

¿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.

Autor:

Eduardo Morin Maya
Coordinador del CEPEP

Colaboración:

Jesús Guillermo Hernández Zamora
Especialista en Evaluación
Socioeconómica de Proyectos de la
Unidad de Inversiones de la SHCP

Un proyecto de inversión tiene un ciclo de vida en el que debe ser preparado, ejecutado y puesto en marcha, cada una de estas etapas tiene su momento y su periodo de realización. La adecuada gestión de la preinversión de los proyectos aumenta la posibilidad de éxito en la toma de decisión de llevarlos a cabo o no, asimismo, reduce la incertidumbre de los resultados esperados durante las etapas de ejecución y operación.

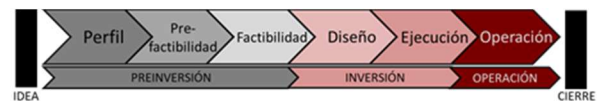
Un proyecto generalmente surge de una “IDEA” que se plantea con la intención de atender un asunto de interés público (problema, necesidad, oportunidad, riesgo o ambiental). A nivel de IDEA, se pueden ocurrir diversas cosas que en ningún caso son un proyecto. Las ideas pueden ser buenas o malas. Las malas ideas es muy probable que se rechacen porque se perciban como descabelladas o no factibles a simple vista y las que parecieran buenas ideas, tendrían que analizarse a más detalle para poder saber si realmente son factibles realizarlas o convenga analizarlas con mayor cuidado realizando estudios, es decir, es necesario analizarlos a nivel de perfil.

Suponga que en una comunidad marginada hay 40 niños que tienen que caminar una hora para llegar a la escuela más cercana, eso implica que cada niño debe destinar al menos 2 horas diarias para desplazarse a la escuela y de regreso a su casa, lo cual debe de considerarse un costo social. La autoridad está pensando en atender esa situación para lo cual “se le han ocurrido” algunas propuestas de acción:

- Comprar bicicletas para los niños y reduzcan sus tiempos de traslado
- Comprar un camión que los traslade a la escuela
- Construir una escuela en su comunidad
- Dar un apoyo económico a los niños para que cada uno pueda pagar su transporte

- Mejorar el camino para que cuando tengan que caminar sea más cómodo
- Darles una computadora para que tomen clases a distancia
- Etc., etc., etc.

Algunas de estas IDEAS pueden sonar bien y otras pueden sonar bastante absurdas, pero al final son ideas y nadie ha gastado un solo peso en pensar en ellas. En el gráfico siguiente podemos identificar la posición de una idea en el Ciclo de Vida del Proyecto. En realidad, ni siquiera hay un proyecto aún, la idea podría considerarse como un hito en un momento “cero”.



Ahora, suponga que el tomador de decisiones decide invertir en alguna de las ideas listadas previamente, ¿se puede tener claridad sobre el resultado que se tendrá si se lleva directamente a cabo? Lo más seguro es que el resultado sea totalmente incierto en cuanto a solucionar el asunto que se pretende atender. Se tendrían que analizar un conjunto de elementos de contexto como: la evolución que ha tenido esta situación en el tiempo, la expectativa que se tiene para el futuro, las condiciones requeridas para ver si el proyecto es técnicamente realizable, etc.

La siguiente acción es analizar las alternativas para seleccionar la mejor pero eso no se podría hacer si no se realizan estudios que indiquen de una manera más objetiva cuál es mejor de todas ellas. En el momento que se empiezan a estudiar las ideas entonces entramos formalmente a la etapa de preinversión.

La etapa de preinversión requiere que se destinen recursos (financieros, humanos, tiempo, etc.) para definir la mejor alternativa de atención del asunto

de interés público. Para lo anterior, la etapa de preinversión está subdividida en sub-etapas: el perfil, la pre-factibilidad y la factibilidad.

La sub-etapa del perfil corresponde a un análisis general y contextual de los proyectos, esta sub-etapa debe servir para desechar aquellas propuestas de intervención que pueden considerarse no convenientes y centrarse en aquella o aquellas que pudieran ser opciones reales de atención del asunto de interés público.

Definida la opción de inversión es necesario contar con estudios que garanticen su viabilidad, factibilidad y rentabilidad. La existencia de estos estudios puede ayudar a definir el alcance del proyecto: su tamaño óptimo, las características técnicas, las fuentes de financiamiento, el impacto ambiental, etc. En general, se deberá garantizar que el proyecto es factible en los siguientes aspectos:

- Mercado
- Técnico
- Ambiental
- Financiero
- Legal
- Institucional

La **factibilidad de mercado** es, para la evaluación del proyecto, el elemento fundamental que da soporte a la determinación de su rentabilidad y a la decisión de realizarlo o no. El proyecto sí o sí ofrece una cantidad de un bien o de un servicio lo cual implica costos, por otro lado, ese bien o servicio tiene una demanda y una valoración por parte de los usuarios, beneficiarios o consumidores. Si esta oferta y esta demanda no son consistentes podemos sobre o sub dimensionar el proyecto. Si no existe demanda y se ejecuta un proyecto lo más seguro es que se gaste un elefante blanco. Si el proyecto está sub-dimensionado es muy probable que quede una

demanda insatisfecha, aunque, en muchos casos, esto podría no representar un problema, tal vez la demanda es tan grande que un solo proyecto pudiera no ser suficiente para satisfacerla.

La **factibilidad técnica** es fundamental porque los estudios que de ella derivan deberán garantizar que el proyecto técnicamente se puede realizar y operar. Actualmente la tecnología permite prácticamente realizar cualquier cosa, sin embargo, cada alternativa tecnológica está asociada a costos de inversión, operación y mantenimiento. Para fines de la evaluación del proyecto, estos costos deberán compararse con los beneficios esperados.

Con la **factibilidad ambiental** se busca determinar el impacto que el proyecto tendrá en el medio ambiente y, si se está en favor de la sustentabilidad, se deberán determinar las medidas que tendrán que ser incorporadas al proyecto para mitigar o compensar las afectaciones que éste provoque. Si estas medidas implican inversiones adicionales, externalidades o pérdidas ambientales deberán ser internalizadas al costo del proyecto impactando directamente en su rentabilidad.

La **factibilidad financiera** no es otra cosa que la garantía de que el proyecto contará con los recursos financieros necesarios para su ejecución, operación, mantenimiento y reinversiones necesarias durante su ciclo de vida, también, si es el caso, se debería garantizar sus compromisos de deuda. Las fuentes de recursos pueden implicar costos cuando su ejecución u operación son realizadas con recursos provenientes de préstamos, deudas o fuentes que implican el pago de un interés, estos costos también deben internalizarse en los costos del proyecto impactando también directamente en su rentabilidad.

Con la **factibilidad legal** lo que se busca es garantizar que el proyecto atiende todas las disposiciones legales y normativas necesarias para su ejecución y operación continua, tales como: leyes, reglamentos, contratos, convenios, derechos de propiedad, etc. Las gestiones legales pueden implicar costos adicionales por ejemplo, la liberación de afectaciones o adquisiciones de derechos de vía. Estos costos también deben formar parte de los costos del proyecto.

La **factibilidad institucional** tiene la característica particular de que el proyecto debe contar con una estructura organizacional y de gobierno que garantice su funcionamiento operativo. En algunos casos incluso deben crearse estructuras específicas para los proyectos como son los casos de las Sociedades de Propósito Específico para los proyectos de APP. Estas estructuras institucionales implican costos que a su vez deben incorporarse en los costos del proyecto. La factibilidad institucional es fundamental para que un proyecto tenga éxito una vez operando.

Con todos los elementos anteriores se estará en condiciones de elaborar un correcto Análisis Costo-Beneficio para determinar la rentabilidad (los beneficios sean mayores a los costos en valor presente, o viceversa) para el país de ejecutar o no un proyecto. Los beneficios pueden derivarse de fuentes muy acotadas:

- Incrementos en el consumo del bien o servicio provisto por el proyecto
- Ahorros que se generen respecto a la producción y/o provisión actual del bien o servicio
- Reducción y/o eliminación de riesgos
- Beneficios ambientales

Por lo tanto, es una tarea ardua demostrar que un proyecto es conveniente (rentable) para el país.

Cuando se decide llevar a cabo un proyecto sin el soporte de estudios de preinversión se genera mucha incertidumbre, disminuyendo la posibilidad de éxito sobre los resultados que finalmente tendrá en cuanto a costos durante las etapas de inversión y operación y en cuanto a beneficios durante la etapa de operación.

Sin embargo, la experiencia indica que, lo peor que puede ocurrir es que se decida llevar a cabo un proyecto y luego solicitar los estudios de preinversión con los cuales justificar la decisión tomada. Los responsables de la preparación de esos estudios se encontrarán en el peor de los escenarios porque deberán justificar bajo cualquier medio que la decisión que se tomó fue la adecuada a costa de manipular y falsear información, de inventar escenarios inexistentes y de incurrir en prácticas totalmente al margen la de ética.

Bibliografía

- Centro de Estudios para la preparación y evaluación socioeconómica de proyectos (CEPEP), (1999), *“Apuntes sobre evaluación social de proyectos”*, Banobras, México.
- Ferrá, Coloma, (2000), *“Evaluación Socioeconómica de Proyectos”*, Banco Interamericano de Desarrollo, Argentina.
- Fontaine, R. Ernesto, (1999), *“Evaluación social de proyectos”*, 12ª edición, Alfaomega, México.
- ILPES-CEPAL, (2003), *“Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas”*, Serie Manuales No. 24. Chile.
- Morín, Eduardo, (2011), *“Evaluación social de proyectos”*, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Multilateral de Inversiones y Tecnológico de Monterrey, México.
- Ortégón, Edgar, Juan Francisco Pacheco y Horacio Roura, (2005), *“Metodología general de identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública”*, Serie Manuales No. 39, ILPES, Chile.
- Sanín A., Héctor, (1999), *“Control de gestión y evaluación de resultados en la gerencia pública”*, Serie Manuales No. 3, ILPES, Chile.