



INSTITUTO DE ECONOMÍA Y EMPRESA

www.iee.edu.pe

1

Serie ARTÍCULOS¹
n° 65

...SELECCIÓN DE PROYECTOS DE APP. HAY BUENOS Y MALOS...

Francisco Huerta Benites²
institutoeconomia@iee.edu.pe

Lima, junio 19, 2017



Premio PODER
al think tank
de regiones 2014
INSTITUTO DE ECONOMÍA
Y EMPRESA

¹ Es un artículo del Instituto de Economía y Empresa (IEE), es una serie que trata de temas diversos de economía, desarrollo y negocios. Usualmente son escritos debido a la importancia coyuntural y estructural del tema, y/o a solicitud de publicaciones impresas de diversas instituciones del país. Los números anteriores, de las series de "AZ" (117 ediciones) de "temas de desarrollo", y de artículos, se pueden ubicar en la dirección www.iee.edu.pe

² El autor es director/consultor/investigador del IEE. Actualmente, está aplicando consultorías a una organización privada en proyecto de inversión y plan de negocios, en PDLC a gobierno local, y en asesoría a organización privada sobre APP.

SELECCIÓN DE PROYECTOS DE APP³. HAY BUENOS Y MALOS⁴

El primer paso hacia una APP exitosa es identificar un proyecto potencial de APP. Ya que una APP es ante todo una inversión pública (IP), los proyectos de APP más exitosos se originan en el amplio *proceso de planificación de IP*. En algún punto de este proceso, los proyectos de IP prioritarios pueden seleccionarse en base a su potencial de lograr un *mejor valor por dinero* si se implementa como una APP⁵.

2

Una planificación y gestión de IP sólida es crucial para el éxito de los proyectos de APP⁶. Una APP bien estructurada y administrada no será efectiva a menos que aborde objetivos identificados claramente, que son esenciales para las necesidades del sector, especialmente porque la naturaleza de largo plazo de los contratos de APP está sujeta en forma efectiva a las especificaciones de bienes y servicios durante un período de tiempo largo.

1. Evaluación de proyectos de APP

Evaluar un proyecto APP significa comprobar que tiene sentido desarrollarlo e implementarlo como una APP. Muchos programas APP exitosos establecen "criterios de evaluación" de APP, los cuales son los criterios utilizados para decidir si una propuesta de proyecto de APP es o no una buena decisión de inversión. Los criterios de evaluación requieren normalmente abordar al menos cuatro cuestiones:

- ✓ ¿Tiene el proyecto sentido realmente? Es decir, ¿cumple con los criterios estándares de evaluación de proyectos como la factibilidad técnica y la justificación del costo-beneficio?
- ✓ ¿La oportunidad de APP es comercialmente atractiva para el mercado?
- ✓ ¿Proporcionará el proyecto más valor por dinero si se hace como una APP que si se hace a través de una contratación convencional?
- ✓ ¿Es el proyecto fiscalmente responsable?

³ APP = Asociación público privada.

⁴ Referencias: Recursos del "Curso internacional sobre Asociaciones Público Privadas", BID 2016 (en donde tuvimos oportunidad de participar), y del Banco Mundial (2016-2017).

⁵ El producto de la etapa de identificación de proyectos es generalmente un concepto de APP y una estimación inicial (a veces llamada modelo de negocio estratégico o esquema de modelo de negocios) de los fundamentos para realizar un proyecto como una APP.

⁶ Para ampliar aspectos clave de la gestión de IP puede verse:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0%2C%2CcontentMDK:23136527~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:286305%2C00.html>

Veamos el siguiente cuadro:

Criterios de evaluación de proyectos de APP

Al momento de decidir si se emprenderá un proyecto de APP, los gobiernos deben estimar si la APP significa un buen uso de los recursos. Por lo general, esto implica estimar el proyecto y la APP propuesta frente a cuatro criterios clave:

- ***Factibilidad y viabilidad económica del proyecto***, si el proyecto subyacente tiene sentido, independientemente del modo de contratación. En primer lugar, esto significa confirmar que el proyecto es central para las prioridades de política y planes sectoriales y de infraestructura⁷.
- ***Viabilidad comercial***, si es probable que el proyecto sea capaz de atraer patrocinadores y prestamistas de buena calidad al ofrecer rendimientos financieros razonables y sólidos. Esto se confirma posteriormente a través del proceso de licitación.
- ***Valor por dinero de la APP***, si se puede esperar que el desarrollo del proyecto de acuerdo a la APP propuesta logre el mejor valor por dinero, en comparación con las otras opciones⁸.
- ***Responsabilidad fiscal***, si los requisitos de ingresos generales del proyecto están dentro de la capacidad de los usuarios, de la autoridad pública, o ambos, para el pago de los servicios de infraestructura⁹.

El siguiente Gráfico (Evaluación de proyectos de APP), muestra la manera en que la evaluación de los proyectos se ajusta al proceso general de las APP. La estimación inicial frente a cada uno de los criterios se realiza generalmente durante la etapa de identificación y selección inicial de los proyectos. La evaluación detallada se realiza normalmente por primera vez como parte de un "caso de negocio" detallado, junto con el desarrollo de la estructura del proyecto de APP.

La estimación del valor por dinero del proyecto de APP depende de la *asignación del riesgo*, la cual es una parte importante de la estructuración de la APP. Podría estimarse una asignación inicial del riesgo para determinar si proporciona valor por dinero, y esta estimación podría dar como resultado cambios en la asignación del riesgo.

La evaluación de la APP generalmente se vuelve a revisar en etapas posteriores. En particular, el costo final (y por lo tanto, la asequibilidad y el valor por dinero) no se conocen hasta que se completa la contratación, cuando el Gobierno debe tomar la

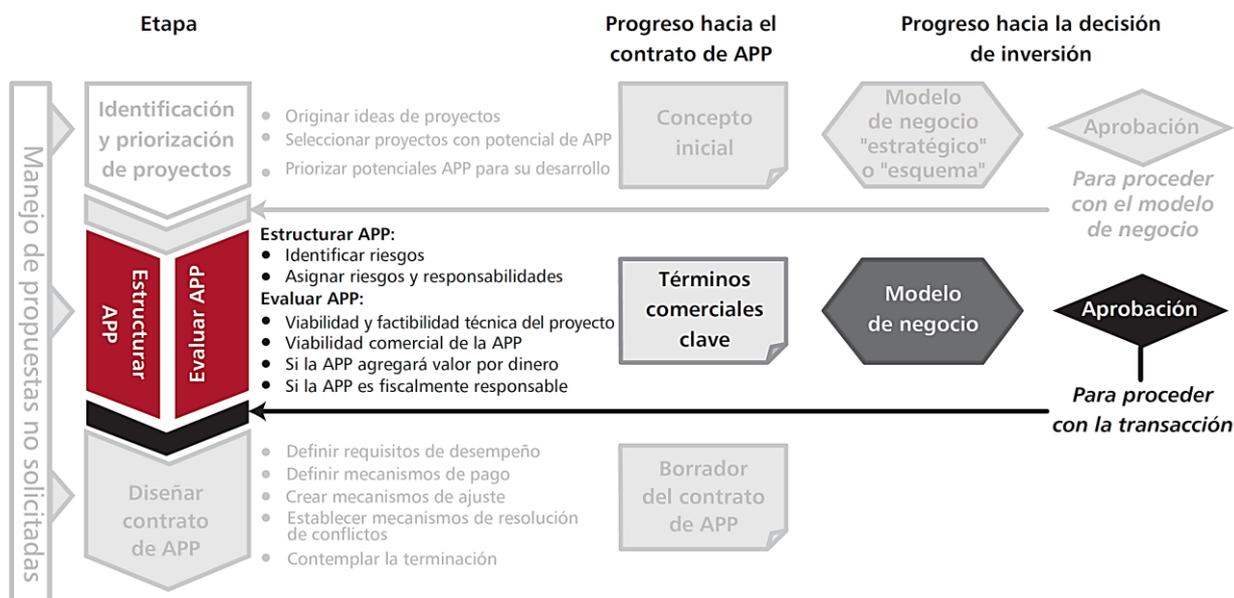
⁷ Implica, además, la realización de estudios de factibilidad para verificar si el proyecto es posible de realizar, y una evaluación económica para comprobar si el proyecto tiene una relación costo-beneficio justificada, y el enfoque de menor costo para obtener los beneficios esperados. Esta evaluación puede llevarse a cabo antes de identificar el proyecto como una posible APP, o como parte del proceso de desarrollo de la APP.

⁸ Esto puede incluir la comparación frente a la contratación pública (en los casos en que fuera una opción). También puede incluir la comparación con otras posibles estructuras de APP, con el fin de comprobar que la estructura propuesta proporciona el mejor valor (por ejemplo, que los riesgos hayan sido asignados de forma óptima).

⁹ Esto implica controlar el costo fiscal del proyecto, tanto en lo que se refiere a pagos regulares como a riesgo fiscal, y establecer si esto se puede acomodar dentro de un presupuesto prudente y otras limitaciones fiscales.

decisión final de firmar el contrato. Muchos gobiernos requieren evaluaciones y aprobaciones posteriores en esta etapa.

Evaluación de proyectos de APP



Fuente: Asociaciones Públicas-Privadas (APP), pág. 129, BID-FOMIN, Banco Mundial, 2014.

Aquí nos referiremos brevemente a la factibilidad y viabilidad económica del proyecto.

Estimación de factibilidad y viabilidad económica del proyecto

Sólo tiene sentido llevar a cabo un proyecto como una APP si el proyecto en sí es bueno. Por lo tanto, la mayoría de los gobiernos condicionan los proyectos de APP a la misma evaluación económica y técnica que cualquier otro proyecto importante de inversión pública. Por lo general, hay dos grandes elementos para esta estimación.

- *Desarrollar y estimar la factibilidad del concepto del proyecto.*
- *Evaluar si el proyecto es una buena decisión de inversión pública, por lo general en base a alguna forma de análisis de viabilidad económica.*

Antes de su evaluación, el proyecto debe definirse. Es decir, el proyecto debe definirse claramente en cuanto a su descripción física, la tecnología que utilizará, los resultados que ofrecerá y las personas a las que proveerá servicios. Deben estimarse los costos de capital, operación y mantenimiento, así como cualquier ingreso que se espere

generar. Esta definición debe ser lo suficientemente amplia como para aplicarla a un proyecto entregado como un proyecto de APP o un proyecto convencional financiado con recursos públicos. A continuación, se verifica la factibilidad del concepto del proyecto en varias dimensiones:

- **Factibilidad técnica:** ¿puede el proyecto realmente llevarse a cabo tal y como está previsto, por medio del uso de tecnologías de probada eficacia, y sin riesgos técnicos excesivos?
- **Factibilidad legal:** ¿existen obstáculos legales para llevar adelante el proyecto? Para una APP, esto incluye considerar si existe alguna limitación legal de la capacidad del Gobierno para suscribir un contrato de APP.
- **Sostenibilidad ambiental y social:** ¿cumple el proyecto, como mínimo, con los estándares nacionales ambientales y de planificación?¹⁰.

En términos generales, los *costos económicos* del proyecto son los mismos que sus costos financieros, aunque en algunos casos podrían tenerse en cuenta otros costos ajenos al mercado, tales como daños al medio ambiente. Los beneficios económicos son una medida del valor que el proyecto proporcionará a las personas. Los ingresos que un proyecto generará son generalmente una estimación del límite inferior de los beneficios económicos, pero los beneficios pueden ser mucho más altos que los ingresos.

Por ejemplo, los beneficios de mejoras en el *transporte* pueden llegar a superar los peajes que se pagan en una carretera. El valor de la *educación* en una escuela secundaria se mide a través de un mejor nivel de vida y mejores perspectivas para los niños que asisten, incluso aunque no se cobraran cuotas escolares.

El análisis de la viabilidad económica puede también incluir un análisis de "efectividad de los costos" para determinar si el proyecto es la forma menos costosa de obtener los beneficios identificados¹¹.

¹⁰ En algunos casos, se puede establecer una exigencia más alta, y un conjunto de estándares sobre la gestión de riesgos ambientales y sociales de las operaciones de financiamiento de proyectos, en base a los estándares del Grupo del Banco Mundial.

¹¹ Hay una amplia gama de literatura y material de referencia disponible la sobre evaluación de proyectos y análisis de relación costo-beneficio. Por ejemplo, el Green Book on appraisal británico establece que el objetivo principal de la evaluación es garantizar que ningún proyecto, programa o política se adopte sin responder a dos preguntas importantes: "¿Existen mejores maneras de lograr este objetivo?", y "¿existen mejores usos para estos recursos?", véase: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220541/green_book_complete.pdf

2. Proyectos mal seleccionados (ejemplo: Perú)

Se suele gastar recursos limitados en proyectos mal seleccionados que no logran alcanzar los beneficios concomitantes con su costo. El resultado puede traducirse en activos sub-utilizados y ofrecer un servicio deficiente a un costo más alto del necesario. Estos problemas sistemáticos son la consecuencia de:

- Mala planificación y coordinación: se necesita de una buena planificación y coordinación sectorial y multisectorial para asegurar que sistemáticamente se seleccionen los 'mejores' proyectos, aquellos que representan una *buena relación de valor por dinero*, que permiten un desarrollo regional integral y que brindan a los clientes los servicios que desean¹².
- Análisis incompleto: el análisis que respalda la selección del proyecto suele ser deficiente, por lo que los proyectos que parecieron ser rentables resultan no serlo en la práctica. Se suelen sobrestimar los beneficios lo que hace que los proyectos sean más grandes o más complejos de lo que justifica la demanda de servicios, mientras que los costos suelen ser subestimados.
- Los intereses políticos o personales interfieren en el proceso de selección del proyecto, aumentando los costos o desviando fondos a proyectos menos beneficiosos. Un análisis del FMI sobre la corrupción en la inversión pública en infraestructura reveló que la corrupción tiende a crear una predisposición hacia proyectos de gasto de capital, y a aumentar su tamaño y complejidad, con lo que se reduce la productividad de esa inversión.



Francisco Huerta Benites
Instituto de Economía y Empresa
ONGD "Ciudad Feliz"
www.iee.edu.pe

Lima, junio 19, 2017

¹² Sin planes razonables, los organismos responsables no tendrán una visión total de los potenciales proyectos que se podrían implementar y no sabrán cuál es la secuencia por la cual implementar los proyectos para alcanzar el mejor valor por dinero, y la coordinación multisectorial será deficiente.