

Economía política de la evaluación de proyectos

Alejandro Gaviria

Economía



Agenda

- Contexto político
- La centralidad de los proyectos
- El papel de la evaluación

La anatomía de un elefante blanco

- Hace 50 años, Lauchlin Currie realizó su primera visita a Colombia para estudiar, entre otras cosas, la factibilidad económica de un gran proyecto de producción de acero en el departamento de Boyacá.
- Currie dijo no. Pero fue derrotado por fuera de su terreno. La derrota fue “aclamada como un gran triunfo para los intereses nacionales y regionales”.
- Resultado: hacía 1955 ya se habían invertido 150 millones de dólares, cuatro veces lo planeado, y hacia 1959 el costo se aproximaba a los 200 millones”.
- Pero a nadie le importó: “La opinión pública puede ser inflamada por un escándalo pero no por una inversión pública malograda”.

Una hipótesis inquietante:

- Los proyectos ineficientes son más atractivos políticamente.
 - Los proyectos socialmente ineficientes son más eficaces para “señalar” el poder político.
 - Los proyectos eficientes son ineficientes para señalar la capacidad de gestionar recursos.
 - Así, los políticos suelen dedicarse a gestionar lo ineficiente: lo regionalmente saliente más que lo socialmente productivo.

Fuente: Robinson y Torvik (2005).

El problema político:

- **Dicotomía fundamental:**
 - Los políticos pueden competir por el favor popular ofreciendo bienes públicos que benefician el bienestar general.
 - Pero pueden alternativamente ofrecer beneficios particulares o bienes de interés específico.
 - Vínculos programáticos vs. clientelistas.

Lo programático vs. lo clientelista:

- La política clientelista:
 - El Estado deja de ser un instrumento para el desarrollo y se convierte en una herramienta para el mantenimiento de redes políticas y lealtades regionales.
 - El clientelismo enfatiza lo visible regionalmente.
 - O lo conveniente electoralmente.

La teoría: lo programático (i)

Visión 2019: Segundo Centenario

- **Globalización:** se deberán asegurar las condiciones necesarias para que la población y las empresas aprovechen las oportunidades provenientes de la creciente globalización de la economía.
- **Eficiencia:** es necesario desarrollar esquemas empresariales para suministrar servicios de infraestructura en condiciones óptimas, con el fin de obtener los mayores beneficios sociales y económicos.
- **Participación privada:** el sector privado deberá aumentar su participación activa en la prestación de los servicios de infraestructura en el país.
- **Marco institucional adecuado:** se requiere desarrollar un marco institucional y normativo integral para todos los sectores de infraestructura, que fomente la inversión, la competencia y la innovación en cada sector.

La teoría: lo programático (ii)

PND 2002-2006

Dadas las limitaciones presupuestales, el Gobierno impulsará la inversión en infraestructura de transporte mediante mecanismos de participación privada. Para los proyectos financiados con recursos públicos, se seleccionarán aquellos de alto impacto económico teniendo en cuenta las razones beneficio-costos y la generación de empleo.

La teoría: lo programático (iii)

PND 2006-2010

Dentro de este contexto, el Ministerio de Transporte dará continuidad a corredores que facilitan la movilidad interna, realizando inversiones de alto impacto social y mejorando las características de la infraestructura productiva, por medio de la estructuración del programa de carreteras arteriales para la competitividad. De igual manera, identificará las fuentes de financiación para este tipo de proyectos y establecerá sistemas de ejecución escalonados aunando esfuerzos para que las inversiones sean eficaces y oportunas.

Artículo 6°. Proyectos de inversión regional. Los recursos establecidos en el rubro “Inversiones Regionales por Sectorizar” del cuadro que se presenta en el anterior artículo, se distribuirán por departamentos de la siguiente manera:

Distribución con criterios de equidad
Miles de millones de pesos de 2002

Departamentos	Valor	Departamentos	Valor
Amazonas	18.876	Guaviare	27.378
Antioquia	59.888	Huila	26.256
Arauca	23.221	Magdalena	29.911
Atlántico	36.414	Meta	25.897
Bogotá	70.457	Nariño	33.627
Bolívar	35.413	Norte de Santander	30.851
Boyacá	30.400	Putumayo	23.561
Caldas	27.812	Quindío	22.760
Caquetá	25.225	Risaralda	25.917
Casanare	21.748	San Andrés y Providencia	16.391
Cauca	30.757	Santander	31.953
Cesar	27.594	Sucre	29.221
Chocó	25.495	Tolima	28.943
Córdoba	32.725	Valle del Cauca	48.094
Cundinamarca	36.889	Vaupés	21.400
Guainía	23.720	Vichada	25.068
Guajira	26.139	Total Colombia	1.000.000

Teniendo en cuenta la anterior distribución de recursos por departamentos, la Nación, directa o indirectamente, adelantará proyectos de inversión conforme a los siguientes criterios:

1. Mínimo setenta y cinco por ciento (75%) de los recursos en vías, aguas potables-saneamientos básicos y distritos de riego. Los dos (2) primeros serán de obligatoria inclusión.

Corredor	Carretera	Descripción	Tramo por desarrollar
CORREDORES DEL SUR	Mocoa - San Miguel	Santa Ana - San Miguel	Mocoa - San Miguel
CORREDORES DEL OCCIDENTE	Panamericana del Darién	Lomas Aisladas - Cacarica - Palo de Letras	Lomas Aisladas - Cacarica (incluido Puente Atrato)
CORREDORES DEL CENTRO - ORIENTE	Cúcuta - La Fria (Venezuela)	Agua Clara - Guarumito	Agua Clara - Guarumito
CORREDORES DEL SUR	Tumaco - Esmeraldas	La Espriella - Candelillas - Río Mataje	K 14+900 - Río Mataje (incluidos 5 puentes)
CORREDORES DEL ORIENTE	Altillanura Meta - Guaviare (Villavicencio - El Retorno)	Villavicencio - San José del Guaviare - El Retorno	San José del Guaviare - El Retorno
CORREDORES DE LA MOJANA	Transversal de La Mojana	San Marcos - Magangué	Majagual- Magangué
CORREDORES DE BOLÍVAR	Conexión de Bolívar	Magangué - San Martín de Loba - Simití - San Pablo - Yondó	Yondo - Cantagallo - San Pablo - Simití
CORREDORES DEL ORIENTE	Mocoa - Florencia	El Porvenir - San José de La Fragua	Puerto Bello - San José de La Fragua
CORREDORES DEL ORIENTE	Florencia - La Uribe	San Vicente del Caguán - Neiva	San Vicente - Mina Blanca Mina Blanca - La Uribe
CORREDORES DEL ORIENTE	La Uribe - Villavicencio	La Uribe - San Juan de Arama	La Uribe - San Juan de Arama
CORREDORES DEL ORIENTE	Villavicencio - Arauca	Tame - Arauca	Tame - Arauca
CORREDORES DEL ORIENTE	Neiva - Villavicencio	Baraya - Colombia - La Uribe	Baraya - Colombia - El Dorado - La Uribe
CORREDORES DEL CENTRO - ORIENTE	Transversal de Boyacá	Sogamoso - Aguazul	El Crucero - Toquilla - Aguazul
CORREDORES DEL CENTRO - ORIENTE	Sisga - Aguacalara	Machetá - El Secreto	Machetá - Guateque Guateque - Santa María - San Luis de Gaceno - El Secreto
CORREDORES DEL CARIBE	Marginal del Caribe	San Bernardo del Viento - Santa Lucía - Arboletes	San Bernardo del Viento - Santa Lucía - Arboletes
CORREDORES DEL OCCIDENTE	Transversal Cafetera	Honda - Manizales	Honda - Manizales

Mantenimiento

- Todos los reportes técnicos abogan una combinación óptima entre gastos de mantenimiento y de inversión.
 - “la posibilidad de modificar la combinación entre ambos gastos indica que se trata de un margen importante de política que debe ser considerado”.
- Hay razones de economía política que indican que el mantenimiento siempre estará por debajo del ideal.
- Hirschman (1954): escoger proyectos que no necesitan mantenimiento o que necesiten mucho mantenimiento, en los cuales la falta de mantenimiento sería catastrófica.

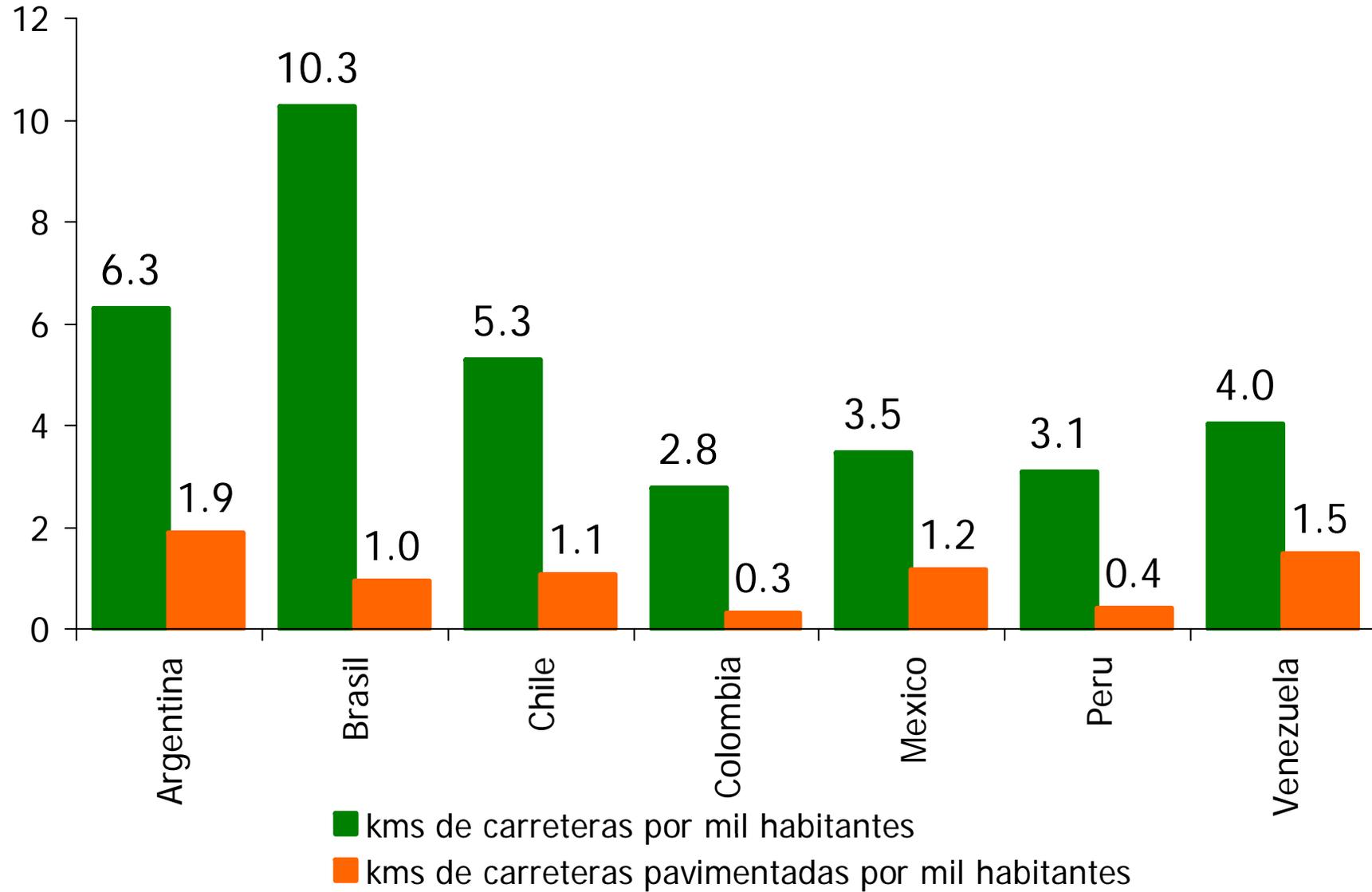
Agenda

- Contexto político
- La centralidad de los proyectos
- El papel de la evaluación

Enfoque macro:

- Planeación macro (*overall planning*): asignación de recursos entre sectores.
- “El valor del análisis agregado”
 - Los sectores prioritarios de inversión son muchas veces conocidos.
 - Es imposible determinar si el impacto del último millón invertido sería similar en (digamos) infraestructura y educación.
 - Las comparaciones sectoriales involucran comparaciones muy complejas de canastas de programas y proyectos.

Rezagos en infraestructura



Fuente: CEPAL y Banco Mundial.

Importancia de los proyectos bien definidos

Hirschman (1954): *economics and investing planning*

- El verdadero recurso escaso son los proyectos bien definidos.
 - “Los países en desarrollo se caracterizan no sólo por los bajos niveles de inversión, sino también por la baja eficiencia de las inversiones ejecutadas”.
- La prioridad debería ponerse en la elaboración de proyectos: en los diseños de detalle, en el análisis de aspectos técnicos, en el cálculo de los retornos.
 - En la práctica, la elección relevante es entre proyectos específicos no entre sectores agregados.
- Los economistas deberían dedicar más tiempo y esfuerzo a la elaboración de proyectos que a la planeación agregada.

Agenda

- Contexto político
- La centralidad de los proyectos
- El papel de la evaluación

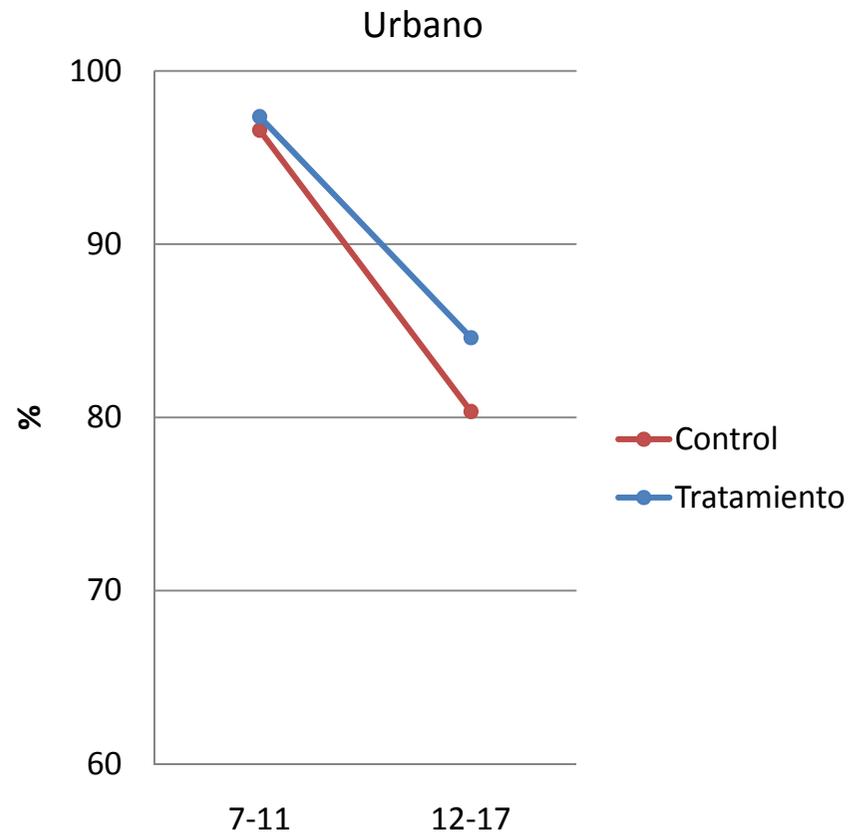
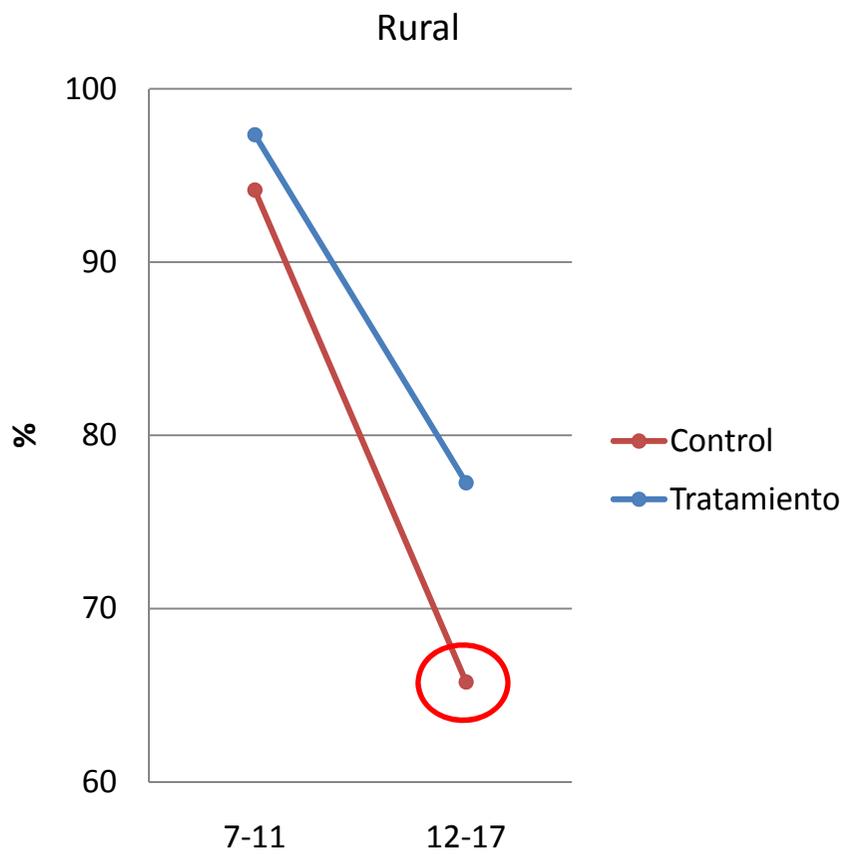
Evaluación de proyectos

- Enfoque tecnocrático:
 - A. Harberger: “olvídense de las promesas de campaña...”
- Enfoque realista:
 - No regla sino herramienta de decisión
 - Una forma de contrarrestar los juicios impresionistas y la improvisación carismática.
 - Un argumento sofisticado en la conversación política.

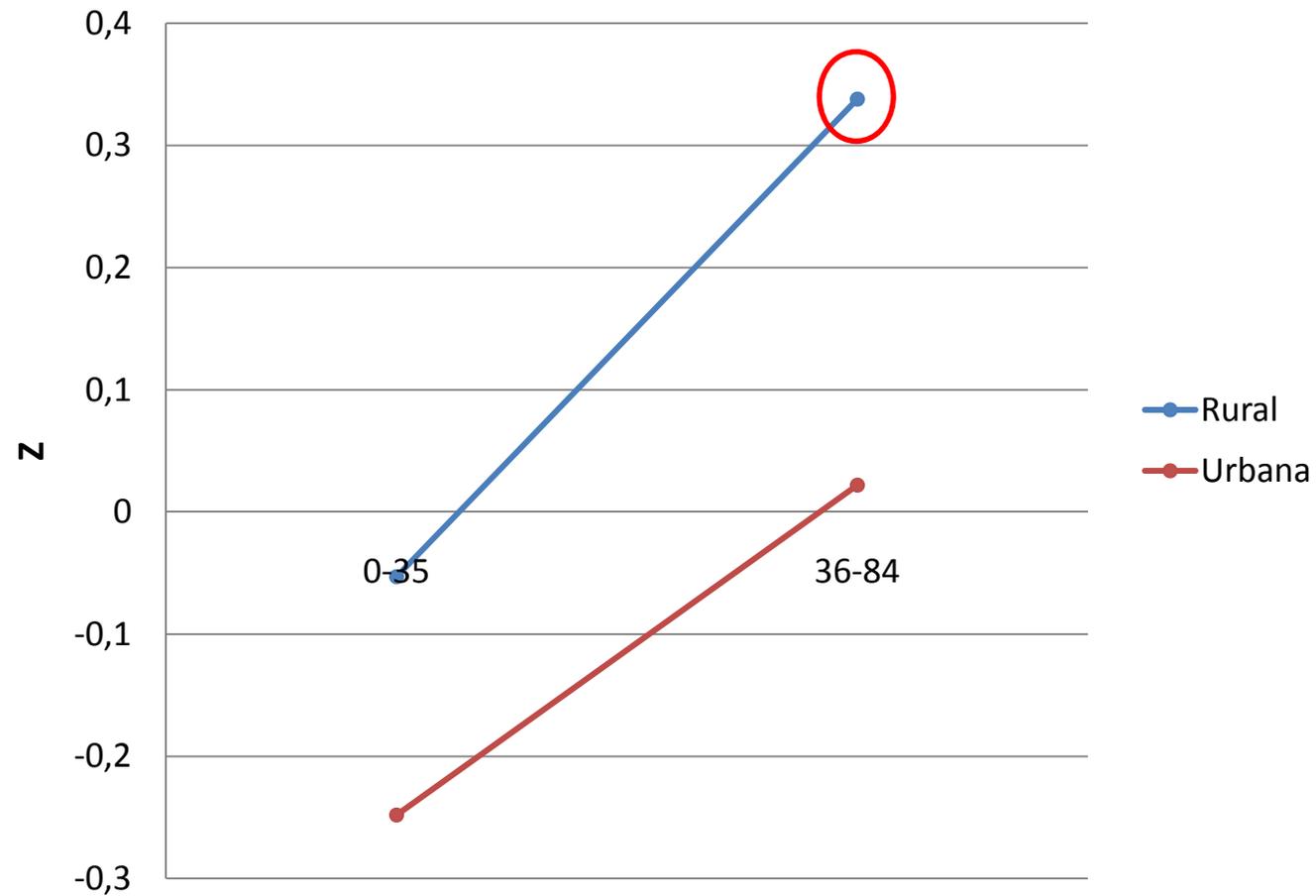
“Cultura organizacional”: historia de dos evaluaciones

- Familias en acción
- Hogares comunitarios de bienestar

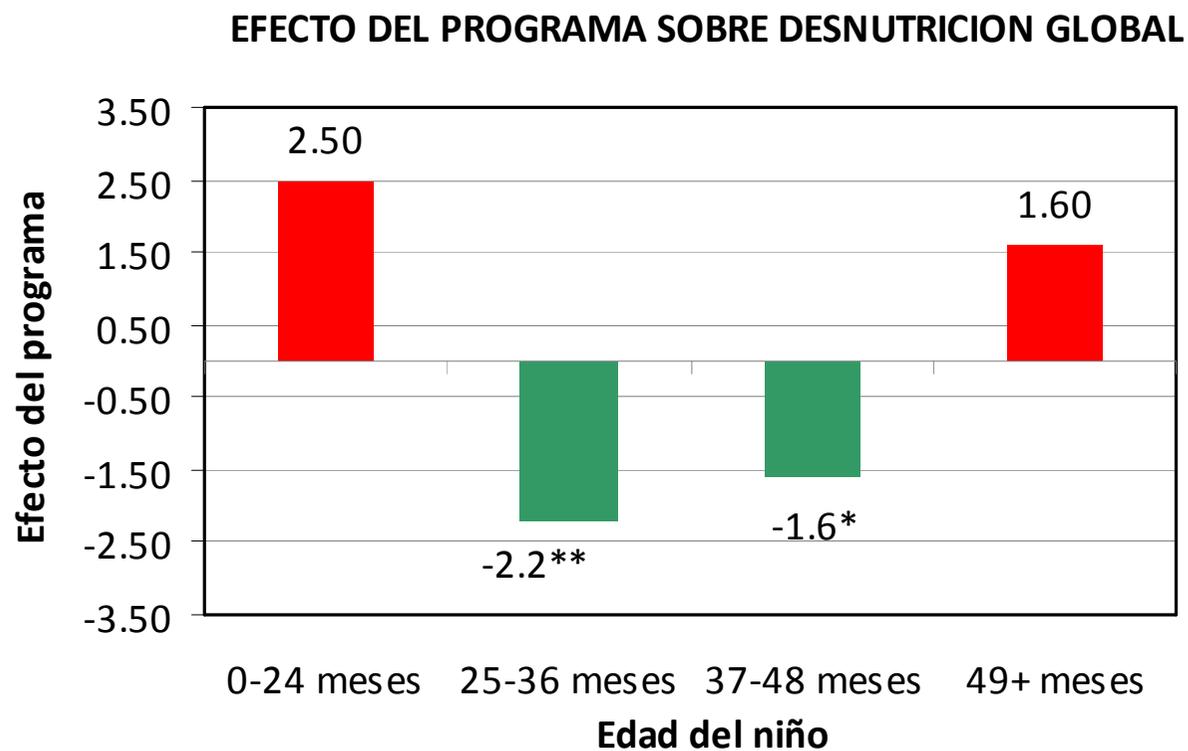
Asistencia escolar



Valor z: talla para la edad



Desnutrición global

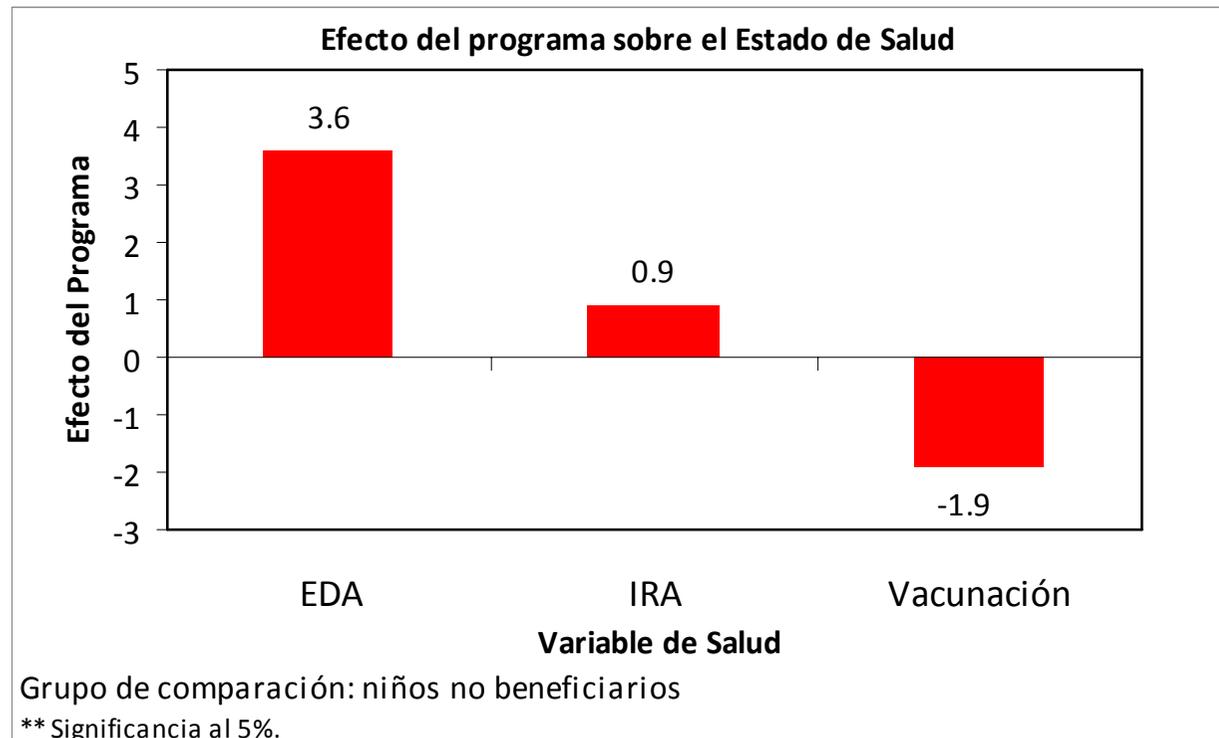


Grupo de Tratamiento: Niños participantes por 5 a 15 meses en HCB.

Grupo de comparacion: Niños no participantes.

** Significancia al 5%

Salud



Efectos por características del HCB y la MC

Los efectos en contra del programa sobre el estado de salud son mayores en:

- HCB con pisos de tierra
- MC que no tienen otra fuente de financiación diferente al ICBF
- MC que no recibieron capacitación en salud y nutrición
- MC que no cumplen los lineamientos de higiene.

Conclusiones

- Desde la perspectiva de un funcionario público (planeador) los estudios macro son menos informativos que los micro.
- La clave está en los buenos proyectos, no en la distribución sectorial de los recursos.
- Incumbe fortalecer la capacidad del Estado para elaborar y analizar proyectos.
 - Entender los efectos sobre la transformación productiva.

Conclusiones

- Las evaluaciones y los estudios no son suficientes:
 - Debe existir una cultura que promueva la evaluación y su incorporación en la toma de decisiones.
- No debemos aspirar a un ideal tecnocrático. Las evaluaciones no deciden, informan la toma de decisiones.