

88113

POLÍTICA DE EVALUACIÓN DE RESULTADOS

Elaboró: Gabriel Muriel González

12 de julio de 2006

Revisión 1: Daniel Molina

Fecha de la revisión: 22 de agosto de 2006

Revisión 2: Daniel Molina

Fecha de la revisión: 31 de agosto de 2006

1. Introducción

2. Evaluación de resultados

2.1. Antecedentes

2.2. Impulso reciente a la evaluación de resultados

3. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -Sinergia-

3.1. Reforma de Sinergia

3.2. Seguimiento y Evaluación

4. Avances y limitaciones

4.1. Seguimiento a resultados

4.2. Evaluaciones focalizadas

5. Conclusiones

1. Introducción

Este documento reconoce los avances del Estado colombiano en la evaluación de resultados de sus políticas, particularmente promovidos durante el actual gobierno como instrumento de gestión gerencial.

Las decisiones públicas comprendidas desde el nivel de programas hasta los planes de desarrollo, pasando por las políticas, se analizan desde la perspectiva del ejercicio de la evaluación de sus resultados, sin calificar los resultados obtenidos en cada ejecución.

La justificación de esta revisión, a la luz de lo ocurrido en la última administración del gobierno nacional, se fundamenta en la necesidad de optimizar el uso de los recursos públicos, los cuales son limitados.

Se incluye un breve compendio de las principales normas y desarrollos de la evaluación de resultados, así como una selección de conclusiones que pueden traducirse en medidas a adoptar por parte de las autoridades correspondientes.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Para contribuir al complejo cambio de cultura en la gestión de lo público, se ofrece un panorama crítico sobre algunas dificultades que pueden corregirse con medidas impulsadas desde el más alto nivel del ejecutivo, principal beneficiario, junto con las comunidades, de implementar una gestión pública por resultados.

Con la eventualidad de incorporar metas en esta materia en el próximo Plan Nacional de Desarrollo -PND, se presentan reflexiones basadas en la convicción de adoptar con urgencia la evaluación de resultados en todos los niveles de política y en todas las esferas de la administración pública, trátase del ejecutivo o de las demás ramas del poder público y en los diferentes ámbitos territoriales.

2. Evaluación de resultados

2.1. Antecedentes

La Constitución Política establece, en el Capítulo 2 del Título XII, los lineamientos generales de los Planes de Desarrollo¹ y del Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación, que constituyen el Sistema Nacional de Planeación. Esta misma sección, en el artículo 343, dispone que “La entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”.

El Presidente de la República, de acuerdo con el artículo 115 de la Constitución Política, es la suprema autoridad administrativa y ejerce sus funciones de orientador de la planeación nacional a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social -Conpes, y del Departamento Nacional de Planeación -DNP, entidad que desempeña la secretaría técnica del Conpes.

De acuerdo con el Decreto 195 de 2004, que modificó la estructura del Departamento Nacional de Planeación, esta entidad tiene como objetivos fundamentales “la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector público y el diseño de las políticas en materia de macro estructura del Estado”. Una vez realizada la evaluación de gestión y resultados, le compete al DNP “Difundir los resultados de las evaluaciones anuales de las entidades, del Plan Nacional de Desarrollo y de las evaluaciones de impacto de las políticas públicas”.

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -Sinergia- se estableció desde los años noventa para “mejorar la efectividad en la formulación y ejecución de las políticas del Plan Nacional de Desarrollo, medir oportunamente los resultados de la gestión de los

¹ Reglamentados en la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

administradores públicos, fortalecer el manejo gerencial de la inversión pública y generar la información adecuada para la asignación de recursos².

A través de Sinergia el DNP orienta a la administración pública hacia el logro de resultados con evaluaciones focalizadas y efectúa seguimiento a los compromisos anuales y del cuatrienio de las entidades que ejecutan políticas del Plan Nacional de Desarrollo, PND, y del gobierno. Con sus instrumentos gerenciales busca mejorar la eficiencia de la administración pública, propiciar una cultura de gestión por resultados y relacionar mutuamente las fases del ciclo de políticas públicas.

Las metas anuales y cuatrienales de ministerios y departamentos administrativos se establecen en documentos Conpes para responder por su cumplimiento ante el Consejo Nacional de Política Económica y Social. De otra parte, cada entidad fija en su Plan Indicativo los objetivos e indicadores que le corresponde lograr según el PND. Este seguimiento debe facilitar el control por parte de las propias entidades sobre su gestión, la distribución de recursos hacia el cumplimiento de metas, la medición de resultados y la posterior rendición de cuentas.

2.2. Impulso reciente a la evaluación de resultados

La primera administración del Presidente Uribe mostró interés en profundizar la aplicación de herramientas gerenciales de seguimiento y control sobre los resultados de ejecuciones del gobierno. Dentro de las reformas de mediano y largo plazo contempladas en la Directiva Presidencial No. 10, dirigida el 20 de agosto de 2002 a los altos directivos de la rama ejecutiva del orden nacional, se concibió un impulso a la gestión pública orientada por resultados para optimizar el uso de los recursos y generar resultados eficientes, mediante la definición e incorporación en todas las entidades del gobierno nacional del presupuesto orientado por resultados, el mejoramiento continuo e incremento de la productividad y la construcción de un sistema de apreciación *ex ante* para que los funcionarios tomaran sólidas decisiones racionales.

Para optimizar la producción y prestación de bienes y servicios públicos se suscribirían metas y compromisos en términos de resultados para el cuatrienio, según los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, sobre los que serían responsables cada ministro, director de departamento administrativo y director, gerente o presidente de entidades administrativas centralizadas o descentralizadas del orden nacional. El cumplimiento de resultados de los documentos Conpes de compromiso se vincularía a incentivos y sanciones, según parámetros de Sinergia, se evaluarían los resultados al finalizar el cuatrienio 2002-2006 y se divulgarían ampliamente los resultados de esos informes.

Los resultados afectarían las asignaciones presupuestarias, previa las modificaciones necesarias al sistema presupuestal, los gastos de funcionamiento y las plantas de personal se

² En Conpes 3294 de 2004, según “Artículos 343 y 344 de la Constitución Política de 1991, Decreto 2167/92, Resolución Conpes No. 063 de 1994 y documento Conpes 2688/94”.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

adecuarían a las necesidades misionales. La consecución de ahorros y metas generaría incentivos destinados primordialmente a mayores inversiones y se utilizarían los bienes públicos para crear valor público.

Los objetivos nacionales se estructuran en torno a las proyecciones generales previstas en el PND hasta el 2006 sobre crecimiento económico, tasa de inflación, déficits fiscal y en cuenta corriente y de la proporción de la deuda sobre el PIB. Para el objetivo de renovar la administración pública, el PND propuso adoptar una nueva cultura de gestión de lo público que, entre otras prácticas de gerencia moderna, avanzara en procesos expeditos de evaluación de resultados y en la promoción de la participación ciudadana en la elaboración de presupuestos y en la formulación, seguimiento y evaluación de las decisiones de política pública.

Para facilitar la participación ciudadana, el PND señaló que “se desarrollarán modelos de evaluación y calificación de la gestión pública que estarán en armonía con el esquema de evaluación de la descentralización y de la gestión pública territorial”. A partir de una visión de desarrollo nacional construida luego de una amplia convocatoria y concertación, el gobierno nacional formularía un plan prospectivo nacional de desarrollo territorial.

El DNP definiría la información requerida para asegurar el seguimiento de la gestión pública, aunque el PND no fue explícito en establecer la función de la información para evaluar los resultados, frente a cuya tarea le asignó definir “los mecanismos para la difusión del seguimiento y evaluación de resultados de la administración pública, en el marco del Sistema Nacional de Evaluación”.

En relación con la descentralización y la gestión territorial, el PND previó el diseño y aplicación de un esquema integral de evaluación, para “conocer el desempeño de los municipios y departamentos respecto a las metas previstas, la eficiencia en la utilización de los recursos, los logros en gestión y el cumplimiento de los requisitos legales. Se espera que todos los departamentos produzcan un informe de evaluación de sus municipios, recopilados en un informe general por el DNP, y que la ciudadanía conozca estos resultados”, en consecuencia con lo establecido por las leyes 617 del 2000 y 715 del 2001.

De esta meta, concebida en el PND y por tanto definida para el último período de gobierno, se elaboró entre el 2003 y el 2005 la “Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal”, en concertación con cuatro departamentos pilotos y dos ministerios y de cuya aplicación se espera divulgar los primeros resultados en el segundo semestre del 2006.

Como parte de la metodología para evaluar el desempeño municipal se aplicaron encuestas a estos entes territoriales, cuya información recogerá un diagnóstico para formular la política de desarrollo territorial, objetivo propuesto en la Ley 812 de 2003 con la coordinación del gobierno nacional y que se prevé emitir entre el 2006 y el 2007 para crear capacidades internas en los territorios. Los datos que suministren los entes territoriales

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

deben subsanar deficiencias en materia de información para cumplir varios de los objetivos señalados en el PND sobre descentralización, empezando por la consolidación de un único Sistema de Información Territorial que facilite la toma de decisiones en los tres niveles territoriales.

Mediante el artículo 11 del PND, el gobierno se propuso reglamentar los esquemas de seguimiento, evaluación, incentivos y difusión de resultados, que garanticen la eficiencia, eficacia y transparencia en la asignación de recursos, que se venían realizando con el Sistema Sinergia, fortalecido con la promulgación del Conpes 3294 de 2004.

3. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados -Sinergia-

3.1. Reforma de Sinergia

El aumento del gasto público deterioró las finanzas del Estado y no produjo mejoras en los indicadores sectoriales³. Esta situación, y el desconocimiento de los efectos provocados en la población beneficiaria de los recursos públicos, justificaron la reforma al sistema Sinergia. Sin criterios de eficacia, eficiencia, equidad o sin una evaluación de la relación costo/beneficio, se destinaban recursos a programas que luego el gobierno ni la sociedad sabían si cumplían con sus objetivos, a efectos de tomar decisiones sobre las políticas, para suspenderlas, modificarlas o fortalecerlas.

Para corregir ausencias de información, evaluar políticas públicas generando conocimiento de impactos en la población, el Conpes 3294 del 28 de Junio de 2004 reformó Sinergia en desarrollo de los lineamientos de la Directiva No. 010 y de las metas enunciadas en el PND, y dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, para orientar la gestión pública al logro de resultados y contribuir a tres objetivos principales:

- i) mejorar la eficacia e impacto de las políticas, programas e instituciones públicas,*
- ii) contribuir a mejorar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos; y*
- iii) estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.*

El Conpes 3294 identifica cuatro etapas en el ciclo de las políticas públicas: planeación, presupuestación, ejecución y, cerrando el ciclo, el seguimiento-evaluación. Esta última genera información para continuar la formulación y ejecución de políticas y, por tanto, para asignar los recursos. De tal forma, la evaluación relaciona estrechamente las etapas del ciclo, constituyéndose en “instrumento valioso e indispensable para conocer y mejorar las acciones públicas”⁴. Su relevancia es subrayada por el Conpes 3294 afirmando que “En la medida que los resultados del seguimiento y la evaluación logren afectar positivamente los

³ Por ejemplo, según el Conpes 3294 de Junio de 2004, los recursos destinados a educación aumentaron cerca del 30% entre 1995 y el 2000, pero las matrículas en el nivel básico aumentaron sólo un 18%.

⁴ André-Noel Roth Deubel en Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

procesos de planeación, presupuestación y ejecución, puede decirse que se han establecido las condiciones para el mejoramiento continuo de la gestión pública”.

Un objetivo del Conpes 3294 era “Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación, que permita cerrar el ciclo de la gestión del Estado”. Probablemente el conector natural entre las etapas de las políticas sea la evaluación de sus resultados, pues el grado en que impacta una política en el bienestar de la población es un criterio determinante del monto de las asignaciones de recursos, que a su vez debe influir en la toma de decisiones sobre su continuidad, si debe fortalecerse, prolongarse en el tiempo y/o en el espacio, si precisa ajustes, o si sus resultados aconsejan eliminar la política y dar paso a otros diseños con perspectivas de mejores resultados, según la correspondiente evaluación de impacto. Es decir, los resultados conocidos a partir de la evaluación determinan las etapas de planeación y presupuestación, para decidir sobre las posteriores ejecuciones de políticas públicas.

3.2. Seguimiento y evaluación

El Conpes 3294 definió “lineamientos conceptuales, metodológicos e instrumentales uniformes” y las competencias de las entidades dentro del Sistema de evaluación, cuyas deficiencias, a su juicio, obstaculizaban consolidar la función de evaluación del Estado. Introdujo cambios para articular en forma progresiva los procesos de planeación, presupuestación y evaluación y enfrentar los problemas de disponibilidad y periodicidad de la información, así como adecuados controles de calidad de la misma.

Un avance conceptual importante determinó la diferencia entre las funciones de seguimiento y evaluación, que constituyen la cuarta etapa del ciclo de las políticas públicas. El seguimiento es un enfoque de desempeño que brinda información sobre los avances respecto a metas propuestas. La evaluación, en cambio, determina la relevancia, eficiencia, efectividad, impacto y sostenibilidad de la política, estableciendo la causalidad entre la intervención estatal y los efectos en la población. “El objetivo fundamental, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones relacionadas con mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional”.

El Conpes 3294 indica que “la evaluación y el seguimiento son estrictamente complementarios”, pero que si bien el seguimiento tiene carácter permanente, la evaluación no se aplica a todos los programas, sino selectivamente obedeciendo “a su importancia estratégica, al monto de los recursos que consume, a su contribución para llenar brechas de conocimiento o en respuesta a un diseño innovador, entre otros criterios”. La complementariedad enunciada por el Conpes se desvirtúa al separar estas dos actividades y dejar su cumplimiento al arbitrio subjetivo de quien toma las decisiones de evaluar, cuando la propia definición de la evaluación la concibe como una función consustancial al ciclo de las políticas públicas.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

La salvedad de la evaluación ocasional frena el avance en la gestión pública por resultados e introduce un fuerte grado de subjetividad en la selección de los programas y políticas que se someten a los ejercicios de evaluación y control, quedando la mayor parte de políticas y recursos limitados al seguimiento de objetivos establecidos en el Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados -Sigob, donde se mide el grado de avance frente a las metas propuestas. La ausencia de evaluación impide que el gobierno y la sociedad conozcan si las políticas son bien diseñadas, si corrigen o aprovechan las variables que pretendían afectar, si la población recibe satisfactoriamente los beneficios de esa política, si es necesario modificarla, ampliar su cobertura o extender en el tiempo su aplicación, si el costo/beneficio es óptimo, entre otros aspectos. Es decir, los ciudadanos desconocen si sus tributos son óptimamente utilizados y carecen de elementos de juicio para respaldar una u otra política.

El seguimiento se concentra en la forma, más que en la calidad o en criterios de eficiencia, eficacia, economía, equidad o valoración de sus costos ambientales. Así, el seguimiento aplicado continúa con erradas prácticas de gestión pública que enfatizan en los recursos gastados, independientemente de los resultados, o se concentran en logros parciales de un indicador, pero cuya interpretación aislada de efectos complementarios genera una evaluación parcial peligrosa para los objetivos integrales de un gobierno⁵.

El Conpes 3294 contempla la evaluación financiera, la de gestión y la de resultados. La primera corresponde al análisis sobre ejecución y uso de los recursos financieros durante un período fiscal y horizontalmente comparando su evolución. La segunda se concentra en evaluar el cumplimiento de los aspectos y procesos administrativos que deben ejecutarse para cumplir el objeto misional de las entidades. Estas dos evaluaciones tradicionalmente se han llevado a cabo en la administración pública como actividad de control de gestión o de control interno y por órganos de control independientes. La evaluación de resultados, por su parte, es la herramienta de gestión pública que potencia una “nueva cultura de gestión de lo público”, al superar análisis restringidos a valoraciones mecánicas de gestión y trascender hacia los efectos que el uso de los recursos financieros, o el estilo y aplicación de técnicas y procesos administrativos, generan en la sociedad.

En efecto, *“La evaluación de resultados e impactos busca medir la eficiencia económica en la prestación de un servicio o ejecución de un programa y valorar el logro de las políticas en términos de productos y efectos de la acción gubernamental sobre los beneficiarios o sobre los objetivos de desarrollo de un país. Esto incluye la estimación de costos unitarios para medir la eficiencia y la eficacia en el logro de dichos objetivos”*⁶. Esta definición, similar al concepto de evaluación antes observado, la asemeja al propósito de medir las acciones, o intervenciones del Estado, con sus efectos en la sociedad.

⁵ Por ejemplo, es posible que si un importante crecimiento económico no fuera capitalizado equitativamente por el conjunto de la población, se prefiriera sacrificar mayores aumentos a cambio de consolidar una sociedad cohesionada y sin extremos riesgosos para la gobernabilidad.

⁶ Conpes 3294 de 2004, según el documento *Monitoring and Evaluation: an Overview 2004*, de Shahid Khandker, del World Bank Institute

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

La evaluación financiera o de gestión sin un vínculo directo con los objetivos y finalidad del Estado, aportan información limitada al cumplimiento de normas operativas y no ofrecen el panorama completo e integral que requiere conocer el formulador de políticas, o un ciudadano que aporta sus tributos al Estado, para tomar decisiones a partir de una medida sobre el beneficio real de los recursos implicados y de las ejecuciones institucionales.

El caso de la negociación del TLC con Estados Unidos argumenta la necesidad y urgencia de impulsar y profundizar la evaluación de resultados de las políticas, desde el mismo momento de su formulación. Aunque la naturaleza misma del Tratado y del proceso para llegar a sus definiciones le otorgan características *sui generis* como política pública, también es cierto que tiene un alcance temporal indefinido, ajeno al control unilateral, con implicaciones para toda la población y todos los sectores económicos y sociales, lo que exigiría consideraciones de evaluación especiales y completas.

Aunque el gobierno reconoció inicialmente sus dudas frente a la conveniencia de suscribir el Tratado, posteriormente, antes de terminar las negociaciones, decidió firmarlo independientemente de cuáles fueran sus resultados. Hoy el TLC está firmado, con negociaciones reabiertas a solicitud de Estados Unidos y sin que la sociedad conozca los impactos que tendrá en la economía en general y en las condiciones sociales de la población. Existen estimaciones parciales de gremios económicos afectados, pero se desconoce una evaluación integral de mediano y largo plazo que respalde la decisión inicial del gobierno y aporte elementos a la posterior consideración por parte del Congreso de la República.

Las decisiones de política pública deben justificarse con los resultados e impactos que arroje su evaluación sobre la sociedad, su desarrollo y evolución favorable.

4. Avances y limitaciones

El Sistema de evaluación adoptó herramientas hacia la gestión por resultados en las entidades del gobierno central. Los compromisos sectoriales, los planes indicativos, los planes de acción y los indicadores sobre el cumplimiento de metas son algunos instrumentos cuya aplicación contribuye a ambientar el camino para un cambio en la cultura de la gestión pública.

El seguimiento y control de gestión a los resultados del plan de gobierno se fortaleció desde el 2002 con el Sigob, sistema diseñado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y con los ejercicios de rendición de cuentas. Adicionalmente a los avances de Sinergia, algunas normas contribuyeron a la evaluación de los planes de desarrollo territoriales, del desempeño fiscal de los municipios y departamentos, al seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones -SGP- y al “seguimiento de la ejecución

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

presupuestal, física y financiera de entidades del sector descentralizado”, como lo dispuso la Ley 152 de 1994.

A pesar de la claridad conceptual sobre la evaluación, plasmada en el Conpes 3294, de los lineamientos de política allí contenidos, y de los desarrollos instrumentales antes mencionados, ni la sociedad ni el gobierno tienen certeza de haber logrado una mejor utilización de los recursos públicos. Aún no ha habido oportunidad de conocer evaluaciones de ejecución de planes de desarrollo que establezcan al término de un período de gobierno nacional o local el nivel de impacto de sus ejecuciones en la población⁷. Los recursos públicos son ejecutados en políticas y en planes de desarrollo sin conocer sus resultados efectivos o el costo real de los beneficios conseguidos para los ciudadanos y sin poder, entonces, optimizar las asignaciones presupuestales.

Las mejoras en la gestión son posibles con la evaluación, al recoger información de las experiencias. Una objeción de los sujetos de la evaluación de las políticas es el ingrediente normativo y de castigo que supone su ejercicio vertical y cuantitativo. Por eso es preciso aclarar que “no se trata de evaluar las capacidades individuales de la gente, sino los recursos y las capacidades sociales –aprendidas, organizadas y coordinadas- adquiridas por el conjunto de los actores para la realización de un proyecto colectivo”⁸. Este enfoque requiere un intenso trabajo institucional para incorporarlo en la cultura de gestión pública, incluso como parte de una asimilación general de la ciudadanía. Mientras no se adopte esta naturaleza, divulgando los beneficios para el conjunto de la nación a corto y largo plazo, el proceso de evaluación encontrará resistencia y los logros serán más lentos.

Tradicionalmente en Colombia el ciclo de las políticas públicas se quiebra o no se cierra porque se cumplen las etapas de planeación, presupuestación y ejecución, pero se omite la evaluación. Las políticas surgen en la iniciativa parlamentaria o del ejecutivo y desde allí tienen una vida independiente de sus efectos, fundamentadas en criterios políticos que no se respaldan con la sustentación técnica de impacto en la población, a pesar que la razón de ser de las políticas públicas es la búsqueda de mayor bienestar para los ciudadanos y el desarrollo de la sociedad.

La mayor parte de las metas establecidas en el Sigob corresponden a evaluación de gestión. La evaluación restringida a factores financieros y aún incorporando elementos de gestión, no brinda información completa ni suficiente para conocer la efectividad con la que se utilizan los recursos públicos⁹ o la manera y grado en que impactan en la sociedad.

⁷ La reforma constitucional que permite la reelección del Presidente de la República teóricamente obliga tanto al gobierno como a órganos públicos independientes del ejecutivo a presentar, al menos previa a la nueva elección de gobernante por parte de los ciudadanos, los resultados obtenidos durante la administración.

⁸ André-Noel Roth Deubel en Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación.

⁹ El seguimiento de metas no reemplaza una adecuada evaluación de políticas. Por ejemplo, el seguimiento de indicadores de la política de Seguridad Democrática revela avances significativos para poblaciones y ciudadanos. Sin embargo, la sociedad debe complementar esta información con el costo y el grado de

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Mientras no se realicen evaluaciones de impacto sobre los recursos públicos, nadie sabrá, ni el gobierno y menos los contribuyentes, si los recursos destinados a un programa o política se hace de manera eficiente o si conlleva factores de inequidad.

En la evaluación de gestión puede demostrarse que los recursos y actividades se aplican de acuerdo con la normatividad vigente y que los registros, particularmente los financieros, lo informan razonablemente. Pero limitada la responsabilidad de un gestor público a actividades y operaciones mecánicas, de cumplimiento, sin el referente del impacto de los recursos, y de las estrategias y operaciones que decide ejecutar, su “evaluación” no produce un conocimiento significativo sobre la eficiencia del Estado o de una política. Más grave aún, sin evaluación de resultados, el gestor público puede encontrar incentivos para la ineficiencia y la corrupción. Puede contratar personal sin corresponder al mejor perfil posible dentro de una convocatoria (por ejemplo, recomendados por criterios distintos al del mérito), o adquirir bienes o elementos que no son los más beneficiosos del mercado.

Al contrario, los gestores públicos sometidos a la permanente evaluación de sus resultados, deben efectuar las inversiones y gastos que generen los mayores impactos con los recursos disponibles, pues aquellos serán determinantes en la evaluación de sus ejecuciones. Para lograr los máximos resultados e impactos posibles, al menor costo, con la mayor eficiencia y criterios de equidad, el gestor buscará el mejor equipo humano, los elementos o provisión de mayor relación precio-calidad y los empleará en el momento más adecuado, pues la evaluación de la política es una evaluación directa de la eficiencia misma de su desempeño.

De esta manera la evaluación de resultados tiene un nexo importante, en una nueva cultura de gestión de lo público, con la meritocracia y los sistemas de contratación transparente. Esta trilogía de herramientas contrarrestarían eficazmente la corrupción. Sin ella, los recursos públicos financian sobrecostos e ineficiencias en el gasto público.

El Sistema de Evaluación de Resultados se estructura en tres componentes: seguimiento a resultados, evaluaciones focalizadas y difusión de resultados. Estos componentes, a través de incentivos al mejoramiento continuo de la gestión pública, deben vincular la evaluación y el seguimiento con la toma de decisiones presupuestales y de políticas. A continuación se detallan aspectos de los dos primeros componentes.

4.1. Seguimiento a resultados

Una denominación cercana a la realidad de este componente eliminaría el término “resultados” puesto que el ejercicio de establecerlos, y hacerle seguimiento, sólo se ha practicado a los mecanismos de protección de la Red de Apoyo Social -RAS¹⁰. Esto es así incluso en el documento Conpes 3294 que asigna el alcance sobre efectos de las políticas al componente de evaluaciones focalizadas, definiendo estas como las “evaluaciones que

eficiencia de los recursos utilizados. Este conocimiento permitiría al propio gobierno evaluar alternativas de políticas más eficientes y menos costosas, y aprovechar el ahorro para fortalecer sus programas.

¹⁰ Actualmente se adelantan evaluaciones de impacto a otras doce políticas.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

buscan identificar los impactos y resultados de una política o programa”, dejando el Seguimiento sobre metas establecidas para el ejecutivo, más que a resultados¹¹.

Las entidades reportan información sobre cumplimientos de alrededor de un millar de indicadores (lo que constituye el Sigob) en las fechas y para los períodos establecidos, lo que pueden hacer directamente por internet, con una base tecnológica controlada por el DNP, quien con estos datos elabora los informes para el Congreso de la República a comienzos de cada legislatura, y “un informe anual de resultados al cierre de cada vigencia presupuestal” y propone “cursos de acción al gobierno para garantizar el cumplimiento de las metas”.

No obstante la limitación actual del seguimiento a metas, el objetivo en gestión pública es realizar el seguimiento a resultados dentro del ciclo completo de políticas públicas para evaluar impactos, establecer modificaciones necesarias y ajustes y tomar, entonces, decisiones sobre la conveniencia de una política, junto con las implicaciones presupuestales de esta decisión.

Por lo pronto, el seguimiento determina el grado de avance de cumplimiento de metas e indicadores definidos conjuntamente entre el DNP y los responsables sectoriales y de entidades descentralizadas. De igual manera, al presupuesto de inversión se le efectúa seguimiento sobre su ejecución por Programas del PND, detallando los indicadores de metas físicas, la mayor parte de ellos registrados en el Sigob.

Mientras algunos indicadores traducen beneficios directos para la población y la mayoría contienen referencia a la gestión, los reportes de seguimiento carecen de valoraciones de economía, eficiencia, eficacia, equidad o efecto de los recursos utilizados en el bienestar de la población o en los sectores económicos o sociales receptores de las políticas. La enumeración de logros, o retrocesos, en el seguimiento a las metas establecidas, no arroja información relevante sobre su impacto en la población o sobre su costo/eficiencia para la sociedad, ni sobre los grupos de población que se benefician de políticas generales¹².

Los cálculos del seguimiento de resultados tienen un leve incentivo político para los gestores, por la difusión de esta información en los medios establecidos para este fin (internet y documentos impresos) de escaso impacto en la sociedad. No es norma generalizada para la ciudadanía adoptar, por ejemplo, decisiones de participación electoral

¹¹ Para que el seguimiento incorpore criterios de evaluación, las políticas deben contener metas de impacto, de manera que el seguimiento se realice sobre sus resultados.

¹² En un escenario de profunda desigualdad económica podría ser conveniente en la evaluación de un objetivo loable como la generación de empleo, acompañarla, por ejemplo, de la identificación de los estratos más beneficiados. En este caso la política debe precisar sus resultados para que la evaluación se sobreponga a los enunciados vagos que Richard Rose encuentra como característica de los objetivos de las políticas (El gran gobierno, Un acercamiento desde los programas gubernamentales).

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

a partir de la información de seguimiento¹³. Principalmente para los altos niveles del ejecutivo, y para el Presidente de la República en particular, esta información constituye una herramienta importante de control sobre los avances y retrocesos en el cumplimiento de las metas acordadas. Los informes consolidados por el DNP adicionalmente explican razones por las cuales se supera o se falla en alcanzar las metas y al seno de cada sector o entidad forjan el mejor argumento para efectuar los ajustes correspondientes.

Lo anterior supone un desarrollo especial en la cultura de la gestión por resultados que obliga a las cabezas sectoriales a definir indicadores y volúmenes de cumplimiento en el gobierno central, práctica pendiente de extenderse al ámbito territorial, donde incluso los planes de desarrollo presentan dificultad con objetivos no cuantificables.

El seguimiento de metas permite disponer a todos los niveles de una medida sobre la eficacia de la gestión en el alcance de las metas establecidas, a efectos de efectuar los ajustes y adoptar las medidas requeridas para mejorar el cumplimiento de metas y la asignación y empleo de los recursos disponibles. Hasta ahora la relación entre el seguimiento y la presupuestación, en cambio, se limita a los cálculos que se desprenden del seguimiento realizado al presupuesto de inversión, sin constituir un incentivo para los gestores públicos ni servir de criterio en futuras asignaciones de recursos.

4.2. Evaluaciones focalizadas

El DNP identifica así las evaluaciones de resultados o de impacto que buscan aumentar la efectividad en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, seleccionadas de acuerdo con su importancia en el plan de gobierno y según criterios indicados en el Conpes 3294 como el monto de los recursos públicos involucrados, el tamaño de la población afectada, la importancia para el sector, el carácter innovador del programa o política y su potencial de replicabilidad gubernamental, entre otros.

Estos criterios indicarían que la política de Seguridad Democrática, bandera del gobierno, habría sido objeto de este tipo de evaluación, tarea que, sin embargo, se prevé adelantar dentro de los próximos cinco o seis años¹⁴, con la desventaja de no conocer oportunamente los resultados ni el impacto real y completo de la principal política del gobierno. Esta deficiencia impide que el ejecutivo pueda optimizar los recursos y los efectos de la política, y a los ciudadanos les impide tomar posición con base en juicios razonables, producto de información confiable y técnica.

Más que criterios técnicos para seleccionar políticas a evaluar en esta primera fase de implementación del instrumento, esta fase se lleva a cabo por solicitud de instituciones más receptoras a este tipo de ejercicio, como lo demuestran los antecedentes de evaluación

¹³ Esta limitación se estila aún sobre la información de resultados de las políticas, sin suficiente divulgación pública a los ciudadanos, particularmente destinatarios de las inversiones, y sin la generalización en la aplicación de este instrumento de gestión.

¹⁴ Afirmación verbal de funcionarios del DNP que laboran en evaluaciones focalizadas.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

adelantadas al proyecto de Atención y Nutrición Comunitaria Infantil, del ICBF, en 1997; al Programa de Mejoramiento de Cobertura y Calidad de la Educación Secundaria, Paces, en 1998; y en el Sena a la Provisión Pública de Capacitación Laboral en Colombia, 2001. Aún es necesario profundizar en los beneficios de este tipo de evaluación para lograr su aceptación y apoyo a otras políticas que requieren evaluar su impacto en los resultados frente a la población. Así, priman criterios sociales para continuar las evaluaciones de impacto en políticas del ICBF y del SENA, y están en curso o prevista su aplicación a los Programas de Familias Guardabosques, Hogares Comunitarios de Bienestar, al Programa de Vivienda de Interés Social Urbano, al Programa de Apoyo Directo al Empleo, al Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, y al RESA, este último para estimular el retorno de la población desplazada a sus tierras y generar un cambio de actitud frente al uso de la tierra.

Las evaluaciones focalizadas sobre programas de la Red de Apoyo Social continúan con éxito, luego de iniciarse en la administración del gobierno de Andrés Pastrana como parte integral del diseño de política, lo que constituyó una innovación importante al prever la evaluación de sus resultados, lo cual, sin embargo, no se ha repetido en experiencias posteriores diferentes.

La evaluación de los programas de la RAS buscaban establecer el grado y la orientación de sus impactos sobre la población beneficiada para conocer si, por ejemplo en el caso de Familias en Acción, se lograba aumentar las oportunidades para que las familias superaran la pobreza, con mejoras “en asistencia escolar, consumo familiar y prácticas en salud, entre otras variables”.

Los tres programas pretendían aliviar la pobreza originada tras la crisis económica de finales de los años noventa bajo esquemas asistenciales e institucionales innovadores y con riesgos que exigían una estrategia de evaluación especial para medir sus impactos y compararlos con alternativas incluso internacionales. El diseño experimental y cuasi-experimental utilizado para evaluar los impactos de los programas proveía características metodológicas que solucionaban problemas de la medición y la evaluación, como los referentes a la causalidad entre intervención y los efectos observados, aislados de los efectos provenientes de otros factores¹⁵.

Finalmente la evaluación, realizada por compañías seleccionadas en licitaciones internacionales, brindó información sobre los resultados y cambios en el bienestar de la población objetivo provocados directamente por estas intervenciones, con aportes metodológicos, operativos y técnicos que el propio DNP resalta “como ejemplo para otros programas de política social en el futuro”. El costo de esta evaluación se previó en el 1% del presupuesto asignado para la ejecución de la política.

¹⁵ Información sobre este y otros aspectos relacionados con la evaluación y los programas de la RAS, puede consultarse en el documento de síntesis “Red de Apoyo Social, Conceptualización y evaluación de impacto” (DNP, Evaluación de políticas públicas, 2004).

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Para el caso de los programas de la RAS, el conocimiento sobre sus efectos, impactos y demás consideraciones de la evaluación, permitieron adoptar ajustes a las políticas en marcha y asegurar, a partir de criterios técnicos sobre sus resultados, la continuidad de su ejecución en un gobierno distinto al que lo había emprendido. El argumento de la evaluación contrarresta eventuales decisiones ideológicas, ajenas o contrarias a criterios comparativos de costo y beneficio para la sociedad.

Las políticas exoneradas de la etapa de evaluación son puerta abierta a las posibilidades de corrupción. La Contraloría General de la República había expresado los efectos de una mala planeación, “cuando los administradores de la cosa pública planean y programan, de manera deficiente, las acciones a cumplir. Proyectos y acciones mal planeados son campo propicio para la ineficiencia, el despilfarro y los actos corruptos”¹⁶. El desarrollo de criterios de evaluación desde la concepción de las políticas permitirá avanzar en la construcción de “una verdadera muralla social contra la corrupción y la malversación de los fondos públicos”.

La evaluación de impacto tiene un costo mayor, porque requiere un ejercicio durante un período de tiempo extenso, aplicar instrumentos específicos para la recolección de información y efectuar su posterior análisis. Esto imposibilita que los ciudadanos puedan apropiarse, con sus propios recursos, iniciativa y conocimiento y medios técnicos, de ejercer este tipo de control y evaluación.

Teniendo en cuenta que la ciudadanía es “parte activa en la construcción social a través de los procesos integrales de ejecución, seguimiento y evaluación de las funciones públicas”¹⁷, debe existir mayor voluntad política del gobierno para buscar los beneficios de la evaluación real de los ciudadanos y ampliar la meta de “Facilitar y estimular la participación y el control de la ciudadanía, poniendo a su disposición la información sobre los resultados del seguimiento y la evaluación de las acciones del gobierno”. Este objetivo incluido en el Conpes 3294 impregna la participación ciudadana de una característica pasiva, como receptor de la rendición de cuenta, que podría orientarse, en cambio, hacia la pluralidad de la evaluación¹⁸.

¹⁶ La transparencia como bien público, palabras del Vicecontralor General de la República, Luis Bernardo Florez Enciso, en el Acto de presentación de “ONG por la Transparencia”, Bogotá, Octubre 13 de 2005.

¹⁷ Bases del Plan Nacional de Desarrollo, parte constitutiva de la Ley 812 de 2003.

¹⁸ André-Noel Roth registra en su texto sobre Políticas Públicas la inclusión, a partir del Informe Viveret, en 1989, de un ingrediente democrático de la evaluación pluralista para evitar la crítica positivista de una sola evaluación válida –en este caso, la realizada por el propio ejecutor de la política que se evalúa, así esta sea subcontratada con una firma privada e internacional-. En este pluralismo se incluye “la evaluación hecha por los actores sobre sus propias actuaciones y a partir de sus percepciones”.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

5. Conclusiones

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados representa un avance en el esfuerzo por introducir una cultura de gestión por resultados que, si bien implica un período de aprehensión por parte de la sociedad y la administración pública, exige mayor esfuerzo del ejecutivo y del órgano nacional de planeación para introducir los cambios y desarrollos pendientes.

Dos años después de promulgar importantes avances conceptuales sobre el ciclo de las políticas públicas, sus etapas se desarrollan de manera aislada o su relación es aún muy débil. En términos generales las políticas se formulan sin conocer su evaluación *ex ante*, en el caso de políticas nuevas, o se continúan sin evaluación de sus resultados o impactos. Con implicaciones más negativas, otras políticas se mantienen a pesar de demostrar ser focos de inequidad¹⁹. La sociedad, y los gestores públicos, no conocen previamente los resultados específicos que se pretenden lograr al aplicar una política y en la mayoría de los casos este desconocimiento continúa aún después de su ejecución.

Aunque exista la mejor intencionalidad de los formuladores al concebir las políticas, generalmente éstas se establecen en todos los niveles de planeación sin cumplir el ciclo definido en el Conpes, desde los planes de desarrollo hasta los proyectos de inversión, pasando por la definición de políticas y programas. Y los recursos públicos, limitados y costosos para la sociedad, son asignados con criterios exclusivamente políticos.

Las más recientes modificaciones al Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados avanzan en el propósito de incorporar una nueva cultura de gestión de lo público, fundamentada en los resultados. Sin embargo, y teniendo en cuenta costumbres corruptas y clientelistas en la administración pública, urge la profundización y ampliación de los criterios de evaluación por resultados de todas las políticas públicas, en todos los ámbitos territoriales, para reducir al máximo las posibilidades de uso indebido o ineficiente de los recursos públicos.

Los actuales desarrollos en la gestión pública no generan información sobre el grado de eficiencia, eficacia o equidad de los planes de desarrollo ni de las políticas públicas individualmente consideradas. Problemas que justificaron la reforma de Sinergia, como la desarticulación entre las fases de las políticas públicas, la falta de vinculación del presupuesto a los resultados o la carencia de incentivos que estimulen la demanda por evaluación, persisten en el Sistema.

¹⁹ La CGR, en su trabajo “Equidad en Incentivos y Subsidios Agropecuarios. Tres estudios de casos: ICR, ICC y FAG”, mostró evidencias de la inequidad que generaban las políticas de incentivos al sector agropecuario.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

La incipiente capacidad de evaluación en el sector público se conserva principalmente porque la última fase de las políticas públicas se ha limitado al seguimiento de metas de cumplimiento de gestión, en perjuicio del avance hacia la medición de impactos y resultados de los planes y políticas.

El conocimiento de los resultados favorece la toma de decisiones racionales que optimizan los limitados recursos dispuestos por los gobiernos locales y nacionales. La consecución o no de los logros previstos, junto con otros impactos positivos y negativos, permiten un análisis integral sobre la conveniencia o no de mantener y fortalecer con recursos y cobertura la aplicación de una política, extenderla a otras áreas similares o en otros territorios. De igual manera, el grado de satisfacción con el desempeño de los ejecutores permite adoptar decisiones de promoción o suspensión de los equipos de trabajo.

El uso de recursos públicos se orienta por la dinámica inercial de la ejecución presupuestal, antes que por objetivos precisos de mejoramiento del nivel de vida de la población. La ignorancia sobre los resultados de las políticas es un obstáculo para mejorar la eficiencia en el gasto y un freno para el mejoramiento de la gestión pública.

Para subsanar las deficiencias, es preciso prever en la formulación de las políticas los impactos que se esperan, los criterios y periodicidad para evaluar los resultados y el costo de esta evaluación como parte de la ejecución de la política.

Los resultados e impactos de las políticas, previstos y finalmente obtenidos, constituyen un criterio determinante para evaluar la conveniencia o no de adoptar una nueva política, o de continuar o modificar las existentes. Así, la evaluación de resultados retroalimenta la planeación, aporta elementos racionales para la distribución del presupuesto y guía las ejecuciones de la administración pública.

La selectividad de la evaluación de resultados o de impacto de políticas públicas, aunque un avance, introduce un criterio inequitativo en términos de hacer más exigente la evaluación sobre unos gestores, y unos programas, frente a la mayor parte de funcionarios, y de políticas, con elementos de evaluación de cumplimientos formales.

Lo anterior es aplicable al nivel de los planes de desarrollo, en este caso el nacional, para el que se establecen indicadores principalmente de gestión o ejecución de presupuesto, y otros, los menos, con resultados de impacto. En el ámbito territorial, donde la introducción de esta cultura es más lenta, la falencia es mayor, con recientes aplicaciones de instrumentos cuyos resultados están pendientes.

Adicionalmente a la interrelación de las fases del ciclo de políticas públicas, es conveniente la vinculación al desarrollo de la política de meritocracia en la administración pública, como instrumento de promoción por el desempeño de los gestores, para establecer responsabilidades de cumplimiento e impacto de las políticas y para diferenciar entre efectividad de las políticas y los resultados individuales de los responsables.

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

Las costumbres y esquemas políticos del país no facilitan la incorporación de la gestión por resultados, en la medida en que tampoco se adopta un sistema meritocrático para la selección de los servidores públicos ni se consideran criterios racionales de impacto en la sociedad como condición legal de la utilización de los recursos públicos.

La información de resultados, en todos los niveles de la administración pública, debe constituir en el futuro una garantía para preservar el mejor talento humano al servicio del Estado. También debe permitir un mayor acercamiento de los ciudadanos a la cosa pública y un enaltecimiento, o rescate, del sentido de la política.

En esta materia, la normatividad y funciones del DNP están concentradas en el ámbito del ejecutivo del orden nacional. Sin embargo, esta entidad como orientadora de la planeación en el país, es el órgano indicado para jalonar, con el liderazgo directo del Presidente de la República, máxima autoridad administrativa, los procesos de introducción de criterios y herramientas de gestión por resultados, respetando la autonomía de las demás ramas del poder público y de los entes territoriales, con quienes debe buscarse el correspondiente consenso.

Para que la evaluación de resultados tenga un incentivo real para la administración y para los gestores públicos, deben crearse mecanismos que relacionen las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas, particularmente vinculando los resultados con las asignaciones presupuestales, lo que implica una cobertura mayor de esta evaluación al conjunto de las políticas.

La introducción efectiva de algunas de estas recomendaciones exigen incorporaciones legislativas y recursos y estrategias dirigidas a informar, promover y convencer a los funcionarios públicos, y a la comunidad en general, sobre las bondades de una nueva cultura de lo público basada en la evaluación de resultados. Una fuerte campaña pedagógica en esta dirección, es imprescindible para transformar ancestrales costumbres de captura del Estado y aprovechamiento particular de los bienes y normas generales.

Introducir la evaluación de resultados *ex ante*, como elemento constitutivo de cualquier política pública, es una consideración legal que la experiencia reciente demuestra útil y saludable. Establecer los resultados también de manera *ex ante*, en planes y políticas, contribuiría al debate legislativo y a la optimización de los recursos públicos.

El nuevo escenario de reelección presidencial, y el eventual panorama de reelección de gobernantes regionales y locales, requiere disponer a la ciudadanía de información pública independiente del ejecutivo, sobre los resultados de cada administración, a efectos de complementar elementos de juicio sobre las opciones de elección.

En relación con la participación ciudadana, y vinculado al control social sobre los responsables y recursos del gobierno y del Estado, la difusión de los resultados debe

Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

provocar una reacción de la sociedad sobre sus dirigentes públicos, con consecuencias políticas sobre la conveniencia de continuar o renovar la confianza depositada en ellos por la sociedad. Por consiguiente, la difusión y el control sobre resultados profundiza los mecanismos democráticos de elección y selección de los responsables de la cosa pública.

La solitaria experiencia de evaluación de los programas de la RAS tiene un aliciente importante en la historia de las políticas públicas en el país que debe aprovecharse para extender los beneficios de la evaluación de sus resultados a otros campos de la administración.

Los resultados de indicadores y metas del Sigob se divulgan en la página de internet institucional del DNP, quien distribuye los informes impresos sobre el seguimiento y sobre las evaluaciones focalizadas, con un nivel especializado y de acceso limitado. Puesto que los indicadores sobre los que se hace seguimiento enfatizan en la gestión, la difusión de estos resultados no brindan información sobre la efectividad del uso de los recursos públicos o sobre su impacto en los ciudadanos.

Para lograr las bondades de la difusión de resultados se requiere ampliar la divulgación y publicidad de los logros conseguidos con la ejecución de planes, programas y políticas, directamente por parte de la población destinataria y de la sociedad en general. La difusión de resultados deberá incorporarse a las obligaciones de información en la rendición de cuenta de los gestores, con informes que, más allá del cumplimiento de la normatividad por la que están regulados y a la forma como ejecutan los recursos, informen por los efectos que la aplicación de esos recursos producen en la sociedad.

En fases posteriores, una vez superadas las actuales limitaciones de evaluación y difusión, se deberán crear mecanismos que permitan a la sociedad civil realizar directamente la evaluación de resultados o participar más activamente en evaluaciones independientes sobre la aplicación de políticas que la beneficien.

Finalmente debe indicarse que la difusión de los resultados promueve la participación ciudadana al ofrecer información, elemento irremplazable del control social. Sin embargo, la disposición de material y datos sobre resultados deben complementarse con planes y actividades formativas de las comunidades, que les permita transformar esta información funcionalmente.