
gestión pública

F

unción de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos

Eduardo Wiesner



NACIONES UNIDAS



Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación
Económica y Social, ILPES

Santiago de Chile, mayo de 2000

Este documento fue preparado por Eduardo Wiesner, consultor del ILPES, para ser presentado al Seminario de Alto Nivel sobre Funciones básicas de la planificación, realizado en Santiago de Chile, el 7 y 8 de octubre de 1999.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1370-P

LC/IP/L.175

ISBN: 92-1-321602-5

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.49

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Introducción	7
II. Las restricciones presupuestarias e institucionales	9
1. La inflexibilidad de las transferencias y del gasto sectorial....	9
2. Las restricciones de economía política	10
3. El creciente gasto público agregado.....	10
III. El desarrollo de la capacidad de evaluación	13
1. La institucionalización de la evaluación	13
2. La oferta y la demanda de evaluaciones.....	14
3. El vínculo entre la evaluación y las asignaciones presupuestarias.....	15
4. La evaluación como incentivo.....	15
5. La evaluación como ejercicio heurístico.....	15
6. La evaluación y los mercados políticos.....	16
IV. La estrategia del desarrollo operacional de la evaluación	17
1. Los programas de autoevaluación	17
2. Las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones.....	18
V. Los nuevos desafíos y prioridades de la evaluación en América Latina y el Caribe	19
VI. El papel de las entidades multilaterales	21
VII. Conclusiones y recomendaciones	23
1. Factores institucionales y rigideces estructurales	23
2. La institucionalización de la evaluación y el desarrollo de la capacidad de evaluación.....	24
3. La evaluación como ejercicio heurístico.....	24

4. Las autoevaluaciones, las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones	24
5. La evaluación de los marcos macroinstitucionales	24
6. El papel de las restricciones y de los captadores de renta del sector público.....	24
7. El papel de las entidades multilaterales	25
Bibliografía	27
Anexo	31

Indice de cuadros

Cuadro 1	11
Cuadro1 (Anexo).....	33
Cuadro 2 (Anexo).....	34

Resumen

Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las acciones públicas. La necesidad de evaluar las acciones del Estado en los países de América Latina surge de tres tipos de situaciones: (i) la importancia de introducir mayor racionalidad en los ajustes o correcciones fiscales, lo que supone un adecuado conocimiento de las actividades del sector público y de su impacto para efectuar los recortes de manera diferenciada y según prioridades bien establecidas; (ii) el alto costo político que pagan los gobiernos cuando la opinión pública percibe poca eficiencia y eficacia en los programas públicos; (iii) la mayor demanda de transparencia y de responsabilidad por parte de sociedades más democráticas. Esta necesidad debería generar una mayor demanda de evaluación pero las rigideces institucionales mencionadas configuran en los hechos un mercado donde la oferta es abundante —en respuesta a las facilidades existentes para financiarla— pero la demanda es relativamente escasa. La pregunta básica sería cómo aumentar la demanda de evaluación.

Dentro del necesario ejercicio de evaluación de la gestión pública se puede distinguir dos tipos de evaluación: aquella que se refiere a las organizaciones públicas y aquella otra cuyo objeto es más amplio, que serían los marcos macroinstitucionales dentro de los cuales dichas organizaciones se desenvuelven.

La evaluación de las organizaciones públicas puede darse bajo dos formas: la autoevaluación y la evaluación estratégica.

Para incrementar la demanda de autoevaluación habría que lograr que ésta se convierta en un instrumento de aprendizaje —para lograr una mejor gestión— y no de sanción. No imponerla sino incentivarla, al constituir la en condición para incrementos presupuestarios y que además tenga claros réditos políticos, ya que los mercados en que se desenvuelven quienes requieren de tales incrementos son fundamentalmente políticos. Caracterizar a la evaluación como un ejercicio de aprendizaje es tanto más importante cuanto no existen metodologías uniformes para realizarlo y en todos los casos implica partir de definir los objetivos específicos dentro de la misión de cada organización en un momento dado. En las autoevaluaciones deben ser las organizaciones y sus gerentes quienes establezcan los objetivos específicos, los indicadores a utilizar, los mecanismos de evaluación y los procesos de corrección.

En principio todas las organizaciones públicas deberían estar en igualdad de condiciones para poder introducir mecanismos de autoevaluación pero esta política debería ser complementada con evaluaciones externas en el caso de programas estratégicos: en principio, donde es más difícil la competencia económica y en los casos donde el gasto tiende a aumentar más aceleradamente que el PIB.

Probablemente donde la evaluación podría tener mayor impacto sería en el caso de los marcos macroinstitucionales, definiendo a éstos como las reglas del juego que se dan las sociedades para su funcionamiento: por un lado, normas y conductas, y, por otro, procedimientos para hacer que su cumplimiento sea obligatorio (North, 1990). Las primeras corresponderían básicamente a los marcos normativos económico, político y social, y los segundos a la administración de la justicia. Estos marcos son los que determinan la efectividad de los procesos de evaluación de proyectos y programas que se desenvuelven en su interior.

La evaluación por resultados no ha logrado despegar en América Latina, sobre todo porque no se ha conseguido remover las restricciones y beneficios particulares a que dan lugar los marcos macroinstitucionales aún en vigencia. Esta debilidad institucional es aprovechada por intereses específicos dentro del sector público que impiden que la evaluación se constituya en instrumento de reforma y modernización. Gran parte del gasto social termina siendo capturado por *rent seekers*, más preocupados de sus propios intereses que de objetivos globales. Los *rent seekers* son frecuentes en funciones públicas tales como la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social. Este fenómeno de captura lleva a evaluaciones espúreas, “precisas pero falsas”, y débilmente vinculadas a los procesos de asignación de recursos.

I. Introducción

Aunque la evaluación de resultados y el desarrollo de la capacidad de evaluación ya tienen alguna tradición académica y aun operacional en América Latina y el Caribe, llama la atención que estos instrumentos no hayan podido ser incorporados del todo a los procesos de reforma y modernización del Estado en la región. En efecto, desde comienzos de la década de 1990 la evaluación de resultados ha recibido gran atención de parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID),¹ del Banco Mundial,² del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD),³ de las Naciones Unidas,⁴ de varios académicos y técnicos⁵ y de algunos gobiernos,⁶ sin que se la haya logrado insertar firmemente en los procesos de reforma como parte integral de la gestión pública.

Frente a esta realidad surgen al menos las tres siguientes preguntas:

i) ¿Qué explica el hecho de que no haya una más efectiva evaluación de resultados en la región?

¹ Véase BID y OCDE (1993).

² Durante los últimos años el Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO) y el Banco Mundial en general han auspiciado conferencias y programas de evaluación en la región. Véanse por ejemplo, *Evaluation and Development* (1994); Picciotto y Wiesner (1998); Mackay (1998 y 1999a).

³ Véase OCDE (1992).

⁴ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) organizó un programa de evaluaciones estratégicas en distintos países y auspició reuniones de expertos en Nueva York en 1997 y 1998. El programa está a cargo del Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible.

⁵ Véanse por ejemplo, Wiesner (1993); Reos (1994); Guerrero (1992).

⁶ Tal es el caso del Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión (SINERGIA), de Colombia. Al respecto, véase Ocampo (1996a).

- ii) ¿Cuáles son las principales restricciones que limitan una mayor utilización de la evaluación?
- iii) ¿Cuál sería la estrategia para avanzar operacionalmente en la mayor aplicación de la evaluación en los procesos de reforma?

El presente documento tiene como objetivo ofrecer algunas respuestas preliminares a estos interrogantes y facilitar la discusión de esta problemática. El énfasis recaerá más en las restricciones y en la estrategia que en los méritos intrínsecos o potenciales de la evaluación. Se parte del supuesto de que ésta ya es aceptada a nivel teórico, técnico y aun político, al menos nominalmente, pero todavía subsisten serias restricciones para su pleno desarrollo en la región, restricciones que podrían mitigarse mediante la acción del ILPES, de la CEPAL y de entidades multilaterales análogas que trabajen en colaboración con los gobiernos que así lo deseen.

II. Las restricciones presupuestarias e institucionales

A grandes trazos, las restricciones para el mayor uso de la evaluación de resultados se podrían clasificar, en su orden, en tres grupos: primero, aquellas que se originan en las características institucionales y presupuestarias que ha estado adquiriendo una parte creciente del gasto público; segundo, las que surgen de las limitaciones de economía política y, por último, las que provienen de la rápida expansión del gasto agregado en el sector público de muchos países de la región. Desde luego, hay estrecha interdependencia entre estos tres grupos de restricciones.

1. La inflexibilidad de las transferencias y del gasto sectorial

Uno de los frentes donde más rápidamente ha crecido el gasto público en América Latina y el Caribe es el de las transferencias al nivel territorial y a algunos sectores específicos, como los de educación y salud. Estas prioridades de gasto responden a políticas de descentralización y de equidad que son apropiadas para países con una larga tradición centralista (Véliz, 1980) y con serios problemas de distribución del ingreso. Sin embargo, lo que no es tan apropiado son las condiciones institucionales y presupuestarias que enmarcan ese gasto. Ocurre que, en general, gran parte de éste se hace por medio de transferencias atadas a una base de ingresos del gobierno central, muchas veces con metas de gasto total, independientemente de los resultados que efectivamente se estén logrando.

Esta modalidad de gasto configura, *de facto*, rentas de destinación específica, con gran inflexibilidad, que aseguran el financiamiento pero sin dejar mayor margen para la evaluación de resultados. Cuando la legislación contempla la realización de evaluaciones, no pocas veces el acento recae en los insumos⁷ y en los procesos más que en los resultados. Estas evaluaciones terminan siendo espurias (Wiesner, 1997, p. 77), en el sentido de que no afectan ni a las políticas ni a los presupuestos, ni a los resultados. Son lo que Asher (1996) llama “evaluaciones precisas pero falsas”.

2. Las restricciones de economía política

Por lo general, el gasto que hace las mayores exigencias técnicas e institucionales es aquel orientado a igualar las “condiciones iniciales” y a subvencionar a los grupos de más bajos ingresos. Las “tecnologías sociales”⁸ necesarias para “producir” educación o salud son mucho más complejas que la tecnología requerida para construir infraestructura física, en forma de carreteras o de generación eléctrica.

Por otra parte, en los sectores sociales, más que en los de infraestructura física, se presenta el fenómeno de la determinación endógena de las políticas. Esto significa que grupos organizados,⁹ como los sindicatos del sector público, influyen en el diseño de las políticas y logran captar¹⁰ rentas¹¹ no relacionadas con los resultados efectivamente logrados.¹² Por último, en los sectores de educación primaria y secundaria, así como en el de la salud, hay problemas de monopolio de oferta¹³ y de competencia que limitan la aplicación real de las evaluaciones de resultados.

3. El creciente gasto público agregado

Desde comienzos de la década de 1990, cuando se procuró darle un mayor papel a la evaluación de resultados, se vio que sería necesario un entorno macroeconómico que i) fuera propicio a la acción de los mercados, y ii) redujera el monto total del gasto público como porcentaje del producto interno bruto (PIB) a niveles sostenibles. Y así ha ocurrido en no escaso grado. Muchos países han adoptado importantes reformas que dan prioridad a la acción de los mercados y que buscan una asignación de recursos más influida por la competencia que por la discrecionalidad. Sin embargo, los niveles del gasto público agregado¹⁴ —en todas sus modalidades, incluyendo seguridad social, gastos parafiscales, contribuciones especiales, sectores descentralizados y otros— no parecen haberse reducido significativamente sino en algunos pocos casos (véase el cuadro 1).

⁷ En varios países, Colombia y Ecuador por ejemplo, las transferencias para educación básica tienen una destinación tan específica que sólo se permite, en la práctica, financiar sueldos de maestros y, en muchos casos, sólo en determinadas áreas geográficas. Ello establece una enorme rigidez, cuando es notorio que una mejor gestión requiere una sustitución fácil entre insumos. Véase Wiesner (1998).

⁸ Para un interesante y original desarrollo del concepto de “tecnología social”, véase Nelson y Sampat (1999).

⁹ La obra seminal sobre el papel que desempeñan los “grupos organizados” en la defensa de sus intereses específicos en contra de la “lógica colectiva” es del profesor Mancur Olson (1965).

¹⁰ El término captación es el utilizado en la literatura relacionada con la regulación y los captadores de renta (rent-seekers). La captación corresponde a los beneficios que extraen —sin la acción del mercado— quienes se organizan alrededor de una intervención estatal y logran privilegios especiales. Al respecto, véase Priest (1993).

¹¹ La literatura sobre “búsqueda de renta” o “actividades directamente improductivas” es abundante. Algunas referencias son: Bhagwati (1978); Krueger (1974, pp. 291-303); Buchanan, Tollison y Tullock (1980); Lal Deepak (1987, pp. 273-299).

¹² Véase Wiesner (1998b).

¹³ La mayoría de los estudios en Colombia coinciden en el diagnóstico de que hay serios problemas por el lado de la oferta. Véanse Vélez (1994) y Ramírez Jaramillo (1995).

¹⁴ En Colombia, por ejemplo, el tamaño del sector público no financiero (ingresos) pasó de representar 20.4% del PIB en 1990 a 29.7% en 1998. Por su parte, los gastos pasaron de representar 20.3% del PIB en 1990 a 33.2% en 1998. Véanse los cuadros 1 y 2 del anexo.

Cuadro 1
AMERICA LATINA Y EL CARIBE : GASTOS TOTALES DEL
SECTOR PUBLICO NO FINANCIERO 1992-1998^a
(como porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ^b
Argentina	18.9	18.7	18.2	18.4	17.8	18.6	17.8
Brasil	30.7	33.3	29.3	32.8	32.9	34.1	40.2
Colombia	25.8	28.6	27.5	32.3	35.9	36.7	37.2
Costa Rica	27.6	27.6	32.7	30.8	31.9	31.3	31.1
Ecuador	26.9	25.0	24.6	26.9	27.5	26.3	26.5
Guatemala ^c	10.7	10.6	9.2	9.2	9.1	10.6	12.8
México	25.4	23.4	23.6	22.9	23.3	23.6	21.8
Paraguay	16.3	15.3	16.1	18.3	18.2	20.7	21.0
Perú ^c	12.7	13.9	15.8	16.7	15.9	14.9	14.9
Uruguay	30.4	31.7	33.0	32.0	31.8	33.3	33.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales

a Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes.

b Cifras preliminares.

c Se refiere al Gobierno Central

Esto no es de extrañar. Después de todo, lo que se denomina reducción del tamaño del sector público es un proceso mucho más complejo de lo que normalmente se piensa. En realidad, las reformas de este tipo podrían resultar más difíciles de llevar a cabo que las de liberalización del comercio o del sector financiero. Según Rama (1999), la principal razón de ello radica en las restricciones de información y de economía política, así como en las dificultades gerenciales y legales para, en efecto, calcular los costos reales a corto y mediano plazo.

Como se verá más adelante, esta es un área donde las evaluaciones estratégicas podrían ser de gran utilidad para poner a prueba las distintas hipótesis y las recomendaciones que normalmente se hacen con respecto a los procesos de reducción de tamaño del sector público.

Lo que se sostiene no es que ese tamaño sea en sí adverso a la evaluación de resultados, sino que si el ritmo de crecimiento del gasto correspondiente es muy rápido, muchos agentes económicos y políticos estimarán que no es necesario que las evaluaciones tengan resultado positivo para obtener parte de ese creciente gasto público. La hipótesis que este escrito plantea es que, si hubiese habido más evaluación de resultados, primero, no se habría dado un crecimiento tan rápido del gasto y, segundo, el gasto habría sido de mejor calidad y más sostenible.

En resumen, aunque la evaluación de resultados ya logró un nicho conceptual en la región, y a nivel teórico su potencial es reconocido, todavía subsisten difíciles restricciones de distinto tipo que habrá que ir superando, para que ésta logre desarrollarse operacionalmente como instrumento de modernización del sector público de los países de la región.

III. El desarrollo de la capacidad de evaluación

El desarrollo de la capacidad de evaluación está ligado a dos procesos interdependientes. Por una parte, a su institucionalización normativa en alguna entidad del gobierno; por otra, a la interacción entre la demanda de evaluaciones y la oferta de evaluaciones. Estos son los dos procesos determinantes del desarrollo de un mercado de evaluaciones.

1. La institucionalización de la evaluación

La naturaleza de las instituciones y las reglas de juego económico y político son las que definen, a largo plazo, la prosperidad o el atraso de las naciones y de las culturas.¹⁵ Dentro de esta apreciación, que prácticamente nadie cuestiona hoy en día, surge la pregunta sobre dónde y cómo "institucionalizar" la evaluación de resultados como una parte integral del funcionamiento cotidiano¹⁶ del Estado.

No hay una única respuesta para esta pregunta. Cada país determinará la ubicación institucional de la evaluación dentro de su sector público, según sus propias características. En Colombia se situó en el Departamento Nacional de Planeación (DNP)¹⁷ y su nacimiento

¹⁵ Para una excelente síntesis de la interacción existente entre factores institucionales, factores políticos, progreso y reformas en la región, véase Graham y Naim (1997).

¹⁶ El desafío real a largo plazo no es hacer "unas" evaluaciones, por importantes que sean, sino incorporar la evaluación a la práctica del día a día en las entidades del sector público.

¹⁷ En Colombia, el Sistema de Evaluación de Resultados de la Gestión quedó legalmente establecido por la resolución N° 63 del 21 de febrero de 1994 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El fundamento legal de esta resolución fue el decreto N° 2167 del año 1992.

se inició con la Constitución Política de 1991, cuyo artículo N° 343 estableció como responsabilidad del DNP el diseñar los sistemas de evaluación de gestión de resultados de la administración pública.

En el caso de Chile, el proceso ha sido gradual y focalizado en ciertas áreas e instituciones. En 1994 se creó un Comité Conjunto integrado por el Ministro de Hacienda, el Ministro Secretario General de la Presidencia y el Ministro del Interior, cuya principal tarea fue la de apoyar diversas reformas para mejorar la gestión pública. La Dirección del Presupuesto fue el principal conducto para ello. Se dio gran prioridad al diseño y a la efectiva utilización de "indicadores de gestión", cuyo énfasis recayó en los resultados más que en los procesos e insumos.¹⁸ Este esquema parece seguir funcionando satisfactoriamente.

En líneas generales, podría decirse que casi cualquier enfoque con respecto a la ubicación institucional puede resultar adecuado, siempre que exista la firme decisión política de las autoridades de hacerlo funcionar; pero esta afirmación no deja de ser algo tautológica, pues sólo *ex post* se sabrá si ese apoyo fue real y efectivo. Poniéndose en el plano *ex ante*, sin embargo, es decir, cuando aún no se sabe del todo cómo se desenvolverá la evaluación, este escrito se inclina por recomendar situarla cerca del presupuesto. Del presupuesto que sea, del nacional, del municipal o del territorial, pero siempre buscando la cercanía¹⁹ a la fuente de recursos.

Más allá de estas consideraciones, ¿cómo podría configurarse un plan de acción específico para desarrollar la capacidad de evaluación? Aunque no existe una fórmula única para diseñar un plan de acción, su arquitectura casi siempre habrá de contener los siguientes elementos o pasos:

- i) Un resumen de las funciones y responsabilidades de algunas de las principales entidades públicas, con un diagnóstico de su desempeño institucional real en contraste con el nominal o legal.
- ii) Un examen analítico de la interacción entre los presupuestos, el manejo de la información y el papel de los ministerios.
- iii) Identificación de los incentivos reales que hay detrás de las conductas institucionales y gerenciales, tanto de las autoridades presupuestarias como de los agentes del gasto.
- iv) Determinación de la demanda real existente dentro del gobierno de mediciones o evaluaciones de desempeño.
- v) Examen de la capacidad de evaluación desde el lado de la oferta a nivel del gobierno, de las universidades y de los centros de investigación.
- vi) Identificación de los principales marcos de política y de reforma en el sector público.

Con estos elementos²⁰ se pueden configurar programas de acción en general o un programa específico de evaluaciones estratégicas, como se señalará más adelante.²¹

2. La oferta y la demanda de evaluaciones

Siempre que se persigue el desarrollo de un mercado surge la pregunta sobre la importancia relativa de los determinantes de la oferta y la demanda. En el caso del mercado de evaluaciones, una posible respuesta es la siguiente:

"Las principales restricciones que constriñen el desarrollo de la función de evaluación son de carácter institucional, político y cultural. Esas restricciones influyen en las condiciones de oferta y

¹⁸ Véase Marcel (1998).

¹⁹ Cercanía que no debe significar pérdida de independencia y de credibilidad.

²⁰ Mackay es el autor de este excelente marco conceptual. Véase Mackay (1999b).

²¹ Una publicación que resume bien la cuestión general del desarrollo de la capacidad de evaluación y los resultados de las evaluaciones estratégicas en varios países es la de Maconick y Morgan (1999).

demanda de la evaluación en un país y, a la vez, son resultado de ellas. En particular, por lo que a la oferta se refiere, se advierten limitaciones en cuanto a la calidad y la pertinencia de la información, la competencia técnica, los procedimientos operativos y las normas. En cuanto a la demanda, existen condiciones políticas y culturales que restringen el empleo de la evaluación y el uso de sus resultados como instrumento para la gestión y reforma del sector público” (BID y OCDE, 1993, p. 13).

Si bien esta afortunada síntesis destaca la circularidad que se da entre los distintos factores, al final del análisis se concluye que los factores de demanda son los que mejor apoyan la capacidad de evaluación. Ello es así pues un mercado desarrollado por la ruta de la demanda tiende a ser más eficiente y flexible que uno estimulado desde la oferta. Dentro de este enfoque estratégico la pregunta que surge es cómo desarrollar la demanda.

3. El vínculo entre la evaluación y las asignaciones presupuestarias

Hay muchas razones para pensar que la clave para desarrollar la capacidad de evaluación desde el lado de la demanda consiste en asegurar un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones, por una parte, y las asignaciones presupuestarias por otra. Si los resultados de las evaluaciones no logran afectar los procesos de asignación presupuestaria, será muy difícil desarrollar la demanda real de evaluación. Esta no tendría credibilidad.²² Y será entonces también difícil que la oferta de evaluaciones tenga adecuada capacidad técnica y flexibilidad para responder eficientemente.

Si bien no hay ninguna fórmula que garantice que ese vínculo vaya a operar, una de las formas de elevar la probabilidad de que esto finalmente ocurra es la de introducir *ex ante*, en el proceso de negociación legislativa o burocrático, cláusulas que le den al ejecutivo, o a la entidad que sea del caso, la clara opción (el derecho jurídico) de no hacer apropiación presupuestaria posterior si no dispone de una evaluación de resultados que así lo valide.

4. La evaluación como incentivo

El argumento para desarrollar la evaluación más desde el lado de la demanda que de la oferta radica en que ésta tiene el potencial para actuar como un incentivo o como premio para quien la demande o "compre", es decir, como su llave para tener acceso a los presupuestos. Si, en efecto, la política vincula los resultados de las evaluaciones a mayores (o menores) asignaciones presupuestarias, la evaluación estará actuando como un incentivo y se desarrollará el mercado de las evaluaciones. En esa difícil y compleja área de causalidad institucional son los incentivos los que alinean los procesos hacia soluciones más eficientes y más sostenibles.²³ Finalmente, ello es lo que ocurre en los mercados privados, donde, por lo general, aquellos proyectos o políticas que no sean sostenibles no pueden durar tanto como sí lo hacen en los mercados públicos.²⁴

5. La evaluación como ejercicio heurístico

Más allá del papel de la evaluación como incentivo, es importante subrayar que, en su esencia, la evaluación de resultados es un ejercicio heurístico. Es una forma de aprender²⁵ de la

²² Sobre la importancia de la credibilidad de las evaluaciones, véase Wiesner (1992).

²³ Wiesner (1998d) señala que el "algoritmo" de la economía institucional se encuentra en los incentivos.

²⁴ Sobre el papel de la evaluación como incentivo, véase Stiglitz (1998).

²⁵ McAllister (1998) observa que si se mezcla la percepción de censura con la de rendición de cuentas se pierde la posibilidad de aprender.

experiencia y de verificar hipótesis sobre la forma como operan en la práctica los modelos teóricos. Dentro de este contexto, es una guía para “completar” los mercados económicos y políticos, donde siempre hay deficiencias, entre ellas fallas de información y restricciones de economía política que operan idiosincráticamente, según se trate de uno u otro sector, o de un país u otro.

En todo caso, la evaluación de resultados y el aprendizaje que ésta pueda generar tienen potencialmente un claro efecto presupuestario, pues en la medida en que la evaluación revela cómo mejorar el diseño y la ejecución de las políticas o de las reformas públicas, su ejercicio equivale a una mayor disponibilidad de recursos.

6. La evaluación y los mercados políticos

Una vez dicho todo lo anterior, subsiste de todas formas una pregunta fundamental para la cual no hay respuesta fácil. Se trata de la siguiente: si, *ex ante*, no hay garantía de que los resultados de las evaluaciones vayan a afectar las asignaciones presupuestarias, ¿por qué entonces habría alguien realmente interesado en hacerlas? Después de todo, quienes salen ganando con la ausencia de evaluaciones reales no van a permanecer pasivos frente a la posibilidad y al peligro de que nuevas evaluaciones alteren el actual estado de cosas.

En realidad, sólo hasta aquí llega el análisis económico. Aquí termina la capacidad de persuasión de la teoría económica y del modelo de los mercados, pero aquí comienza también el área de los mercados políticos,²⁶ donde hay un enorme potencial para que éstos, complementando a los mercados económicos, establezcan incentivos políticos²⁷ que conduzcan a evaluaciones de resultados en aquellas áreas donde parece evidente que los resultados podrían ser mejores.

La combinación de presiones políticas y de búsqueda de mayor eficiencia ha sido destacada por Guerrero (1999), quien señala que en muchos países en desarrollo las presiones sobre el gobierno para que responda mejor son la "demanda primaria" para el desarrollo sostenible de la evaluación. Sin esa demanda, dice Guerrero, "cualquier esfuerzo para institucionalizar la evaluación en los sectores públicos terminará recibiendo poco apoyo y se evaporará".

Según este experto, la "demanda" de evaluación surge de tres tipos de situaciones: i) al enfrentar correcciones fiscales, los países tienen que evaluar bien dónde hacen recortes y dónde mantienen recursos; ii) frente al fracaso de algunas políticas o de algunos proyectos, los gobiernos advierten que no pueden permanecer pasivos si no quieren pagar un alto precio político, y iii) la sociedad civil se ha vuelto más consciente de su capacidad de exigirles rendición de cuentas a los gobiernos. Todo ello se traduce en una mayor demanda real de evaluaciones y del desarrollo de la capacidad técnica e institucional de la evaluación.²⁸

Es interesante observar que Montenegro (1992) señalaba precisamente este tipo de entorno como uno de los determinantes de la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia para introducir la evaluación de resultados como norma constitucional.²⁹

²⁶ La teoría de la opción pública (*public choice*) parte del supuesto de que los mercados económicos y los mercados políticos son interdependientes e integrales.

²⁷ Uno de los aportes más importantes en este campo fue el de Downs (1957), quien planteó que la competencia entre los partidos políticos por conseguir votos tiene los mismos efectos saludables sobre el proceso político que los que tiene la competencia entre los agentes económicos sobre el proceso económico o de mercado. Si la competencia no es la panacea, sí es lo menos alejado de ella, tanto en lo económico como en lo político. La competencia aparece así como la gran síntesis o como el instrumento que concilia el interés económico e individual, por una parte, con el político y colectivo, por otra.

²⁸ Véase Guerrero (1999).

²⁹ Véase Montenegro (1992).

IV. La estrategia del desarrollo operacional de la evaluación

Suponiendo que se acepta la tesis sobre el potencial que tiene la evaluación de resultados como "modernizador" del Estado, las preguntas que surgen son ¿por dónde empezar? A un nivel general, ¿para todo el sector público? ¿Hacerlo directamente o indirectamente? En breve, surge la pregunta de qué estrategia seguir.

Aunque no hay una fórmula única, un enfoque basado en i) autoevaluaciones y en ii) evaluaciones estratégicas parece atractivo, y podría ser considerado por aquellos países que quieran fortalecer sus programas de evaluación.

1. Los programas de autoevaluación

Al pensar sobre la estrategia apropiada para el desarrollo de la evaluación, es importante recordar que esta última no tiene como objetivo castigar gestiones ni censurar a los funcionarios públicos o a los gerentes de las entidades públicas. Siendo ello así, sería difícil imaginar un programa de evaluaciones que tuviese éxito si se lo intenta imponer desde afuera y en forma directa. Lo indicado parece ser buscar mecanismos que incorporen la evaluación integralmente al quehacer de las entidades públicas. Al respecto observa Ocampo (1996b, p. 7):

“Por gestión integral se entiende la articulación permanente de los procesos de planeación, ejecución y evaluación que se retroalimentan mutuamente y permiten el rediseño continuo de las

acciones gubernamentales, siempre orientadas hacia el cumplimiento sistemático del Plan de Desarrollo. Obliga a la utilización de la evaluación como un elemento de aprendizaje que genere una retroalimentación continua del proceso, lo que supone, necesariamente, la activa participación ciudadana como garantía de que tales acciones se dirijan a la satisfacción de las necesidades de la sociedad y no se diluyan en esfuerzos inútiles y en desperdicio de recursos."

Dentro de este enfoque, las autoevaluaciones apuntan a que sean las propias instituciones y sus propios gerentes los que establezcan sus entornos de evaluación y sus maneras de corrección. El incentivo³⁰ para ello, como se dijo antes, es su mayor acceso a los recursos. La idea básica que hay detrás de las autoevaluaciones es no intervenir directamente y dar margen para que mecanismos de mercado o sustitutos del mercado puedan actuar según las características propias de cada institución, programa o proyecto.³¹

2. Las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones

Aunque el enfoque general sea el de las autoevaluaciones, ello no significa que no haya amplio espacio para realizar evaluaciones estratégicas que se concentren en aquellas políticas, programas y proyectos que hayan sido escogidas como las prioridades críticas del país, pero ¿cómo seleccionar las evaluaciones estratégicas?, ¿qué criterio aplicar?

Una buena guía para escoger las evaluaciones estratégicas es examinar dónde está creciendo más rápidamente el gasto público o dónde existen claras señales de congestión o de fracaso. En América Latina y el Caribe, las prioridades parecen orientarse hacia un mayor gasto público y hacia la regulación, en lo que concierne al manejo de los monopolios públicos y los procesos de privatización. Pues bien, sería allí entonces donde habría que configurar evaluaciones estratégicas para descubrir por qué hay fallas y cómo se podrían corregir.

Siguiendo uno de los principios básicos de la economía institucional (North, 1990), a saber, que las instituciones son las reglas de juego de las sociedades, es importante incluir dentro de las evaluaciones estratégicas algunas dirigidas a los marcos macroinstitucionales donde se establecen reglas, conductas y procedimientos, como son los relacionados con la oferta monetaria, con la seguridad social, con la justicia, y con los procesos de regulación y de privatización. Es en esos marcos macroinstitucionales donde puede haber grandes fallas en la organización económica³² y en el manejo gerencial. Su evaluación, en muchos casos, es más estratégica que la evaluación de proyectos o programas, pues son esas "macro" reglas de juego las que determinan la eficacia de los procesos que ocurren en su interior.³³

³⁰ La importancia del papel de los incentivos reales no se puede exagerar. Una evaluación de SINERGIA (el programa de evaluación de Colombia) hecha por un equipo de expertos, subrayó que los incentivos tienen que formar parte de programas integrales de planeación, de selección de prioridades y de fortalecimiento institucional. Véase Banco Mundial (1997).

³¹ Sobraría decir que detrás de un programa de autoevaluación hay todo un conjunto de condiciones técnicas, institucionales y presupuestarias que aquí, por brevedad, no se tratan. Sobre este tema, véase Escobar (1996).

³² Lo que Williamson (1991) llama "la organización institucional".

³³ La economía institucional trabaja en dos niveles de análisis. El nivel "macro", que se refiere al entorno institucional de mayor jerarquía. En él se ubican las reglas fundamentales sobre, por ejemplo, el marco económico (política fiscal, monetaria y cambiaria), el marco político (Congreso, gobiernos locales, elecciones y votaciones), el marco social (seguridad social, salud, educación, recreación), y el marco legal (derechos de propiedad, sistema judicial, Corte Suprema y otros). El segundo nivel de análisis es el "micro", que corresponde a lo que se podrían llamar las relaciones "horizontales" entre estas organizaciones o entre los agentes que operan dentro de estos sectores y entre ellos. La comunicación entre los dos niveles es de doble vía aunque, por lo general, la más prevalectante es de arriba hacia abajo. Sobre las consecuencias de esta interacción sobre las reformas en América Latina y el Caribe, véase Díaz Cayeros (1997).

V. Los nuevos desafíos y prioridades de la evaluación en América Latina y el Caribe ³⁴

Sin descalificar los esfuerzos encaminados a desarrollar la evaluación a lo largo del espectro del sector público, es claro que una estrategia para impulsar la evaluación tendría que seleccionar prioridades y establecer jerarquías. La pregunta es y con qué criterios hacer esa selección.

En líneas generales, los desarrollos de la evaluación deberían focalizarse allí donde los desafíos institucionales y políticos sean particularmente complejos, y donde el potencial en términos de aprendizaje, de gerencia, de generación de nueva información y de avances en equidad, sea máximo. Estas áreas serían las siguientes:

i) Aquellas donde la competencia no es fácil de introducir y donde el gasto crece más rápidamente que el PIB y que los presupuestos públicos totales, como es el caso del gasto en educación y salud.³⁵

ii) Aquellas donde los desafíos institucionales y políticos sean particularmente complejos, como es el caso de la regulación,³⁶ de las privatizaciones y de la descentralización.

iii) En los marcos macroinstitucionales, sobre cuyo funcionamiento integral falta aún mucho que prender, como es el caso de la justicia (por ejemplo, derechos de propiedad), de la seguridad social, y de la interacción entre los mercados laborales y educativos.

³⁴ Para un examen del futuro desarrollo de la evaluación en general, véase Chelimsky (1997).

³⁵ En esta área el BID ya está cumpliendo una excelente tarea merced a sus estudios sobre reformas estructurales en la región y sobre servicios sociales. En la práctica, estos estudios equivalen a rigurosas evaluaciones de la experiencia de la región en ámbitos tan importantes como la salud, la educación, el empleo y la distribución del ingreso. Véase BID (1996 y 1998).

³⁶ Al respecto dice Rubio (1999): "Por su naturaleza, la reforma de cualquier gobierno tiene que pasar por la regulación."

iv) Aquellas donde grupos de captadores de renta del sector público están limitando la adopción de reformas estructurales, como es el caso de la educación, la salud, la infraestructura, las comunicaciones, la justicia y la seguridad social.

Por razones de brevedad, el desarrollo conceptual de estas áreas no se puede hacer en este escrito, pero sí se debe subrayar que el criterio global es profundizar las evaluaciones allí donde ya se hayan detectado restricciones de economía política e institucionales.³⁷ En suma, allí donde sea necesario "completar" los mercados económicos y completar los mercados políticos y mejorar su interacción complementaria.

Quizás sea en el área de la regulación donde se presentan los mayores desafíos técnicos, institucionales y políticos. Gran parte de las reformas de los últimos años, encaminadas a darles un mayor papel a los mercados y a encontrar modalidades de intervención que sean más eficientes, probablemente subestimaron las restricciones reales que afectan y limitan esos procesos. Dentro de esas restricciones están los captadores de renta del sector público; un sector privado que defiende en abstracto la competencia pero que preferiría no tenerla; un sector público con grandes precariedades gerenciales y marcos macroinstitucionales o "reglas de juego" donde la información es asimétrica, los derechos de propiedad son débiles, y los incentivos o son perversos o son tácitos y ambiguos. En fin, las preguntas son qué tan bien ancladas están esas reformas en cimientos sostenibles, y cómo se podrían reformar las condiciones que configuran esos cimientos.

Sin duda, la respuesta no es volver atrás las reformas ni desistir de la regulación como instrumento de política. Lo que hay que hacer, más bien, es examinar con rigor si, por ejemplo, las privatizaciones realmente han aumentado la competencia y favorecido al consumidor. Precisar mejor si ellas responden más a afanes fiscales que a convicciones y posibilidades reales de política para fortalecer la competencia.³⁸ Preguntas similares correspondería hacer a los procesos de descentralización y al reparto inflexible de los recursos, que ya empieza a amenazar los equilibrios macroeconómicos. ¿Y qué decir del mayor gasto social, cuyos objetivos de equidad nadie cuestiona, pero cuyas bases institucionales son muy débiles?

Por último, los programas de concesión de garantías en proyectos de infraestructura, los pasivos fiscales o monetarios contingentes,³⁹ los salvamentos en el sector financiero y los rescates de empresas públicas, son fenómenos que suscitan múltiples preguntas.

Estos son nuevos y positivos desafíos. Está bien que surjan, pues no sería extraño que en unos pocos años se "descubra" que había grandes deficiencias e inflexibilidades⁴⁰ institucionales y que los supuestos (las condiciones habilitadoras reales) no se daban.⁴¹ Un programa de modernización del Estado debe anticiparse a todo ello. La planeación de la modernización del Estado en la región no podría excluir el darle prioridad a toda esta problemática. La evaluación de estas políticas y de su marco regulatorio⁴² parece ser de la mayor prioridad.⁴³

³⁷ Para un excelente análisis sobre la interrelación entre instituciones y evaluaciones, véase Picciotto (1998).

³⁸ Según Nellis (1999), la estructura del mercado y la competencia pueden ser más importantes que la propiedad en la determinación de los resultados de una empresa.

³⁹ En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación ha iniciado, en buena hora, un programa de investigación sobre la sostenibilidad fiscal del país una vez que se incluyen los pasivos contingentes fiscales, monetarios, laborales, así como los activos públicos. Véase Echeverry (1999).

⁴⁰ Casi nadie pone en duda que la reestructuración del Estado en América Latina y el Caribe saldría favorecida con una reducción del gasto público total. Pero, ¿es ese el problema? ¿O será más bien la forma como se hace y las restricciones e inflexibilidades que hay detrás de ese gasto? Sobre la inflexibilidad del gasto público en Colombia, véase Eslava (1999).

⁴¹ Sobre la descentralización o independencia del Banco Central de Colombia, véase Wiesner (1999).

⁴² Levy (1998) ha escrito un excelente documento sobre la evaluación de la regulación. Sobre estas materias véanse también los trabajos de Artana y Navajas acerca de la experiencia de las entidades reguladoras de Argentina, publicados por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), con sede en Buenos Aires.

⁴³ Aun en un país como los Estados Unidos, donde la regulación tiene tan larga tradición, hay grandes interrogantes sobre cómo mantener la regulación "al día" y sobre cómo evaluarla. Véase Hahn (1998).

VI. El papel de las entidades multilaterales

Reconociendo que el análisis del papel de las entidades multilaterales⁴⁴ en el desarrollo de la capacidad de evaluación amerita un tratamiento a fondo, aquí se quiere tan sólo subrayar los tres siguientes puntos. Primero, si se trata de apoyar la planeación de la modernización del Estado, la importancia que reviste el procurar que esa planeación sea evaluable. Segundo, que en los préstamos y en las asistencias técnicas se insista en la evaluación de resultados y no en la de procesos. Tercero, la necesidad de dar apoyo financiero⁴⁵ y técnico a las evaluaciones estratégicas y a la divulgación de sus resultados en seminarios y publicaciones.

En suma, si bien no se está empezando *ex nihilo* en materia de cooperación entre los países y las entidades multilaterales, sí parece que sobre los cimientos ya existentes se podría intentar el desarrollo de una segunda fase, focalizada en evaluaciones estratégicas en aquellas áreas donde el proceso de reforma del Estado ha sido más difícil y lento. Todo ello dentro del contexto de los programas de modernización de cada país y de sus respectivos entornos institucionales y políticos.

⁴⁴ Como se mencionó anteriormente, las entidades multilaterales ya han hecho aportes importantes al desarrollo de la capacidad de evaluación en América Latina y el Caribe.

⁴⁵ En el caso de Colombia, un préstamo del Banco Mundial para la Modernización de la administración financiera del sector público facilitó la elaboración de diversas evaluaciones estratégicas. Esas evaluaciones aparecen en DNP (1992 y 1996).

VII. Conclusiones y recomendaciones

Las principales conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis realizado hacen referencia a i) las restricciones institucionales; ii) la evaluación como ejercicio heurístico, y iii) la evaluación como incentivo para vincular los resultados a las asignaciones presupuestarias.

En una perspectiva más específica, las principales conclusiones y recomendaciones son las siguientes:

1. Factores institucionales y rigideces estructurales

Si bien en la región se han aplicado importantes reformas en el nivel macroeconómico, todavía el tamaño del sector público parece demasiado grande en términos relativos y en términos de su sostenibilidad. Esto, en sí, no es adverso al desarrollo de la evaluación. Lo que es poco propicio son las enormes rigideces estructurales que están detrás del gasto público total, las cuales, bajo distintos entornos institucionales (descentralización, transferencias, financiaciones nacionales, rentas con destinación específica y otros) restringen el mercado de la evaluación.

2. La institucionalización de la evaluación y el desarrollo de la capacidad de evaluación

Dada la enorme importancia que tienen los factores institucionales, la evaluación saldrá fortalecida si tiene un respaldo legal sólido y si se la ubica institucionalmente cerca de los procesos presupuestarios. La clave para el desarrollo de la capacidad de evaluación radica en hacerlo desde el lado de la demanda, asegurando un vínculo entre el resultado de las evaluaciones, por una parte, y las asignaciones presupuestarias, por otra. Dentro de este enfoque, la evaluación actúa como un incentivo que premia a quienes hacen evaluaciones reales.

3. La evaluación como ejercicio heurístico

Toda evaluación de resultados es un ejercicio para conseguir nueva información y para aprender. El entender y aprender son la razón de ser de la evaluación de resultados. Se podría decir que la evaluación está exenta de ideología o de las rigideces conceptuales de los marcos teóricos globales: ni el imperio abstracto de Walrass, ni la intervención gubernamental integral. Su propósito, como lo anota una de las más grandes autoridades mundiales sobre el tema, Scriven (1997), es hacer una evaluación objetiva de los hechos.

4. Las autoevaluaciones, las evaluaciones estratégicas y la estrategia de las evaluaciones

Las autoevaluaciones son una forma eficaz de iniciar el desarrollo de un sistema general de evaluaciones para el sector público. Su complemento indispensable son las evaluaciones estratégicas, que consisten en seleccionar políticas, programas o proyectos de especial prioridad para hacer allí evaluaciones a fondo. Estas evaluaciones estratégicas deberían concentrarse en aquellas áreas donde es difícil introducir la competencia y donde los desafíos institucionales y políticos son particularmente difíciles, como es el caso de la regulación, las privatizaciones y la descentralización.

5. La evaluación de los marcos macroinstitucionales

Siguiendo uno de los principios de la economía institucional, a saber, que las instituciones son las reglas de juego de las sociedades, es importante incluir dentro de las evaluaciones estratégicas algunas dirigidas a los marcos macroinstitucionales donde se establece el máximo nivel de reglas, conductas y procedimientos. Es en la organización económica de esos marcos macroinstitucionales donde puede haber grandes fallas. Su evaluación podría ser más estratégica que la evaluación de proyectos o programas, pues son esas reglas "macro" de juego las que determinan la eficacia de los procesos que se dan en su interior.

6. El papel de las restricciones y de los captadores de renta del sector público

La evaluación real de resultados no ha logrado despegar del todo en América Latina y el Caribe debido a que aún no se han podido superar fuertes restricciones de economía política. Dentro de éstas, las más poderosas las representan los captadores de renta del sector público, que han limitado, entre otras cosas, la eficacia de la evaluación y han logrado ser los principales

determinantes endógenos de los programas de reforma. Aquí hay un enorme campo para investigaciones empíricas puntuales y para aprender de la experiencia.

7. El papel de las entidades multilaterales

Desde comienzos de la década de 1990, las entidades multilaterales han cumplido una encomiable labor de apoyo al desarrollo de la evaluación de resultados en América Latina y el Caribe. Sobre la base de los cimientos ya existentes, se podría intentar el desarrollo de una segunda fase, focalizada en evaluaciones estratégicas en aquellas áreas donde los procesos de reforma apenas si han despegado o es evidente que enfrentan problemas serios.

Bibliografía

- Asher, William (1996), "Precisión y rendición de cuentas de la evaluación de políticas y proyectos", *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Banco Mundial (1997), "Colombia: Paving the Way for a Results Oriented Public Sector", World Bank Country Reports, Nº 15.300 – CO, Washington, D.C.
- ___ (1974), "Colombia: Poverty Assessment Report", Nº 12673, Washington, D.C.
- Bhagwati, Jagdish N. (1978), "Foreign Trade Regimes and Economic Development: Anatomy and Consequences of Exchanges Control Regimes", Special Conference Series on Foreign Trade Regimes and Economic Development, vol. 11, Cambridge, Massachusetts, Ballinger.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Informe de progreso económico y social en América Latina. América Latina frente a la desigualdad. Edición 1998-1999*, Washington, D.C.
- ___ (1996), *Informe de progreso económico y social. Cómo organizar con éxito los servicios sociales*, Washington, D.C.
- BID/OCDE (Banco Interamericano de Desarrollo) Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1993), "Seminario regional sobre seguimiento y evaluación en América Latina y el Caribe", Quito.
- Buchanan, James M., Robert D. Tollison y Gordon Tullock (1980), "*Toward a Theory of the Rent-Seekings Society*", Texas, A&M University Press, College Station.
- Chelimsky, Eleanor (1997), "The coming transformations in evaluation", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y William R. Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Deepak, Lal (1987), "The political economy of liberalization", *The World Bank Economic Review*, vol. 1, Nº 2, Philadelphia, Pennsylvania, enero.

- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (1998), *Indicadores de coyuntura económica*, vol. 3, N° 4, Santafé de Bogotá.
- Díaz Cayeros Alberto (1997), "Un análisis institucional del papel del Estado en América Latina", *Estado y economía de América Latina*, Rolf Lüders y Luis Rubio (comps.), México, D.F., Centro de Investigaciones Demográficas de América Central (CIDAC), Santiago de Chile, Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).
- Downs, Anthony (1957), "*An Economic Theory of Democracy*", Nueva York, Harper and Row.
- Echeverry, Juan Carlos (1999), "Análisis de sostenibilidad fiscal: el caso de Colombia", Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Escobar, Silvia (1996), "Evaluación de la gestión pública en Colombia". *Hacia una gestión pública orientada a resultados*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Eslava, Marcela (1999), "Crisis y recuperación de las finanzas públicas: lecciones de América Latina para el caso colombiano", *Archivos de macroeconomía*, N° 116, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Graham, Carol y Moises Naim (1997), "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America", *Beyond Trade-offs: Market Reform and Equitable Growth in Latin America*, Nancy Birdsall, Carol Graham y Richard Sabot (comps.).
- Guerrero, Pablo (1999), "Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia", *Evaluation Capacity Development*, Working Paper Series, N° 5, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- ___ (1992), "*Desarrollo de la capacidad nacional de evaluación*", Quito.
- Hahn, Robert (1998), "Government Analysis of the Benefits and Cost of Regulation", *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, N° 4.
- Krueger, Anne O. (1974), "The Political Economy of the Rent-Seekings Society", *The American Economic Review*, vol. 64, N° 3, Nashville, Tennessee.
- Levy, Brian (1998), "Credible Regulatory Policy: Options and Evaluations", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Mackay, Keith (1999a), "*Evaluation and Poverty Reduction*", inédito.
- ___ (1999b), "A Diagnostic Guide and Action Framework", *Evaluation Capacity Development*, Working Paper Series, N° 6, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- Maconick, Roger y Peter Morgan (1999), *Capacity-Building Supported by the United Nations: Some Evaluations and Some Lessons*, Nueva York, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Naciones Unidas.
- Marcel, Mario (1998), "Lessons from Chile", *Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation*, Keith Mackay (comp.), Proceedings from a World Bank Seminar, Washington, D.C., abril.
- McAllister, Elizabeth (1998), "Overview", *Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation*, Selected Proceedings from a World Bank Seminar, Washington, D.C., Departamento de Evaluación de Operaciones (DEO), Banco Mundial.
- Montenegro, Armando (1992), "La evaluación *ex-post* y el sector público", *Control y evaluación de la gestión pública: los desafíos de la nueva Constitución*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Nelson, Richard y Bhaven Sampat (1999), *Making Sense of Institutions as a Factor Shaping Economic Performance*, Nueva York, Universidad de Columbia.
- Nellis, John (1999), "Time to Rethink Privatization Transition Economics", Discussion Paper, N° 33, Washington, D.C., Banco Mundial, Corporación Financiera Internacional (CFI).
- Niskanen Jr. W.L. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Illinois, Aldine Athenton.
- North, Douglas C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Ocampo, José Antonio (1996a), "*Hacia una gestión pública orientada a resultados*", Proyecto de Modernización de la Administración Financiera del Sector Público, Santafé de Bogotá, Banco Mundial, Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (FONADE), Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- ___ (1996b), "Discurso inaugural", Foro sobre la Función de la Contraloría, Cartagena de Indias, 20 de junio.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1992), "Principles for Evaluation of Development Assistance", *Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid*, París.

- Olson, Mancur (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Picciotto, Robert (1998), "Postscript: the Institutional Dimension of Evaluation", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Priest, George L. (1993), "The Origins of Utility Regulation and the Theories of the Regulation Debate", *The Journal of Law and Economics*, vol. 36, Nº 1, abril.
- Rama, Martin (1999), "Public Sector Downsizing: an Introduction", *The World Bank Economic Review*, vol. 13, Nº 1, Philadelphia, Pennsylvania, enero.
- Ramírez Jaramillo, Juan Carlos (1995), "La gestión social de los ochentas", *Colombia, Gestión económica estatal de los ochentas*, Luis Bernardo Flores (comp.).
- Reos, Orlando (1994), "Ponencia principal ante el Seminario regional sobre evaluación", Quito.
- Rubio, Luis (1999), "¿Es posible modernizar el Gobierno? *Estado y economía en América Latina*, Rolf Lüders y Luis Rubio (comps.), Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE), Centro de Investigaciones Demográficas de América Central (CIDAC).
- Scriven, Michael (1997), "Truth and Objectivity in Evaluation", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y William Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- Stiglitz, Joseph (1998), "Evaluation as an Incentive Investment", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Robert Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers.
- Vélez, Carlos Eduardo (1994), "La magnitud y la incidencia del gasto público social en Colombia", *Coyuntura social*, Nº 11, Santafé de Bogotá, Misión Social del Departamento Nacional de Planeación (DNP), noviembre.
- Véliz, Claudio (1980), "Tradición centralista en América Latina", *Estudios internacionales*, año 13, Nº 50, abril-junio.
- Wiesner, Eduardo (1999), "Un difícil aprendizaje", *Revista Dinero*, Nº 80, Santafé de Bogotá, 26 de marzo.
- ___ (1998a), "Los recursos propios territoriales y la gestión educativa en Colombia", Santafé de Bogotá, Ministerio de Educación Nacional, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- ___ (1998b), "Transaction Cost-Economics and Public Sector Rent-Seeking in Developing Countries: Toward a Theory of Government Failure", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers, Banco Mundial.
- ___ (1998c), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- ___ (1998d), "Introduction", *Evaluation and Development: The Institutional Dimension*, Banco Mundial, Roberto Picciotto y Eduardo Wiesner (comps.), Piscataway, New Jersey, Transaction Publishers, Banco Mundial.
- ___ (1997), "Evaluation, Markets, and Institutions in the Reform Agenda of Developing Countries", *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*, Eleanor Chelimsky y Williams R. Shadish (comps.), Thousand Oaks, California, SAGE Publications.
- ___ (1993), "From Macroeconomic Correction to Public Sector Reform: The Critical Role of Evaluation", *World Bank Discussion Papers*, Nº 214, Washington, D.C.
- ___ (1992), "El diseño de un sistema de evaluaciones de resultados: principios y opciones", *Control y evaluación de la gestión pública: los desafíos de la nueva Constitución*, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Williamson, Oliver E. (1991), "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives", *Occasional Papers*, Nº 54, Washington, D.C., Centro Internacional para el Desarrollo Económico (CINDE).

Anexo

Cuadro 1
COLOMBIA: TAMAÑO DEL ESTADO NETO DE TRANSFERENCIAS, 1990-1998
(Como porcentaje del PIB, nueva metodología)

CONCEPTO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
INGRESOS									
SPNF	20.4	21.6	22.6	23.9	23.9	27.6	30.6	30.1	29.7
Gobierno central	8.0	9.3	10.0	11.2	11.2	10.9	10.6	11.5	11.6
Seguridad social	2.1	2.0	0.7	2.5	2.5	4.8	5.6	5.2	5.3
Sector público territorial	4.4	4.5	4.0	3.9	3.9	6.7	7.2	7.4	7.1
Empresas nacionales	4.7	4.9	6.2	5.0	5.0	4.2	5.0	4.3	3.4
Establecimientos públicos	0.8	0.8	1.1	1.0	1.0	1.1	1.1	1.0	1.1
Ajuste	0.3	0.0	0.5	0.3	0.3	-0.2	1.2	0.8	1.1
GASTOS									
SPNF	20.3	21.6	23.2	24.6	23.7	28.0	31.6	32.9	33.2
Corrientes	14.4	15.6	15.7	16.3	16.5	20.3	21.2	22.2	23.4
Inversión	5.9	6.0	7.5	8.2	7.2	7.7	10.4	10.8	9.8
Gobierno nacional	5.2	5.0	7.0	7.2	6.9	6.9	8.1	9.2	8.7
Corrientes	4.3	3.9	4.9	5.3	5.0	4.8	5.8	6.6	7.1
Inversión	0.9	1.1	2.1	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	1.6
Gobierno nacional sin intereses	4.1	3.8	5.9	6.1	5.8	5.7	6.3	7.2	5.9
Funcionamiento	3.1	2.7	3.9	4.2	3.8	3.6	4.0	4.6	4.4
Inversión	0.9	1.1	2.1	1.9	2.0	2.1	2.3	2.6	1.6
Seguridad social	2.5	2.6	2.7	3.5	4.0	4.9	5.6	6.2	6.0
Corrientes	2.5	2.6	2.7	3.4	4.0	4.9	5.5	6.1	6.0
Inversión	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1
Sector público local	8.2	8.6	8.8	8.5	8.5	10.9	13.2	12.9	13.6
Corrientes	5.2	5.6	5.6	5.4	5.2	8.1	7.6	7.4	7.8
Inversión	3.0	3.0	3.1	3.1	3.3	2.8	5.5	5.5	5.8
Empresas nacionales	3.0	3.7	3.4	3.5	2.3	3.2	3.2	2.9	2.4
Corrientes	1.6	2.3	1.8	1.2	1.0	1.2	1.0	0.8	0.7
Inversión	1.4	1.4	1.6	2.4	1.3	2.0	2.2	2.2	1.7
Establecimientos públicos	1.4	1.6	1.4	1.8	2.0	2.2	1.5	1.7	2.5
Corrientes	0.9	1.2	0.8	1.0	1.4	1.3	1.2	1.3	1.8
Inversión	0.5	0.4	0.6	0.8	0.6	0.8	0.3	0.5	0.7

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Cuadro 2
COLOMBIA : TRANSFERENCIAS A ENTIDADES TERRITORIALES, 1990-1999
(Como porcentaje del PIB, nueva metodología – base 1994)

	1990	1991	1992	1993	1994 ^a	1995 ^b	1996 ^c	1997 ^d	1998 ^g	1999 ^h
Total transferencias (1 + 2)	2.4	2.6	3.3	3.2	3.6	3.8	4.0	4.4	4.1	4.9
1.Situado fiscal	1.7	1.7	2.0	2.0	2.3	2.3	2.5	2.5	2.3	2.8
Educación	1.3	1.3	1.5	1.5	1.7	1.7	1.9	1.8	1.7	2.1
Salud	0.4	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.7	0.6	0.7
2.Participación en los ICN (3 + 4)	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.5	1.5	1.8	1.8	2.1
3.Participación municipios	0.7	0.9	1.3	1.2	1.3	1.4	1.5	1.8	1.8	2.1
Educación	0.0	0.0	0.1	0.1	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5	0.6
Salud	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.3	0.4	0.4	0.5
Agua y saneamiento básico	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
Recreación y deporte	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Otra inversión social	0.2	0.2	0.3	0.3	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.4
Gastos libres destinación	0.5	0.5	0.6	0.6	0.6	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3
4.Resguardos indígenas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5.Cofinanciación ^e	0.3	0.4	0.5	0.5	0.6	0.6	0.7	0.5	0.4	...
6.Regalías ^f	0.9	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	0.5	0.7	0.8	...

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidad de Análisis Macroeconómico.

^a Incluye reaforo para situado fiscal. Para los municipios no hubo reaforo, pero tampoco se aplicó descuento.

^b Incluye mayor valor por telefonía celular. Además incluye reaforo por participación y situado.

^c Corresponde a la ejecución definitiva. Para este año no hubo reaforo. La reserva de la PICN fue recortada porque los ICN recaudados fueron menores a los presupuestados.

^d De acuerdo con cifras globales certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El ejercicio de distribución de la PICN se realizó con base en los datos del censo de 1993.

^e Las cifras para el período 1990-1993 se tomaron del DNP-UIP y hacen referencia a lo siguiente: Plan Nacional de Rehabilitación, Fondo Aeronáutico Nacional, DRI, Fondo Nacional Hospitalario y Fondo del Ministerio de Educación. Las cifras para 1994 y 1995 están de acuerdo con el informe N° 2865 de agosto de 1996 del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). El dato para 1996 fue tomado del presupuesto de defensa de los fondos a septiembre de 1996.

^f Para el período 1990-1995, la información corresponde a la recopilada en cada una de las fuentes recaudadoras y distribuidoras de regalías.

^g Cifras preliminares sobre la base de la certificación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

^h Datos preliminares, sobre la base del proyecto de presupuesto 1999. Incluye reaforo.



NACIONES UNIDAS



Serie

gestión pública

Números publicados

- 1 Función de coordinación de planes y políticas, Leonardo Garnier (LC/L.1329-P; LC/IP/L.172). N° de venta: S.00.II.G.37. (US\$ 10.00), 2000.
- 2 Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago, Iván Silva Lira (LC/L.1328-P; LC/IP/L.171). N° de venta: S.00.II.G.14 (US\$10.00), 2000.
- 3 Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina, Marcos Makón (LC/L.1343-P; LC/IP/L.173) N° de venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000.
- 4 Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos, Eduardo Wiesner (LC/L.1370-P; LC/IP/L.175) N° de venta: S.00.II.G.49 (US\$10.00), 2000.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

-  : Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

<p>Nombre:</p> <p>Actividad:.....</p> <p>Dirección:.....</p> <p>Código postal, ciudad, país:</p> <p>Tel.: Fax: E.mail:</p>
--