



¿DEBEN ACEPTARSE ÚNICAMENTE AQUELLOS PROYECTOS QUE RESULTEN RENTABLES?

(CASO 1)

Gildardo Guadalupe Arriola Mairén

Si se acepta como válida la regla de decisión que ordena hacer máxima la riqueza de un país, debieran escogerse sólo aquellos proyectos cuyo valor actual neto social (VANS) es positivo, y deberán rechazarse todos aquellos proyectos cuyos VANS son negativos. Sin embargo, el hecho de determinar que un proyecto es rentable NO DEBE NECESARIAMENTE LLEVAR A LA CONCLUSIÓN QUE CONVIENE ORDENAR SU EJECUCIÓN, ya que puede ser MAS RENTABLE aun ejecutarlo dentro de unos años, construirlo de un tamaño mayor o menor o, incluso, ejecutar una alternativa que es mejor (como sería el caso de construir un puente sobre un río en lugar de construir un túnel bajo el río, por mucho que sea rentable el proyecto del túnel).

Como ilustración describimos a continuación un caso, en donde el Jefe de una Firma de Consultores en Estudios de Factibilidad, sostiene una sesión de trabajo con el Ministro de Obras Públicas, con el fin de aclarar las dudas del funcionario, por cuanto la firma ha llegado a determinar en el estudio del proyecto que se les ha confiado, que éste NO ES FACTIBLE, pues como resultado de la evaluación económico social del mismo, se ha establecido que el VALOR ACTUAL NETO SOCIAL del proyecto ES NEGATIVO.

No obstante, las argumentaciones del consultor, del por qué no debe llevarse a cabo dicho proyecto, el Ministro tomando en consideración otros factores (no técnicos) decide que éste deberá ejecutarse.

DESCRIPCIÓN DE UN CASO¹

1. El problema de balanza de pagos:

“Pero”, puede preguntar el Ministro al ANALISTA DE PROYECTOS, “debe tomarse en cuenta que el país necesita divisas para su desarrollo económico social; ¿puede acaso no ser deseable, por lo tanto, emprender este proyecto que, a pesar de tener un VANS NEGATIVO, generará una cantidad sustancial de divisas mediante la exportación de su producción?”.

La respuesta debiera ser obvia para el lector... ¡espero! Si acaso la EVALUACIÓN DEL PROYECTO ha imputado un precio sombra a las divisas que éste genera, su respuesta deber ser:

“Señor Ministro, nuestros cálculos ya han contemplado el aporte que las divisas generadas hacen al proceso de desarrollo del país, puesto que hemos imputado a las divisas un valor que es distinto del precio al cual se les vende a los importadores. Por lo tanto, considerar este aspecto de “generación de divisas” en su DECISIÓN no hará más que llevarnos a sobre invertir en este sector (nos llevará a una situación en que no estaremos “sacándole el jugo” a nuestros ESCASOS RECURSOS DE INVERSIÓN).

Algunas firmas consultoras presentan estudios de evaluación que no contemplan un precio sombra para la divisa, en cuyo caso tendría usted toda la razón en querer considerar este

¹ Tomado de Ernesto Fontaine. *Evaluación Social de Proyectos*. (Santiago de Chile: Universidad Católica, 1975), pp. 278-284.

aspecto. Nuestra oficina está encargada de revisar esos estudios, de modo que se considere explícitamente un valor especial para las divisas que generará este proyecto. En efecto, hemos calculado que el tipo de cambio social es un 35% más alto que el tipo de cambio establecido por el Banco Central; en este cálculo hemos considerado el verdadero valor que tienen para el país los productos que se importan, como asimismo el verdadero costo (en recursos nacionales) de obtener más divisas a través de mayores exportaciones. En suma, nuestra EVALUACIÓN DEL PROYECTO ha considerado de lleno los aspectos de balanza de pagos”.

A estas alturas de la conversación sería honesto (aunque quizás un poco insolente) agregar lo siguiente:

“Señor Ministro, es importante que establezcamos claramente un asunto. Hay AUTORES, con quienes estoy en desacuerdo, que consideran aceptable asignar a las divisas un valor mayor (menor) que el establecido por los métodos utilizados por nosotros, argumentando que las divisas pueden ser “en si” deseables (indeseables) de acuerdo con las metas que persigue el país en materia de reservas internacionales u otras. Si usted lo desea, podríamos intentar llegar a un precio sombra de la divisa ajustado por este factor; pero, debo advertirle, éste será un precio bastante subjetivo y de consecuencias imprevisibles. La ventaja del sistema utilizado por nosotros es su objetividad; la gran desventaja del alternativo es su subjetividad. El nuevo precio que pudiéramos establecer deberá imputarse a todos los proyectos que hoy le presento y que le presentaré en el futuro cercado, ya que no es legítimo utilizar el mayor precio cuando ello favorece a proyectos que nos gustan y no usarlo cuando ello perjudica. Es cierto el VANS de este proyecto podría llegar a ser positivo con la nueva imputación; no menos cierto es que dicha imputación puede disminuir o hacer negativos los VANS de los otros proyectos que hoy le presento. Si usted opina que este proyecto se debe hacer DE TODAS MANERAS (debido a que, a su juicio, los beneficios intangibles que genera son mayores que los dos millones de dólares de pérdida que acarrearía su ejecución) debe usted decírmelo desde ya para así ordenar su inclusión en el programa de inversiones; CREO QUE NO VALE LA PENA USAR EL TIEMPO DE NUESTROS TÉCNICOS PARA INTRODUCIR EN SUS CÁLCULOS UN PRECIO DE LA DIVISA SOBRE EL CUAL NO ESTAMOS SEGUROS.

En resumen, lo que quería destacar es que la pérdida de dos millones ya ha contemplado el verdadero aporte que las divisas generadas por el proyecto hacen al país, por lo que el argumento de balanza de pagos pierde toda su validez”.

“Me quiere decir, señor, que el resultado de su evaluación me OBLIGA A SEGUIR LA REGLA DE DECISIÓN que ordena rechazar todo proyecto cuyo VANS es NEGATIVO?.

“Si señor Ministro, lo es así si acaso la evaluación está bien hecha”.

2. El problema del desempleo:

“Pero, señor evaluador, el proyecto es sumamente importante para reducir el enorme problema de desocupación que existe en la zona; el país debiera estar dispuesto a pagar algo para darle empleo e ingreso a esas personas que tanto lo necesitan?.

Nuevamente, la respuesta del evaluador dependerá de las cifras que se han utilizado para la evaluación del proyecto. Dado que es un experto JEFE DE UNA EFICIENTE FIRMA DE CONSULTORES, supondremos que ella ha considerado un precio sombra para el trabajo, de modo que la respuesta debe ser:

“Por supuesto que el proyecto brinda nuevas oportunidades de trabajo en la zona; pero, señor Ministro, por las mismas razones que le he dado, este aspecto del proyecto no puede usted legítimamente considerarlo en su decisión. La evaluación ya lo ha contemplado, y al considerarlo nuevamente estaremos dejándonos llevar por señales equivocadas. En el cálculo del verdadero costo que significa para la sociedad dar empleo a los trabajadores involucrados en el proyecto, hemos contemplado la condición de desempleo que impera en la región donde se construirá. Para algunos tipos de trabajadores (los menos calificados) hemos utilizado un costo social que no llega al 50% del costo (privado) que su contratación significará para la empresa. El estudio al principio no consideraba este aspecto; nuestro equipo lo hizo, llegándose a la cifra de 18 millones para el costo social del trabajo, en lugar de los 24 millones a que asciende el costo privado”.

3. El problema del plan:

“Tiene usted toda la razón, y le agradezco que me lo haga saber. Pero el problema es que el Plan de Desarrollo (aprobado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y elaborado por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia por magníficos técnicos) nos indica que el país debe en este año invertir varios millones de dólares para seguir creciendo al 4% por año. Este proyecto está de acuerdo con las metas, especificadas en el Plan, de generar divisas para nuestra independencia de los créditos del exterior y de ofrecer oportunidades de empleo para la creciente masa de población que se incorpora a la fuerza laboral cada año. Si usted me sigue rechazando el proyecto no alcanzaremos las metas propuestas y, por lo tanto, estimo que es necesario ordenar la REALIZACIÓN DE ESTE PROYECTO. ¿Tiene usted algo que agregar?”.

Es claro que a estas alturas son pocos los que se atreven a contradecirlo, mucho menos DARLE UNA LECCIÓN DE FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS; haremos el supuesto heroico de que sí lo intenta.

“Señor Ministro, ¡los planes son planes y las realidades son realidades!, me decía un profesor en la Universidad. Nuestro plan, como casi todos los planes que se han hecho en Latinoamérica, está basado en agregados muy globales y macroeconómicos y en un modelo de crecimiento muy simplificado. El plan es útil para explicar grandes órdenes de magnitud y para definir una estrategia general e indicativa de grandes lineamientos. Por lo demás, si el plan estuviese bien hecho (en el sentido de que se basara en un modelo muy desagregado y completo de la economía del país) las necesidades indicadas por el plan debieran reflejarse en los beneficios que nuestros técnicos han incluido en su evaluación (ya sea a través de aumentos esperados en el tráfico de vehículos, de mercaderías, etc.). Si el proyecto (que, recuerde, ha sido preparado por técnicos en proyectos de transporte y no por profesionales generalistas en un escritorio) no recoge o incluye estos beneficios, sólo pueden sacarse dos conclusiones: o el plan o el proyecto está equivocado. Yo, por lo menos, apostaría todo lo que tengo en el sentido de que es el plan el que está equivocado y no la EVALUACIÓN DEL PROYECTO. Por lo tanto, señor Ministro, creo que no debemos tomar tan en serio el plan en lo que se refiere a decisiones respecto de proyectos individuales. Si el PROYECTO NO ES BUENO, NO ES BUENO, por mucho que el plan diga que debemos invertir tantos millones en obras públicas. Incluso, me atrevería a decir que si no encontramos en el sector público un número suficiente de proyectos con VANS positivos, no importa; si por ello no cumplimos con las metas de inversión previstas en el plan, mejor es así que forzar los resultados mediante la ejecución de proyectos con VANS negativos. Puesto que si lo que en verdad queremos es asignar bien nuestros recursos y obtener así para el país la mayor riqueza posible, DEBEMOS RECHAZAR TODO PROYECTO CON VANS NEGATIVO”.

“Nuevamente le encuentro la razón, pero sólo en parte”, nos responde el Ministro. “¿Qué hacer con los fondos que nos sobran?”, pregunta.

“Podríamos prestárselos a un Banco Comercial, o incluso a otro ministerio que esté sin fondos” puede responderle nuestro técnico, a lo que el Ministro, con toda razón, responderá:

¿”Cómo está usted tan seguro de que estos fondos serán invertidos en proyectos que son mejores que aquellos que estamos rechazando nosotros?”.

“Señor Ministro, usted ha tocado un punto de suma importancia. Por desgracia, dada la estructura de nuestra economía, no podemos estar muy seguros de que esos fondos aportarán al país más de lo que aportan invertidos en nuestros proyectos. Idealmente (en una economía que no tiene distorsiones muy grandes) el prestar éstos a los bancos comerciales garantiza que los proyectos emprendidos por quienes reciben esos fondos son mejores que los nuestros. Es esto justamente lo que significa descontar los flujos de efectivo del proyecto por una tasa de descuento social (TREMA SOCIAL), ya que es ésta la tasa de rentabilidad social que obtienen las inversiones privadas del país. Pero, nuestra economía está llena de distorsiones y no podemos estar muy seguros de que los proyectos emprendidos sean mejores que el nuestro. Con todo, puede razonablemente esperarse que ellos se distribuyan normalmente y, por lo tanto, tengan en el sector privado una rentabilidad social promedio similar a la calculada por nuestros técnicos. Vale decir, a pesar de las

distorsiones, me atrevería a decir que esos fondos rendirían más en el sector privado de la economía. Respecto de los proyectos que iniciarían los otros ministerios con los fondos que podríamos transferirles, tampoco podemos estar seguros de que son mejores al nuestro. Ello se debe a que no todos tienen equipos de evaluación, y no todos los ministros escuchan lo que tienen que informar los equipos que tienen. Es por ello, señor Ministro, que convendría establecer algún sistema de proyectos o una oficina o ministerio central de coordinación para la correcta programación de las inversiones de todo el sector público. De esta manera estaremos seguros de que los ESCASOS FONDOS DE INVERSIÓN vayan a proyectos que en verdad beneficien al país en su totalidad, estableciéndose reglamentaciones para préstamos entre los ministerios que tienen déficit y los que tienen superávit en determinados años, e incluso canalizar los superávit hacia el sector privado. Asimismo, esto nos indica la necesidad de ofrecer cursos de EVALUACIÓN SOCIAL DE PROYECTOS a los ministerios que no cuenten con equipos de evaluadores y, al mismo tiempo, preocuparnos de que reciban el presupuesto necesario para financiar equipos propios”.

4. De los otros aspectos que usualmente no se consideran desde el punto de vista técnico:

“Le agradezco mucho sus observaciones. Sin embargo, debo informar a usted que HE DECIDIDO EMPRENDER EL PROYECTO. Las razones, además de aquella que se refiere al hecho de no estar seguros de que los proyectos emprendidos por otros ministerios pueden no ser tan buenos como éste, son las siguientes:

- a) Es importante, de acuerdo con lo que me informa el señor Ministro de la Defensa, mantener poblada esa región fronteriza, para evitar las constantes invasiones de las fuerzas armadas del país vecino;
- b) Esa es una región muy pobre hacia la cual debemos redistribuir parte del ingreso de la nación.

“Muchas gracias, señor Ministro”, dice nuestro experto, y, paradójicamente, se va muy feliz a su oficina. Al llegar donde sus compañeros dice:

“Amigos, esta vez el Ministro DECIDIÓ REALIZAR UNO DE LOS PROYECTOS CUYO VANS ES NEGATIVO. Estimó que sus beneficios intangibles –algunos de los cuales, por supuesto, objeto- eran mayores que los dos millones de dólares negativos que estimamos en su VALOR ACTUAL NETO SOCIAL.

CONCLUSIÓN:

Si el Valor Actual Neto Social de un proyecto es positivo, pero existen ciertos costos intangibles, no medibles importantes, es probable que el proyecto deba rechazarse. El caso contrario, puede ocurrir, cuando el Valor Actual Neto Social, es negativo, aunque técnicamente no es recomendable que se realice, al incluir otras variables no medibles, pero importantes desde el punto de vista social o político, entonces deben aceptarse.

En otros términos, según lo refiere Sapag Chaín, el proceso de preparación y evaluación de un proyecto, es una técnica, que no forzosamente debe ser tomada como decisional, sino sólo como una posibilidad de proporcionar más información a quien debe decidir. ASÍ, SERÁ POSIBLE RECHAZAR UN PROYECTO RENTABLE Y ACEPTAR UNO NO RENTABLE.²

Chiquimula, invierno de 2010

² Nassir Sapag Chaín y Reinaldo Sapag Chaín. *Preparación y Evaluación de Proyectos*. 4ª. Ed., Santafé de Bogotá: McGraw Hill, 2001, p. 1.