

COMPARACION CRITICA DE LOS METODOS DE EVALUACION ECONOMICA DE PROYECTOS

MARC CHERVEL

ROC International
París, Francia

RESUMEN

La comparación entre los métodos de los precios de cuenta y el método de los efectos no ha sido objeto de profundas reflexiones, en particular a causa de la oposición de ciertas organizaciones internacionales. Si por un lado se centra el análisis sobre los fundamentos teóricos de estos métodos, y por otro sobre sus relaciones con la realidad, los métodos de los precios de cuenta aparecen como construcciones "académicas" poco aplicadas a la realidad a pesar de un apoyo internacional muy importante. Este no es el caso del método de los efectos, el cual está desde sus inicios fundado en la realidad y cuenta con un creciente interés. El debate sobre estos métodos es también el debate sobre las vías y los medios del desarrollo, el cual debe ser reabierto.

RÉSUMÉ

La comparaison entre les méthodes des prix de référence et la méthode des effets n'a guère fait l'objet de réflexions approfondies, en particulier à cause de l'exclusive de certaines Organisations internationales. Si l'on centre l'analyse d'une part sur les soubassements théoriques de ces méthodes, d'autre part sur leurs rapports avec la réalité, les méthodes des prix de référence apparaissent comme des constructions "académiques" peu appliquées malgré un soutien international très important; ce n'est pas le cas de la méthode des effets qui est dès l'abord fondée dans la réalité et qui rencontre un intérêt croissant. Le débat sur ces méthodes est aussi le débat sur les voies et moyens du développement: il doit être ré-ouvert.

1. INTRODUCCION

Las primeras proposiciones concernientes a los métodos de evaluación de proyectos se remontan a finales de los años 60, es decir, hace cerca de 25 años; desde ese tiempo, algunos métodos encontraron un auditorio en ciertos países y en ciertos organismos internacionales; mientras que otros, un auditorio en contextos diferentes. Rara vez esos métodos, en conjunto, han sido aplicados en el mismo contexto.

Así, los "métodos de los precios de cuenta" han sido dominantes en la mayor parte de las organizaciones internacionales, mientras que la audiencia del "método de los efectos" aumentaba en los países en desarrollo de la zona francófona, en la misma Francia y, progresivamente, en otros países y en ciertas organizaciones internacionales como la ONUDI. El debate se ha entablado por momentos entre los defensores de estos diferentes métodos pero, por falta de un esfuerzo suficiente de mutua comprensión, rara vez ha tenido un buen nivel y se ha reducido a menudo a juicios someros y a invectivas.

Teniendo en cuenta realmente estos métodos en los

diferentes contextos, revisando los avances, los debates y las prácticas a las cuales ellos han dado lugar en diversos campos de la experiencia (países desarrollados o en vía de desarrollo, organizaciones internacionales), el artículo hace un balance del tema de la evaluación de proyectos sobre el plano metodológico en primer lugar, y después sobre el plano teórico y sobre sus aplicaciones.

2. EL DEBATE SOBRE LOS METODOS

Tipología de los enfoques de la evaluación de proyectos.

La estructuración del campo de análisis de la evaluación económica de proyectos se ha precisado poco a poco en el curso de estos últimos años; con respecto a esta estructuración existe ahora un cierto consenso, por lo menos en cuanto a los economistas de la zona francófona (Comisión General del Plan; Malinvaud et al. 1984; Chervel, 1987).

Inicialmente y sobre el plan general, el campo cubierto por ese tipo de evaluación se presenta de la manera siguiente:

- En un extremo del campo de análisis se encuentran las evaluaciones macroeconómicas. Ellas tienen como característica común apoyarse sobre modelos globales de la economía. Para algunas de estas evaluaciones, se tratará de calcular los efectos del proyecto (o de una política sectorial) sobre la economía, simulando su inserción en el modelo económico: en Francia por ejemplo en el modelo MDS; para otras se tratará de calcular los precios duales asociados a las proyecciones de la economía en el año terminal del plan.
- En el otro extremo del campo de análisis, se encuentran las evaluaciones microeconómicas de rentabilidad financiera de proyectos, evaluaciones que son bien conocidas y que van a diferenciarse según sean para el empresario ó para el conjunto de agentes que financian el proyecto (empresario y organismos financieros) y según el tipo de indicador de rentabilidad que se considere (escogencia de una tasa de actualización, valor presente, tasa interna de retorno,...).
- Entre estos extremos, en un nivel que se ha llamado "mesoeconómico", está lo esencial del debate que nos ocupa. A este nivel ha sido propuesto un conjunto de evaluaciones que tienen por objetivo:
 - Evaluar acciones puntuales (como en el caso de las evaluaciones microeconómicas).
 - Evaluar acciones globales (como en el caso de las evaluaciones macro-económicas).

Estas son las evaluaciones en términos de tiempo de trabajo, las evaluaciones en términos de utilidad, las evaluaciones en términos de eficiencia para los proyectos no directamente productivos, etc. Pero las principales proposiciones tienen en cuenta "las evaluaciones de costo-beneficio para la sociedad referentés a los proyectos productivos, en situaciones de subempleo".

En lo concerniente a las evaluaciones de costo-beneficio, la idea que poco a poco se ha ido despejando es que allí había sólo dos enfoques para la evaluación económica de proyectos: los métodos de los precios de cuenta y el método de los efectos.

Esta dicotomía está matemáticamente aclarada por el teorema de la dualidad (Chervel y Le Gall, 1976; Chervel y Saldarriaga, 1989): el método de los efectos aparece entonces como un método primal de programación de acciones de desarrollo de un país bajo la restricción de escasez de recursos, mientras que los métodos de los precios de cuenta aparecen como métodos duales de

cálculo de los precios asociados a las restricciones del primal.

Naturaleza de los debates.

Este telón de fondo permite situar los diversos debates recientes sobre los métodos de evaluación de proyectos.

Un primer conjunto de debates se ubica en el marco de la estructuración precedente.

Así, en Francia en los años 80, se realizó un debate sobre la comparación entre la evaluación meso-económica de proyectos tipo método de los efectos y las simulaciones sobre modelos macroeconómicos. Se ha podido acreditar a la primera las posibilidades abiertas en el campo de la programación de proyectos y a las segundas una descripción mucho más detallada de los efectos del proyecto (enmarcada sobre los efectos secundarios de consumo, efectos sobre los precios, etc.).

Otro ejemplo: sin que se haga referencia al teorema de la dualidad, la dicotomía entre los métodos de los precios de cuenta y el método de los efectos es retomada en prácticamente todas las publicaciones en lengua francesa (Bussery, 1979; Bridier, 1979; Genné, 1982; Comisión General del Plan, 1984; Guillaumont, 1985; Walliser, 1990); las preguntas relevantes, las críticas y las proposiciones tratan sobre aspectos particulares de método, y sobre las condiciones de operatividad de algún procedimiento teniendo en cuenta las cifras estadísticas disponibles o teniendo en cuenta el contexto político-económico.

Estas críticas y estos debates han permitido a los autores del método de los efectos profundizar el campo de conocimiento, corregir y mejorar sus planteamientos, situar este método con referencia a otros procedimientos de evaluación y precisar su mejor campo de aplicación; pero ello no ha conducido de ninguna manera a cuestionar el camino. Por el contrario, éste ha sido fortalecido por todas estas discusiones.

El segundo conjunto de debates se sitúa fuera del contexto estructural precedente, el cual no es aceptado (Balassa, 1976). Los debates que se dan desde hace 20 años, en particular en las instancias internacionales (OCDE, Banco Mundial y la mayoría de las agencias de las Naciones Unidas), son entonces de dos tipos.

Se encuentra en primer lugar un gran número de reflexiones y de artículos consagrados a la comparación de los métodos de los precios de cuentas (método Little y

Mirrlees, métodos sucesivos de la ONUDI, del Banco Mundial, de B. Balassa, etc.). Los problemas planteados tratan sobre todo un conjunto de aspectos, como por ejemplo:

- La necesidad, o no, de introducir diferencias entre ingresos ahorrados e ingresos consumidos, es decir, de pasar o no a modelos de "second best";
- El numerario escogido (moneda local consumida, divisa ahorrada);
- El período durante el cual se estima que el ahorro es escaso (T o infinito);
- El interés de integrar en el cálculo un objetivo de equidad, ponderando la distribución de ingresos, es decir, el interés de pasar de los "efficiency prices" a los "social prices" (Squire y van der Tak, 1977);
- La consideración de la desutilidad del esfuerzo.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de los métodos de los precios de cuenta propuestos, la fuente de tales debates es inagotable. Pero como lo había dicho J. Kornai hace 12 años, se trata de cuestiones de poca importancia, es decir de problemas de tercer orden; parece que ahora todo el mundo está de acuerdo sobre ese punto (Little y Mirrlees, 1991).

Pero si bien estos problemas "académicos" han dado lugar a múltiples desarrollos, muy pocos documentos importantes en cambio han sido publicados sobre el problema central, que es el de la comparación de los métodos de los precios de cuenta y el método de los efectos, o más aún, el análisis crítico de este último.

Ya que en el plan metodológico la posibilidad de un doble enfoque de las programaciones, esclarecida por el teorema de la dualidad (enfoque primal por los efectos, enfoque dual por los precios), es rechazada, el método de los efectos es esencialmente criticado porque no tiene en cuenta la escasez de los factores en la economía. Se ha considerado que el método de los efectos utiliza un sistema de precios distorsionado (Balassa, 1976; Benard, 1985) y por tanto simplemente "falso".

Así, para B. Balassa el método de los efectos utiliza, sin explicar y sin justificar, un sistema de precios muy discutible: precio de cuenta nulo para la mano de obra (no calificada, calificada), precio de cuenta nulo para los terrenos, tasa de cambio de mercado para las divisas, precios de mercado para los bienes y servicios, tasa de

actualización no precisada,...

Los procedimientos propuestos para mejorar esta situación consisten entonces en considerar los "verdaderos" precios: el costo de oportunidad de la mano de obra no calificada y el de la mano de obra calificada; igualmente el costo de oportunidad de la tierra, del capital, y el tipo de cambio de cuenta.

De esta forma, el método de los efectos es llevado a convertirse en un método de precios de cuenta, ¡lo cual parece aceptable!

Para los precursores del método de los efectos, estas críticas provienen de una profunda incompreensión del método, incompreensión que parece poco comprensible.

Es difícil, sin alargarse demasiado, volver de manera detallada sobre esta crítica, que consiste en negar pura y simplemente el método de los efectos. Se puede sin embargo dar una especie de respuesta elegante.

El método de los efectos no está fundado sobre la teoría neoclásica pero sí sobre el análisis concreto de la economía y sobre un enfoque empírico de los problemas de programación del desarrollo.

La preocupación de un análisis concreto de la economía y del proyecto se traduce esencialmente a dos niveles:

1. A nivel del contexto económico: este es considerado a través del uso de matrices de insumo-producto con contenido de importaciones (MIP), que van a permitir calcular las características incluidas en el proyecto (valor agregado, importaciones, salarios, etc.) y de la situación sin proyecto;
2. A nivel de la definición de la situación sin proyecto: ésta se hace explícita caso por caso en términos concretos de producciones sacrificadas; esta situación de referencia está descrita en términos primales, mientras que en los métodos de los precios de cuenta, ella está descrita en términos de precios de equilibrio o de costos de oportunidad, es decir, en términos duales.

Sobre el primer punto, se puede observar con satisfacción que las posiciones se han aproximado en el transcurso de los 10 últimos años. Los métodos de los precios de cuenta preconizados inicialmente (Little y Mirrlees, ONUDI, Banco Mundial) no hacían ningún llamado a los análisis concretos de la economía, sobre todo a las matrices de insumo-producto (MIP). Una preocupación de esos

métodos era no penalizar los proyectos que tuvieran utilización de consumos intermediarios locales producidos eventualmente a costos elevados (Balassa, 1976); ello impedía entonces recurrir a flujos reales de intercambios, a las MIP, y llevaba a efectuar estimaciones caso por caso para determinar los precios "reales" de los diferentes bienes y servicios consumidos por el proyecto.

Los desarrollos más recientes han llevado a los partidarios de los métodos de los precios de cuenta a relativizar un poco el argumento precedente, juzgado sin duda "académico", de utilizar las matrices insumo-producto¹, y por lo tanto a ubicarse en las posiciones deducidas desde el principio por el método de los efectos.

Sin embargo, el segundo punto, la definición primal de la situación sin proyecto, sigue sin entenderse.

En el método de los efectos no se restablecen ficticiamente los equilibrios de mercado para los diferentes factores de la producción y para los bienes y servicios (precios de cuenta) para estimar las oportunidades sacrificadas debido a la utilización de estos factores, sino que se explica caso a caso la situación de referencia que prevalece si el proyecto no se realiza. Esta segunda posibilidad es mucho más simple cuando los países, ya sea en vía de desarrollo o desarrollados, afrontan situaciones de desempleo importante (por ejemplo, 10% de la población activa), puesto que la alternativa de empleo de la mano de obra en el proyecto, excepto el caso de proyectos particulares, se traduce por el desempleo puro y simple de esta mano de obra. No se puede en efecto identificar concretamente una producción sacrificada correspondiente al empleo de esta mano de obra en el proyecto.

En el fondo, es la definición de la situación sin proyecto lo que diferencia verdaderamente los dos métodos:

- Esta situación está definida en el primal en el método de los efectos (ella se hace explícita en términos de producciones sacrificadas).
- Ella está definida en el dual en los métodos de los precios de cuenta (en términos de costos de oportunidad y de precios de cuenta).

Si este punto no ha sido "teóricamente" comprendido por los partidarios de los métodos de los precios de cuenta, se puede sin embargo anotar que una preocupación legítima y llena de realismo los ha conducido a pregonizar, además del cálculo central de rentabilidad por los precios de cuenta, una serie de cálculos para medir los efectos del proyecto sobre las variables económicas más significativas: cálculo de los efectos directos e indirectos sobre las

divisas, y también sobre los recursos del Estado (Little y Mirrlees, 1991), sobre la estructura ingresos (Squire y van der Tak, 1977) o al menos sobre los ingresos de los pobres (Preston, 1992)².

Este conjunto de cálculos complementarios conduce, *volens nolens*, a los partidarios de los métodos de los precios de cuenta precisamente a las proposiciones del método de los efectos; es muy curioso constatar que esas desviaciones no han dado lugar a más reflexiones ni a consideraciones teóricas.

Un tercer punto que caracteriza el método de los efectos, es el del enfoque empírico de los problemas de programación del desarrollo.

Este método es preconizado en el marco de la elaboración de un plan, es decir, en el marco de la definición por los responsables nacionales de un conjunto de políticas económicas coherentes. En este marco de referencia, el problema no es estudiar un solo proyecto, sino generalmente estudiar todo un conjunto de proyectos y poner en marcha su programación.

El problema de la determinación de la tasa de actualización es importante cuando hay que evaluar un solo proyecto en un país, y es a menudo el problema que se presenta a las organizaciones internacionales de financiamiento; pero este problema se vuelve secundario cuando se trata de estudiar la programación nacional de proyectos, porque las posibilidades de alternativas de desarrollo son hechas explícitas en términos de proyectos.

Para la situación sin proyecto, la presentación explícita de la alternativa en términos primales es substituída por consideraciones mucho más abstractas sobre los costos de oportunidad y los precios de cuenta.

3. LAS OPCIONES TEORICAS INICIALES

Algunos debates que se han abierto en el transcurso de estos últimos 20 años (Balassa, 1976; ONUDI en Ministerio de la Cooperación, 1980) han tratado, como lo hemos visto, sobre los métodos mismos, sobre aspectos puntuales de un método o sobre sus comparaciones con respecto a los demás; pero jamás sobre los fundamentos teóricos de los diferentes métodos o sobre las prácticas efectivas a las cuales ellos han dado lugar. Ahora bien, un examen aunque rápido de estos dos campos está lleno de enseñanzas.

Resumen de los contextos teóricos de estos métodos.

Aunque sobre un cierto plano formal, matemático, se puede mostrar la equivalencia de los métodos de los precios de cuenta y del método de los efectos (Chervel y Saldarriaga, 1989), la verdad es que los contextos teóricos de elaboración y de puesta en marcha de estos métodos son muy diferentes, incluso diametralmente opuestos (Chervel, 1987).

Los métodos de los precios de cuenta han sido elaborados, en general, a solicitud de las organizaciones internacionales, por teóricos universitarios o por expertos internacionales. Estas elaboraciones se apoyan sobre la teoría dominante, cual es la teoría neoclásica del equilibrio general. Esta teoría establece que, en un cierto contexto (competencia pura y perfecta), los agentes económicos guiados por el logro de sus propios intereses (maximización del beneficio para cada empresario, maximización de la utilidad para cada consumidor) permiten que se establezca un sistema de precios que conduce al equilibrio económico; este equilibrio es a la vez un estado eficaz desde el punto de vista de la producción eficaz y un óptimo de consumo, en el sentido de Pareto.

En este marco teórico, si la situación económica prevaleciente no es satisfactoria, es porque el sistema de precios existentes no es el adecuado por haber sido distorsionado en razón de un conjunto de intervenciones.

Conviene entonces buscar el sistema de precios adecuado, aquel sistema que sería instaurado (bajo la reserva que otros objetivos políticos no hayan sido explicados) si tales intervenciones no existieran y después calcular los beneficios del proyecto en este sistema de precios. Sólo los proyectos rentables deben ser conservados.

El método de los efectos no ha sido concebido *in vitro* por un equipo de investigación, por un grupo de trabajo universitario o por expertos de un organismo internacional. El ha sido desarrollado progresivamente en el seno mismo de las organizaciones nacionales encargadas de elaborar el Plan y de escoger las correspondientes políticas económicas.

Más específicamente, cuando en la fase de síntesis del plan aparece que no es posible realizar el conjunto de proyectos estudiados por las diversas comisiones del Plan, los economistas han propuesto un conjunto de análisis y de evaluaciones para esclarecer la selección que, en última instancia, debe ser realizada por los responsables políticos. Los objetivos (crecimiento, distribución social y regional de ingresos, etc.) y las restricciones (financiamiento,

balanza de pagos, presupuesto público, etc.) son preestablecidas y permiten definir los análisis de efectos a considerar; estos son realizados concretamente apoyándose sobre la información de las oficinas de estadísticas y de contabilidad nacional.

Los economistas, entonces, hacen explícita la programación de proyectos que corresponda lo mejor posible a los objetivos y a las restricciones, lo cual dialécticamente conduce a los Responsables Políticos a precisar estos objetivos y esas restricciones, y después a los economistas a hacer explícita una nueva programación de proyectos. Progresivamente la convergencia se establece entre el Proyecto de Sociedad que se precisa y la programación de acciones que requiere.

Es este conjunto de análisis, de evaluaciones y de procedimientos lo que, 10 años después de una primera experiencia en Marruecos, ha sido llamado "método de los efectos" a comienzos de los años 70.

Naturaleza de las diferentes posiciones.

Un repaso al contexto de elaboración de estos métodos nos aclara los problemas relativos a su adopción o a su rechazo.

Los métodos de los precios de cuenta se apoyan sobre la teoría neoclásica que considera la economía como un conjunto de consumidores y de productores, pero no reserva ningún lugar al agente Estado³. Una opción tal, que de partida niega el Estado, trae consecuencias que están lógicamente contenidas en las hipótesis mismas:

- Se consideran claramente como "imperfecciones" y "distorsiones" todas las intervenciones del Estado, cualesquiera que ellas sean: la política fiscal, aduanera, la política de las empresas públicas, la política de precios, la política cambiaria, la política de bancos de fomento, la política de ordenamiento territorial, etc. Todas estas intervenciones y sus políticas son severamente juzgadas.
- Las recomendaciones a las que se llega van evidentemente a referirse a las condiciones del retorno a un buen funcionamiento de la teoría: falta de reglamentación, privatización de los sectores públicos, liberalización generalizada, supresión de las barreras al mercado internacional de bienes y capitales, etc.

Pero, si se acepta esta opción teórica, uno puede preguntarse por qué es necesario complicarse con los métodos de los precios de cuenta; se podría directamente

ir a las conclusiones, a saber: restablecer las condiciones de la competencia, liberar los precios, etc., ya que es a priori desde donde se había partido.

Los métodos de los precios de cuenta ocultan bajo un aparato sofisticado la teoría liberal, pero ellos son ilógicos. En efecto, poner en marcha sus recomendaciones se traduce normalmente en una nueva intervención pública (por ejemplo, subvención al proyecto económicamente rentable, pero financieramente deficitario⁴, aunque este tipo de intervención es por lo demás condenado.

La contradicción debería estallar en el momento de poner en ejecución estas recomendaciones. De hecho esta contradicción está oculta porque se trata de una intervención directa de las organizaciones internacionales en los proyectos.

Queda sin embargo una incoherencia de fondo que impide toda generalización de los métodos precios de cuenta a nivel de un país.

El contexto de elaboración del método de los efectos está en las antípodas del contexto anterior: al estar directamente situado en el seno del aparato del Estado, no va evidentemente a desembocar sobre recomendaciones del mismo tipo que las precedentes sino todo lo contrario. La metodología que hay detrás del método de los efectos consiste en:

- Hacer precisar a los Responsables Políticos los objetivos perseguidos y discutir esos objetivos en las instancias representativas.
- Después, sobre la base de un plan técnico, desarrollar los análisis y las programaciones sobre la base de los datos de las oficinas de estadísticas y de contabilidad nacional.
- Estudiar, actualizar y coordinar el conjunto de políticas económicas públicas correspondientes: políticas fiscal y aduanera, política de empresas públicas, política de precios, política cambiaria, política de bancos de fomento, política de ordenamiento territorial, etc.

En el fondo, la divergencia entre las recomendaciones a las cuales se llega está inscrita desde el comienzo:

- Si se parte de una teoría que reconoce como única institución el mercado y que niega el Estado, se está fundamentando el marco conceptual de los métodos de los precios de cuenta. Las recomendaciones van a dirigirse en consecuencia a la restauración de la competencia, a la apertura de las fronteras y al cuestionamiento de las políticas nacionales de desarrollo.

Esta opción es en general la aceptada por las organizaciones y expertos internacionales.

- Si fundamentamos el método en el seno del aparato estatal, éste se valida por sí mismo; se llega entonces al método de los efectos. Las recomendaciones tratarán sobre la necesidad de coordinar mejor el conjunto de las políticas públicas de programación del desarrollo; en particular, en lo concerniente al comercio exterior, los análisis convergen al interés de políticas de protección aduanera, de exportación, de cambio y, en total, al interés para el país de una cierta desconexión (Amín, 1986) de su economía con respecto al mercado internacional⁵.

Así, detrás del tecnicismo de algunos debates que se dieron sobre los métodos, se encuentran divergencias muy profundas sobre la naturaleza de la economía y sobre las vías del desarrollo, divergencias que conducen a recomendaciones diametralmente opuestas.

La "condena" del método de los efectos.

Son tales las divergencias sobre los fundamentos teóricos de los métodos y sobre las recomendaciones que se derivan de su aplicación, que no es de extrañar las dificultades de comprensión y la vivacidad de las apreciaciones mutuas.

Así, por ejemplo, en 1976-77 el Ministerio de la Cooperación Francesa organizó un seminario en Francia con participación del Banco Mundial; los intercambios, principalmente con Bela Balassa, duraron 2 días y dieron lugar a varias publicaciones.

Pero, después de este debate, no ha habido discusiones verdaderas entre los partidarios de los diferentes métodos. A veces, porque los economistas autores del método de los efectos no han sido invitados a las reuniones (como por ejemplo a la "Conferencia Anual sobre el Desarrollo Económico", Banco Mundial, 26-27 de abril de 1990); otras veces, porque los economistas partidarios de los métodos de los precios de cuenta no han querido participar en los seminarios comunes⁶.

Otro ejemplo se refiere al último manual de evaluación de proyectos publicado por ONUDI (1982). Este manual es un caso muy especial porque se fundamenta en un enfoque heterodoxo (enfoque mixto efectos-precios), y se aleja de los enfoques anteriores. Es importante resaltar que este manual no ha dado nunca lugar a ningún comentario y a ninguna consideración teórica mientras que, como lo hemos visto, numerosas y detalladas discusiones han tratado sobre la comparación entre sí de los métodos de

los precios de cuenta.

La apertura del debate es particularmente difícil con el Banco Mundial y sus expertos, que tienen una tendencia a considerar que está sobreentendido desde hace mucho tiempo que el llamado "método de los efectos" es erróneo y proceden entonces con criterios de autoridad.

- Así por ejemplo, referente a la evaluación de proyectos por el método de los efectos utilizado por el gobierno del Senegal (Diop et al., 1989), el informe del Banco Mundial consagrado a este país se limita a decir: "el método de los efectos siempre expuesto a controversia por razones empíricas y teóricas", pero el informe omite precisar esas razones... y "... funcionarios importantes del Ministerio de las Finanzas estiman que el método de los efectos presenta defectos en el plano teórico", pero dicho informe omite precisar de cuáles defectos se trata (BIRD, 1987).
- Otro ejemplo: en su comunicación a la Conferencia anual del Banco Mundial sobre el desarrollo, Little y Mirrlees (1991) consagran dos líneas a esta cuestión: "France and the European Commission still use the effects method, despite its errors, as pointed by Balassa (1976)". Pero Little y Mirrlees ni citan en la bibliografía las respuestas aportadas a ese artículo de B. Balassa (Balassa et al., 1977; Analyses critiques, 1980) y ni siquiera hacer la más mínima referencia al método de los efectos.

4. LAS PRACTICAS EFECTIVAS

Aplicaciones del método de los efectos.

Los juicios someros precedentes no deben ocultar lo esencial, a saber, la difusión progresiva del método de los efectos a través de numerosos centros de formación y entre numerosos decisores públicos.

Si como lo constataba ya B. Balassa en 1976, "el método llamado de los efectos es ampliamente utilizado en los países de Africa francófona, desde Argelia hasta el Alto Volta", este ha ampliado su campo de aplicación considerablemente en los últimos 15 años.

En el plano metodológico, la enseñanza de este método ha tenido un importante desarrollo tanto en instituciones especializadas en el desarrollo como en las universidades. Este progreso concierne a Francia, pero también a un número bastante grande de países, ya sea porque estos hayan acudido directamente a los promotores del método

de los efectos, o bien porque se hayan realizados ciclos de difusión y formación en sus países por ciertas organizaciones internacionales.

Nuevos manuales basados en este método pero con criterio más operacional y práctico han sido publicados recientemente: el primer manual redactado por un equipo nacional se publicó en Senegal (Diop et al., 1989), mientras que el manual de base era actualizado (1989), traducido en español y editado en Colombia (1991) y otro manual era redactado para ONUDI (1990, en proceso de publicación).

Estos diversos desarrollos han sido posibles gracias a la gran cantidad de estudios de aplicación realizados en numerosos países sobre proyectos industriales, agrícolas o de transporte; inspirándose en algunos de ellos, se han elaborado los estudios de casos de los diversos manuales.

Uno de los progresos más notables en la difusión del método de los efectos se originó en que él fue tenido en cuenta, tanto a nivel metodológico como a nivel de sus aplicaciones, por las autoridades económicas de Francia metropolitana en el curso de los años 1980 (Goudard, 1984). Contrariamente a lo que pretendían sus detractores, el método de los efectos ha sido aplicado, sin ningún problema técnico importante, sucesivamente a una veintena de proyectos industriales, energéticos, mineros y de transporte en Francia.

Sus aplicaciones han dado lugar a cierto número de publicaciones (Duruflé, 1984; Chervel, 1984; Kleinmann 1985).

Aplicaciones de los métodos de los precios de cuenta.

Los métodos de los precios de cuenta se beneficiaron desde el principio de medios que no tienen nada que ver con los aportados al método de los efectos; es suficiente citar la serie de manuales publicados por la OCDE, la ONUDI, el Banco Mundial, la ODA británica, la FAO, etc., que testimonian el apoyo aportado por estos organismos, que a menudo financian los proyectos, a las metodologías propuestas.

Parece sin embargo que los métodos de los precios de cuenta no han sido verdaderamente aplicados.

Ya B. Balassa constataba en 1976 que los métodos de los precios de cuenta (Little y Mirrlees, 1968, 1974; ONUDI, 1972) daban lugar a aplicaciones "mucho menos frecuentes" que el método de los efectos.

Algunos años después, O. Murélius fue encargado por el Centro de Desarrollo de la OCDE, que había publicado la primera obra de Little y Mirrlees, de hacer una encuesta sobre la utilización de los métodos de los precios de cuenta en las administraciones y organizaciones relacionadas con el desarrollo en cinco países (Brasil, Nigeria, Perú, Tanzania y Tailandia). El informe concluía que, excepto el caso de un equipo directamente financiado por el Banco Mundial, ninguno de estos países recurría en lo más mínimo a los métodos de los precios de cuenta (Murélius, 1981).

Más recientemente, G. Saldarriaga estudió 105 proyectos sometidos a FONADE (Fondo Nacional de Desarrollo) en Colombia; sobre esos 105 proyectos, 9 solamente habían sido el objeto de una evaluación económica, pero sobre la base de precios de cuenta "totalmente arbitrarios", lo cual no es entonces significativo⁷ (Saldarriaga, 1990).

Más recientemente, Little y Mirrlees estimaron que las aplicaciones del Banco Mundial, que habían tenido un notorio auge en los años 70, habían culminado en 1989 y habían declinado después (Little y Mirrlees, 1991).

Es importante señalar además que este ejemplo no es muy significativo en la medida en que esos estudios fueron solicitados por el Banco Mundial como apoyo del expediente de financiamiento del proyecto: la metodología del estudio era entonces impuesta, y el resultado a veces también estaba predeterminado (op. cit., pag 393); estos estudios en su gran mayoría aparecen entonces como estudios "cautivos".

En resumen, aunque preconizado por la mayor parte de las organizaciones internacionales, se puede decir que jamás la aplicación de los métodos de los precios de cuenta ha conocido un desarrollo autónomo que se haya sostenido por sí mismo; el Banco Mundial o el Banco Interamericano han podido imponer durante algunos años los métodos de evaluación por los precios de cuenta a sus equipos y a los países demandantes de préstamos, pero se puede fácilmente constatar que, a pesar del esfuerzo realizado, la incorporación nunca ha sido verdaderamente realizada; la práctica no ha seguido la teoría.

5. CONCLUSION

Las aplicaciones efectivas de los métodos de evaluación de proyectos, o la ausencia de aplicaciones, no carecen de significación, y el debate sobre estos métodos se aclara si el centro de interés lo colocamos sobre la relación de los métodos con la realidad, puesto que este tipo de relación es el que caracteriza el procedimiento utilizado.

El procedimiento científico consiste en partir de las observaciones de la realidad, en hacer explícitas las hipótesis teóricas, en deducir las consecuencias, en confrontar esas consecuencias con la realidad; posteriormente volver sobre las hipótesis, etc (Chervel, 1992). Es un proceso dialéctico entre la abstracción y la realidad, entre la teoría y su aplicación.

La distinción corriente entre "métodos teóricos" y "aplicaciones prácticas" deja de ser pertinente: hay que elaborar, por decirlo así, una "teoría práctica" y tener una "práctica teórica"⁸.

Se revela entonces que el método de los efectos participa de un procedimiento de tipo científico porque ha sido elaborado y funciona en una relación estrecha con la realidad: articulación con las oficinas de estadísticas y de contabilidad nacional del país, consideración de los problemas que se presentan a los Responsables Políticos, inserción de las conclusiones en las medidas de política económica.

El método de los efectos ha tenido entonces un desarrollo "natural" en las instancias nacionales que se encargan de los problemas del desarrollo, ya se trate de organismos de formación (enseñanza, ciclos de formación) o bien de organismos administrativos de estudios y de decisión (estudios económicos de proyectos).

No ocurre lo mismo con los métodos de los precios de cuenta. Estos han sido elaborados por universitarios y por expertos extranjeros sobre las bases de una teoría inadecuada al problema presentado, cual es el de las opciones públicas de desarrollo en una situación de subempleo. A pesar (o a causa) del aparato teórico movilizado y a pesar del importante apoyo aportado por las organizaciones internacionales, estos métodos están muy lejos de la realidad como para que puedan implantarse en las administraciones económicas nacionales e incluso en las organizaciones internacionales que los han promovido.

De hecho, ellos no han dado lugar a estudios verdaderamente aplicados; permanecen en un terreno "académico" y se quedan en un campo puramente ideológico.

Sin embargo, cuando se acude efectivamente a estos métodos para intentar aclarar de manera sistemática las políticas de selección de proyectos en un país, se observa en la práctica un conjunto de desviaciones progresivas: todas estas desviaciones van en el sentido preconizado por el método de los efectos.

NOTAS

1. Es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo que, en varios países de América Latina, basa sus cálculos de precios de cuenta sobre estas matrices.
2. Mr. Preston makes poverty his judge, *Financial Times*, May 11, 1992.
3. Parece a priori paradójico hacer referencia a la teoría neoclásica para tratar los problemas de elección pública de desarrollo en una situación de desequilibrio (desempleo, déficit exterior, etc.), ya que a la vez esta teoría es una teoría estática, una teoría del equilibrio y que no reserva ningún lugar al agente Estado.
4. Si todos los proyectos rentables económicamente fueran rentables financieramente, no sería necesario hacer tales análisis: estaríamos en una situación óptima y los precios de cuenta coincidirían con los precios de mercado.
5. Estos análisis recuperan exactamente los análisis históricos y las tesis propuestas por E. Galeano en "Las venas abiertas de América Latina" sobre la desindustrialización de la Argentina y del Paraguay en el siglo XIX y sobre el papel de las firmas multinacionales. Pero apoyándose sobre cifras estadísticas, la aplicación del método de los efectos permite comparaciones más precisas sobre el pasado y el establecimiento de las programaciones para el futuro.
6. Se puede citar, entre otros, los seminarios de Argel (Argelia) en 1987, de Neiva (Colombia) en 1988, y una tentativa infructuosa en Washington en 1988.
7. Recordemos que el problema dual de la programación de proyectos es aquel de la determinación de los precios de cuenta. La sola aplicación de algún otro sistema de precios a un proyecto es un problema de aritmética y de ninguna manera del análisis económico. En el caso presente, no se puede entonces hablar de aplicación de los métodos de los precios de cuenta.
8. Así, a propósito de G. Bachelard, padre de la epistemología moderna, E. Balibar escribe: "...De ahí esta notable idea en el sentido de que lo característico del pensamiento científico no es la abstracción como tal, sino al contrario la realización de la abstracción en lo concreto, la producción de objetos técnicos abstractos-concretos...", *Escritos para Althusser*, París, La Découverte, 1991.

REFERENCIAS

- Amin, S., *La déconnexion, Pour sortir du système mondial*, París, Editions La Découverte, 1986.
- Balassa, B., M. Chervel y C. Prou, The "Effects Method" of Project Evaluation - *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Nov. 1976 - Nov. 1977.
- Balassa, B., M. Chervel y C. Prou, The "Effects Method" of Project Evaluation. *World Bank Reprint Series* Number Fifty-five (a).
- Benard, J., *Economie publique*, París, Economica, 1985.
- BIRD (L. Squire, y H. G. Van der Tak), *Analyse économique des projets*, BIRD, París, Economica, 1977.
- BIRD, La Banque mondiale et le Sénégal 1960-1987, Rapport No.8041 du 26/10/1987.
- Bridier, M. y S. Michailof, *Guide pratique pour l'analyse de projets dans les pays en voie de développement*, París, Economica, 1979.
- Bussery, A. y B. Chartois, *Analyse et évaluation des projets d'investissement*, IDE.BIRD Fascicule VI, 1979.
- Chervel, M., M. T. Courel y D. Perreau, *Evaluación de proyectos en países en desarrollo por el método de los efectos y Estudio de un caso concreto Industrialización y productividad*, No.20, UNIDO, 1974.
- Chervel, M. y M. Le Gall, *Manuel d'évaluation économique des projets, la méthode des effets*, Collection Méthodologie de la planification No.10, París, Ministère de la Coopération, La Documentation Française, 1976 (Nouvelle édition 1989).
- Chervel, M. y M. Le Gall, *Manual of Economic Evaluation of Projects, The Effects Method, The Methodology of Planning*, París, Ministère de la Coopération, La Documentation Française, 1978.
- Chervel, M., M. Le Gall y G. Saldarriaga, *Manual de evaluación económica de proyectos, El método de los efectos*, Aguilar, Editorial Santillana, Bogotá, 1991.
- Chervel, M., *Premières applications de la méthode des effets en France, Problèmes Economiques*, No.1900, París, La Documentation Française, 26 Novembre 1984.
- Chervel, M., *Calculs économiques publics et planification, les méthodes d'évaluation de projet*, París, Publisud, 1987.
- Chervel, M., *Evaluación de proyectos en países en desarrollo por el método de los efectos*, Universidad Nacional, Facultad de Minas, Medellín. *Revista Energética*, No.3, Noviembre 1988.
- Chervel, M., y G. Saldarriaga, *El método de los efectos. Aspectos teóricos y aplicaciones prácticas. Seminario de Neiva. Actas del Coloquio. Mimeógrafo*, 1988.

- Chervel, M., Les méthodes d'évaluation de projets, essai d'approche scientifique, *Revue canadienne d'études du développement*, Vol XIII, No.1, 1992.
- Diop, D., P. Ducret, R. Kane y A. Ndiaye, *Projets productifs au Sénégal, Guide d'évaluation économique*, Ministère du Plan et de la Coopération du Sénégal, Paris, Karthala, 1989.
- Durufle, D., Résorption des déséquilibres macroéconomiques et calcul économique dans les entreprises publiques, *Recherches économiques et sociales*, No.15, Paris, La Documentation Française, 1985.
- Galeano, E. *Les veines ouvertes de l'Amérique latine*. (Las venas abiertas de América latina), Paris, Terre humaine/Poche, Plon, 1990.
- Genne, M., *Méthodes d'investissement*, Paris, Economica, 1982.
- Goudard, D., Nouvelles avancées dans le calcul économique public, Paris, *Revue économique* No.6, Novembre 1984.
- Guillaumont, P., *Dynamique interne du développement, Economie du développement* (tome 2), Paris, Thémis, PUF, 1985.
- Kleinmann, E., Rapport sur la production nationale de charbon, Rapport d'information No.3240, Paris, Assemblée Nationale, Commission de la Production et des Echanges, Première session ordinaire 1985-1986.
- Kornai, J., *Appraisal of Project Appraisal*, Scitovsky Festschrift, Stanford university, Academic Press, Sept 1979.
- Little, I. M. D. y J. A. Mirrlees, *Manuel d'analyse des projets industriels dans les pays en voie de développement*, Centre de Développement de l'OCDE, Paris, 1969.
- Little, I. M. D. y J. A. Mirrlees, *Project appraisal and planning for developing countries*. Londres, Heineman Educational Books, 1974.
- Little, I. M. D. y J. A. Mirrlees, *Project Appraisal and Planning Twenty Years on, Proceedings of the World Bank, Annual conference on development economics* 1990, World Bank, 1991.
- Malinvaud, E., R. Guesnerie, D. Goudard, y B. Walliser, *Calcul économique et résorption des déséquilibres, Rapport du groupe de travail <<Calcul Economique>>*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris, 1984.
- Ministère de la Coopération (France), *Analyses critiques des méthodes d'évaluation de projets*, Tomes 1 et 2, Collection Méthodologie de la planification, No.12 et 13, La Documentation Française, Paris, 1977 et 1980.
- Murelius, O., *Les institutions face à l'analyse des projets dans les pays en développement*, Centre de développement de l'OCDE, Paris, 1981.
- Powers, T., *El cálculo de los precios de cuenta en la evaluación de proyectos*. Estudio de casos con base en el método LM/ST, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 1981.
- Saldarriaga, G., La evaluación de proyectos por el método de los efectos, *Lecturas de Economía*, No.27, Universidad de Antioquia, Facultad de ciencias económicas, Medellín, Septiembre-Diciembre, 1988.
- Saldarriaga, G., *Portée et limites du modèle néo-classique et des méthodes prix de référence*, Thèse de Doctorat, URF de Sciences économiques, Université de Paris XIII, Octobre 1990.
- Shchol, W., *Estimating shadow prices for Colombia in an input-output framework*, BIRD, 1979.
- UNIDO (P. Dasgupta, S. Marglin y A. Sen), *Directives pour l'évaluation des projets* ONUDI-Vienne, 1972.
- UNIDO (J. R.Hansen), *Guide pratique pour l'examen des projets* ONUDI-Vienne, 1979.
- UNIDO-IDCAS, *Manual para la evaluación de proyectos industriales* ONUDI-Viena, 1982.
- UNIDO (M. Chervel, G. Saldarriaga et alii), *Manuel d'évaluation des projets industriels par la méthode des effets*, Vienne, ONUDI, 1990 (à paraître).
- Walliser, B. *Le calcul économique*, Collection Repères, Paris, La Découverte, 1990.