

Planificación y Programas Integrales en la Evaluación Social de Proyectos

Una de las políticas públicas más importantes adoptadas por el país es la obligatoriedad de hacer una evaluación social de proyectos en los programas y proyectos del Estado. De esta forma, si se realiza en forma rigurosa e incide en el proceso de toma de decisiones públicas, se realiza una gran contribución a la eficiencia en las inversiones y proyectos del Estado. Dado que en el último tiempo ha existido un debate sobre este tema, a continuación realizamos un análisis al respecto.

Sistema Nacional de Inversiones

Al Sistema Nacional de Inversiones, SIN, debe ingresar toda iniciativa de inversión que postula a financiamiento del Estado. Los proyectos deben ser evaluados desde el punto de vista de su rentabilidad social.

A partir de este año al SNI ya no sólo se pueden presentar proyectos individuales de determinados sectores, sino que también proyectos integrales, los que se entienden como un conjunto de proyectos cuya realización en forma complementaria y coordinada, permite cumplir una meta definida, en un territorio específico.

La evaluación integral de iniciativas de inversión supuestamente se realizaría cuando existe interdependencia entre ellas, manteniendo el análisis proyecto a proyecto cuando la iniciativa por sí sola soluciona el problema detectado.

Para ello MIDEPLAN -órgano responsable de la evaluación social de proyectos- se encuentra desarrollando una metodología apropiada para la evaluación de los planes integrales. Si bien ya se pueden presentar al SNI proyectos integrales, la metodología para su evaluación, de acuerdo al propio MIDEPLAN, se encuentra aún en proceso de validación.

Importancia de la Evaluación Social

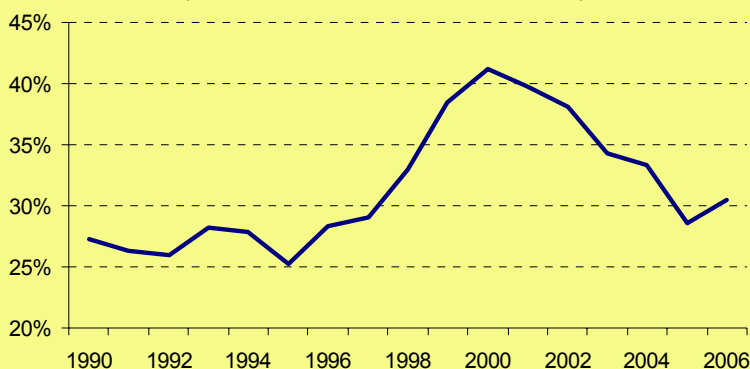
La evaluación social de proyectos se hace necesaria para conocer cuál es la rentabilidad social de los recursos públicos que se van a invertir. A partir de ello se conoce cuáles proyectos se deben realizar y cuáles no. Asimismo, permite priorizar al interior de un conjunto de proyectos, recomendándose ejecutar primero aquellos que tienen un mayor impacto social.

Así, la evaluación social de proyectos es una herramienta necesaria para acotar los espacios de decisión de los actores políticos por "tincada", reduciendo a partir de ello la probabilidad de construir elefantes blancos.

Pero si bien existe amplio consenso de la necesidad de contar con un ente encargado de evaluar la rentabilidad social de los proyectos para tomar mejores decisiones en materia de inversión pública, la evaluación no está exenta de críticas.

La evaluación social de proyectos en nuestro país se ha venido debilitando, en gran parte, porque no ha contado con el respaldo político necesario para hacer frente a las permanentes tentaciones de llevar adelante proyectos con una alta rentabilidad política y no necesariamente social.

Gráfico N°1
Inversión de Decisión Territorial¹
(% de la inversión Pública Efectiva)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva, MIDEPLAN.

Entre las más recurrentes se encuentra la percepción de que la evaluación sólo sirve para proyectos en áreas densamente pobladas o que éstas nunca consideran la totalidad de los beneficios.

Desde un punto de vista metodológico, una evaluación social de proyectos efectuada correctamente no genera sesgos a favor de áreas densamente pobladas. Pero se debe reconocer el hecho de que en la medida que un mayor número de personas son beneficiadas por una determinada obra, en relación a su costo, mayor será su rentabilidad social. Asimismo, una evaluación bien hecha debe considerar la totalidad de los efectos que genera un proyecto, indirectos y directos, tanto por el lado de los costos como de los beneficios.

Evaluación de Proyectos, una Herramienta Debilitada

En general, se observa que con el paso del tiempo este sistema ha venido perdiendo importancia en nuestro país. Así, el año 2003 el 49% de la Inversión Pública Materializada por el Gobierno Central –Ministerios, Servicios,

Gobiernos Regionales, etc.- no había sido evaluada, mientras que al año 2006 esta cifra aumenta a un 58%².

A ello se suma que proyectos que son evaluados socialmente y aprobados por MIDEPLAN no cumplían necesariamente con los estándares técnicos establecidos por el Sistema Nacional de Inversiones. El año 2006 un 15% de los proyectos que fueron evaluados como rentables socialmente no cumplían con los estándares técnicos para ello³.

En términos generales se observa que existe una fuerte presión por materializar proyectos por motivos distintos a la rentabilidad social, lo que lleva a que la evaluación social de proyectos se encuentre fuertemente debilitada⁴. En este contexto se inserta la propuesta de evaluar en forma integral proyectos en un mismo territorio.

Evaluación Integral

Este sistema toma fuerza cuando se está frente a proyectos que son complementarios o, como también se pueden llamar, potenciadores. Es decir, cuando la rentabilidad social de la totalidad de los proyectos es mayor que la suma de las rentabilidades sociales en forma individual.

Pero para que este tipo de análisis tenga sentido se requiere de autoridades territoriales con capacidad de decisión respecto de inversiones de distintos sectores. Por ejemplo, un proyecto integral en el área de educación, salud y vivienda requiere del poder de decisión sobre inversiones en esos tres sectores. Esto sólo se daría en el caso que las decisiones sobre inversiones públicas se encuentran descentralizadas a autoridades territoriales, municipios y gobiernos regionales.

Pero en nuestro país, como consecuencia de su marcado centralismo, los agentes

territoriales –municipios y gobiernos regionales– deciden una parte menor de la inversión pública. El año 2006, sólo el 30% de la inversión pública fue decidida por autoridades territoriales, siendo el 70% restante determinado por los distintos ministerios y empresas del Estado (ver Gráfico N°1).

Mientras las autoridades territoriales no tengan mayor protagonismo en las inversiones realizadas por el Estado, las decisiones en materia de inversión pública seguirán siendo adoptadas con criterios sectoriales y no integrales. En consecuencia, resulta cuestionable que efectivamente desde el punto de vista de una buena evaluación de los proyectos, resulte conveniente contar con la posibilidad de evaluar en forma integral un paquete de proyectos, ya que en la práctica las decisiones de inversión obedecen mayoritariamente a criterios sectoriales y no territoriales.

Si bien aún no se conoce la metodología desarrollada por MIDEPLAN para la evaluación de proyectos integrales, ésta debiera no sólo exigir una determinada rentabilidad mínima al proyecto integral, sino también que cada uno de ellos sea evaluado en forma independiente, debiendo cada uno en forma aislada también cumplir con determinadas exigencias mínimas y explícitas de rentabilidad social.

Si ello no se exige y la evaluación en forma integral de un conjunto de proyectos sólo se hace al conjunto y no se evalúan los proyectos en forma independiente, se abre la puerta a la posibilidad que malos proyectos, que no son rentables socialmente, se hagan en conjunto con otros proyectos que sí resultan beneficiosos para las personas. Ello llevaría a que la rentabilidad promedio de la cartera de proyectos a ser financiada por el Estado

empeore y, por ende, aumente la probabilidad de potenciar la construcción de elefantes blancos y así un mayor despilfarro de recursos públicos.

Comentarios Finales

La evaluación social de proyectos en nuestro país, se ha venido debilitando en gran parte porque no ha contado con el respaldo político necesario para hacer frente a las permanentes tentaciones de llevar adelante proyectos con una alta rentabilidad política y no necesariamente social. En este contexto, resulta preocupante que MIDEPLAN ya permita la presentación de proyectos integrales al Sistema Nacional de Inversiones sin contar con una metodología de público conocimiento para la evaluación social de este tipo de inversiones. Ello por cuanto se pudiera estar generando un instrumento que avale la ejecución de proyectos que no resultan ser rentables socialmente.

Asimismo, MIDEPLAN debiera focalizar sus esfuerzos en fortalecer la evaluación social de proyectos en el proceso de toma de decisiones en el sector público, más que generar nuevas metodologías que pudieran mermar el sistema que en un país tan centralizado como el nuestro, sin autoridades territoriales importantes en materia de asignación de fondos para inversión, tiene poco sentido•

En nuestro país, consecuencia de su marcado centralismo, los agentes territoriales –municipios y gobiernos regionales– deciden una parte menor de la inversión pública. El año 2006, sólo el 30% de la inversión pública fue decidida por autoridades territoriales, siendo el 70% restante determinado por los distintos ministerios y empresas del Estado

¹ Considera la inversión realizada por municipalidades y gobiernos regionales.

² Fuente: Informe de Evaluación del Sistema Nacional de Inversiones, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, 2007.

³ Fuente: Idem nota 1.

⁴ Fuente: Idem nota 1.