

ENSAYO ACADÉMICO

El análisis beneficio costo y la importancia de su aplicación en los proyectos de inversión pública

Dr. Arturo Velásquez Jara
Facultad de Ingeniería
avelasquezjara@yahoo.es

1.- RESUMEN

El artículo comienza revisando la evolución histórica del denominado Análisis Beneficio Costo (ABC) que se aplica para evaluar la rentabilidad de un proyecto de inversión en un enfoque social, con el fin de asegurar la contribución del proyecto al Desarrollo Económico. Este método de análisis alcanza su madurez en la segunda parte del siglo XX y se consolida en el Perú, como en muchos países, con la creación del denominado Sistema Nacional de Inversión Pública en el año 2000.

También se revisa la experiencia peruana en lo referente a los estudios de pre inversión de los Proyectos de Inversión Pública (PIP), dentro de los cuales se desarrolla precisamente el ABC, encontrándose que la experiencia de la aplicación de estos temas, en el presente siglo en el país, ha tenido resultados medios. Esto es debido a que, aunque se ha logrado mejorar en parte la racionalidad de las inversiones públicas, también se han presentado muchos casos de proyectos en los cuales no se ha cumplido a cabalidad con la fase de pre inversión y el ABC, con los consiguientes efectos negativos en sus resultados, en el momento de la realización de los mismos.

Luego en el artículo se analizan las características de la reciente normatividad aprobada para los temas antes indicados, concluyendo que la nueva ley de Invierte Perú y sus normas complementarias no aseguran adecuadamente el cumplimiento de la fase de estudios de preinversión y el correspondiente ABC, tanto en proyectos públicos (PIPs), como en los desarrollados mediante Asociación Público Privada (APP).

Finalmente se hace una revisión y crítica al Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, aprobado recientemente por Decreto Supremo N° 238-2019-EF, el cual incluye 52 proyectos distribuidos en todo el país, con una inversión cercana a los 100 mil millones de soles a desarrollarse hasta el año 2025, siendo remarcable que, en la revisión metodológica presentada en el Plan, se indica que en los países de la OECD se considera el análisis costo beneficio ABC como uno de los criterios más importantes en la priorización de los proyectos para incluirlos en el Plan.

Así mismo, se hace notar que en el Plan Nacional recientemente aprobado, se han incluido proyectos que no cuentan actualmente con estudios de pre inversión y el análisis costo beneficio ABC, lo que podría llevar equivocadamente a no cumplir con rigurosidad estas exigencias, bajo la consideración que ya están incluidos en el Plan. Esta preocupación se manifiesta tanto para los proyectos públicos (PIP), como en los proyectos a desarrollar en Asociación Público Privada (APP).

Finalmente se recomienda remarcar la importancia de realizar la fase de pre inversión, tanto en los PIPs como en las APP, asignando el tiempo y los recursos necesarios, para así poder incluir en los Planes de inversión solamente los proyectos que cuenten con sólidos ABC, para lo cual sería conveniente revisar la legislación vigente de Invierte Perú y otras relacionadas.

Así mismo se recomienda que el Estado impulse la formulación de una amplia cartera de proyectos de inversión cuyos estudios de pre inversión confirmen su rentabilidad social sustentada en el ABC.

Palabras clave: proyectos de inversión, análisis beneficio costo, rentabilidad social, preinversión, plan de inversiones.

ABSTRACT

The article begins by reviewing the historical evolution of the Cost Benefit Analysis (CBA) to evaluate the profitability of the investment project in a social approach, in order to evaluate the contribution of the project to Economic Development. This method of analysis reaches its maturity in the second part of the twentieth century and is consolidated in Peru, as in many countries, with the creation of the so-called National Public Investment System in 2000.

Peruvian experience is also reviewed in relation to the preinvestment studies of Public Investment Projects (PIP), within which the ABC is developed, finding that the experience of the application of these issues in the present century in the country has had intermediate results. That is because, although the rationality of public investments has been partially improved, there have also been many cases of projects in which the preinvestment phase and the CBA, have not been fully complied, with negative effects on their results at the time of their realization.

Then the article analyzes the characteristics of the recent regulations approved for the aforementioned issues, concluding that the new law of Invierte Peru and its complementary norms do not adequately ensure compliance with the pre-investment studies phase and the corresponding CBA, both in public projects (PIPs), such as those developed through Public Private Partnership (PPP).

Finally, a review and critique is made of the National Infrastructure Plan for Competitiveness recently approved by Supreme Decree No. 238-2019-EF, which includes 52 projects distributed throughout the country, with an investment close to 100 billion Soles, to be developed until 2025. It is remarkable that in the methodological review presented in the Plan, it is indicated that in the OECD countries they considered to have solid BCA cost benefit analysis, as one of the most important criteria in the prioritization of projects to include in the Plan.

However, it is noted that in the recently approved National Plan, projects that do not currently have preinvestment studies and the CBA cost benefit analysis have been included, which could lead erroneously to not strictly comply with these requirements, under the consideration that they are already included in the Plan. This concern is expressed both for public projects (PIP), and for projects to be developed in Public Private Partnership (PPP).

Finally, it is recommended to emphasize the importance of carrying out the preinvestment phase, both in the PIPs and in the PPPs, allocating the necessary time and resources, in order to include in the Investment Plans only those projects that have solid BCA, for which would be convenient to review the current legislation of Invierte Peru and other related.

Likewise, it is recommended that the State promote the formulation of a broad portfolio of investment projects, whose preinvestment studies have social profitability supported by ABC.

Key words: investment projects, cost benefit analysis, social profitability, preinvestment, investment plan

2. INTRODUCCIÓN

En todo país es muy importante llevar adelante proyectos de inversión para mejorar el bienestar de su población en el futuro. En el Perú es muy necesario construir más carreteras, más irrigaciones, más fábricas, más escuelas, etc, a fin de atender las demandas insatisfechas, las que además tienen una creciente consecuencia del crecimiento poblacional, por lo que es necesario ampliar la capacidad y calidad tanto de la estructura productiva como de la infraestructura de apoyo, además de crear más empleo. Por consiguiente se requiere el desarrollo de proyectos de inversión adecuadamente evaluados y seleccionados, que aseguren la mayor eficiencia en la aplicación de los recursos financieros para inversión, dado que estos recursos siempre son escasos y que provienen del sacrificio del nivel actual de consumo de la población.

Para que la selección de los proyectos de inversión se realice de la mejor manera posible, la disciplina económica ha venido desarrollando diversas teorías y formas de análisis, que aunque parten de principios de fácil comprensión, su aplicación práctica afronta una notable complejidad como consecuencia de que los análisis técnico-económicos, necesarios para evaluar los proyectos de inversión, involucran gran cantidad de variables, tanto del campo tecnológico, como del campo económico.

La forma de análisis de mayor aplicación, para la evaluación de los proyectos de inversión, es el denominado **Análisis beneficio-costo (ABC)**, el cual está basado en el razonamiento lógico de que, si un proyecto de inversión ofrece beneficios (efectos positivos) superiores a todos sus costos (efectos negativos), será un proyecto que conviene realizar, al ser eficiente económicamente. Simbólicamente el razonamiento básico del análisis beneficio costo, se presenta de la siguiente manera:

Si $B(x)$ son los beneficios totales de un proyecto "X", y

$C(x)$ son los costos totales del proyecto "X",

Siendo $C(x) < B(x)$

Entonces diremos que el proyecto "X" es rentable y conviene su ejecución.

En el medio especializado en estos temas, se atribuye la concepción inicial del **ABC** al Ingeniero francés Dupuit (1844), quien en su artículo titulado "On The Measurement of The Utility of Public Works", desarrolla el análisis de los bienes colectivos, que son los fundamentos del ABC. Más adelante en 1936, la Ley de Control de Inundaciones en Estados Unidos de N.A. (EEUU), ordenó realizar el análisis costo-beneficio (ABC) dentro de los estudios de planificación del Cuerpo de Ingenieros. Dicha ley establecía:

[...] el gobierno federal debe mejorar o participar en la mejora de las aguas navegables o sus afluentes, incluidas las cuencas hidrográficas, para fines de control de inundaciones si los beneficios para quienes acumulan exceden los costos estimados, y si las vidas y la seguridad social de personas no se ven afectadas negativamente.

Para el cumplimiento de esta exigencia, fue necesario el desarrollo de los primeros métodos de estimación de los costos y los beneficios de los proyectos públicos con un enfoque social, esto es visualizando sus beneficios y costos de manera integral, a diferencia de la visualización de los beneficios y costos, más simple, que se aplica para evaluar los proyectos de inversión con un enfoque empresarial o comercial.

Más adelante, en la segunda mitad del siglo XX, se desarrolló un apreciable esfuerzo de economistas y especialistas, que buscando aportar a las teorías que analizan el impacto de los proyectos en el desarrollo económico, profundizaron en los criterios y procedimientos para el ABC a fin de garantizar la rentabilidad social de los proyectos. Estos esfuerzos fueron promovidos principalmente por instituciones de fomento al desarrollo, tales como el Banco Mundial, la ONUDI, OECD, BID y OEA; siendo remarcables los libros de los profesores Little I.M.D. y Mirrlees J.A. sobre “Planeamiento y Evaluación de proyectos” publicado en 1974 y de L. Squire y H. Van der Tack sobre “Análisis Económico de Proyectos” en 1977.

El fuerte impulso que se dio a la aplicación del ABC por parte de las instituciones internacionales de fomento al desarrollo llevó a que, en gran cantidad de países, se estableciera la exigencia de su aplicación para evaluar la aceptación de los proyectos públicos propuestos. Es así que comenzando el presente siglo, en buena parte de los países del área latinoamericana ya se había establecido en cada uno, el denominado **Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP)**. Al respecto se menciona que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ha creado la “Red SNIP”, con el propósito de contribuir a mejorar la gestión de la inversión pública en los países miembros a través del intercambio de experiencias, documentos e información sobre evaluación y gestión de proyectos, sistemas de información y capacitación, entre otros temas, conforme se puede encontrar en su portal Bibliologías.

En el caso de Perú, luego de la emisión de la Ley del SNIP N° 27293, en el año 2000, el Ministerio de Economía y Finanzas emitió toda la normatividad complementaria necesaria para la evaluación de los Proyectos de Inversión Pública (PIPs), publicando directivas y anexos de cumplimiento forzoso, conteniendo pautas detalladas a aplicar en los estudios de preinversión (desde Perfil a Factibilidad), tanto para la identificación de beneficios y costos en los proyectos, con un enfoque integral o social, como para su cuantificación a “precios sociales”, a fin de aplicar el ABC en todo PIP y asegurar así, que la declaratoria de viabilidad de los proyectos se sustente en la evaluación de su rentabilidad social, verificándose la eficiencia económica de la inversión propuesta.

3. APLICACIÓN DEL ABC EN LOS ESTUDIOS DE PREINVERSIÓN DE LOS PIPS

La necesidad de realizar estudios de preinversión en los proyectos, fue sólidamente sustentada por el reconocido economista Hirschmann(1969) en su trabajo sobre “El Comportamiento de los Proyectos de Desarrollo”, quien demostró que los estudios de preinversión, bien realizados, aseguran que los proyectos de desarrollo efectivamente contribuirán al objetivo de elevar el bienestar general en su área de influencia. Por ello, en la normatividad de los SNIPs antes comentada, se establece la obligación de realizar estudios de preinversión en todo proyecto importante, que no sea de emergencia.

Sin embargo, en el campo público la etapa de preinversión en los proyectos, con frecuencia, es desvalorizada por políticos cuyas motivaciones no siempre están en la dirección de realizar inversiones eficientes y eficaces, sino en la dirección de presentar resultados de gran impacto y en un corto plazo, por lo cual muchos de ellos consideran que la fase de estudios de preinversión de los proyectos es una pérdida de tiempo. Además, pareciera que las conclusiones y recomendaciones que presentan tales estudios realizados por profesionales especializados, con frecuencia causan incomodidad en los niveles de decisión política, quienes los ven como un debilitamiento de su autoridad.

Esta frecuente actitud, no favorable hacia la preinversión, en los niveles decisorios de la administración pública contrasta con la actitud, muy diferente, de quienes deciden inversiones

en el campo empresarial privado, para los cuales no hay ninguna duda de la importancia de realizar estudios de preinversión, en concordancia con la magnitud de las inversiones que se proponen desarrollar para cumplir los objetivos empresariales.

Es así que la empresa privada reconoce, sin ninguna duda, la importancia de buenos estudios de factibilidad para asegurar la conveniencia de sus inversiones, presentándose casos de empresas con proyectos cuya fase de preinversión puede haber tomado 5 o aún más años, antes de llegar a decidir sobre la conveniencia de invertir en los mismos.

Es interesante comentar que en el caso de los estudios de preinversión en el sector privado, la aplicación del análisis beneficio costo ABC, requiere un análisis mucho más sencillo, ya que el objetivo del estudio es solamente verificar el aporte del proyecto a la utilidad de la empresa. En el campo empresarial, la evaluación de proyectos, es un tema ubicado dentro de las teorías de Decisiones de Presupuesto de Capital y operativamente se le denomina método de Flujo de Caja Descontado.

En el caso de los proyectos de inversión pública PIPs, los objetivos de los estudios de preinversión, se pueden resumir en los siguientes:

- Verificar que el proyecto efectivamente contribuirá al crecimiento económico, lo que se comprueba cuando el ABC da un resultado positivo, significando que el proyecto tiene buena rentabilidad económica (social). Este objetivo es denominado de Eficiencia económica.
- Verificar que las opciones tecnológicas propuestas en el estudio de preinversión a nivel de factibilidad (tamaño, tecnología y localización) sean las más convenientes para asegurar la mayor rentabilidad del PIP.
- Determinar los principales aspectos críticos que se darán durante el desarrollo del proyecto y que tendrán incidencia notable en el cumplimiento del programa de ejecución del mismo, adelantando recomendaciones sobre aspectos tales como: expropiaciones, disponibilidad de equipos especiales para la ejecución, etc.
- Proponer adecuadas opciones de financiamiento del proyecto y lineamientos para la gestión de los involucrados en el proyecto.
- Estudiar el impacto ambiental del PIP y formular los planes de mitigación de los impactos negativos.

De tal manera que al realizarse adecuados estudios de preinversión, éstos serán una importante herramienta no sólo para la toma de decisión sobre la ejecución del proyecto, sino también para la gestión del mismo, lo que permitirá el logro del deseado objetivo de crecimiento económico.

Complementariamente, en la literatura especializada, se discute y se analiza el impacto de un PIP en la distribución del ingreso de las familias en la zona de influencia del proyecto, aunque muchos especialistas consideran que este análisis no es necesario hacerlo en el estudio de proyectos, dada el limitado efecto de un proyecto en la distribución del ingreso en una realidad socioeconómica.

4. LA APLICACIÓN DEL ABC EN EL PERÚ EN EL SIGLO XXI

Antes de la creación del SNIP peruano en el año 2000, el país ya contaba con una normatividad sustentada en la ley de Preinversión del año 1979. En los 70, y 80s se apreció un notable esfuerzo de capacitación a los profesionales del sector público involucrados en la evaluación de los proyectos de inversión, buscando lograr la mejor eficiencia en la aplicación de las regulaciones establecidas y mejorar la calidad de la inversión pública. Estos esfuerzos se iniciaron en los años 70s cuando el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), financió en Perú los primeros Programas de Capacitación en Preparación y Evaluación de proyectos, los que se llevaron a cabo por el entonces Instituto Nacional de Planificación (INP), en convenio con la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI).

En el presente siglo, la experiencia de aplicación del ABC en los PIPs, en el marco del SNIP, se puede considerar que ha presentado resultados medios, dado que las regulaciones establecidas por el SNIP, significaron un freno a inversiones irracionales. Sin embargo se puede apreciar un notable número de situaciones en las cuales no se ha logrado la aplicación efectiva del ABC para evaluar los proyectos de inversión pública, habiendo también ocurrido que los ABC realizados no presentaron la calidad requerida para que realmente se cumplieran los objetivos propuestos. A continuación se presenta una somera revisión de tales experiencias no satisfactorias:

Exoneración de las normas SNIP: tal es el caso del controvertido proyecto de la carretera IRRSA sur, que fue expresamente exonerado el año 2005. La exoneración supuestamente era para ganar tiempo al no exigirse estudios de preinversión y en consideración a circunstanciales manifestaciones de pobladores que supuestamente exigían la ejecución del proyecto por considerarlo de alta prioridad, aunque sin mayor sustentación objetiva y racional a tales demandas. Este caso ha sido estudiado en detalle por Alberti J. y Pereyra A. (2018).

Subestimación de los resultados de los estudios de factibilidad: Se han dado notables casos de decisiones de inversión tomadas sin considerar los estudios de preinversión, tal es el caso del antes mencionado proyecto IRRSA sur, en que se decidió aprobar la ejecución simultánea de todas las alternativas viales propuestas, contradiciendo la lógica de los estudios de alternativas.

Estudios de factibilidad de baja calidad: esto ha ocurrido como consecuencia de términos de referencia inadecuados y posiblemente por una supervisión poco exigente. Esta lamentable situación se ha presentado, en el caso de los proyectos de diversas líneas del denominado Tren Eléctrico para Lima. Para la línea 2 en actual ejecución, que incluye un ramal de la línea 4, los estudios de preinversión presentaron importantes deficiencias tales como: carencia de estudios de alternativas tecnológicas, deficiente programa de ejecución, deficiente estimación de las expropiaciones requeridas y otras. Al respecto en trabajo anterior realizado por el suscrito (2018), se han presentado comentarios y recomendaciones para tratar de mejorar las características de este importante y muy costoso proyecto. Esta deficiencia se estaría repitiendo en los estudios en desarrollo para la línea 4, en los cuales se considera que toda la ruta sería en subterráneo, cuando sería muy conveniente analizar qué parte de la ruta podría desarrollarse en viaducto elevado, alternativa cuya construcción presenta costos muchísimo menores que en la alternativa subterránea.

Equipos consultores de limitada calidad profesional: Para realizar estudios de pre inversión en proyectos complejos se requiere que los mismos sean desarrollados por profesionales de amplia experiencia y solvencia profesional, lo cual lamentablemente no se ha cumplido en muchos casos. Esta lamentable situación se ha encontrado en numerosos estudios, tanto de proyectos

de mayor inversión, como en los medianos y pequeños, implicando que los resultados de los estudios arrojen conclusiones dudosas desvirtuando, la importancia de la fase de preinversión.

Algunas deficiencias notables encontradas con frecuencia en los estudios de preinversión son: débil o inexistente planteamiento y estudio de alternativas tecnológicas (tamaño, tecnología y localización), dudosa identificación y cuantificación de los beneficios sociales del proyecto, cuantificación de beneficios y costos a niveles de precisión incongruentes, encontrándose cálculos muy detallados y con excesivas cifras significativas en rubros de menor importancia, y estimaciones muy groseras y con insuficiente precisión, en rubros de mayor importancia relativa.

En general se aprecian deficiencias de calidad en la gestión administrativa de las unidades formuladoras, ocasionando deficiencias en las diversas actividades al interior de la fase de preinversión de los proyectos, en aspectos tales como: la formulación de términos de referencia para los estudios, los procesos de concurso y selección de consultores, la formulación y supervisión de los estudios, la aprobación de los mismos por las instancias involucradas, etc.

5. SITUACIÓN ACTUAL DE LA NORMATIVIDAD PARA EL ANÁLISIS BENEFICIO-COSTO EN PERÚ

En diciembre del 2016, el Gobierno Central emitió el DL No. 1252 que derogó la ley del SNIP, creándose en su reemplazo el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Invierte Perú).

Esta nueva norma, aparentemente atendía los reclamos de quienes consideraban que el SNIP provocaba pérdida de tiempo y menor agilidad en los procesos administrativos de la pre inversión, pero este objetivo no se ha logrado como se evidencia al observar que el nivel de inversión pública ha disminuido notablemente después de emitirse la norma de Invierte Perú.

Por otro lado se considera una grave omisión que en el texto de la nueva norma no aparezca la palabra Preinversión, aunque en el art. 4º se indica que, la segunda fase del ciclo de Inversión es la Formulación y Evaluación de los proyectos, estableciéndose luego que la evaluación se refiere a definir la pertinencia de la ejecución del proyecto.

Es lamentable que en el D.L. 1252 se haya omitido totalmente los términos: estudios de pre inversión (perfil, factibilidad), rentabilidad y análisis beneficio-costos, quedando así totalmente impreciso el procedimiento a seguir para definir la pertinencia de la ejecución de un proyecto.

Posteriormente en febrero del 2017 se aprueba mediante D.S. N° 027-2017-EF, el Reglamento del D. L N. 1252, en el cual se encuentra con sorpresa, que en su art. 2, se da la siguiente definición:

q) Viabilidad: Condición que alcanza un proyecto de inversión cuando demuestra los siguientes tres atributos:

- que se encuentra alineado al cierre de brechas de infraestructura y/o servicios públicos;*
- su contribución al bienestar de la población beneficiaria en particular y del resto de la sociedad en general; y,*
- que asegura las condiciones para que dicho bienestar social generado sea sostenible durante la fase de funcionamiento del proyecto de inversión.*

La exigencia de tales atributos para dar la Viabilidad a un proyecto es indiscutible, pero se aprecia que se ha omitido una exigencia importante que se tenía en el anterior Reglamento del SNIP (D.S. No. 086-2000-EF), que indicaba que: “Para que un Proyecto de Inversión Pública sea

calificado como viable debe contar con un análisis de costo-beneficio o con un análisis costo-efectividad”. Esta omisión se considera sumamente grave pues deja la puerta abierta a la realización de proyectos cuyos costos no serán compensados por los beneficios que ofrecen, y que por consiguiente no contribuirán realmente al crecimiento de la economía.

A pesar de las mencionadas omisiones en las normas vigentes, es necesario indicar que en la vigente normatividad específica, emitida por el Ministerio de Economía y Finanzas, se desarrollan conceptos y procedimientos que sí reconocen tanto la importancia de la pre inversión como la necesidad del Análisis Beneficio Costo, o alternativamente el Análisis Costo Efectividad, como actividades previas a la toma de decisión sobre la inclusión o no de los proyectos de inversión en los programas de inversión de las diversas unidades ejecutoras del Sector Público.

Al respecto, se menciona la Directiva N° 001-2019-Ef/63.01 Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, la cual en su art 26, establece que para dar la viabilidad a un proyecto, los estudios de preinversión realizados deben haber cumplido con las metodologías, parámetros y normas técnicas aprobadas. Además en setiembre pasado se ha publicado la “Guía General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión”, la que se complementa con el Anexo N° 11: Parámetros de Evaluación Social. Esta documentación indicaría que aparentemente se ha subsanado la omisión en la Ley Invierte Perú y su reglamento, que no consideraron los estudios de preinversión y el Análisis Beneficio Costo. Sin embargo preocupa que esta subsanación se realice con normas de menor nivel jerárquico, lo cual le quita fuerza e importancia relativa y minimiza las posibilidades de su cabal aplicación.

6. EL PLAN NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA PARA LA COMPETITIVIDAD

Por Decreto Supremo N° 238-2019-EF, se ha aprobado el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad, el cual incluye 52 proyectos distribuidos en todo el país, con una inversión cercana a los 100 mil millones de soles a desarrollarse hasta el año 2025, de los cuales 24 se encuentran en ejecución, 25 ya tienen un proceso iniciado, y tres están en etapa de formulación.

En el referido documento se explica que la experiencia internacional, señala que un plan de infraestructura exitoso debe tener Criterios de priorización objetivos que permitan evaluar el impacto en la productividad de los proyectos. Se menciona que el “Survey of Infrastructure Governance OCDE” (2016) señala que los principales criterios que han utilizado los países para priorizar proyectos son:

- (i) si parten de una estrategia de largo plazo;
- (ii) si tienen un fuerte respaldo político;
- (iii) si cuentan con un sólido análisis costo-beneficio; y
- (iv) si existe articulación entre proyectos.

Igualmente se menciona que Australia, en su Infrastructure Priority List (2018), comienza por identificar los sectores que resuelven una problemática nacional y luego realiza una evaluación costo-beneficio de los proyectos. Si los proyectos tienen un beneficio neto mayor a 30 millones de dólares por año, los considera relevantes para su plan de infraestructura.

Además se presentan los factores que determinan la inclusión de proyecto en una cartera priorizada en los países de la OCDE, lo que se visualiza en gráfico adjunto:

FACTORES QUE DETERMINAN LA INCLUSIÓN DE PROYECTO EN UNA CARTERA PRIORIZADA EN LOS PAÍSES DE LA OCDE



Respuestas múltiples, 5 el mayor valor y 0 el menor valor
Fuente: Survey of Infrastructure Governance OCDE (2016)

Es remarcable la importancia que se atribuye, a nivel internacional, a contar con sólidos análisis costo beneficio ABC para avanzar en la priorización de proyectos. Sin embargo, se aprecia que en el Plan propuesto se proponen proyectos que aún no cuentan con estudios de preinversión, tal es el caso por ejemplo del Programa de Infraestructura Vial para la competitividad regional, en el cual se considera una inversión de 6,120 millones de soles, quedando la duda de si los proyectos específicos que serán componentes de este programa tendrán su evaluación mediante el ABC, existiendo el peligro de que simplemente se decida avanzar a su etapa de inversiones por haber sido ya incluidos en el Plan Nacional.

Preocupación similar se tiene para el caso de las nuevas propuestas de proyectos, las que recién entrarían a nivel de evaluación, tanto en el caso de proyectos públicos como en el caso de los proyectos a realizar mediante Asociaciones Público Privadas (APP), pues existe el peligro de que al haber sido incluidos en el Plan Nacional, se considere que su estudio a nivel de preinversión con su correspondiente ABC, se considere solo un mero formalismo, por lo cual no se le dedicaría ni el tiempo ni los recursos a esta importante actividad. La solución a esta problemática estaría en contar previamente con una amplia cartera de proyectos debidamente evaluados para considerar su inclusión en un Plan Nacional de Inversiones.

7. CONCLUSIONES

- 1.- Se aprecia que en las dos últimas décadas en Perú, no se ha dado la debida importancia a la realización de sólidos estudios de preinversión con su correspondiente ABC, tanto en el caso de los PIPs, como en el caso de los proyectos que se realizan mediante APP.
- 2.- La legislación reciente ha debilitado así mismo, las posibilidades de un sólido desarrollo de la fase de preinversión en los proyectos públicos y la aplicación del ABC, a fin de tomar las más convenientes decisiones de inversión.

3.- Existe la posibilidad de que la inclusión de nuevos proyectos, sin mayores estudios previos, en el Plan Nacional de Infraestructura para la competitividad, signifique impulsar inversiones cuya calidad y rentabilidad no ha sido cuidadosamente analizada.

8. RECOMENDACIONES

1.- Es necesario remarcar la importancia de realizar la fase de preinversión, tanto en los PIPs como en las APP, asignando el tiempo y los recursos necesarios, para así poder incluir en los Planes de inversión solamente los proyectos que cuenten con sólidos ABC.

2.- A fin de implementar la recomendación anterior sería conveniente revisar la legislación vigente de Invierte Perú y otras relacionadas.

3.- Es necesario que el Estado impulse la formulación de una amplia cartera de proyectos de inversión cuyos estudios de pre inversión confirmen su rentabilidad social sustentada en el ABC, como etapa previa a la formulación del Plan Nacional de Inversiones.

9.- REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

Albert, J. y Pereyra, A. (2018). Carretera Interoceánica IIRSA Sur de Perú: un megaproyecto con preinversión express. Banco Interamericano de Desarrollo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. BIBLIOGUÍAS. Evaluación de programas y proyectos. Recuperado de <https://biblioguias.cepal.org/c.php?g=159547&p=1044441>

Dupuit, J. (1844). On the Measurement of the Utility of Public Works. *Annales des Ponts et Chaussés*, 2, 332-75.

Hirschmann, A. (1969). El comportamiento de los proyectos de desarrollo. México. Editorial Siglo XXI.

Little, I.M.D. and Mirrlees, J.A. (1974). *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*, London. Heinemann Educational Books.

The National Academies Press. (2004). Evaluación de beneficios y costos de proyectos del cuerpo. Recuperado de <https://www.nap.edu/read/10973/chapter/5>. (Página traducida)

Van der Tak, H. and Squire, L. (1975). *Economic analysis of projects*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.

Velásquez, A. (2018). Es necesario revisar el proyecto de la Línea 2 del Tren Eléctrico de Lima, 14(14), 21-27.