

LA PRODUCTIVIDAD DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN COCHABAMBA

Carlos Hoffmann Barrientos
Docente-Investigador IESE-UMSS

La inversión pública, -se afirma- genera crecimiento económico, por lo mismo, el Estado trata de dirigir cada vez mayores recursos a esta acción, de manera que en el futuro se experimente una respuesta económica importante. En el Departamento de Cochabamba los volúmenes de inversión pública se han multiplicado diez veces en los últimos quince años, sin embargo el Producto Interno Bruto PIB, no ha tenido un crecimiento tan expectable. Entonces, se hace necesario realizar un exhaustivo análisis del por qué la inversión tan importante no ha provocado un crecimiento más significativo.

Se debe considerar que el Gasto Público inscrito en las diferentes Unidades Administrativas del Estado, no se destina de manera íntegra a la "inversión", entonces, se ejecuta en una gran proporción como gasto improductivo. Por lo tanto, cabe diferenciar claramente: la inversión del gasto corriente; además, se hace necesario indagar cómo se mimetizan gastos corrientes para mostrarlos como gastos de inversión. Pero, ni siquiera, determinando exhaustivamente la reducida proporción de inversión real restante, tendremos la certeza de que funciona como tal, porque muchos de los proyectos financiados no generan retornos, es decir, no son rentables, por lo tanto, son gastos insulsos sin ningún beneficio.

Ahora bien, bajo la normativa vigente, la forma de evaluar el desempeño de las Instituciones del Estado pasa por determinar el mayor o menor grado de ejecución del Programa de Operaciones Anuales POA. Entonces lo único importante y concreto que se valora es el porcentaje que se gasta de la totalidad de los recursos presupuestados en los POAs (que incorporan proyectos sin evaluación y actividades recurrentes sin beneficio). Es decir se mide la eficiencia del gasto y no la eficiencia de la inversión.

La metodología adecuada para medir la magnitud del crecimiento generado por la inversión pública, debería estar en función de la evaluación del impacto en el mediano y largo plazo, sin embargo, esta práctica implica esperar un tiempo muy prolongado para conocer los resultados. Pero además, de poco serviría demostrar que el proyecto no ha generado ningún producto, cuando ya no se puede dar marcha atrás ni recuperar los recursos malgastados.

Se ha comprobado a través de la investigación (La Inversión Desde los Municipios Rurales de Cochabamba, IESE 2017) , que las inversiones que realizan los municipios no reportan los beneficios que se espera de un proyecto. El principio

fundamental de toda inversión es que devuelva mayores recursos de los inicialmente desembolsados, los proyectos generan beneficios que multiplican la inversión. Al no cumplir este postulado, se afecta negativamente en la economía departamental, como consecuencia de gastos insulsos de recursos públicos que no generan procesos de crecimiento económico y bienestar social.

Por lo tanto, una forma de reducir drásticamente los niveles de riesgo e incertidumbre de la inversión, de manera que se tenga un alto grado de certeza de que la ejecución del proyecto contribuirá al crecimiento económico, es realizando la evaluación "ex - ante" de proyectos, analizando objetivamente las respuestas y reacciones de las inversiones, desde el punto de vista de la rentabilidad económica y social.

Un proyecto es una alternativa de inversión cuyo propósito es generar una actividad económica con el objetivo de dar solución a un problema identificado en un área específica o en una población determinada, buscando rentabilidad con su ejecución. En este sentido, resulta evidente la importancia de evaluar todo proyecto de inversión pública, a fin de determinar si realmente alcanza una rentabilidad social mínima deseable, dados los escasos recursos económicos con los que cuenta el Estado.

Los técnicos de las instituciones públicas asumen que no es posible realizar una evaluación de rentabilidad en los proyectos de inversión pública, por lo tanto, se limitan a realizar evaluaciones cualitativas con alta dosis de subjetividad, mostrando las ventajas que conllevaría la ejecución del proyecto, basados en el número de beneficiarios, las ventajas en género, generación, grado de pobreza, equidad y otros aspectos.

Por su parte, las más importantes teorías de evaluación de proyectos sociales se basan en tres enfoques clásicos: el enfoque de eficiencia, el enfoque distributivo y el enfoque de las necesidades básicas. El enfoque de eficiencia, permite realizar el análisis costo - eficiencia, que representa el costo promedio por unidad de beneficio de una alternativa. Permite valorar si los objetivos del proyecto en términos de beneficiarios, servicios y/o productos se alcanzan al mínimo costo. El objetivo es determinar qué alternativa de proyecto logra los resultados deseados al mínimo costo (es decir más eficientemente). Entonces lo importante en este enfoque es que una inversión tenga el menor costo por beneficiario para ser elegible.

Los seguidores del enfoque distributivo, por su parte, establecen como principal argumento la necesidad de incorporar explícitamente los aspectos distributivos en los procesos formales de evaluación de proyectos públicos. Es así, que se busca distribuir los recursos a todos los beneficiarios del territorio de manera equitativa, a semejanza de lo que planteo la participación popular en 1994.

El enfoque de necesidades básicas, en cambio, propone una distribución de las inversiones en función de la satisfacción de las necesidades básicas primarias, para todas las comunidades, de manera que los beneficiarios de las comunidades vayan contando gradualmente con los servicios indispensables. Es decir que todos cuenten primero con las necesidades básicas fundamentales, como el agua potable por ejemplo, para luego pasar a necesidades más sofisticadas de manera paulatina en la medida que las comunidades van llenando sus requerimientos básicos.

Contrariamente a estas corrientes cualitativas, la evaluación privada se basa en un concepto central de la teoría de finanzas y de economía: el valor de un activo cualquiera equivale a la suma de los flujos que genere en el futuro, calculada en el momento del estudio. En otras palabras, el proyecto vale el equivalente a tomar cada flujo monetario que el proyecto generará en el futuro, expresarlo en moneda de hoy, y sumarlo a los otros flujos, restándole la inversión inicial. Este es el concepto de valor actual neto, que será el criterio central de decisión de inversión.

En Bolivia, para evaluar los proyectos sociales se ha introducido las "Planillas parametrizadas", donde se indica que el estudio de identificación debe concentrarse en el planteamiento de las alternativas de solución al problema, dicho estudio debe ser incremental; es decir, debe realizarse comparando la situación "con proyecto" y la situación "sin proyecto", sin embargo, las variables que se modifican con el funcionamiento del proyecto, están identificadas implícitamente por el programa, y generalmente recaen en un incremento sustancial y forzado de los ingresos de los beneficiarios, que lógicamente redundan en evaluaciones muy rentables.

En proyectos de inversión pública, el Ministerio de Economía exige la evaluación socioeconómica del proyecto a partir del análisis de "precios sombra", para determinar su contribución a la sociedad, pero sobre todo para subir la rentabilidad de los proyectos. Los "precios sombra", que en realidad distorsionan los precios de mercado de acuerdo a los mejores "intereses" del país. Ahora bien, una evaluación social, debería cuantificar los beneficios finales que se generan dentro del proyecto, al grupo de beneficiarios directos y no precisamente basarse en efectos externos dirigidos a fortalecer el incremento de divisas para el país, o en privilegiar el empleo para un determinado estamento social. Pero dentro de este enfoque, lo más llamativo es que la evaluación social con precios sombra, interactúa en la fase de "inversión" del proyecto. Es decir, el proyecto "gasta" más o menos recursos, reduciendo artificialmente los costos reales en la inversión para tornarlo más rentable. Entonces los precios

sombra no interactúan sobre los ingresos o los costos en la fase de operación, como se espera en una evaluación corriente. En realidad los precios sombra interactúan en la fase de inversión y favorecen al inversor, en este caso al Estado y no así al beneficiario. Es decir, el Estado ahorra "ficticiamente" en los gastos de inversión, con los precios sombra, en la medida que ejercita la discriminación positiva sobre algunos precios de mercado.

Ahora bien, para realizar la evaluación objetiva de un proyecto social, de manera que se elimine sustancialmente el riesgo y la incertidumbre en la inversión, se propone una evaluación económico-financiera a partir de los indicadores clásicos de rentabilidad, cuantificando exhaustivamente los beneficios que generará el proyecto en la sociedad. Considerando que en un proyecto social al igual que en un proyecto privado las inversiones y los costos se estiman exactamente de la misma manera, y lo que varía fundamentalmente es la cuantificación de los ingresos. A diferencia de la evaluación privada que estima los ingresos a partir de las ventas del producto final y los subproductos, en la evaluación de un proyecto social, los *ingresos deben estimarse calculando el valor incremental que genera el proyecto*, a partir del análisis entre la "situación con proyecto" y la "situación sin proyecto", estimando de manera fehaciente los "benéficos" monetizados que ha introducido el funcionamiento del proyecto en la comunidad beneficiaria, mediante el análisis detallado de las variables que se modifican una vez que el proyecto empieza a funcionar. Con estos insumos se construye el Flujo de Fondos Proyectado, calculando los Ingresos y Costos proyectados restando la Inversión inicial. La estimación de los beneficios monetizados permitirá, determinar de manera objetiva la rentabilidad del proyecto.

Por lo expuesto, se puede afirmar que en el Departamento de Cochabamba, una gran proporción de la "inversión pública" se utiliza como gasto corriente o en actividades recurrentes, destinándose en un bajo porcentaje a la inversión (35%). Pero además, del total de recursos destinados a la inversión, apenas el 50 % de los proyectos son rentables, lo que significa que la mitad de las inversiones son insulsas. El gasto público sólo generará crecimiento económico acelerado¹, en la medida que se actué como inversión; pero además, esta inversión debe ser rentable. Por lo tanto, la utilización óptima de los recursos públicos destinados a la inversión debe ser selectiva, considerando que cada peso que se gasta debe generar retornos en beneficio de la sociedad. Entonces se trata de invertir con calidad, cualificando la inversión pública y erradicando en lo posible el gasto insulso e improductivo.

Finalmente, las nuevas formas de evaluar el desempeño de las instituciones deberían estar en función calificar la productividad de la inversión pública. Solo en la medida que se invierta de manera eficiente se podrá experimentar un verdadero crecimiento económico.

¹ Sin desconocer que el Gasto genera un crecimiento mínimo.