factibilidad de mercado que nos permitirá tener la seguridad de que el bien o servicio que se va a proveer con el proyecto se va a utilizar y va a contribuir parcial o totalmente a la atención del asunto de interés público que le dio origen y, por lo tanto, a mejorar el bienestar de una población específica. Cuando se toma la decisión de realizar un proyecto de inversión tenemos que estar totalmente seguros de que este proyecto no se convertirá en un *elefante blanco*.

El término *elefante blanco* hace referencia a algo a lo que se destinaron o destinan recursos pero que no tiene utilidad y, por lo tanto, no genera beneficios que lo justifiquen. Si este concepto lo llevamos al ámbito de la realización de proyectos de inversión, entonces llegaríamos a la conclusión de que los *elefantes blancos* son proyectos que se han realizado, en los que se han gastado

recursos, que requieren de recursos para mantenerse y/o que no generan los beneficios socioeconómicos necesarios que justifiquen estos gastos, ya sea porque la infraestructura se ha abandonado en su etapa de ejecución u operación, porque se utiliza para fines diferentes a los que le dieron origen o porque simplemente no tienen una utilidad real.

Diversos autores coinciden en que los proyectos que se consideran *elefantes blancos* en realidad son proyectos que se han ejecutado y que no cuentan con un riguroso Análisis Costo-Beneficio o Evaluación Socioeconómica. El hecho de que se realicen proyectos que no tienen un beneficio neto positivo para la sociedad tiene implicaciones relevantes tanto en las finanzas públicas como en el bienestar de la población, porque se destinan recursos a proyectos innecesarios y se dejan de lado proyectos que podrían haber generado un beneficio social real, además de eso, los proyectos realizados requerirán de recursos a lo largo del tiempo para su operación y mantenimiento.

REVISIÓN DE LITERATURA

El punto de partida de diversos autores es que los proyectos deben generar beneficios sociales netos (Pasqual, 2012), es decir, que los beneficios totales del proyecto deben ser superiores a sus costos totales y para esto, por ejemplo, el Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., México Evalúa, plantea como herramienta para determinar la conveniencia de los proyectos el Análisis Costo Beneficio ya que cuando la población no recibe los beneficios esperados del proyecto existe una pérdida de bienestar (Campos, 2016). Otros autores coinciden en que los proyectos a ser financiados con recursos públicos deben contar con un estricto proceso de Análisis Costo Beneficio para determinar cuáles son las mejores inversiones (Engel, 2011). Las

malas inversiones pueden resultar en *elefantes blancos* o proyectos que gastan dinero público y no proporcionan los beneficios económicos que una mejor decisión podría haber traído (Atkins, 2017) de esta forma se considera que la implementación de procesos de evaluación a través de Análisis Costo Beneficio debe ser una política que permita seleccionar los proyectos que de manera más eficiente generan riqueza local que es valorada por la población (Robinson, 2005).

Se ha considerado en algunos casos que la corrupción es una causa importante que ocasiona la generación de proyectos con rentabilidad social negativa (Woertz, 2016) incluso la OCDE plantea que los *elefantes blancos* sirven como recordatorio de la presencia de corrupción y pueden, en última instancia, desempeñar un papel en la reducción de la confianza de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales (OECD, 2015). Sin embargo, también existen planteamientos en el sentido de que no existe una evidencia real de que la corrupción tenga un verdadero impacto negativo sobre la inversión pública (Mauro, 2016), la calidad de la inversión es la que propicia efectos negativos en las finanzas públicas y en el bienestar de la población, sin embargo, la mala calidad de la inversión puede darse aun con estrictos procesos de evaluación de proyectos o no. En este mismo sentido, se podría hacer referencia a la afirmación de que una sociedad se encuentra en problemas cuando el crecimiento de la inversión no conduce al crecimiento del producto (Robinson, 2005), incluso, yendo más allá, los proyectos con rentabilidad socioeconómica negativa generan problemas con la sostenibilidad y la amortización de las inversiones ya que precisan de recursos presentes y futuros (Rius, 2015) que se convierten en pérdidas constantes (Marciszewska, 2017) y que no podrán ser

destinados a inversiones convenientes para la sociedad.

Una inversión bien evaluada contribuye en la mejora y, por lo tanto, en el éxito de la economía, al incremento de la productividad y a la generación de empleos (Graham, 2017). Incluso se han planteado hipótesis de que las inversiones públicas que se ejecutan dentro de un proceso riguroso de evaluación tienen un impacto probado en la reducción de la pobreza. Junto con los procesos de preparación y evaluación de proyectos es necesario eliminar la inversión en infraestructura por decreto, es decir, que por instrucción de altos mandos hay una gran cantidad de proyectos que no son evaluados, lo cual ha generado *elefantes blancos* que ocasionan descalabros económicos. (Saavedra, 2011).

Autores como Prasser (2007), Pasqual (2012), Rius (2015), Woertz (2016) y Cortés de Lira (2012) hacen notar que muchos *elefantes blancos* se pueden identificar cuando los proyectos están asociados a grandes eventos específicos y no responden a una visión de largo plazo y lo ejemplifican con infraestructura asociada, por ejemplo, a grandes eventos deportivos o culturales, como son los casos de mundiales de fútbol, juegos olímpicos o grandes celebraciones nacionales.

Los diferentes autores que han escrito sobre este tema tienen coincidencias significativas, por ejemplo, tres factores que podrían considerarse como fundamentales al momento de explicar proyectos que generan pérdidas socioeconómicas locales son: la discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos, la corrupción y la escasa transparencia y la falta de procesos rigurosos de evaluación y selección de proyectos de inversión. Sin embargo, consideran que la existencia de procesos rigurosos de evaluación y selección de proyectos de inversión pueden limitar tanto la

discrecionalidad en la asignación de los recursos públicos como la corrupción, toda vez que si todos los proyectos se sujetan a un proceso único de evaluación y selección, los proyectos provenientes de decisiones discrecionales tendrán que sujetarse a ese proceso.

GESTACIÓN DE ELEFANTES BLANCOS

Algunas características de los *elefantes blancos* son:

- Proyectos que no garantizaron recursos financieros suficientes para concluir la obra.
- Proyectos que no garantizaron recursos financieros para solventar su operación y mantenimiento.
- Proyectos en los que la operación y el mantenimiento implican altos costos que no pueden ser solventados por la entidad responsable del proyecto.
- Proyectos en los que no se comprobó la factibilidad: de mercado, legal, ambiental, financiera, técnica, institucional, social, política, etc.
- Proyectos en los que la obra y/o la operación del proyecto quedó en manos de quien no tenía la experiencia necesaria, el interés o simplemente el conocimiento para su gestión.
- Proyectos que no responden a una estrategia de desarrollo.
- Proyectos que no responden a la necesidad o problema real percibido por los supuestos beneficiarios.
- Proyectos en los que no se identificó correctamente una potencial oportunidad a aprovechar

CONCLUSIONES

El gran problema con los *elefantes blancos* es que generan costos de operación y mantenimiento en los cuales debe incurrir la sociedad. Así, cada día se irán generando flujos netos (Beneficios menos Costos) negativos, pérdidas sociales o en el bienestar y empobrecimiento. ¿Por qué empobrecimiento? Porque los recursos que se están asignando día a día a determinados proyectos no generan los beneficios suficientes que los justifiquen.

Por lo que se vuelve imperante analizar y atender los siguientes aspectos:

- Las causas que podrían dar origen a la ejecución de proyectos con rentabilidad socioeconómica negativa;
- Los vacíos legales o normativas que dan espacio a la autorización de la ejecución de proyectos que no tienen factibilidad de mercado, técnica, económica, social, ambiental, etc.;
- Los procesos y procedimientos que minimicen la posibilidad de decisiones discrecionales;
- El fortalecimiento de los sistemas de inversión para la selección de proyectos a los que se destinarán los recursos públicos;
- Los estudios que dan soporte a la factibilidad de los proyectos;
- Una vinculación sólida entre los procesos de evaluación Ex Ante y Ex Post.

La aplicación de procesos rigurosos de preparación, evaluación y selección de proyectos para hacer eficiente la asignación de los recursos públicos contribuirá a la sanidad financiera gubernamental y el bienestar de la población lo cual debe estar siempre en la mente de las autoridades y los tomadores de decisiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Pasqual, Joan, Eloi Serrano, Francesc Trillas (2012). Costes y beneficios de unos j.j.o.o.: ¿la excepción de Barcelona? Càtedra Pasqual Maragall d'economia i territori, Universitat de Barcelona.

Rius-Ulldemolins, Joaquim, Gil-Manuel Hernandez I Martí, Francisco Torres (2015). Urban Development and Cultural Policy "White Elephants": Barcelona and Valencia. Departament de Sociologia i Antropologia Social, Facultat de Ciències Socials, Universitat de Valencia, Valencia, Spain.

Engel, Eduardo, Ronald Fischer, Alexander Galetovic (2004). El Programa Chileno de Concesiones de Infraestructura: Evaluación, Experiencias y Perspectivas. En libro "La Transformación Económica de Chile" de Felipe Larraín y Rodrigo Vergara M.

Engel, Eduardo, Ronald Fischer, Alexander Galetovic (2011). Public-Private Partnerships to Revamp U.S. Infrastructure. The Hamilton Project Update.

Torvik, Ragnar (2009), Why do some resource abundant countries succeed while others do not? Oxford Review of Economic Policy.

Atkins, Graham, Chris Wajzer, Raphael Hogarth, Nick Davies, Emma Norris (2017). What's wrong with infrastructure decision making? Institute for Government, United Kingdom.

Saavedra, Eduardo y otros (2011). Inversión en Infraestructura Pública y Reducción de la Pobreza en América Latina. Fundação Konrad Adenauer.

Woertz, Eckart y otros (2016). Juegos Olímpicos y ciudades: Oportunidades, ambiciones y fracasos. Barcelona Center for International Affairs.

Robinson, James A., Ragnar Torvik (2005). White elephants. Journal of Public Economics 89

Mauro, Paolo (1996), The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure, International Monetary Fund

Cortes de Lira, Ana Carla (2012). Los megaeventos y sus consecuencias urbanas Posibles perspectivas hacia las futuras experiencias brasileñas. Màster d'Antropologia Urbana, Universitat Rovira i Virgili.

Marciszewska, Elżbieta, Izabela Bergel, Adam Hozzman (2017). Failed Assessment of Mobility Needs - 'White Elephant' Airports.

Campos, Mariana (2016). Métrica de Transparencia de la Obra Pública: Antídoto vs la corrupción. México Evalúa A.C.

OECD (2015), Curbing Corruption: Investing in growth. 3rd OECD Integrity Forum

Prasser, Scott (2007), Overcoming the 'White Elephant' Syndrome in Big and Iconic Projects in the Public and Private Sectors. Faculty of Business, University of Sunshine Coast.

Centro de Estudios para la preparación y evaluación socioeconómica de proyectos (CEPEP), (1999), "Apuntes sobre evaluación social de proyectos", Banobras, México.

Stiglitz, Joseph E., (2000), "La economía del sector público", 3ª edición, Antoni Bosch, España.