

Evaluación Social de Proyectos

ADAPTARSE A LAS NUEVAS NECESIDADES

PARA EJECUTAR UNA MAYOR CANTIDAD DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, EL GOBIERNO HA REFLOTADO LA EVALUACIÓN DE PROYECTOS BAJO EL SISTEMA DE COSTO-EFICIENCIA, QUE PERMITE REALIZAR OBRAS EN ZONAS ESTRATÉGICAS O DE BAJA DENSIDAD POBLACIONAL. SU IMPLEMENTACIÓN HA DESPERTADO ALGUNAS CRÍTICAS, PERO TAMBIÉN HA PLANTEADO LA NECESIDAD DE PERFECCIONAR LA METODOLOGÍA MÁS UTILIZADA HASTA EL MOMENTO: LA DE COSTO-BENEFICIO.

Por Jorge Velasco Cruz_Fotos Vivi Peláez

En 2014, el Gobierno puso a la infraestructura como uno de los impulsores de la reactivación económica. En este contexto, a través del Ministerio de Obras Públicas, enfatizó en la ejecución de planes de conectividad en zonas extremas (Arica y Parinacota, Aysén y Magallanes) y, a su vez, en el Programa de Caminos Básicos, en el cual podría mejorar hasta 3.000 kilómetros en un año. En 2014, de hecho, ya construyó una cifra cercana a los 2.340 kilómetros en todas las regiones del país, número tres veces más alto que lo realizado en los años anteriores.

Dicha ejecución se facilitó por un acuerdo entre el MOP, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y el Ministerio de Hacienda. Sin embargo, según una editorial del diario El Mercurio publicada a comienzos de enero, “el acuerdo elimina la evaluación social de los proyectos de pavimentación rural cuando su costo es de menos de \$200 millones por kilómetro. La menor tramitación, que es la que permitirá esta mayor tasa de mejora-

miento de caminos rurales, es considerada un importante avance por el ministro”.

El problema de esta situación, argumentaba el medio, radicaría en que “se trata de recursos que casi no tendrán restricciones respecto de dónde utilizarlos, lo que permitirá que ministros futuros puedan aprovechar el paso por el cargo para beneficiar una región o zona en la que aspiran a ser candidatos”. Gatillaría, en definitiva, la posibilidad de construir “elefantes blancos”, es decir, obras sin más soporte que la voluntad de uno u otro dirigente político.

En el MOP, sin embargo, la opinión es muy distinta. “La pavimentación de los caminos rurales debe entenderse como ‘una tarea de Estado’ que concite el apoyo de todos los sectores”, escribió en respuesta a la editorial el subsecretario, Sergio Galilea. Esta visión, argumenta la autoridad, más que saltarse el Sistema de Evaluación Social de Proyectos del Ministerio de Desarrollo Social, lo que hace es aplicar otra perspec-

tiva sobre el mismo. Y ésta corresponde al instrumento de evaluación costo-eficiencia, que está contemplado en el sistema, pero que era menos utilizado en favor del instrumento de costo-beneficio.

COSTOS Y BENEFICIOS

El sistema de evaluación social de proyectos rige todo el proceso de inversión pública, al establecer metodologías, normas y procedimientos para formular, ejecutar y evaluar las iniciativas. “El gran acierto es que exista. Es un gran activo para el país, para que así los proyectos se estudien bien. En general, en el MDS son bastante técnicos y críticos respecto de los proyectos”, comenta Erik Haindl, ex jefe de estudios de la Dirección General de Obras Públicas y actual director del Instituto de Economía de la Universidad Gabriela Mistral.

De otra manera, argumenta el economista, podrían producirse fenómenos como el del Transantiago. “No recibió la RS (reco-



Para 2015 el Gobierno pretende mejorar el estándar de 3.000 kilómetros de caminos secundarios.

mendación favorable) y estamos perdiendo mil millones de dólares al año. Se puede 'saltar' el sistema a través de la Prioridad Presidencial. En este caso, el presidente se supone que tiene que rendir cuentas al país de que está haciendo algo en beneficio de todos", agrega.

El sistema de costo-eficiencia se utiliza para cuando se necesita ejecutar proyectos por razones estratégicas o en zonas aisladas, como –por ejemplo– pavimentar un camino que conectaría Puerto Williams con el resto de Tierra del Fuego. Es una herramienta que está más abierta a considerar lugares y territorios donde hay menor población. "Se supone que los beneficios que van a tener las iniciativas de inversión son, a lo menos, equivalentes a la cantidad de costos en los que se van a incurrir. Esta metodología es también un instrumento de evaluación social existente, lo que no implica que haya que saltárselo. Las evaluaciones son fundamentales", señala Sergio Galilea.

Por otra parte, el método costo-beneficio mide, básicamente, los impactos que tiene un camino en términos de ahorro de tiempo

y combustible para las personas. A partir de ahí, se calcula una Tasa Interna de Retorno (TIR), que el Ministerio de Desarrollo Social define en un mínimo de 6% real anual. Si esta cifra no se alcanza, se debe seguir esperando. "En las etapas en que la inversión pública era más baja y había necesidades múltiples, este sistema permitió priorizar los proyectos que debían iniciarse primero y ordenar el proceso de inversiones", destaca al respecto Carlos Piaggio, gerente de infraestructura de la Cámara Chilena de la Construcción.

En el caso de los caminos, se considera el Tránsito Medio Diario Anual (TMDA), que implica cuántos vehículos promedio circulan por una carretera. Dependiendo del TMDA, se analiza si conviene hacer un camino o mejorarlo hasta ciertos estándares. "Su lógica es que el fisco gasta alrededor de 2,3 puntos del PIB, 6 mil millones de US\$ al año, en proyectos de infraestructura. La idea es maximizar el crecimiento del país y para eso se tiene que hacer la cartera más rentable posible. Entonces, el método de costo-beneficio básicamente asegura que el conjunto de proyectos que se pueden hacer,

sea el que impacte de mejor forma al crecimiento del país", explica Erik Haindl.

Los ejemplos en los que este formato ha funcionado a la perfección son varios, como la ampliación de la Ruta 5 entre Santiago y La Serena, que a excepción de algunos periodos muy puntuales del año, no ha pasado mayores sobresaltos en 20 años. Pero también hay ejemplos en los cuales el sistema costo-beneficio ha debido tener algunos ajustes para que el TIR dé sobre el 6%. Y es que se hace cada vez más recurrente incorporar más variables –como la accidentabilidad– para que las cifras permitan la RS. Esto no significa "bypassear" el sistema, sino más bien aplicar una visión diferente sobre las iniciativas.

Uno de ellos es el Puente sobre el Canal del Chacao. "¿Estamos rentabilizando una obra o estamos evaluando que vamos a extender la línea vial central del país en 230 kilómetros? Es una obra que no es sólo un puente, sino que implica varias cosas", dice al respecto Sergio Galilea. Por eso fue que Erik Haindl, durante la administración anterior, tuvo que analizar opciones para bajar los

El sistema de evaluación social de proyectos ha permitido desarrollar obras viales con responsabilidad.

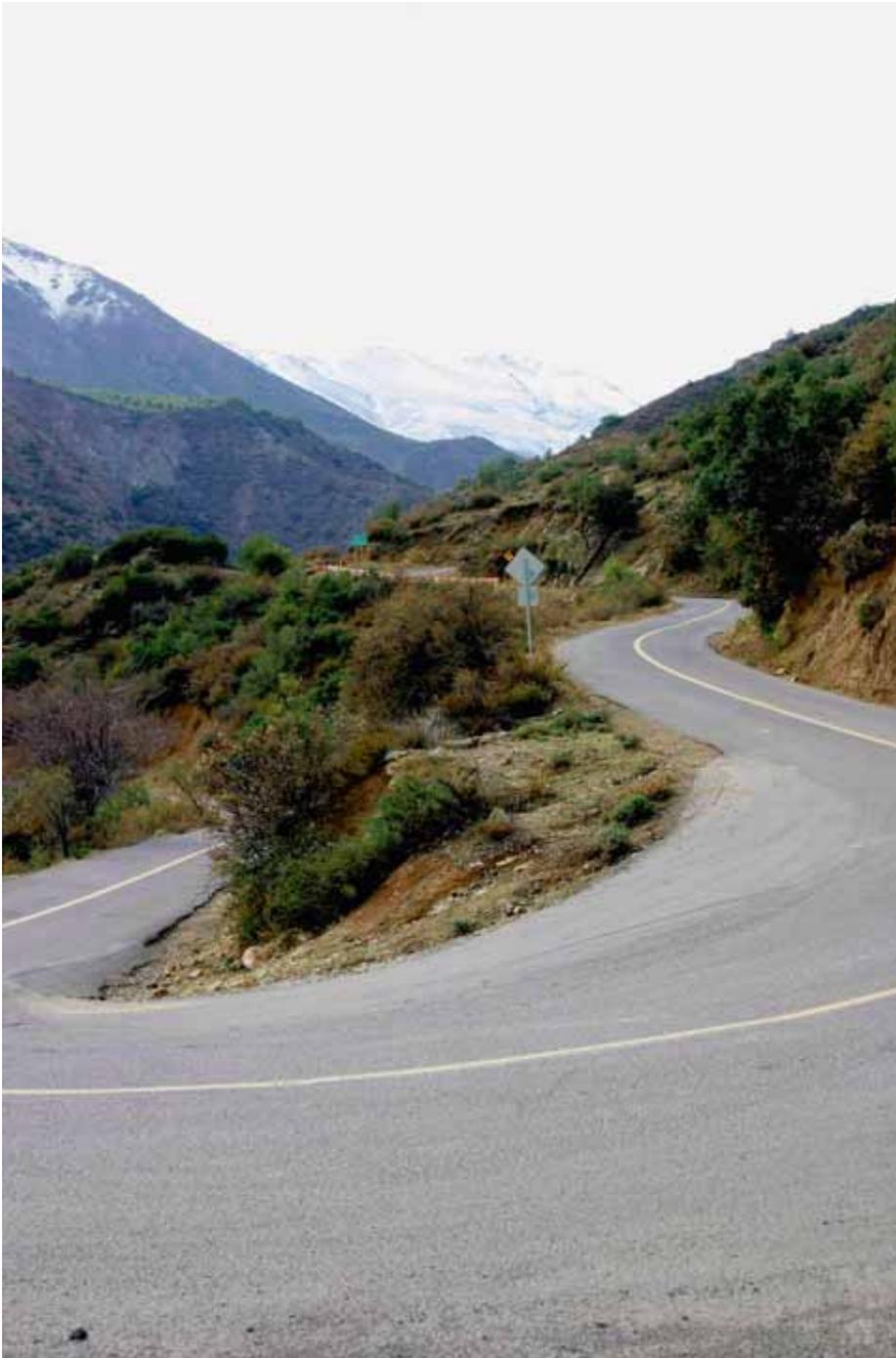
“EL GRAN ACIERTO es que el sistema exista. Es un gran activo para el país, para que así los proyectos se estudien bien”, comenta Erik Haindl, ex jefe de estudios de la Dirección General de Obras Públicas.

costos. Realizó los cálculos y se dio cuenta que con una inversión de US\$740 millones daban las cifras para obtener RS. Para ello, primero determinó eliminar el uso de concesiones –lo que hizo descender el presupuesto en US\$ 400 millones, sólo por concepto de intereses-, bajó el proyecto de cuatro a tres pistas y dio libertad a las empresas que licitarían para buscar las mejoras en el diseño que permitieran hacerlo rentable.

Otra iniciativa, también a cargo de Haindl, fue la realización de la Ruta 7, que conecta Puerto Montt con Coyhaique. “Tenía el típico problema del camino de penetración (no había tránsito para medir), porque una vez que el camino esté hecho van a haber un montón de proyectos nuevos que se van a hacer gracias al camino. Al evaluarlo por pedazos, cada uno no inducía tránsito. Por eso tomamos el proyecto completo de 700 kilómetros”, explica.

Sin embargo, y a pesar de todos los beneficios que ha traído al país –como un amplio y ordenado desarrollo de obras-, el sistema costo-beneficio debe adaptarse a los nuevos tiempos. “Hay que perfeccionarlo e incor-





porarle más beneficios en relación a aquellos que las personas sienten que les aporta la infraestructura”, señala Carlos Piaggio.

EL HUEVO O LA GALLINA

El sistema de costo-beneficio tiende a potenciar proyectos en zonas con más concentración de población, lo que -en opinión del MOP- en ocasiones puede castigar a regiones muy apartadas o donde hay costos económicos muy diferenciados y elevados. Sus estándares de valores de referencia muchas veces no reconocen las diferencias territoriales y de precios entre una zona y otra.

“Por ejemplo -argumenta Sergio Galilea-, no se puede pensar que hay un estándar de máximo valor de pavimento intermedio para todo el país. Hay realidades

muy diferentes. Hacer un kilómetro de pavimento intermedio puede ser con un costo menor en el norte que en Chiloé. Entonces, lo que hicimos (citando el caso de los caminos básicos) fue acordar con el Ministerio de Hacienda que los valores máximos del costo por kilómetro de pavimentación intermedia, reconocieran que hay costos máximos más elevados en la zona austral del país, dados los requerimientos climáticos, las arcillas y temporadas en las cuales se puede construir”.

En una zona como la austral (desde Puerto Montt al sur), que con un tercio del territorio tiene apenas el 1% de la población del país, ¿se debe a la falta de proyectos de inversión? ¿O si se hubieran hecho más proyectos en esa zona habría más gente? La

“LA METODOLOGÍA de costo-eficiencia es también un instrumento de evaluación social existente, lo que no implica que haya que saltárselo. Las evaluaciones son fundamentales”, señala el subsecretario del MOP, Sergio Galilea.

evaluación de proyectos cobra relevancia para responder estas preguntas. “Para desarrollar ciertas zonas del país, hay que poner las condiciones para que ello ocurra, más allá de que actualmente no tengan la rentabilidad social que se le exige... Hay ciertas infraestructuras y proyectos que son gatilladores de actividad y no sólo responden a una demanda existente. Eso el sistema no lo reconoce bien”, señala Carlos Piaggio.

Y Erik Haindl comenta: “En general, en las carreteras no se mide todo lo que genera construirlas o mejorarlas. Hay que incorporar más externalidades. Lo que provoca un camino es lo más difícil de medir”.

Por eso, la Cámara Chilena de la Construcción está trabajando en conjunto con el MDS y el MOP en la mejora del sistema de evaluación social de proyectos. El objetivo es incorporar nuevos criterios y parámetros de evaluación más actualizados, que permitan recoger los impactos reales de un proyecto. Sólo así, quizás, se puedan construir iniciativas como la Ruta Costera, la Interlagos o el Paso Fronterizo con Las Leñas, Argentina, sin apelar al sistema costo-eficiencia o a prioridades presidenciales.