

SISTEMA DE MONITOREO PERMANENTE

Principios metodológicos para la programación del ciclo de vida de los proyectos individuales de la API

1. Antecedentes

En el último GTE sobre el Sistema de Monitoreo Permanente de la API (Lima, Perú; 26 y 27 setiembre 2012) se pusieron de manifiesto diversos aspectos que dificultaron la tarea solicitada a los gobiernos para realizar la programación del ciclo de vida de los proyectos individuales de la API sobre la base de la metodología propuesta inicialmente. Sin embargo, en el intercambio de ideas que tuvo lugar en dicha reunión y posteriormente se progresó considerablemente, sobre todo respecto de los objetivos y las posibles maneras de superar algunos de los obstáculos encontrados. En particular, se destacaron los siguientes puntos.

- a) Es preciso respetar el objetivo fundamental del SMP de la API, es decir, registrar el avance de sus proyectos desde una perspectiva regional, lo cual permitirá obviar mucho detalle.
- b) En algunos casos la tarea se dificulta debido a la complejidad del proyecto, por lo cual su definición es un punto crítico, según se ilustró mediante diversos casos.
- c) También se consagró el principio de seguir utilizando las cuatro etapas del ciclo de vida de los proyectos acordadas por los gobiernos en 2008: perfil, preejecución, ejecución y concluido.

Finalmente, se acordó que el CCT, en consulta con los gobiernos miembros del COSIPLAN, procederá a refinar su propuesta inicial de programación del ciclo de vida de los proyectos a fin de considerar los aspectos mencionados. Dicha propuesta deberá definir, con la mayor precisión posible, el alcance de sus contenidos.

2. Refinamiento de la propuesta inicial

Tomando en consideración los antecedentes previos, a continuación se realiza una propuesta para refinar la metodología de programación del ciclo de vida de los proyectos individuales de la API.

a) Objetivo de la programación

Como es ampliamente conocido, los objetivos que persigue un sistema de monitoreo pueden ser de muy variada índole y ello tiene incidencia directa en el diseño del sistema. En el caso particular de los proyectos de la API lo que se busca es tener un instrumento que permita registrar desde una perspectiva regional el avance de los proyectos individuales que integran la agenda en

períodos sucesivos (semestres o años). En una etapa posterior, se apuntará además a que el sistema, igualmente desde una perspectiva regional, sirva para dar seguimiento a las etapas que se consideren esenciales de los proyectos estructurados y para identificar oportunamente aquellas restricciones que puedan estar afectando a cada proyecto estructurado y que, por ende, demanden algunas gestiones especiales de los gobiernos involucrados para superarlas.

En este sentido, el sistema de programación difiere de otros utilizados con frecuencia en la gestión de bancos de proyectos. La visión de conjunto que se persigue en este caso es altamente demandante en términos de comparabilidad de proyectos (entre sectores y países), pero permite omitir mucho detalle. En realidad, sería muy difícil (y en cierta medida irrelevante) mantener un excesivo detalle sin sacrificar comparabilidad.

b) El registro del progreso de los proyectos

Como se dijo, en la propuesta inicial se consagró el principio de seguir utilizando las cuatro etapas del ciclo de vida de los proyectos acordadas por los gobiernos en 2008. En el caso de la primera, perfil, cabe mencionar que el criterio 2 de conformación de la API indica que, a lo menos, el proyecto se encuentra en dicha etapa (de lo contrario no podría estar incluido). Esto implica que los antecedentes disponibles son suficientes para formarse un juicio respecto de la conveniencia y factibilidad técnico-económica de llevar a cabo la idea del proyecto. En este sentido, se trata del punto de partida de la programación del ciclo de vida del proyecto individual de la API (0% del desarrollo).

En el caso de la última también el concepto y la duración de la etapa son claros y relativamente breves. En términos generales una infraestructura registra un cierto desfase entre el término de las obras físicas o de las acciones que demanda en su ejecución y, por otro lado, la entrada en operación efectiva de dicha infraestructura. Esto último, con frecuencia, exige que las autoridades competentes reciban las obras terminadas y decidan ponerlas en funcionamiento. Por estos motivos, en la propuesta se propone reservar un 5% del total programado para registrar esta diferencia; es decir pasar del 95% (que corresponde al final de la etapa de ejecución) al 100% del proyecto concluido.

Las otras dos etapas: pre-ejecución y ejecución son, a su vez, las que insumen la mayor parte del tiempo en el ciclo de vida del proyecto pues van desde el 0% hasta el 95%. En la inmensa mayoría de los casos transitar entre ambos extremos exigirá, como mínimo, alrededor de 10 años (entre 3 y 5 años de pre-ejecución y entre 6 y 10 años de ejecución). Por consiguiente, es preciso subdividir estas etapas para apreciar eventuales avances del proyecto; caso contrario, éste aparecería como “congelado” durante varios años. Es decir, más allá de los avances que se produjeran no sería posible “verlos” pues no

existirían puntos intermedios de registro. De ahí que el principio de subdivisión de estas dos etapas es un componente esencial en la propuesta de programación y es, además, irrenunciable e indiscutible para cumplir con el objetivo del SMP. A continuación se presenta una tabla con la propuesta de subdivisión de estas etapas que será analizada a lo largo de este documento.

ETAPAS Y SUBETAPAS DEL PROYECTO										
PERFIL	PRE-EJECUCIÓN					EJECUCIÓN				CONCLUIDO
0%	30%					65%				5%
Condición inicial	6% Financiamiento de estudios	12% Estudios en desarrollo	18% Estudios aprobados	24% Permisos otorgados	30% Financiamiento de obras	50% Primer cuarto de obra	65% Segundo cuarto de obra	80% Tercer cuarto de obra	95% Cuarto cuarto de obra	100% Obras recibidas
PROGRAMACIÓN, PROGRESO Y DESVÍOS										
	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA	Término MM/AA

Una cosa diferente es de qué manera o cómo aplicamos ese principio de manera relativamente uniforme a un conjunto muy heterogéneo de proyectos que corresponden a distintos sectores de la infraestructura, a diferentes países y a diversas modalidades de inversión. Ese es el desafío a enfrentar, que no es simple de resolver y que seguramente demandará flexibilidad y compromiso entre las alternativas, pero sin perder de vista el objetivo fundamental.

Como surgió en el debate, la etapa de ejecución parecería menos compleja de subdividir pues se pueden considerar varias opciones para ello. Así, se podría subdividir la ejecución (que va desde el 30% hasta el 95% de la programación) en, por ejemplo, cuatro subetapas como se presenta en la tabla de arriba. Para definir el término de cada una se podrían utilizar los montos de inversión requeridos, los tiempos físicos involucrados o los hitos significativos en el avance de las obras. En este sentido, si se adoptasen cuatro subetapas, a partir del comienzo de la ejecución (30% de la programación total) sus fechas de término sucesivas registrarían un avance de hasta 50%, 65%, 80% y 95%.

La etapa de preejecución es, en principio, más compleja de subdividir pero es igualmente necesario hacerlo. Es más compleja porque habitualmente involucra actividades de distinto tipo que, además, pueden ser encaradas de maneras diversas y en forma secuencial, superpuesta o simultánea. Normalmente la preejecución involucra estudios (prefactibilidad, factibilidad e inversión), permisos y/o trámites institucionales de distinto tipo (ambientales, jurisdiccionales y otros) y movilización de recursos de diversas fuentes para el financiamiento de las obras y otras acciones en la etapa de ejecución. El problema es que la variabilidad aquí puede ser muy amplia entre proyectos, sectores y países. Por consiguiente, a continuación se sugieren algunas maneras de abordar ciertos casos representativos de esta complejidad. A modo de ejemplo, se considerarán cinco subdivisiones en la etapa de preejecución de igual ponderación (6%). Esto permitirá registrar avances sucesivos de 6%, 12%, 18%, 24% y 30%; en este último hito se supone que comienza la etapa de ejecución y, por ende, es el final de la preejecución. En otras palabras, la

prejecución abarca desde 0% hasta 30% de la programación del ciclo de vida del proyecto y es divisible en cinco subetapas de igual ponderación.

i) Primera subdivisión: “financiamiento estudios”

Originalmente el Criterio 2 de conformación de la API exigía que todos los proyectos dispusieran de estudio de factibilidad con el propósito de incorporar solo aquellos proyectos que poseyeran un nivel avanzado de preparación y buenas perspectivas de financiamiento y ejecución en el plazo de la Agenda (2012-2022). La idea era, además, disponer de información precisa sobre los recursos involucrados y el cronograma de ejecución del mismo (esto es, la tarea actual). Sin embargo, y como se mencionó, los países decidieron oportunamente flexibilizar este criterio aceptando que hubiese un estudio de perfil disponible y fondos asignados para iniciar los estudios de preejecución.

Por otro lado, los niveles de los estudios de prejecución requeridos suelen variar según la modalidad de ejecución de los proyectos, el monto de inversión y la fuente de financiamiento. Por ejemplo, en proyectos de ejecución directa por parte del sector público se suelen colapsar todos los niveles de estudios de preejecución en uno solo, mientras que si la fuente de financiamiento proviene de organismos internacionales se suelen solicitar los tres niveles de estudios en distintas etapas del proceso establecido para la obtención del correspondiente crédito. En distintas modalidades de asociación público-privada también puede variar el nivel, la oportunidad de los estudios requeridos y el responsable de su realización.

Propuesta de registro 1

En general, esta primera subetapa de la preejecución del proyecto será completada cuando se disponga efectivamente de los recursos financieros y se hayan realizado todos los arreglos institucionales (por ejemplo adjudicación mediante licitación) necesarios para ejecutar los estudios. En particular, se deberá completar los procesos que sean necesarios para realizar los estudios más avanzados requeridos por la ejecución del proyecto. Por ejemplo, si el proyecto exige estudios de prefactibilidad, factibilidad e inversión, esta subetapa se cumplirá solo cuando esté asegurada la realización del estudio de inversión, sin considerar los niveles anteriores. Si, por el contrario, bastase con un estudio de factibilidad para ejecutar el proyecto, se considerará cumplida la subetapa cuando esté asegurada la realización de los niveles de prefactibilidad y factibilidad.

ii) Segunda subdivisión: “estudios en desarrollo”

Como ya se dijo, los estudios de preejecución considerados son tres: prefactibilidad, factibilidad e inversión. Dependiendo de varios factores, cada proyecto puede requerir distintos niveles de estudios para ingresar a la etapa

de ejecución. Dados los objetivos de este sistema no es necesario distinguir los diferentes niveles de los estudios de preejecución, más allá de si el proceso del nivel requerido está en desarrollo o ha sido completado.

Propuesta de registro 2

Se considerará que los estudios están en desarrollo cuando se haya iniciado algún estudio de preejecución y se mantendrá en tal registro hasta tanto sea terminado el estudio que corresponda al nivel requerido por el proyecto en cuestión para ingresar a la subetapa de “estudios concluidos”. Desde luego, un proyecto que requiera pasar por los tres niveles permanecerá en esta segunda subetapa por un período más prolongado que otro que requiera superar menos niveles. Esto es lógico pues lo que interesa es registrar cuando se han terminado los estudios requeridos para ingresar a la subetapa de “estudios concluidos”.

iii) Tercera subdivisión: “estudios concluidos”

Una vez terminados los estudios usualmente ellos deben ser aprobados por una autoridad competente para que se consideren como estudios concluidos. En esta tercera subetapa aplican criterios similares a los utilizados antes. Lo que verdaderamente importa es el nivel de estudios exigido en cada caso para pasar a la etapa de ejecución. Nuevamente, no parece merecer la pena (para el objetivo de este sistema) registrar la aprobación de cada nivel de todos los estudios teóricamente posibles.

Propuesta de registro 3

Se considerará que los estudios están concluidos cuando se apruebe el estudio correspondiente al máximo nivel exigido por el proyecto en cuestión para ingresar a la etapa de ejecución. El término de los estudios de los niveles precedentes no se registrará en el sistema, manteniéndose en la subetapa “estudios en desarrollo”.

iv) Cuarta subdivisión: “permisos otorgados”

Una vez más, cabe recalcar que interesa destacar cuando se ha cumplido con la totalidad de esta subetapa. Por un lado, los permisos a obtener y/o los trámites a cumplimentar en un determinado proyecto pueden ser de varios tipos y diferentes exigencias y plazos; por otro, la presentación de los antecedentes para gestionar los permisos puede requerir de un cierto grado de interacción con los estudios como es el caso, por ejemplo, de los permisos ambientales.

Propuesta de registro 4

Se considerará que esta subetapa se ha cumplido solo cuando hayan sido otorgados todos los permisos y/o cumplimentado todos los trámites institucionales requeridos por el proyecto para ingresar a la etapa de ejecución. Es decir, no hay registro de cumplimientos parciales de esta subetapa. Esto también es lógico pues interesa destacar cuando se está en condiciones, es decir cuando se dispone de los permisos necesarios, para ingresar a la etapa de ejecución del proyecto. En aquellos casos en que la interacción con la etapa de estudios sea muy severa se podrá consolidar ambas subetapas para registrar su cumplimiento simultáneo en el caso extremo.

v) Quinta subdivisión: “financiamiento de obras”

Esta subetapa corresponde a la consecución de los recursos financieros necesarios para llevar a cabo las obras y acciones propuestas en el proyecto. Nuevamente aquí pueden coexistir muchas situaciones, no siempre sencillas de registrar de manera homogénea. Así, por ejemplo, los fondos pueden provenir de recursos fiscales y las situaciones pueden variar desde un financiamiento asegurado contra todo evento (planes nacionales de inversión o presupuestos plurianuales) hasta un financiamiento sujeto a los avatares del presupuesto fiscal anual. También los fondos pueden provenir de alguna modalidad de cooperación público-privada en que son aportados por el sector privado contra ingresos futuros de alguna especie o bien corresponden a un subsidio público. Por último, pueden originarse en operaciones internacionales de préstamo que habitualmente demandan una contrapartida de fondos nacionales. En todo caso, lo que interesa destacar es que el cumplimiento de esta subetapa es otro prerrequisito para ingresar a la etapa de ejecución del proyecto.

Propuesta de registro 5

Se considerará que esta subetapa se ha cumplido cuando el proyecto disponga de los recursos financieros para la ejecución de las obras y demás acciones previstas. En este caso se trata solo del compromiso a financiar la totalidad del proyecto y no necesariamente implica que se hayan realizado todos los desembolsos financieros. De existir problemas con los desembolsos se resentirán los avances en la ejecución de las obras y acciones y, por ende, se pasará más lentamente de una a otra subetapa en la etapa de ejecución. En algunos casos, esta disponibilidad puede ser un mero trámite, pero en otros puede involucrar un considerable esfuerzo.

c) Algunos comentarios generales

La única manera efectiva de probar la validez de los principios metodológicos expuestos es mediante su intento de aplicación a una variedad amplia de proyectos en diversos sectores y países. A partir de estos resultados, podría generarse un nuevo ajuste a la metodología de programación. Más allá de las mejoras resultantes, vale mencionar que existen varios aspectos que pueden ayudar al éxito de la tarea.

i) Un primer aspecto de mucha relevancia está vinculado con el concepto y la definición del proyecto. La API involucra 88 proyectos individuales de muy diverso grado de complejidad: algunos relativamente simples y otros extremadamente complejos. Por ello, en ciertos casos quizás sea necesario desagregar algunos de los proyectos individuales más complejos para ir configurando un universo de proyectos individuales de la API más homogéneo. Sin duda, esto aumentaría el número de proyectos individuales, pero el hecho de que existan los proyectos estructurados permitiría mantener el foco de la API en un número limitado de proyectos (actualmente 31). Vale recordar que un número considerable de proyectos estructurados está ahora conformado por un único proyecto individual, hecho que indicaría la factibilidad de trabajar sobre este aspecto.

ii) Un segundo aspecto a destacar tiene que ver con la presencia de “automatismos”. En algunos intentos de aplicación de la metodología original surgió este aspecto en la etapa de preejecución. Uno de los casos tuvo que ver con la disponibilidad del financiamiento para la ejecución del proyecto pues se sostuvo que como el proyecto estaba en el presupuesto plurianual, la certificación de la disponibilidad de fondos era automática y obtenerla demandaba apenas 24 horas. Algo similar podría ocurrir en aquellos países en los que la inclusión de un proyecto en el plan de desarrollo garantiza la disponibilidad de fondos. Es muy posible que en muchos otros casos el cumplimiento de esta subetapa no sea tan automático y demande esfuerzos y gestiones. Cuando lo sea, su tránsito será muy breve, es decir, que si es efectivo, podrá avanzar dos subetapas en prácticamente un mismo lapso.

iii) El tercer aspecto está relacionado con la idea de simultaneidad del cumplimiento de las subetapas, en clara oposición al concepto implícito de cumplimiento secuencial, o aun paralelo, en la metodología propuesta. Aquí la idea que fue expuesta es que todo se hace al mismo tiempo y, en consecuencia, no se pueden ir acumulando resultados uno tras otro. En principio, parece difícil aceptar la versión extrema de esta visión, pues ella demandaría que todas las subetapas se inicien al mismo tiempo y que, además, demanden exactamente los mismos lapsos para su cumplimiento. Por ejemplo, es difícil imaginar que se puedan obtener los permisos necesarios sin haber hecho antes algunos estudios; tampoco parece verosímil que se haya

incluido un proyecto en el presupuesto sin saber los recursos que demandará su ejecución y que solo lo puede mostrar un estudio previo. Por otra parte, tampoco parece razonable pensar que los tiempos involucrados para cada subetapa serán los mismos; por ejemplo, a veces gestionar los permisos correspondientes puede demorar mucho tiempo pues pueden haber intervenciones judiciales de distintos actores que hagan más lento el proceso. En suma, parecería que aun reconociendo cierta simultaneidad, casi siempre debería ser posible separar la duración de las subetapas.

iv) Como cuarto aspecto debería señalarse que siempre habrá posibilidades de encontrar alguna vía de escape a una situación que parece ser insoluble. Por ejemplo, si no hay manera de sortear los automatismos y la simultaneidad de los procesos relacionados con cada subetapa en la prejecución, se podría definir otros hitos para subdividir la etapa. Una posibilidad sería la de utilizar un presupuesto imaginario de tiempos como base para la subdivisión. Lo ideal sería utilizar cinco subetapas en la prejecución, ahora no definidas por los conceptos utilizados previamente, sino por otros que sean más adecuados al proyecto en cuestión. Algo similar a las subdivisiones utilizadas para la etapa de ejecución y que permitiría interpretar sobre otras bases la subdivisión de la etapa pero igualmente registrar los avances del proyecto.

v) Por último, un aspecto fundamental es el juicioso equilibrio entre el rigor intelectual y la imaginación. En ocasiones, la aplicación directa y simple de la metodología no es posible y, por el contrario, demanda “encontrarle la vuelta” al caso concreto. Para ello hay que disponer de cierta flexibilidad y asumir la necesidad de compromisos. En estos casos es difícil brindar una receta general, pero sí es posible ofrecer algunas orientaciones.

Cuando la aplicación encuentra dificultades lo primera que debería tenerse en cuenta es cuál es el objetivo del SMP y por qué es necesaria la subdivisión. Con estas dos orientaciones en mente, se deberían aplicar la flexibilidad y el compromiso. En la mayoría de los casos no hay verdades absolutas y existirán ciertos grados de laxitud que deberían ser aprovechados. Esto no quiere decir que “todo vale” pues ahí se desvirtuaría el ejercicio. Por ello, deben combinarse rigor intelectual e imaginación, en el marco de una clara percepción de cómo y para qué estamos haciendo el ejercicio.