Evaluación e Impacto de las Políticas Públicas

Actividad 7

**Walter Guillermo Aguilar Castañeda**

**Evaluación social de proyectos de inversión pública.**

(Ortegón, Édgar)

Para el autor, los proyectos de inversión generan múltiples efectos. La evaluación privada capta aquellos relevantes desde el punto de vista del inversor o accionista. Sin embargo, hay efectos que superan ese enfoque, y que siendo irrelevantes para el inversor no lo son para otros involucrados o para la sociedad en su conjunto. La disciplina que intenta medir y evaluar el conjunto total de efectos es la evaluación social de proyectos. *Esta consiste en analizar el proyecto con la metodología habitual del análisis costo-beneficio, pero ampliando el enfoque de manera que no se circunscriba al impulsor directo del proyecto.*

La evaluación social recibe ese nombre porque intenta analizar el proyecto desde el punto de vista de la sociedad. Sabemos que los proyectos tienen muchos involucrados. La evaluación privada intenta captar los efectos relevantes para los accionistas y, de manera indirecta, para los consumidores. Pero no se preocupa por el vecino a quien el proyecto perjudica o beneficia, si el mismo no es ni inversor ni cliente del mismo. En cambio, la evaluación social o económica sí incluye al vecino, considerando los efectos positivos o negativos que le genera el proyecto como relevantes para el análisis (social) del mismo. Esto significa que el enfoque social es básicamente un enfoque agregado: el impacto neto del proyecto para la sociedad se entiende como la suma de los impactos que reciben cada uno de los involucrados. Si esa suma neta da positiva, el proyecto es socialmente conveniente, independientemente del hecho de que algún grupo involucrado pierda con el proyecto.

Un proyecto incluye una intervención intencional, es decir, que se hace deliberadamente; Con objetivos definidos: lo que el proyecto quiere alcanzar está definido con claridad, incluso cuantitativamente; orientado a soluciones: los proyectos buscan solucionar problemas y orientado a beneficiarios: los proyectos suelen tener un conjunto de beneficiarios claramente definido.

Édgar Ortegón define a la evaluación como la acción de evaluar consiste en dar un juicio sobre el proyecto, específicamente sobre la manera en que el proyecto se comporta en relación con un patrón de deseabilidad. Es decir, en qué medida el proyecto sigue determinado proceso, afecta cierta función objetivo, utiliza tales recursos, de acuerdo a qué se evalúe. Nos dice que la evaluación debería ser una actividad objetiva y rigurosa, que obtenga resultados válidos y confiables acerca del proyecto.

La evaluación de proyectos requiere definir una función objetivo, es decir, una pauta de deseabilidad, contra la cual comparar el impacto de las alternativas de proyecto. En la empresa privada, la función objetivo es clara; trata de maximizar la riqueza total generada por el proyecto, expresada en unidades monetarias de hoy. En el caso de la evaluación social, es más o menos obvio que se busque maximizar la riqueza social; el problema es que no es tan fácil definirla, ni evitar la cuestión de cómo afecta el proyecto la distribución de la misma. ¿Cómo evaluar un proyecto que busque redistribuir la riqueza, y no genere ninguna (adicional)? El punto crítico, entonces, es definir una función objetivo social –una función de bienestar social – que incluya, por ejemplo, tanto la riqueza como su distribución.

El autor determina que la valoración de los efectos del proyecto puede transformarse en una casuística compleja. Así, tenemos diferentes tipos de bienes (comerciables internacionalmente y localmente), de formas de la oferta y la demanda, de mercados (el de los productos del proyecto, el de sus insumos, el de los insumos del insumo y del producto), de situación de esos mercados (con o sin distorsiones), y de, al menos, distorsiones (impuestos o subsidios). Esto, sin considerar los llamados “precios especiales” (mano de obra, tasa social de descuento, tipo de cambio, financiamiento, tiempo, etc.). En términos generales, un proyecto entra en los mercados, por el lado de los bienes que produce, “abriéndose espacio” por el lado de la demanda y/o de la oferta existente: genera demanda adicional o restringe oferta existente.

En el caso de los insumos, el proyecto es un nuevo demandante en ese mercado. En consecuencia, el proyecto aumenta la demanda del insumo. El mercado satisface ese aumento de dos maneras: i) aumentando la cantidad ofrecida (interna o externa), y ii) disminuyendo las cantidades demandadas actualmente por otros demandantes. Esto se logra porque la nueva demanda que genera el proyecto eleva (marginalmente) el precio de mercado.

En la mayor parte de los mercados existe algún tipo de distorsión. Estas influyen en la evaluación social de dos maneras: provocan que los precios de mercado no reflejen el “verdadero” valor o costo que los bienes o insumos tienen para la sociedad y abren una brecha entre los precios de demanda y de oferta. Los tres tipos de distorsiones más relevantes son a) impuestos y subsidios discriminatorios, b) imperfecciones a la competencia (monopolios, monopsonios, mercados incompletos, etc.), c) externalidades positivas y negativas en el consumo y/o la producción.

Si la economía no tuviera restricción alguna sobre las importaciones o exportaciones, el precio local estaría dado por el precio internacional ajustado por el tipo de cambio y el costo del transporte entre el lugar del proyecto y la frontera. En esa situación, un proyecto que produjera un bien exportable generaría un aumento de las exportaciones, sea directamente, sea liberando consumo interno y permitiendo que la oferta de otros productores se exporte. En la práctica, los mercados internacionales están afectados por una multitud de políticas que afectan la libre actividad de exportadores e importadores: tasas y aranceles al ingreso o egreso de bienes y servicios, retenciones a la exportación, subsidios a determinadas importaciones o exportaciones, cuotas que limitan las cantidades físicas que se pueden comerciar, y barreras para arancelarias, como controles sanitarios, especificaciones de envasado y otras.

El proyecto aumenta la capacidad exportable del país, independientemente de que exporte o no su propia producción. El país dispondrá, en consecuencia, de un mayor aporte de divisas, valoradas a su precio social. El ingreso calculado desde el punto de vista privado es diferente del beneficio social. Las fuentes de la diferencia son dos: El subsidio a la exportación, que recibe el proyecto pero que es una transferencia; La diferencia entre el tipo de cambio privado y el tipo de cambio social.

Precios especiales. En todos los proyectos, no importa el sector en el que estén, hay al menos tres variables que merecen especial consideración. Éstas son el costo de la mano de obra, la tasa de descuento y el tipo de cambio. La peculiaridad de estas variables radica no sólo en su generalizada participación, sino en que son variables críticas tanto para el análisis como para toda la economía.

En el caso de la mano de obra, las situaciones a tratar son numerosas: empezando con el pleno empleo y siguiendo con el tratamiento del desempleo friccional, del estructural, de los mercados protegidos, del efecto de los sindicatos, etc. Esto, sin contar las diferencias salariales debidas al tipo y lugar de trabajo, que pueden afectar nuestro cálculo si el proyecto capta trabajadores que estaban en un lugar muy favorable y en otro muy desfavorable. La tasa de descuento de los flujos de un proyecto mide el costo de oportunidad de los fondos y recursos que se utilizan en el mismo. En la evaluación social interesa medir entonces, el efecto que el proyecto genera sobre todos los actores del mercado de capitales. Las divisas extranjeras (por comodidad, el dólar), se comercian como otros bienes, en un mercado. La demanda de divisas está formada por los importadores, que las necesitan para traer bienes del exterior. La oferta está dada por los exportadores, que las obtienen al efectivizar sus ventas, y las traducen en moneda local. El precio de la divisa es la cantidad de moneda local que puede obtenerse por una unidad de divisa. Los proyectos tienen en general impacto en ese mercado, de tres maneras posibles: demandando divisas para importar insumos, generándolas al exportar o liberándolas al sustituir importaciones.

Para Ortegón, el tiempo es un componente básico de la acción humana, la cual es –esencialmente– una acción temporal. Se desprende de aquí que los proyectos de inversión afectan de alguna manera el uso del tiempo. En consecuencia, para realizar un análisis costo beneficio desde una óptica social se requiere, en muchas circunstancias, estimar el valor social del tiempo. Una forma alternativa para estimar el valor del tiempo, forma más precisa pero más costosa y no exenta de controversias, consiste en la aplicación de metodologías que buscan determinar el valor que los propios usuarios dan a diferentes bienes “sin mercado”; en este caso, el valor que quienes ahorran o pierden tiempo con el proyecto dan a ese tiempo. Diferentes metodologías permiten establecer las preferencias de los individuos, que son la base de la valoración que los mismos hacen del bien en cuestión.

**Comentario:** *Conociendo que por lo regular las tareas de identificación, preparación, evaluación, seguimiento y control de proyectos y programas sociales se desarrollan sin un marco de planeamiento estratégico que permita ordenar, conducir y orientar las acciones hacia el desarrollo integral de un país, región o municipio, se hace necesario integrar funciones básicas de planificación a largo plazo, mismas que permitan definir una visión de futuro compartida, faciliten la formulación concertada de planes y políticas multisectoriales, sectoriales o territoriales y apoyen la gestión por resultados para conocer los impactos y el cumplimiento de metas de los proyectos y programas, respaldando una mayor participación, tanto pública como privada.*