

Notas introductorias

Por: Alejandro Gaviria
Facultad de Economía – Uniandes.

Buenos días para todos. Quisiera comenzar agradeciendo al Banco Mundial (y a Fernando Rojas en particular) por la iniciativa de llevar a cabo este taller. Y por la organización del mismo. Sobra decirlo, para la Universidad de los Andes (y para la Facultad de Economía, en particular) es motivo de satisfacción y orgullo servir de anfitriones de este taller que nos mantendrá atentos y ocupados durante todo el día.

Hasta aquí la diplomacia. Quisiera ahora compartir con ustedes (a manera de introducción y motivación) unos pensamientos sueltos sobre lo que pudiéramos llamar la economía política de las evaluaciones.

1. La importancia de las evaluaciones

Las evaluaciones tienden a concebirse como un insumo fundamental para llegar al estado ideal del presupuesto por resultados; un estado ideal en el cual todos los proyectos estarían ordenados según su razón costo-beneficio y (así) sólo habría que empezar de arriba hacia abajo hasta agotar el espacio fiscal.

Pero, en mi opinión, deberíamos partir de una visión más escéptica del presupuesto, del proceso político por medio cual se deciden las asignaciones presupuestales. Convendría aceptar, por ejemplo, la visión realista de Buchanan y Tullock, según la cual en los presupuestos siempre van a existir presiones redistributivas que poco tienen que ver con el beneficio-costos. Las evaluaciones deberían ser vistas como un contrapeso, un argumento en contra en contra de los proyectos “políticos”.

En fin, las evaluaciones son un argumento indispensable en el debate democrático. Una forma inteligente de hacer frente a las presiones políticas. Una forma elaborada de la retórica

tecnocrática. Y cuando hablo de retórica, lo hago sin sugerir nada peyorativo.

Hace poco leí un paper de James Robinson (“On white elephants”), en el cual se expone una tesis interesante (no exenta de cierto cinismo). Según Robinson, los políticos prefieren los proyectos de baja rentabilidad social pues éstos les permiten señalar ante sus electores su capacidad de influir sobre el presupuesto. De gestionar recursos, se dice en Colombia.

Si esto es así, si los malos proyectos son políticamente más atractivos, electoralmente más beneficiosos, quienes estamos del otro lado tenemos que sofisticar nuestros argumentos, y quizás multiplicar nuestras razones. Las evaluaciones constituyen, sin lugar a dudas, los mejores argumentos para hacerle frente a la lógica política de los elefantes blancos.

Pero para que las evaluaciones sean útiles en el diálogo político, más que de pulcritud técnica, requieren de una cualidad más mundana: la oportunidad. Las evaluaciones, para decirlo de manera figurativa, necesitan estar sincronizadas con el ciclo político. Las evaluaciones muchas veces llegan tarde: cuando la decisión ya se ha tomado o el proyecto ya se ha descartado o el presupuesto ya se ha aprobado.

El caso del programa Empleo en acción (un programa de obras públicas en Colombia) es representativo. La evaluación se culminó cuando el proyecto ya se había descartado. En este caso no cabía hablar de evaluación, sino de autopsia. Una hecho decepcionante pues, dígame lo que se diga, los economistas aspiramos a un papel más relevante que al de simple médicos forenses.

2. La oportunidad de las evaluaciones

Los economistas (o, al menos, los economistas con vocación práctica) tenemos dos tipos de clientes: los académicos (nuestros colegas) y los políticos. El problema es que los economistas con

pretensiones políticas (o los tecnócratas con pretensiones académicas) preferimos los primeros clientes sobre los segundos. Nos preocupa más el reporte de un colega desconocido (el evaluador anónimo) que el aprecio de un político conocido.

Por tal razón, los economistas tenemos un enfoque sesgado con respecto a las evaluaciones. Tendemos a enfatizar la pulcritud técnica sobre la oportunidad. Nuestros argumentos buscan convencer al académico no al político. Gastarse un año puliendo la estimación tiene sentido si nuestro objetivo predominante es publicar los resultados, pero no lo tiene si nuestro objetivo prioritario es ayudar a la toma de decisiones. Los políticos nunca se mostrarán impresionados por el número de iteraciones en un bootstrap. A los referees, por el contrario, les complace ese tipo de refinamientos.

Así mismo, gastarse tres años en la búsqueda del experimento perfecto, de la solidaridad escasa de la naturaleza con el economista, también puede ser problemático si nuestro objetivo es convencer a los políticos. Si nos concentramos en la pulcritud técnica, corremos el riesgo de llegar tarde.

En fin, creo que existe un trade-off entre oportunidad y científicidad. Y creo, también, que las evaluaciones sufren muchas veces de un exceso de celo científicista. De fijación con las opiniones de los potenciales referees.

Pero las decisiones en la vida real no siempre se toman en condiciones controladas. A veces la búsqueda de la asepsia científica puede ser contraproducente. A veces toca proceder con la operación sin antes haber esterilizado el quirófano. Algunas veces (infortunadamente) los economistas nos la pasamos buscando unas condiciones ideales para poder practicar la numerología según los cánones de la profesión. En esa búsqueda corremos el riesgo de la irrelevancia o de perder a los políticos, que, pese a todo, siguen siendo una parte fundamental de nuestra constituency.

3. La necesidad de flexibilidad metodológica

Las evaluaciones de impacto (en sus muchas versiones, experimentos controlados, diferencias en diferencias, variables instrumentales, etc.) ofrecen un menú atractivo de opciones para abordar muchos problemas prácticos. Pero, a veces, incumbe salirnos del paradigma de la evaluación de impacto.

Voy a poner un ejemplo. El Departamento Nacional de Planeación (Colombia) ha tenido la pretensión de poner en práctica una evaluación impacto de la Ley 715 de 2001: la ley de descentralización en Colombia. Pero el problema en este caso es (y me perdonan la redundancia) es que la evaluación de impacto no viene al caso. Cuando el tratamiento es completamente heterogéneo (depende de la calidad de las administraciones públicas en el territorio), cuando el grupo de tratamiento no existe en muchas regiones del país (la oferta pública es la única posibilidad), cuando las regiones no tienen capacidad de gestionar la eficiencia, no cabe hablar de evaluaciones de impacto.

Para evaluar muchas intervenciones sociales necesitamos, primero, entender las restricciones institucionales, asumir una visión más panorámica y no pasar de una vez al paradigma de la “evaluación de impacto”. A veces necesitamos escuchar primero a los discípulos de Buchanan o de North que a los de Heckman. A veces, incluso, los de Heckman pueden ser irrelevantes.

4. Evaluadores y ejecutores

Los evaluadores y los ejecutores creen encontrarse en orillas opuestas. Los primeros son fiscales; los segundos defensores. Los primeros saben más; los segundos conocen mejor. Los primeros pretenden aplicar un método estándar; los segundos pretenden enfrentar unas condiciones particulares.

Pero más allá de las diferencias, los evaluadores y los ejecutores son aliados que tienen mucho que aprender de cada uno. Son complementarios. La evaluación tiene mucho que enseñarle a la

ejecución, y viceversa. La evaluación también tiene mucho que aprender de la ejecución, y también viceversa.

La evaluación debería concebirse no como una nota final, sino como un acompañamiento temporal. A veces se presentan fricciones. A veces hay dificultades pero una buena evaluación no puede hacerse sin un buen conocimiento de la ejecución. La evaluación tiene incluso un elemento de catarsis, de introspección, de ayudarles a los ejecutores a identificar problemas y encontrar soluciones.

5. La financiación de las evaluaciones

Las evaluaciones son costosas pero costo-efectivos. Al menos, muchos economistas (entre ellos me cuento) creen que si se evaluaran las evaluaciones la razón costo-beneficio sería muy alta. Tanto así que algunas organizaciones (entre ellas, el Banco Mundial) han querido que se aseguren recursos ciertos para las evaluaciones, mediante rentas de destinación específica, por ejemplo.

Yo me debería declarar impedido para participar en este debate. Al fin y al cabo, las facultades de economía viven, en parte, de hacer evaluaciones. Así, nada mejor que tener un comprador con presupuesto garantizado. A pesar de lo anterior, no creo en las destinaciones específicas para hacer evaluaciones. Me parece que no se necesitan. Que pueden ser contraproducentes. Que podrían suscitar intentos de lobby de muchos centros de investigación interesados en que los políticos les ayuden con una proyectito de evaluación. Si uno va a evaluar el presupuesto, es mejor que el evaluado sea diferente del financiador.

Así que lo mejor es mantener el esquema actual, con financiación en parte pública, en parte privada, en parte caritativa. Más que buscar rentas fijas, nos corresponde a los evaluadores convencer a los escépticos de la importancia de las evaluaciones. Para ello, no sobra reiterar los cuatro mensajes anteriores: la importancia de la oportunidad de las evaluaciones, la importancia de deponer la

asepsia científicista, la importancia de la flexibilidad metodológica, y la importancia de colaborar con los ejecutores.