

EVOLUCIÓN DE SINERGIA Y EVALUACIONES EN ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - Sinergia:

Una mirada desde las
evaluaciones de política
pública más relevantes





Departamento Nacional de Planeación
Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
www.dnp.gov.co/Sinergia

Dirección General
Esteban Piedrahita

Subdirección General
Juan Mauricio Ramírez

Secretaría General
Elizabeth Gómez Sánchez

Director de Evaluación de Políticas Públicas
Diego Dorado Hernández

Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado

Serie: 15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia:
Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes

Coordinación de la Publicación

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Andrea Catalina Ortiz González
Carolina Isaza Espinosa
Germán Alberto Ramírez Ramírez
Gustavo Alberto Quintero Ardila
Leonardo André Garzón Mora
María Fernanda Gaitán Lozano
Paola Andrea Urueña Pineda

Coordinación Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Henry Pabón Gómez

Diseño y diagramación
Clara Victoria Forero Murillo
Javier Romero Cárdenas

**Personas que colaboraron en la realización
de esta cartilla**

Grupo de Dirección

Ana Carolina Ramírez Pineda
Ana Gómez Rojas
Ariane Ortiz Bichard
Armando Ardila Delgado
Carolina Isaza Espinosa
Mario Andres Velasco Rodríguez
Mercedes Souza Weich

Grupo de Investigaciones

José Danilo Gonzalez Peña
Gustavo Alberto Quintero Ardila
David Andres Ibáñez Parra

Grupo de Evaluaciones Focalizadas

Eduardo Andrés Alfonso Sierra
Alejandro Moreno López
Alexandra Díaz Montenegro
Andrea Nathalia Romero
Felipe Balcázar
Jairo Edison Tirado Martínez
Julián Daniel Muñoz Cifuentes
Liliana Andrea Murcia
Óscar Julián Corzo
Sandra Jeannette Perdomo Medina
Sandra Lucía Virgüez
Walter Mauricio Aguilar Villegas

Grupo de seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo

Julio Alejandro Abril
Ana María Arias Díaz
Elizabeth Tello Saldarriaga
Hernán Darío Orozco Guayara
Juliana Consuelo Moncada Guayazan
Juanita Pérez Rubio
Lech Julián Guerrero Cárdenas
Lina María Moncaleano Cuellar
Paola Andrea Ramírez
Sandra Catalina Campos Romero

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	8
LA EVOLUCIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN EN COLOMBIA	10
1. Marco teórico y antecedentes de Sinergia	10
La gestión pública orientada a resultados en Colombia: antecedentes de Sinergia (1989-1993)	12
2. Sinergia: 15 años de aprendizaje sobre el M&E en Colombia	16
Sinergia: desarrollos e instrumentos iniciales (1994-1998)	16
Años de consolidación y reenfoque de Sinergia (2002- 2009)	20
3. Realineamiento estratégico de Sinergia: el mañana	29
DIMENSIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	40
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	47
Evaluación institucional del programa de modernización de la Procuraduría General de la Nación	48
Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios	55
Evaluación de medio término - Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP)	61
DEFENSA Y SEGURIDAD	71
Evaluación ejecutiva de la política de cooperación industrial y social (Offsets)	72
Evaluación de impacto de los programas de paz y desarrollo y laboratorios de paz	84

AGRADECIMIENTOS

El Departamento Nacional de Planeación presenta sus agradecimientos a todas aquellas personas e instituciones que colaboraron con la recolección y revisión del material que hace parte de esta serie de publicaciones, especialmente a: Comité Internacional de la Cruz Roja, CHF Internacional, Programa Mundial de Alimentos, Acnur, Banco Interamericano de Desarrollo, Cámara de Comercio de Bogotá, Alcaldía de Bogotá, Alcaldía de Medellín, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Protección Social, Ministerio de Transporte, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Cultura, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Comercio, Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Icetex, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, SENA, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación, entre otros.

PRÓLOGO

Por mandato constitucional, el Departamento Nacional de Planeación es el encargado de orientar el monitoreo y evaluación de los principales planes, programas y proyectos públicos. En el cumplimiento de esta tarea, ha liderado el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, Sinergia, que durante los últimos 15 años ha brindado un valioso apoyo a la gestión pública colombiana.

Desde su concepción en 1994, el sistema ha afrontado numerosos retos posicionándose como un referente latinoamericano en temas de monitoreo y evaluación a nivel público. Su experiencia ha motivado a otros países a desarrollar sus propios sistemas. Así mismo, ha sido una guía para las entidades territoriales que quieren fortalecer su gestión orientándola al logro de resultados.

Quisiera destacar el compromiso que ha caracterizado al equipo técnico del DNP en la construcción y consolidación del sistema, pues su éxito ha sido fruto de la audacia, conocimiento, creatividad y sobre todo, de la perseverancia, características indispensables para liderar cambios y aportar efectivamente a la construcción de un mejor país.

El principal objetivo de esta serie, además de recopilar la memoria institucional, es generar un debate crítico y constructivo en torno al importante papel que juegan el monitoreo y la evaluación en un Estado del siglo XXI. Así, se espera incidir en el bienestar de los colombianos apoyando el compromiso de todos los servidores públicos que han velado por cambiar el paradigma en torno a la evaluación, potenciando su uso como una poderosa herramienta de gestión.

Me permito entonces presentar las experiencias y enseñanzas que a lo largo de estos 15 años nos deja Sinergia, así como algunos de los retos que deberá enfrentar en los años venideros, y la compilación de evaluaciones más representativas que se han llevado a cabo desde 2004 en Colombia, las cuales constituyen un ejemplo de cómo la evaluación se ha convertido en un aspecto fundamental de la gestión pública colombiana, incidiendo en el desarrollo social y económico del país.

Esteban Piedrahita

Director General

Departamento Nacional de Planeación

INTRODUCCIÓN

El propósito de este libro es celebrar los quince años de Sinergia, presentando un balance de lo que ha sucedido en Colombia con la Nueva Gestión Pública y en particular con la Gestión Orientada a Resultados a través de una de sus principales herramientas, la evaluación de políticas públicas. Para realizar esta presentación se ha tomado como marco de referencia la evolución y perspectivas del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – Sinergia, que sin duda alguna ha sido el escenario más fructífero en la implementación de la cultura del seguimiento y evaluación de las políticas gubernamentales. Es necesario aclarar que la política pública implica el desarrollo de lineamientos y acciones, por parte de actores públicos o privados, que afectan el bienestar de la comunidad.

Entendida como la adaptación y el uso de las prácticas del sector privado a los sistemas organizacionales del sector público¹, la Nueva Gestión Pública (NGP), aparece como uno de los cambios más significativos resultante de los debates que se dieron en el siglo XX en torno al papel y la estructura del Estado y de la administración pública. Este modelo tenía el fin de maximizar el valor público (Clad-BID, 2007) y mejorar la eficiencia y eficacia del Estado. La NGP se caracteriza por la flexibilización de las estructuras administrativas, el aumento en la velocidad de decisión, la implementación de un modelo gerencial y el mejoramiento en la identificación de las necesidades sociales a través de la participación de la ciudadanía. Una condición esencial para su funcionamiento es el adecuado manejo de la información, para que ésta sea útil en el diagnóstico de las problemáticas, así como en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Desde finales de los años ochenta, Colombia comenzó a implementar muchas de las propuestas emanadas de las discusiones sobre reforma del Estado, la descentralización política materializada en la elección popular de gobernadores y alcaldes o la creación del Banco de Proyectos a través de la Ley 38 de 1989, son claro ejemplo de ello. Sin embargo, es la Constitución de 1991 la que genera el marco normativo que permite al país transitar por la senda de la transformación del modelo de Estado. No sólo se dieron cambios en la estructura política del país, como la introducción de la democracia participativa o la creación de nuevas instituciones como la Fiscalía, sino que las reformas que se implementaron permitieron la adopción de modelos y herramientas que han venido modificando la forma de ver y entender el Estado y su relación con la ciudadanía.

En materia de evaluación, el Documento Conpes 2688 de 1994 sienta las bases de Sinergia. Este es un primer paso en una serie de cambios que habrían de marcar un hito en la concepción del seguimiento y la evaluación en el país. La misión otorgada a Sinergia es apoyar al Gobierno colombiano para que mantenga el rumbo y mejore el desempeño con el fin de alcanzar los objetivos definidos por las políticas públicas.

Este libro describe, de forma general, la incidencia del seguimiento y la evaluación en la gestión pública colombiana y la evolución de Sinergia en ese contexto, presentando sus logros y retos y cómo se está preparando para afrontarlos. Posteriormente, ejemplifica la penetración de la cultura de la evaluación en Colombia a través de más de 40 evaluaciones cuyo impacto potencial es muy alto en términos de toma de decisiones, teniendo como referente el gobierno que se iniciará en 2010.

El primer capítulo desarrolla, más en detalle, el marco conceptual en el que se producen las reformas del Estado en el mundo, la forma en que éstas se aplican en Colombia, la historia de Sinergia y sus

¹ THOMPSON Fred (1997). "Defining the new public management", en: Advances in International Comparative Management, p. 1-14.

perspectivas y establece la relación entre la gestión orientada a resultados y la evaluación de políticas públicas. En los siguientes capítulos, se presenta el resumen de las evaluaciones que se seleccionaron como las más relevantes de los últimos 15 años.

Para la selección de estas evaluaciones, se realizó un filtro de la disponibilidad y calidad de información presente en el Radar de Evaluaciones de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, posteriormente se seleccionaron aquellas que eran representativas en términos metodológicos, yendo desde las de impacto hasta las institucionales. Finalmente, se clasificó la información en tres grandes dimensiones: Equidad, Competitividad y administración del Estado.

Cada una de las evaluaciones se presenta a través de una ficha donde se recogen los antecedentes de la política, el programa o proyecto que fue evaluado, posteriormente se realiza una descripción del mismo haciendo énfasis en los recursos y su operación, seguidamente se describe la evaluación, sus conclusiones y las recomendaciones que emanen de ella. Finalmente, si la información disponible lo permite, se presentan las implicaciones de política y se cierra con la ficha técnica de la evaluación.

Este libro pretende ser una herramienta de consulta y referencia sobre las evaluaciones de política pública en Colombia, con ocasión de la celebración de los 15 años de Sinergia y de la Gestión Pública Orientada a Resultados en el país.

LA EVOLUCIÓN DEL MONITOREO Y LA EVALUACIÓN EN COLOMBIA

1. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES DE SINERGIA

La reforma del Estado ha preocupado a los estudiosos desde los años ochenta cuando a raíz de la crisis del Estado del Bienestar o Estado Social Burocrático, como la ha llamado Bresser (1998), se planteó la figura del Estado mínimo². Tres décadas después, esta visión ha sido objeto de numerosas modificaciones que han buscado mejorar el desempeño de la administración pública y que han oscilado entre el reduccionismo inicial y una tendencia a darle al Estado el tamaño adecuado para cumplir con las funciones que le son asignadas en relación con el mercado y con la sociedad.

Las reformas planteadas abarcaban diferentes aspectos relativos al funcionamiento del Estado. En primera instancia, la relación con la sociedad y los ciudadanos; en segunda instancia, el papel que juega en la economía en términos de recursos; finalmente, el tamaño y forma de funcionamiento de la administración pública.

En cada una de estas dimensiones se han propuesto medidas diferentes. En principio, las posiciones neoconservadoras de los países anglosajones se orientaron a la reducción del papel y tamaño del Estado en todos los aspectos y a considerar a los ciudadanos como clientes a quienes se les prestan servicios. Para la década de los noventa se hizo evidente la inviabilidad del Estado mínimo, pues era necesario que éste estuviera en capacidad de cumplir con sus objetivos.

Por esta razón, tanto en círculos académicos como políticos se optó por un replanteamiento de las consideraciones existentes en cuanto a la reforma del Estado, en donde se reconoce que sus funciones no son tan reducidas como lo planteaban las corrientes iniciales. En este sentido, además de garantizar el cumplimiento de los contratos, el Estado debe ocuparse de la seguridad, la justicia, el equilibrio económico, la gestión de bienes públicos, la corrección de externalidades y otros aspectos esenciales.

Esto implica que el Estado debe tener un tamaño proporcional al presupuesto que se le asigna; que si bien por razones de eficiencia no siempre debe encargarse de la producción de bienes y servicios, se justifica su intervención en la economía; que las reformas de la Nueva Gestión Pública (NGP) en términos de servicio civil y estructura del Estado generan problemas imprevistos y, finalmente, que el considerar al ciudadano como cliente implica una simplificación de la relación entre Estado y sociedad que contradice las tendencias democratizadoras de la época. Esta reconsideración de la reforma del Estado matizó los cambios implementados a raíz del Consenso de Washington y los complementó con otras medidas, en particular aquellas relacionadas con regulación y adecuación de su tamaño.

Uno de los aspectos cruciales de la reforma del Estado fue la modernización de la administración pública. En este sentido, se destaca la Nueva Gestión Pública (NGP), que se constituyó en la principal generadora de cambios en la forma como operaban las administraciones y en la estructura del servicio civil.

Inspirada en los modelos de gestión del sector privado y concibiendo al funcionario público como gerente (DNP, 2009), la NGP busca maximizar la creación de valor público (Clad-BID, 2007) y mejorar la eficiencia del gasto, al tiempo que adecúa los incentivos y la lógica de funcionamiento de la burocracia. Según Moore (1995), el valor público se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades políticamente deseables que surjan como consecuencia de un

² En lo concerniente al continente latinoamericano, en la década de los ochenta los Estados se caracterizaron por tener un Gobierno muy grande, fiscalmente deficitario y administrativamente exhausto. Se inició a finales de los ochenta un proceso de redimensionamiento del Estado, que intentó reencontrar y acotar las definiciones de lo que deben y pueden hacer los Estados, reconociendo la escasez de recursos y la necesidad de una asignación eficiente que favorezca el interés público y que compense los costos del sector público.

proceso de legitimación democrática, cuya propiedad sea colectiva y que requieran la generación de cambios sociales que modifiquen ciertas características de la sociedad.

Para conseguir que la gestión pública mejore, es necesario modernizar todas las áreas de la administración pública y llevar a cabo una gestión estratégica de las organizaciones que precise los objetivos, los indicadores y los resultados esperados, así como las responsabilidades asociadas a cada uno de ellos. De esta forma, se logrará mejorar el vínculo y la retroalimentación entre las etapas del ciclo de la política pública: planeación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evaluación.

La NGP tuvo gran acogida durante los años noventa entre países distintos con contextos diferentes. Sin embargo, el modelo no fue ajeno a las críticas, las cuales se enfocaron en dos puntos principales: por un lado, el desconocimiento de aspectos importantes del modelo weberiano (racionalidad, permanencia, profesionalismo y neutralidad de los funcionarios públicos) y, por otro lado, la visión del ciudadano como cliente o consumidor y no como objeto de derechos políticos y fuente de la legitimidad y la soberanía del Estado.

La evolución de la discusión ha llevado a la configuración de un modelo de gestión pública que combina elementos derivados de tres corrientes diferentes. La primera es el weberianismo clásico reformulado como “neoweberianismo” (Ramió, 2001), cuya preocupación alcanza la efectividad y la eficacia y no solamente la eficiencia. La segunda es la NGP, con una orientación a resultados y eficiencia que propende por la democratización de la administración pública y que encuentra en el ciudadano al principal de los servidores públicos. Uno de los principales aportes de la NGP es el enfoque de Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR).

Si bien existen documentos que desarrollan el tema de GPOR, no existe una definición única en la cual estén de acuerdo todos los autores. De la misma manera, el concepto de “resultados” varía de un país a otro y de una organización a otra. La primera vez que se utilizó el término de “gestión orientada a resultados” fue en el libro *Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*, escrito por Peter Drucker en 1964, el cual se comenzó a utilizar en el sector privado (Clad-BID, 2007).

Se puede decir que la GPOR es una herramienta cultural, conceptual y operativa que se orienta a priorizar el resultado en todas las acciones, y capacita para conseguir la optimización del desempeño gubernamental (Clad-BID, 2007). Así mismo, contribuye a la participación social, a la transparencia y a la rendición de cuentas, tanto en el sector público como en la ciudadanía.

Para efectos de este documento, y teniendo en cuenta particularmente las definiciones de Osorio (2005), Ospina (2005), y Kusek y Rist (2004), se entenderá la GPOR como un enfoque gerencial que busca adaptar las estructuras, los procedimientos, las instituciones y los recursos de una organización para que su labor se oriente a obtener los resultados (productos, efectos e impactos) planeados que permitan la creación de valor público.

El objetivo final de la GPOR en el sector público es generar capacidad en sus organizaciones para que logren, mediante la creación de valor público, los resultados establecidos en los planes de gobierno. Los objetivos específicos de la GPOR son (Clad-BID, 2007):

1. Ofrecer a los responsables de la administración pública información para la toma de decisiones relacionadas con la optimización del proceso de creación de valor público a fin de alcanzar el resultado esperado de la acción del Gobierno.
2. Contribuir a mejorar la capacidad de los organismos públicos para que puedan rendir cuentas tanto al Gobierno como a la ciudadanía.

3. Contribuir a la adecuada asignación de responsabilidades y objetivos en la administración pública, y a la evaluación del desempeño de quienes ejercen funciones directivas.
4. Contribuir a la adecuada articulación de las diferentes fases del ciclo de política pública.

Ahora bien, tanto la NGP como la GPOR fueron adaptadas de diversas maneras en contextos culturales y políticos diferentes al anglosajón. En América Latina, independientemente de las tendencias políticas de los Gobiernos, hubo una adopción inicial entusiasta, seguida de una etapa de reflexión e incluso crítica de los postulados expuestos. Sin embargo, en mayor o menor medida, y a pesar de las diferencias en el contexto y en las estructuras administrativas previas, la NGP fue implementada en todos los países de la región, con diferentes niveles de éxito (Ramió 2001).

LA GESTIÓN PÚBLICA ORIENTADA A RESULTADOS EN COLOMBIA: ANTECEDENTES DE SINERGIA (1989-1993)

En el caso de Colombia, desde los años noventa se adelantan reformas del Estado y de la administración pública influenciadas por el NGP y particularmente por la GPOR.

Es importante anotar que, antes del mandato constitucional de 1991, el país tenía la imperiosa necesidad, como lo mostraban los resultados de la década de los ochenta, de racionalizar la acción del Estado en el marco de los procesos de modernización y democratización, a través de un manejo eficiente de sus recursos. Durante este decenio, se incrementaron las cifras de inversión que mostraron en numerosos proyectos un impacto nulo e incluso negativo sobre el desarrollo económico y social.

Con esta preocupación, al finalizar los años ochenta, el BID auspició un programa sobre metodologías para evaluación de proyectos con la Universidad de Los Andes, del que se beneficiaron numerosos profesionales. Así, antes de promulgarse la Constitución del 91 en el país, había interés por generar capacidades institucionales en cuanto a seguimiento, evaluación y producción de información sobre la eficiencia y efectividad con que se utilizaban los recursos del Estado. Con estos esfuerzos para fortalecer la institucionalidad pública, a partir de 1990 se iniciaron los convenios de gestión como mecanismos de validación de resultados para las entidades beneficiarias de créditos externos donde era garante la nación.

Hacia finales de los años ochenta, la cultura del seguimiento comenzó a permear la administración pública debido a las exigencias que en este sentido empezaron a realizar los organismos internacionales a los proyectos que requerían créditos externos. Así mismo, se tenía un ambiente favorable para el desarrollo de una propuesta sobre la necesidad de evaluar sistemáticamente no sólo las decisiones iniciales de política pública, sino los resultados de su implementación.

Por ello, la introducción de herramientas de gestión pública orientada a resultados, así como la revisión del marco institucional dentro del cual están destinadas a operar estas herramientas, ha sido una constante preocupación en el proceso de cambio dirigido hacia una toma de decisiones más informada y estratégica en el país.

Revisar los avances y desarrollos de Sinergia parte de mencionar dos experiencias previas al mandato constitucional que se desarrollan en el Departamento Nacional de Planeación (DNP)³:

³ Tomado de: V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, del 24 al 27 de octubre de 2000. Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados (Sinergia) en Colombia. Ma. Victoria Whittingham Munévar, Sonia Ospina Bozzi. Pittsburgh, USA. Septiembre del 2000.

- i) El Sistema de Evaluación y Seguimiento de Proyectos (SISEP), dependencia de la Dirección del DNP y posteriormente integrado a la Unidad de Inversiones Públicas, hoy Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas.
- ii) El Banco de Proyectos, creado por la Ley 38 de 1989, con la función de hacer “la evaluación de todos los proyectos de inversión financiados con recursos del gobierno central a fin de que cumplan con criterios básicos de rentabilidad económica y viabilidad técnica”⁴.

Con el fin de construir una sociedad más democrática, la Constitución de 1991 estableció la necesidad de hacer el tránsito de una democracia representativa a una participativa en la que los electores, más allá de conservar su derecho a participar activa y permanentemente en el proceso de toma de decisiones, pueden revocar el mandato a sus representantes.

En este sentido, adquiere relevancia la necesidad de generar canales y procedimientos que permitan a la ciudadanía tener información sobre la gestión de los gobernantes. Una mayor exposición de los gobernantes al escrutinio ciudadano, no sólo conduce a una mayor *transparencia* en la gestión sino que obliga al Gobierno a desarrollar procedimientos técnicos estandarizados para la toma de decisiones, mejorar la gestión y *retroalimentar* de manera sistemática el ciclo de política pública (Gandour, 1996).

De allí, que a partir de la Reforma Constitucional de 1991 y la nueva organización del Estado colombiano, se manifieste la importancia de definir un instrumento que dé cuenta de los resultados logrados por la inversión pública en Colombia, exigiendo a todos los niveles de gobierno presentar planes de desarrollo e inversión pública; vinculando la participación de la sociedad civil a través de los Consejos de Planeación y solicitando implementar sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública.

En este contexto, comenzó a desarrollarse en Colombia el enfoque de una GPOR, por medio del cual se profundizó, entre otros temas, la nueva relación Estado-ciudadanía establecida en la Constitución. La GPOR en Colombia se basó en el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: la gestión integral con participación ciudadana y la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales (Conpes 2790 de 1995).

Parafraseando el Conpes 2790 de 1995, con la reforma se abre un gran espacio, que transforma la concepción tradicional del Estado en un nuevo marco institucional basado en la interlocución con la sociedad civil. La Carta Política, por una parte, establece que la misión del Estado social de derecho es servir eficiente y oportunamente a la comunidad. Por otra, fortalece el derecho de la sociedad civil a exigir resultados de la gestión pública. También hace responsables a los gerentes por la calidad de los servicios prestados, debiendo estos rendir cuentas por su desempeño.

La GPOR es la propuesta diseñada para la materialización de una estrategia que, aprovechando este espacio abierto por la Constitución, incorpora un cambio conceptual y operacional en la administración del Estado.

En sus artículos 343 y 344, la Constitución Política de Colombia de 1991 establece el marco para diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, dándole especial énfasis a esta estrategia al designar al DNP como gestor de la

⁴ Ley 38 de 1989.

misma⁵. La meta fundamental era definir herramientas que permitieran a Colombia analizar su capacidad como Estado para articular soluciones eficientes a las demandas sociales, económicas, a través de la evaluación permanente de las estrategias y resultados de los diferentes Programas que implementa en el marco de las políticas públicas acogidas en cada uno de sus Planes de Desarrollo⁶.

Es a partir de esta promulgación que se concibió la evaluación como instrumento de gerencia del sector público y parte de la nueva cultura de la gestión pública, dejando de ser un ejercicio voluntario o aislado de algunas entidades. Así mismo, se establecieron sus bases normativas y se desarrollaron los primeros instrumentos de gestión por resultados (unidades de gestión, planes indicativos e indicadores de gestión en algunas entidades públicas piloto), como se verá más adelante.

Dentro de la serie de normativas jurídicas que desarrollaron y reglamentaron el proceso de seguimiento y evaluación en Colombia, se destacan: el Decreto 2167 de 1992; la Ley 42 de 1993 y la Ley 152 de 1994.

El Decreto 2167 de 1992, por el cual se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación, señala su obligación de: (i) elaborar las metodologías para la preparación y evaluación de los programas y subprogramas del Plan Nacional de Desarrollo, (ii) diseñar y organizar sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación, y (iii) organizar y poner en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales⁷.

Por su parte, la Ley 42 de 1993, que hacía referencia al control fiscal financiero y la manera como lo ejercería la Contraloría General de la República. De manera complementaria, en el mismo año se expidió la Ley 87 de 1993, por la cual se establecieron normas sobre el ejercicio del control interno en las entidades del Estado.

Consecuente con lo anterior, la Ley 152 de 1994 estableció procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo 342 de la Constitución.

Para el año 2002, el Estado colombiano se encontraba sobredimensionado y con una necesidad latente de mejorar su capacidad y eficiencia en la provisión de bienes y servicios públicos. A pesar de que el país venía profundizando desde hace más de una década su proceso descentralizador, las estructuras administrativas de carácter nacional venían demandando cada vez una mayor cantidad de recursos, que no se traducían en mejores resultados. Adicionalmente,

⁵ ARTÍCULO 343. 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.

ARTÍCULO 344. Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la Ley. En todo caso, el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial.

⁶ Así las cosas, en noviembre de 1991 el DNP convocó al Seminario “Sistemas de evaluación ex post aplicables al sector público”, con asistencia del Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el mismo DNP, miembros de la Asamblea Constituyente del 91, representantes del sector privado colombiano, y funcionarios del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, y de la Contraloría General de los Estados Unidos.

⁷ Inicialmente se buscó desarrollar el tema de evaluación, a través de las unidades técnicas. No obstante, el Decreto 2167 del 30 de diciembre de 1992, mediante el cual se reestructuró el Departamento Nacional de Planeación, creó la División Especial de Evaluación y Control de Gestión (DEE), con la categoría de unidad del DNP.

la crisis económica vivida a inicios de la década en el continente advertía sobre la importancia de manejar con prudencia las finanzas y reducir considerablemente el gasto público.

El mandato ciudadano llevó a Álvaro Uribe Vélez a la Presidencia de la República con la premisa máxima de recuperar la seguridad en el territorio. Este propósito obligaba a destinar una mayor cantidad de recursos al sector defensa pero sin afectar los indicadores fiscales. Paralelamente, era necesario acomodar el aparato administrativo al proceso descentralizador. En este contexto, se hizo necesario construir una agenda de reformas a la administración pública que girara en torno a 3 pilares: una nueva cultura de gestión de lo público, una profundización de la descentralización y el fortalecimiento de la participación ciudadana.

La Directiva Presidencial Número 10 de Agosto de 2002 reconoció las dificultades existentes y estableció los compromisos del Estado Comunitario en torno a una nueva cultura de gestión de lo público. Se creó así el Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), cuyo responsable institucional era el Departamento Nacional de Planeación, con la colaboración tanto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como del Departamento Administrativo de la Función Pública.

Esta directiva estableció una serie de estrategias en el corto, mediano y largo plazo que posteriormente serían retomadas por el Documento Conpes 3248 de 2003. Las estrategias de corto plazo eran de carácter vertical y buscaban ganar eficiencia en el cumplimiento de las misiones funcionales a la vez que reducían los gastos de funcionamiento; en otras palabras, apuntaban hacia una reorganización del aparato estatal. Por su parte, las estrategias previstas para el mediano y largo plazo eran de carácter transversal y apuntaban a modificar y modernizar procesos concernientes a todos los sectores de la administración pública, haciendo especial énfasis en doce de ellos –presupuesto, contratación, manejo de activos, gestión por resultados, sistemas de información, empleo público, trámites, entre otros–.

En lo concerniente específicamente a gestión por resultados, aunque este enfoque se había adoptado en el país desde la creación de Sinergia en 1994, las reformas transversales apuntaban a “institucionalizar la evaluación, el seguimiento y la rendición de cuentas de las políticas y programas del gobierno como una práctica permanente del Estado”. En este sentido, se logró reformar a Sinergia (en lo que muchos han llamado la segunda generación del sistema), se implementó el Sigob y se introdujo la aplicación de algunas herramientas de presupuesto por resultados. Estos dos tipos de estrategias apuntaban a obtener resultados en 2 aspectos: por un lado, recomponer el presupuesto atendiendo a las nuevas prioridades gubernamentales y, por el otro, generar un aparato estatal moderno en la ejecución de sus funciones misionales y sus procesos administrativos.

El Plan de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos” reconoció nuevamente la importancia del PRAP y, sin dejar de lado las reformas verticales, se concentró en las reformas de tipo horizontal, con el fin de contar con organizaciones innovadoras y flexibles, cercanas al ciudadano y que garantizaran la sostenibilidad del ahorro del gasto público logrado en el periodo 2002-2006. Al 30 de junio de 2009, las reformas habían contribuido a ahorrar aproximadamente 24,7 billones de pesos, que corresponden a un impacto fiscal del 5,36% del PIB. De la misma forma, entre agosto de 2002 y junio de 2009 el PRAP logró intervenir 431 entidades pertenecientes a la rama ejecutiva en el nivel central.

2. SINERGIA: 15 AÑOS DE APRENDIZAJE SOBRE EL M&E EN COLOMBIA

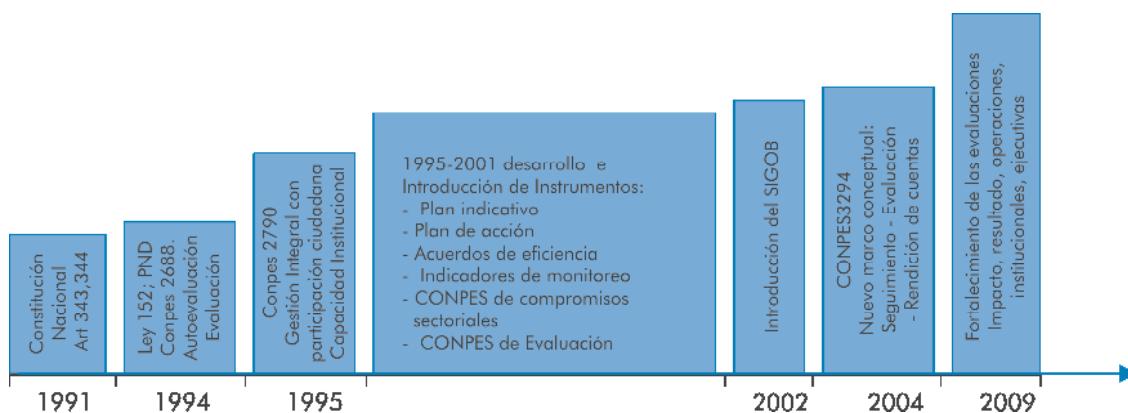
Los 15 años de Monitoreo y Evaluación (M&E) en Colombia se han caracterizado por ser un proceso sistemático de investigación sobre la conceptualización, el diseño, la implementación y los productos y efectos obtenidos de la puesta en marcha de políticas, planes y programas desarrollados en estos años.

El M&E ha cobrado cada vez mayor importancia en el diseño de Planes de Desarrollo; prueba de ello es que los dos últimos cuatrienios han tomado como referencia para el planteamiento de las grandes líneas de política pública los documentos Conpes de Evaluación de la gestión del Gobierno nacional anterior⁸ o los documentos de análisis de resultados producidos por Sinergia.

“La construcción progresiva en el DNP de capacidades para el desarrollo de la evaluación (Sinergia, Dirección de Evaluación de Políticas Públicas) se inscribe en este esfuerzo de generación de insumos y argumentos científicos a los Gobiernos para orientar la toma de decisiones políticas a partir del análisis de los resultados e impactos de las acciones públicas”⁹.

El presente capítulo hace un recuento histórico de los principales hitos de Sinergia durante estos 15 años y, finalmente, se presentan el estado actual y los retos inmediatos (ver Gráfica 1).

Gráfica 1
Cronología de Sinergia



Fuente: Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados: 15 años de aprendizaje, noviembre de 2009

SINERGIA: DESARROLLOS E INSTRUMENTOS INICIALES (1994-1998)

A la par de las disposiciones de origen constitucional ya mencionadas, el DNP inició el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, términos y condiciones para realizar la evaluación. Uno de los lineamientos centrales dispuestos en la Ley 152 fue que estos sistemas dieran cuenta del logro de los compromisos derivados del Plan Nacional de Desarrollo y definieran los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. Con el Documento Conpes 2688 de 1994 –La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional– y la Resolución 063 del mismo año, el DNP organizó el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – Sinergia.

⁸ Documento Conpes 3195 del año 2002.

⁹ Política Pública, Departamento Nacional de Planeación, Febrero de 2010, Volumen 1. Año 1. André Noël Roth Deubel.

Este documento Conpes precisó el concepto de buena gestión y, a su vez, estableció el para qué de la evaluación y quién debería realizarla:

"La Evaluación de Resultados determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración una vez concluidos los proyectos, programas o políticas y genera información sobre cumplimiento de metas, calidad, efectos, coberturas e impactos. Esta información provee elementos de juicio para la toma de decisiones sobre planeación y asignación de recursos..."

El Control de Gestión y la Evaluación de Resultados son instrumentos de planeación que miden y promueven la calidad y oportunidad de las decisiones de los administradores públicos. Son herramientas gerenciales con capacidad de reformar y obtener una mayor efectividad en la gestión del sector público;

El énfasis del Control de Gestión o evaluación de procesos recae en el análisis de la eficiencia y eficacia de la administración en el proceso de formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos, generando información para corregir procesos.

Posteriormente, en 1995 la Consejería para la Modernización del Estado y la División Especial de Evaluación (DEE) elaboraron el Conpes 2790, del 21 de junio de 1995 –Gestión pública orientada a resultados– donde se destacó la autoevaluación como concepto clave en Sinergia, en tanto la definición de objetivos, metas y parámetros evaluativos establecidos en las Fichas EBI de cada programa surgen en las mismas entidades públicas.¹⁰"

Es a partir de ello que se definió la elaboración de un *plan indicativo cuatrienal* con planes de acción anuales, como la herramienta estratégica para realizar el monitoreo y la evaluación de resultados de los compromisos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que se solicitaría a todas las entidades de la administración pública nacional¹¹. En septiembre de 1995 se puso en marcha el instrumento Plan Indicativo en 12 entidades del nivel nacional¹².

Aunque los Planes Indicativos definieron áreas estratégicas de resultados, responsabilidades y permitían la reasignación de recursos entre prioridades, no estuvieron estrictamente vinculados al proceso de asignación presupuestal y, por tanto, la herramienta no generó incentivos para que los recursos se ejecutaran de manera eficiente¹³.

Derivado de lo anterior, se conformaron equipos de trabajo interinstitucionales denominados "*Unidades de Gestión*", creados con el fin de concertar objetivos de los diferentes programas del PND,

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2688 de 1994.

¹¹ El periodo de gobierno 1994-1998 fue el primero al que le correspondió ejecutar un Plan Nacional de Desarrollo con carácter de Ley.

¹² Existen dos tipos de planes indicativos: los de entidad y los sectoriales. Los primeros especifican las metas y objetivos de la entidad, basados en las políticas sectoriales definidas por el ministerio respectivo. Los segundos especifican las metas y objetivos del sector basados en las prioridades establecidas en el PND y en la información proveniente de los planes indicativos de entidad. En el primer semestre de 1994, la División Especial de Evaluación inició contactos con 10 entidades representativas del sector público en el nivel nacional con el fin de llevar a cabo una experiencia piloto para evaluar el esquema operativo del mecanismo de autoevaluación. Finalmente hicieron parte de la experiencia entidades como el Ministerio de Educación, Colciencias, Invías, Ferrovías, Incora, Inurbe, Findeter, Aeronáutica Civil, Sena, Instituto de Seguros Sociales (ISS), Instituto de Fomento Industrial (IFI) y Caja Agraria.

¹³ El Conpes 2688 de enero de 1994 y la resolución constitutiva del 21 de febrero del mismo año establecieron que el Plan Indicativo debía contener los objetivos del PND vinculados con la entidad, los objetivos prioritarios de la entidad para lograrlos, los indicadores de eficiencia y eficacia en términos presupuestales, financieros, de metas físicas e impacto, el rango de metas para cada indicador en períodos anuales, y los recursos previstos para lograrlo.

asegurando la coordinación por parte de los organismos involucrados, así como un seguimiento agregado de su cumplimiento, a través de acuerdos¹⁴.

Estas *Unidades de Gestión* en su diseño estuvieron relacionadas con unidades de gasto, buscando correspondencia entre la planeación del presupuesto y las decisiones del gasto. Si bien esta estrategia otorgó a los miembros de estas Unidades la posibilidad de tener una visión más completa de su trabajo y contribuyó a resolver algunos problemas de coordinación interinstitucional, finalmente la iniciativa se interrumpió debido a su escasa relación con la asignación presupuestal y a la dificultad de lograr acuerdos sobre las competencias y responsabilidades de cada entidad¹⁵.

La implementación de estas disposiciones normativas, los instrumentos desarrollados y los resultados alcanzados coincidieron en la importancia de analizar en el conjunto de las instituciones colombianas los problemas de gestión que impedían el cumplimiento de los objetivos del PND¹⁶.

Estas enseñanzas fueron determinantes para continuar en el refinamiento de herramientas como los “Acuerdos de Eficiencia”. Por ello, el primer documento Conpes de seguimiento a un PND¹⁷, en 1997, propuso este mecanismo para articular la gestión del PND a una serie de metas que representaran los compromisos institucionales dirigidos a mejorar los resultados del mismo¹⁸.

Estos acuerdos buscaron mejorar la coordinación entre las instancias que tienen responsabilidad sobre los diferentes niveles de resultados del gasto, lo cual comenzaba por la demarcación clara de sus competencias y su contribución a una salida de la crisis fiscal del momento. Con ellos se buscaba: i) asegurar una mayor certidumbre sobre los recursos presupuestales y de caja disponible; ii) fijar inequívocamente las prioridades de gasto, y iii) cumplir los resultados previstos.

Esto permitió que durante 1997 todas las entidades públicas con responsabilidad en el cumplimiento de metas del PND, alrededor de 170 entidades, realizaran un esfuerzo de planeación y evaluación en torno a Sinergia, que se materializó en la definición de objetivos, indicadores y metas más rigurosas¹⁹. Los Acuerdos de Eficiencia fueron complementados con documentos Conpes de seguimiento y evaluación en todos los sectores.

Si bien los Acuerdos de Eficiencia tenían un gran potencial para mejorar los resultados de la gestión pública, para su exitosa implementación era necesario el cumplimiento de por lo menos cuatro condiciones: i) ser creíbles y ejecutables; ii) ser exigibles; iii) desarrollar una estructura de incentivos, y iv) generar información evaluativa de buena calidad. Sin embargo, no se cumplieron tales requisitos.

14 Durante 1997 se crearon Unidades de Gestión con el Ministerio de Defensa, el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales, el programa nacional Plante. Estas Unidades fueron integradas por representantes de cada entidad ejecutora, de la unidad técnica correspondiente del DNP, de la DEE y, de ser el caso, de otros actores de la sociedad civil que fueran impactados por las transformaciones previstas.

¹⁵ División Especial de Evaluación–DNP. “Sinergia: origen, desarrollo y perspectivas”. Documento de trabajo. Mimeo

¹⁶ A partir de 1996, la definición de metodologías de seguimiento y evaluación expost pasó a la DEE, mientras que la de Operaciones del Banco de Proyectos permaneció en la Unidad de Inversiones Públicas.

¹⁷ Documento Conpes 2917. "El Salto Social. Informe de avance del Plan Nacional de Desarrollo" (1997).

18 Documento Conpes 3002 de 1997.

19 El Documento Conpes 2917 menciona cómo en 1997 se realizaron importantes avances en el tema de gestión pública: se avanzó en el desarrollo del Plan Transparencia y se concretaron esfuerzos alrededor del Estatuto Anticorrupción. Se firmó el Acuerdo de Eficiencia y se lanzó el Plan Remate que permitió especificar aun más las metas de la gestión para lo que restaba de la administración, sirviendo de base para un ejercicio de verificación *in situ* del avance de algunos de los proyectos más importantes del Plan de Desarrollo por parte de los funcionarios del DNP. Así mismo, se presentaron a consideración del Conpes 17 documentos de evaluación del avance en los diferentes sectores que permitieron un análisis más detallado del cumplimiento de las políticas sectoriales consignadas en el PND *Salto Social*.

Dentro de las lecciones aprendidas con los Acuerdos de Eficiencia estuvieron: 1) el reconocimiento a factores relacionados con el proceso presupuestal que deben enfatizar en la evaluación física de la gestión y 2) el avance hacia unidades de gasto que provean mayor autonomía sobre la base de un rendición de cuentas.

Puede concluirse que en este periodo hubo un fuerte énfasis en el desarrollo conceptual de Sinergia y, en consecuencia, la mayor concentración de los esfuerzos en la segunda mitad de los noventa estuvo en el acompañamiento y seguimiento a las entidades frente a los compromisos del PND.

A su vez, fue durante esta época donde el DNP asumió total liderazgo teniendo como respaldo un amplio marco normativo (Ver cuadro 1).

Cuadro 1
Cronología jurídica que soporta la creación y desarrollos iniciales de Sinergia

Año	Acto jurídico-administrativo	Idea central
1989	Ley 38	Crea el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN) para el registro, estructuración y ordenamiento de proyectos a ser financiados por el Presupuesto General de la Nación (PGN).
1991	Constitución política	"Estableció la obligación al Gobierno de reflejar, en la asignación efectiva de recursos de las leyes anuales de presupuesto, las prioridades establecidas en la parte programática del Plan, volviendo imperativa la articulación de los procesos de planeación y presupuestación". "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"**.
1992	Decreto 2167 del 30 de diciembre	Asignación de tareas puntuales relativas a la función de control de la gestión y evaluación de resultados en el DNP, y la creación de la División Especial de Evaluación y Control de Gestión en la estructura del Departamento.
1993	Ley 87	A través de la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en entidades del Estado.
1994	Ley 152	Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, por medio de la cual se establecen: "... los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo".
	Conpes 2688	Planteó los principios generales, objetivos, estructura, características y formas de funcionamiento de Sinergia. Propone la operación para el corto y mediano plazo.
	Resolución 063 del Conpes	Estableció la adopción y aplicación del Sistema para todas las entidades de la Rama Ejecutiva del Poder Público, a partir de la expedición del PND. Estableció entidades piloto para implementar un plan de autoevaluación como pauta para realizar ajustes posteriores.
1995	Conpes 2790	Gestión Pública Orientada a Resultados. Introdujo el principio de "Gestión Integral con Participación Ciudadana" e instrumentos para desarrollarlo en las entidades públicas.
1996	Decreto 111	Compiló el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), ordenando y modificando normativas previas, para guardar correspondencia con lo propuesto en la Reforma Constitucional y en particular con la Ley 19 de 1989.
1997	Conpes 2917	Evaluación del Plan de Desarrollo 2002-2006.
1999	Conpes 3048	El Gobierno adoptó los Acuerdos de Eficiencia como estrategia para evaluar el PND.
2000	Conpes 3100	Modificó la estrategia anterior y propuso en su lugar la evaluación del PND a partir de un documento de evaluación cualitativa y de los indicadores denominados "de primera generación".
	Decreto 1363	Reforma del DNP. Da a la DEE estatus de Dirección creándose la Dirección de Evaluación y Gestión por Resultados.
	Conpes 3100	Definición de compromisos sectoriales año 2000.
2001	Conpes 3107	Compromisos Sectoriales para la vigencia 2001, resultado de un proceso de concertación con los diferentes ministerios para priorizar sus acciones en esa vigencia y definir las líneas de acción para cada política en lo que restaba del Gobierno.

* Escobar, Sylvia. *Evaluación de la Gestión Pública en Colombia en Departamento Nacional de Planeación. Hacia una Gestión Pública Orientada a Resultados*. Editorial Asesores Culturales, Bogotá, 1996. p 13.

** Constitución política de Colombia. Capítulo II: De los Planes de Desarrollo. Artículo 343.

Además de los desarrollos normativos, el diagnóstico evidenció, a finales de los noventa, que se requerían mayores avances frente a las capacidades institucionales, plataformas tecnológicas y la gestión de información. Todo ello permitió a posteriori rediseñar la operación Sinergia de acuerdo a las necesidades del país.

Al final de la década, la dinámica que se traía empieza a verse afectada por las severas restricciones presupuestales que se presentaron con la crisis fiscal de finales de siglo, el recorte a la inversión y las inflexibilidades existentes en el gasto hacían prever el año 2000 como un año de sacrificio en el tema de la inversión. Este contexto limitó un escenario de certidumbre fiscal que era indispensable para poder garantizar el éxito de los acuerdos de eficiencia²⁰.

Adicionalmente, el hecho de tener una agenda política donde la mayor preocupación del Estado era la seguridad y la defensa nacional, y que entre 1998 y 2000 la DEPP tuvo un perjudicial lapso de interinidad²¹, “en este periodo, el Sistema estuvo en su punto más bajo de actividad, respaldo político y estructura institucional, por lo que el proceso de implementación se desaceleró notoriamente, con consecuencias en la drástica disminución de la planta de personal (de 14 a 6 cargos), en la desmotivación de sus miembros y en la percepción que el Ejecutivo tenía sobre el Sistema”²².

Es evidente que factores económicos, políticos e institucionales han sido determinantes en el uso y orientación del sistema. De alguna manera, si se hiciera el análisis por períodos de Gobierno, se encontraría que de acuerdo a la importancia política que se haya dado al proceso de evaluación y seguimiento, ha sido su efectividad para retroalimentar el diseño de políticas e incluso la toma de decisiones en el Alto Gobierno.

ÁÑOS DE CONSOLIDACIÓN Y REENFOQUE DE SINERGIA (2002- 2009)

En el año 2002 se realizó un diagnóstico que presentaba 4 puntos problemáticos:

- i) Se requería fortalecer el marco conceptual, y precisar su alcance
- ii) Se requería también precisión de las instancias, vínculos y competencias de las entidades que lo conformaban, para lograr mayor articulación y efectividad en la evaluación
- iii) No se avanzaba con la celeridad necesaria entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación
- iv) Era necesario propugnar por una información oportuna, periódica y confiable

Así las cosas, en el marco de la Directiva 10 de 2002 y del Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP), dado que se establece como parte de la reforma transversal avanzar hacia un modelo integral de evaluación donde se evalúen mutuamente diferentes niveles jerárquicos, se fortalezcan los sistemas de consulta ciudadana y se difunda ampliamente en todo el territorio nacional los resultados de estos análisis, Sinergia inició un proceso de reforma que buscó fortalecer el sistema en torno a tres

²⁰ Conpes 3195 de 2002.

²¹ A pesar de que mediante Decreto 1363 de 2000 se reforma el DNP y se da a la DEEP mayor estatus jerárquico creándose la Dirección de evaluación y gestión por resultados y expidiéndose el Conpes 3100 a través del cual se definieron los compromisos sectoriales año 2000.

²² Sistematización del Proceso de Implementación del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (Sinergia) de Colombia”. 2008, Programa Gobernabilidad e Inclusión La Cooperación Alemana al Desarrollo – GTZ a través del Programa Gobernabilidad e Inclusión, apoya al Estado Peruano en el desarrollo e implementación de reformas orientadas a la subsidiariedad, al fortalecimiento de la gestión financiera y, al control y supervisión de la acción del Estado.

grandes objetivos: 1) contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones, 2) incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos y 3) estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía²³.

Para llevar a buen término estos objetivos propuestos, se complementó el enfoque conceptual, se rediseñaron sus componentes, y se incorporaron herramientas modernas de gestión por resultados como el Sigob, el presupuesto de inversión por resultados, la agenda anual y cuatrienal de evaluaciones de impacto, los informes al Congreso, nuevos métodos de rendición de cuentas, y la redefinición de los arreglos institucionales para el funcionamiento del Sistema, entre otros.

Dentro de los resultados obtenidos y temas críticos en cada componente se tienen²⁴:

Seguimiento a resultados

Con este componente, Sinergia empezó a producir información de corto plazo sobre los resultados de las políticas y programas reflejados en el PND, permitiendo al Alto Gobierno y a la ciudadanía monitorear los logros frente a las metas y objetivos.

Es así como se estableció un seguimiento permanente al PND desde el 2002, a través de la implementación del Sigob, como nueva herramienta tecnológica de Sinergia.

La puesta en operación de esta herramienta hizo posible que se registraran avances y restricciones en el cumplimiento de las políticas de Gobierno, permitiendo hacer seguimiento a través de indicadores y metas previamente concertados²⁵, lo que a su vez se constituyó en otro logro de la optimización del seguimiento y la rendición de cuentas.

La información suministrada por Sinergia, y en mayor medida la entregada por el Sigob de manera permanente, ha servido de apoyo al Alto Gobierno para la toma de decisiones sobre definición y ajuste de políticas y programas.

“En 2006 se evidencia que Sinergia como Sistema Nacional de Evaluación requiere de información que trasciende al módulo de metas presidenciales de Sigob, y por ello se desarrolla un nuevo sistema de información, que vincula los recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación con las metas y resultados físicos del PND. Así mismo, se desarrolla un módulo de seguimiento a metas de largo plazo (Visión 2019 y Objetivos del Milenio), resultados de los principales indicadores económicos, resultados de las evaluaciones de impacto e informes de rendición de cuentas”²⁶.

Se destaca que este proceso estuvo acompañado de la obtención de derechos de propiedad intelectual del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, otorgados por la Superintendencia de Industria y Comercio, el 13 de junio de 2008.

Estas reformas tecnológicas llevaron a que, frente a los aspectos metodológicos de recolección y análisis de información, se establecieran metodologías de seguimiento a la gestión y evaluación de resultados

²³ Conpes 3294 de 2004.

²⁴ Esta sección se basa en los documentos: Memorando de Empalme (30 de junio de 2006) de Manuel Fernando Castro (ex director DEPP) y Memorando de Empalme (30 de junio de 2009) de Bertha Briceño Angarita (ex directora DEPP).

²⁵ El Sigob fue inicialmente desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para varios países de la región. En el caso colombiano, dicho desarrollo se insertó en el convenio de cooperación internacional COL/02/038 y a partir de las necesidades emergentes.

²⁶ Tomado de: Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, Diagnóstico del Sistema Nacional de SyE de Colombia: Sinergia. DCE Serie de Documentos de Trabajo No. 17. Grupo de Evaluación Independiente. Banco Mundial. Febrero de 2007.

que visualizaran las diferencias de recolección, técnicas de análisis y uso de información entregada en cada uno de estos procesos. Por ello, se establecieron protocolos de administración y uso de la información, roles y responsabilidades frente al cumplimiento de metas asociadas al PND, ejercicios que han estado acompañados de diferentes esquemas de capacitación a servidores y funcionarios públicos²⁷.

Con base en lo anterior se formuló y aplicó la metodología de definición de metas cuatrienales y anuales vinculadas con el presupuesto a través de clasificaciones programáticas del gasto. Esto llevó a la implementación de un modelo de presupuesto de inversión por resultados con la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP y se activó la figura de Comités Funcionales de inversión durante 2005, 2006 y 2007 como instancia de vinculación de metas y presupuesto²⁸.

Estos avances consolidaron la elaboración de un anexo de presupuesto de inversión por resultados al proyecto de presupuesto presentado al Congreso desde la vigencias 2006 hasta la fecha.

El DNP, en coordinación con la Alta Consejería Presidencial, ha implementado acciones para: mejorar la calidad y actualización de la información del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno e incentivar el uso de la información allí registrada, fortalecer las capacidades de las entidades en temas de seguimiento, apoyar a las entidades en ejercicios de rendición de cuentas y controles de gestión, elaborar documentos de seguimiento a resultados e iniciar la articulación del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno con otros sistemas de información, entre otros. Adicionalmente, se establecieron los controles de gestión por parte del Presidente de la República y los Consejos de Ministros televisados.

Un aspecto fundamental que ha permitido fortalecer el proceso de seguimiento a las políticas públicas en el país, así como vincular los procesos de planeación y seguimiento en el ciclo de gerencia pública, fue la incorporación, por primera vez, de un Anexo de Metas en el PND 2006-2010, Estado Comunitario: Desarrollo para todos.

Desde noviembre de 2007, se implementó una estrategia para mantener un nivel de actualización de la información de los indicadores del Sigob, por encima del 90% promedio mensual. Lo anterior ha permitido pasar de 87,7% de actualización en noviembre de 2007 a 94% en febrero de 2010.

Adicionalmente, desde finales de 2008 se viene adelantando un proceso de verificación de calidad de una muestra de indicadores estratégicos registrados en el Sigob²⁹. Como resultado de este ejercicio, se han identificado oportunidades de mejora para optimizar los procesos de generación, transformación, transmisión y reporte de la información, fortalecer los esquemas institucionales alrededor del Sistema y reducir los riesgos asociados, lo cual se ha traducido en el mejoramiento de la calidad de la información que se reporta. Lo anterior ha permitido que el Sistema cuente con información más confiable para ser utilizada en los procesos de toma de decisiones en el Gobierno, así como de difusión y transparencia a la ciudadanía.

De otra parte, se logró que el 96% de los indicadores del Sigob contará con una Ficha Técnica diligenciada, en la que se registrará información básica como: descripción, fórmula de cálculo, metodología de medición y fuentes de información, permitiendo así presentar precisión a la ciudadanía sobre

²⁷ En cuanto a capacitación se ha adelantado la Especialización en Evaluación de Proyectos (Universidad de Los Andes, 2009-2010) y el Diplomado en Evaluación y Seguimiento de Política Pública (ESAP, 2010). Así mismo, desde el año 2005 anualmente se capacita a funcionarios del orden nacional sobre funcionamiento del Sigob y temas de seguimiento a Políticas Públicas. A la fecha, cerca de 52 entidades del orden nacional, con más 631 indicadores, dan cuenta del cumplimiento de cerca 350 metas asociadas al PND.

²⁸ En cumplimiento de la Ley de Transparencia Fiscal (Ley 819 de 2003).

²⁹ Para los sectores: Presidencia de La República; Cultura y Deporte; Comunicaciones; Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y Protección Social.

las mediciones de los compromisos de Gobierno. Adicionalmente, se viene entregando un informe de alertas tempranas a la Alta Consejería Presidencial que permite agilizar la toma de decisiones.

También es de destacar el ranking mensual de indicadores que se examina altos rezagos en ejecución, al igual que los sectores y/o entidades con mayor nivel de cumplimiento. Esta información ha cobrado una importancia relevante puesto que se presenta una vez por mes en el Consejo de Ministros.

Evaluaciones estratégicas

También a partir de 2002 se consolida el proceso de evaluaciones focalizadas, a través de la estandarización de metodologías. Este componente de Sinergia se puso en marcha buscando mejorar la efectividad, el diseño y la ejecución de políticas y programas considerados centrales para los objetivos de desarrollo del país. A través de diferentes tipos de evaluaciones, entre ellas las de impacto, se intentó establecer la causalidad entre las intervenciones gubernamentales y sus efectos (positivos, negativos, esperados o no), para así poder determinar la relevancia, eficiencia, impacto y sostenibilidad los mismos.

"Este proceso produjo información con evidencia técnica para mejorar la asignación de recursos, la toma de decisiones de política y mejorar los ejercicios de rendición de cuentas y control ciudadano"³⁰.

Como resultado de la realización de evaluaciones, se pasó de tener tres programas en evaluación a una agenda cuatrienal. La ampliación de la agenda de evaluaciones no sólo se amplió en términos cuantitativos, sino que se extendió a sectores antes no incluidos, introduciendo el desarrollo metodológico de las evaluaciones ejecutivas, con el propósito de complementar los otros tipos que se han venido utilizando³¹.

Durante 2007 se terminaron 11 evaluaciones, en 2008 se finalizaron 8, y durante 2009 se han finalizado 5, acumulando en el periodo de gestión un total de 24 evaluaciones finalizadas (Ver Anexo 1. Evaluaciones realizadas).

Es necesario señalar que en los últimos tres años se logró consolidar un portafolio diversificado de evaluaciones, a través del cual se ha garantizado dar respuesta a las preguntas de política pública planteadas en términos de operación, diseño, resultados e impactos en el bienestar de los beneficiarios finales. Esto ha estado acompañado de la reducción real de costos de las evaluaciones, mediante la construcción de estructuras de costeo y la elaboración de términos de referencia más precisos, que permiten realizar presupuestos más ajustados a la realidad.

Como instancia que diera sostenibilidad y continuidad a esta iniciativa, se creó a través del artículo 132 de la Ley 1151 de 2007 (Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010) y se puso en funcionamiento el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados (CIE)³², con el fin de definir la agenda

³⁰ 30 de junio de 2006. Manuel Fernando Castro, ex director DEPP.

³¹ La metodología de evaluaciones ejecutivas responde a los esquemas de evaluaciones rápidas que se vienen realizando en distintos países como Chile y Estados Unidos. Se caracteriza por ser de bajo costo y por cubrir un mayor número de programas a evaluar en un mismo periodo de tiempo. Además se constituye en una alternativa interesante de evaluación cuando otras metodologías no puedan ser implementadas, genera información uniforme y comparable entre programas, permite reconstruir el marco lógico del programa y de esta manera establece su cadena de valor; sus resultados se constituyen en insumos importantes para la formulación y reformulación de las políticas públicas, así como en la realineación de las estrategias. Tiene como propósito dar respuesta a las inquietudes que surgen desde la operación de los programas, así como estandarizar unos parámetros de medida que permitan posteriores comparaciones entre programas con elementos comunes.

³² Este Comité está conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y la Presidencia de la República.

de evaluación plurianual, con base en las propuestas de las entidades³³. Así mismo, se definieron los criterios para priorizar los programas a evaluar y las metodologías a utilizar.

Se propende porque todas las recomendaciones que arrojen las evaluaciones, una vez socializadas, se materializan en Planes de Mejoramiento a los que se les hace seguimiento en el marco del Comité Intersectorial de Evaluación³⁴.

Es importante destacar que esta iniciativa ha estado acompañada de una estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales a través de la promoción de uniones temporales de firmas privadas y centros de investigación, que han generado transferencia de conocimiento en técnicas de evaluación de impacto. A su vez, durante este periodo se contó con la asesoría de dos expertos presenciales (Universidades de Harvard y University College of London) en varias evaluaciones y profesionales de Sinergia asistieron a cursos avanzados de formación en evaluación de impacto en el Poverty Action Lab de Harvard/MIT.

Paralelamente, se adelantaron cuatro cursos académicos (1 al año) para los niveles central y regional sobre métodos de seguimiento y evaluación y uso de las herramientas de evaluación, que capacitaron a más de 200 personas.

Pilotos de presupuesto por resultado municipal

Otro resultado de este periodo es el desarrollo de tres modelos piloto de gestión y presupuesto por resultados en el nivel municipal, a través del cual los municipios seleccionados modernizaron sus procesos de planeación y presupuesto, en algunos casos reformaron sus estatutos presupuestales y mejoraron sus ejercicios de rendición de cuentas³⁵.

Este proyecto piloto que inició en 2004 y finalizó en 2008 tuvo como propósito desarrollar sistemas de gestión orientados a resultados en el ámbito local con el fin de diseñar metodologías guía. Es importante resaltar que la implementación de herramientas como el Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM) y los Sistemas de Seguimiento Integrados ha contribuido al desarrollo de sistemas de gestión orientados a resultados en el ámbito local como apoyo a la gestión de sus gobernantes. Así mismo, en Medellín se apoyó al municipio en el desarrollo metodológico del Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) 2007, un instrumento de planeación estratégica de proyección y programación plurianual del gasto público que se utilizó como base para la formulación del Plan de Desarrollo 2008-2011.

³³ Artículo 132. Evaluación de gestión y resultados. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29 de la Ley 152 de 1994, en relación con el diseño y organización de los sistemas de evaluación de gestión y de resultados, se crea el Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados, como una instancia para establecer las prioridades de evaluación de programas, aprobar las metodologías y su alcance, y considerar los resultados que puedan contribuir a mejorar los procesos de formulación de políticas.

³⁴ En algunos casos se usa la figura del comité ampliado, que consiste en la inclusión de los sectores que tengan relación con la propuesta de agenda o análisis de evaluación, con presencia del Ministerio de Hacienda (Dirección de Presupuesto) y el DNP (Direcciones Técnicas Sectoriales). En el comité ampliado se presentan y discuten las agendas sectoriales, producto de un trabajo previo de la DEPP con los sectores, se priorizan las políticas, programas y proyectos objeto de evaluación (priorización cuatrienal con revisión anual), se establecen y validan las metodologías de evaluación y se discuten los planes de inversión de mediano plazo. Debido a la participación de un mayor número de sectores, el comité ampliado discute en forma general los resultados de las evaluaciones sobre aquellas que sean intersectoriales y relevantes sobre un número importante de sectores.

³⁵ Sistemas de Gestión por Resultados: La experiencia de Pasto, Medellín y Tocancipá en la implementación del Presupuesto por Resultados a nivel municipal. Bogotá, D.C., octubre de 2008. Con base en un análisis realizado en el año 2002 se observaron algunos casos que indicaron que la relación entre los recursos asignados y los resultados obtenidos no era proporcional. Por ejemplo, “aunque los gastos hospitalarios crecieron en un 113% entre 1996 y 2001, el número de casos atendidos se mantuvo relativamente constante”. De esta manera, el proyecto Presupuesto por Resultados Municipal (PPRM) comenzó en al año 2004 en el municipio de Pasto, vinculó posteriormente los municipios de Medellín y Tocancipá, y finalizó en 2008 su periodo de ejecución en calidad de pilotaje.

En Tocancipá, como resultado del Convenio Interinstitucional de Cooperación Técnica suscrito entre el DNP, la Procuraduría General de la Nación y el Municipio de Tocancipá, para el Desarrollo e Implementación de un Sistema de Gestión y Presupuesto por Resultados, se logró la incorporación de conceptos de gestión por resultados y la herramienta de PPRM en el Estatuto Orgánico de Presupuesto para garantizar la institucionalidad del proceso. Adicionalmente, gracias al proyecto, la Alcaldía presentó ante el Concejo el primer ejercicio de PPRM, como anexo al Proyecto de Acuerdo de Presupuesto General del Municipio.

Las herramientas desarrolladas dentro del marco del proyecto han servido como instrumentos de apoyo para realizar el seguimiento sistemático al cumplimiento de las metas de Gobierno, contribuyendo así a la elaboración de los informes de gestión que se presentan ante el Concejo Municipal y los órganos de control como la Procuraduría y Contraloría. Como complemento a este proceso, se realizó un acompañamiento a la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales, en Pasto y Medellín, con el propósito de contribuir a la construcción de un instrumento de planificación con enfoque de resultados claro, coherente y medible.

A partir de la información generada por la ejecución del proyecto en los municipios piloto, se prepararon dos documentos en los que se presenta el resumen de la experiencia así como la metodología de referencia para el desarrollo de esquemas de gestión en municipios del país que aún no han incorporado este enfoque de la gestión pública.

Información pública y rendición de cuentas

Se entiende por rendición de cuentas la generación y circulación de la información sobre la gestión pública, la cual tiene por objeto la transparencia y el control de la administración pública. Los destinatarios de la rendición de cuentas pueden ser los ciudadanos, el Alto Gobierno, el Congreso, los organismos de control y los grupos de interés para cada sector de la administración.

Todos los esfuerzos por generar información sobre la gestión y los resultados de las políticas públicas serían pocos si esta información no se utilizara para alimentar la toma de decisiones, la formulación de nuevas políticas y apoyar la formación de opiniones informadas con respecto a la gestión pública. Es por esto que la rendición de cuentas se constituye en 2004 en uno de los pilares de Sinergia.

El componente de rendición de cuentas fue inicialmente pensado como una política de difusión de información. Dentro de los resultados obtenidos en ese sentido, están la definición de la Política Nacional de Información Pública y la armonización de siete iniciativas de política relacionadas con el tema, así como el fortalecimiento del Coinfo como instancia rectora para las definiciones de política en información pública.

Cuadro 2
Gestión de políticas de información pública

	Institución	Nombre	Objetivo
Generación	DANE	Política Nacional de Información Básica DANE	Elevar nivel de credibilidad, calidad transparencia en información generada
	IDEAM	Política de Información Ambiental	Garantizar la producción de información ambiental para el desarrollo de sus políticas y normas
	IGAC	Infraestructura Colombiana Datos Espaciales	Definir, difundir y aplicar políticas para la gestión de la información básica geográfica
	TIC	Plan Nacional de Desarrollo y Masificación de las Tecnologías de Información y Comunicación en Colombia	Inclusión digital, desarrollo y masificación de TIC
	Gobierno Electrónico	Política Gobierno Electrónico 2006 -2010	Consolidar un modelo de gestión pública basado en TIC
	Promoción de la industria de TIC	Política para el Desarrollo de la Industria de las TIC	Desarrollar una industria de TIC y software
Uso	Atención a Usuarios (Vicepresidencia)	Política de Atención al Ciudadano	Sistema de información pública al ciudadano
	Sistema Nacional de Calidad	Política Nacional de Calidad	Sistema Nacional de Calidad

Fuente: Informe de empalme Manuel Fernando Castro (ex Director DEPP). 30 de junio de 2006.

Como resultado del seguimiento a los compromisos del Gobierno, se tiene una agenda de publicaciones con los reportes de resultados de las evaluaciones realizadas por Sinergia. Las publicaciones se dividen así:

i) Informe anual del Presidente al Congreso, ii) reportes trimestrales de resultados del PND, iii) reportes ejecutivos virtuales de seguimiento y evaluación, iv) serie de reportes de resultados de evaluaciones de impacto, v) reportes de coyuntura, vi) reportes temáticos anuales: el Balance de resultados; Balance de resultados de la Política Social; Cartilla de metas cuatrieniales; Cartilla de Vinculación de Metas y Presupuesto de Inversión; Anexo proyecto de Ley PGN en conjunto con la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, y Boletines de resultados en Seguridad Democrática, realizados en conjunto con la Dirección de Justicia y Seguridad (DJS). Para la difusión de Sinergia, se diseñó un folleto con información básica sobre el Sistema, dirigido al público en general.

Sin embargo, el concepto de rendición de cuentas se reformuló recientemente a partir de la elaboración del Documento Conpes de Política de Rendición de Cuentas de la rama ejecutiva del orden nacional y territorial a los ciudadanos³⁶. Este documento tiene como objetivo plantear un esquema

³⁶ Documento en revisión aún no numerado. Este ha sido construido de manera conjunta entre la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP), la Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible (DDTS), el Programa de Modernización, Transparencia, Eficiencia y Lucha contra la Corrupción y el Departamento Administrativo de la Función Pública, así como con el apoyo de la Dirección de Regalías (DR) y de Justicia y Seguridad (DJS) del DNP.

legal, institucional y social para desarrollar acciones que permitan realizar un cambio cualitativo y cuantitativo en los ejercicios de rendición de cuentas, fortaleciendo la democracia, la cultura de rendir cuentas en la administración pública y el control social a la gestión gubernamental.

Frente al uso de la información producida por Sinergia, pueden destacarse los ejercicios de rendición de cuentas televisada realizados desde 2006 y los Consejos de Ministros Ampliados, los cuales en gran medida se han basado en los datos obtenidos del contraste de metas y logros de indicadores de Sigob. Igualmente, a 2010 se han realizado más de 65 precontroles y controles de gestión a los 19 sectores administrativos.

Adicionalmente, a partir de 2002 se han publicado 9 Reportes de Evaluación de Políticas Públicas de resultados y más de 30 Reportes Virtuales de Seguimiento, los cuales han sido distribuidos a más de 6 mil contactos entre sector privado, academia, Gobierno y organizaciones de la sociedad civil.

Hasta 2009, se realizaron 8 eventos entre seminarios internacionales, talleres de capacitación y foros sobre evaluación y calidad del gasto público con la asistencia de más de 3.000 personas entre servidores públicos, academia y sociedad civil³⁷.

Complementario a lo anterior, en 2009 Colombia fue seleccionado como país anfitrión de la V Reunión de Monitoreo y Evaluación (BID, BM y Sinergia) realizada en el mes de noviembre. En este evento se realizó una sesión especial dedicada a Sinergia, en el marco de sus 15 años. Los debates adelantados y la presentación de experiencias novedosas permitieron evidenciar y discutir los desafíos que están enfrentando los países de la región en la consolidación de sus sistemas de seguimiento y evaluación, así como mostrar experiencias exitosas para superar los retos y desafíos que han aparecido en el camino de la institucionalización de los mismos. Adicionalmente, se dieron a conocer los resultados y el impacto que la información, el monitoreo y la evaluación han tenido en las decisiones de Gobierno en los diferentes continentes³⁸.

En materia específica de evaluaciones, se puso en marcha una estrategia de difusión de los resultados de las mismas, con el propósito de incentivar a los sectores involucrados a elaborar planes de mejoramiento a partir de las recomendaciones de las evaluaciones. De igual forma, se ha avanzado en la validación de sus resultados mediante la revisión de expertos internacionales en evaluación de política pública, con el ánimo de garantizar la calidad técnica de los productos que se realizan bajo el acompañamiento técnico del Grupo de Evaluaciones³⁹.

Otros temas

Otro logro destacable en este periodo fue la aprobación y puesta en marcha del crédito externo con la Banca Multilateral para el “Fortalecimiento de la Información Pública y el Monitoreo y Evaluación

³⁷ En 2003, se llevó a cabo el Seminario: “¿Por qué evaluar el gasto público?” En 2006, el Seminario “Transparencia Fiscal: Presupuesto por resultados y calidad del gasto público”. En 2007, el Foro “Hacia la Construcción de una Política para la Gestión de Información Pública en Colombia” y un Taller sobre Evaluación de Impacto. En 2008, se realizaron el Seminario de Difusión de Resultados de las Evaluaciones y el Cierre de la Donación Japonesa PHRD. En 2009, el Seminario-Taller de Seguimiento a Políticas Públicas, el cierre de Presupuesto por Resultados: Pasto, Medellín y Tocancipá, y se realizaron jornadas de Capacitaciones en Evaluación Ejecutivas y Evaluación de Impacto.

³⁸ La Red de Monitoreo y Evaluación, creada en 2005 por el Prodev y el Banco Mundial, es el escenario de análisis de los logros y dificultades encontrados durante la institucionalización de los Sistemas de M&E en los niveles nacional y subnacional.

³⁹ La elaboración de Planes de Mejoramiento Sectoriales es una respuesta sectorial a los resultados obtenidos en las evaluaciones y busca incorporar los resultados de las evaluaciones a las decisiones de política. Los Subcomités Sectoriales de Evaluación están conformados por el(la) Gerente de Programa o Institución directamente involucrado con el Programa evaluado, el(la) Ministro Sectorial, el (la) Director del Instituto Adscrito Entidad o Programa responsable del desempeño de la política, programa o proyecto objeto de la evaluación, el(la) Ministro Consejero de la Alta Consejería de la Presidencia, el(La) Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda, el (la) Subdirector del Departamento Nacional de Planeación y Director Técnico, el (la) Director de Evaluación de Políticas Pública del Departamento Nacional de Planeación.

para Resultados" (Crédito BIRF 7620 CO), formalizado en el Documento Conpes 3515 de 2008, que contribuye a consolidar Sinergia⁴⁰.

Los avances de estos años, las reformas introducidas y las acciones específicas realizadas no sólo al proceso de seguimiento y evaluación sino a la plataforma tecnológica del Sistema que lo hicieron posicionar por las entidades multilaterales (Banco Mundial, BID y Fondo Monetario Internacional) como un modelo exitoso a nivel mundial y su experiencia y mejores prácticas han empezado a ser replicadas por países como Argentina, México, Perú, Honduras, Guatemala y El Salvador. Por ello, Sinergia fue invitado a participar como miembro permanente del comité técnico de la Red de Monitoreo y Evaluación en América Latina, auspiciada por el Banco Mundial y el BID.

Estos avances también estuvieron acompañados de desarrollos normativos que se presentan en la tabla 3.

Cuadro 3
Cronología jurídica que soporta la puesta en marcha del Sigob
y desarrollos complementarios en Sinergia

Año	Acto jurídico-administrativo	Idea central
2002	Conpes 3195	Cambio para construir la paz. Evaluación de la gestión del Gobierno nacional en los años 1998-2001*. Insumo para la elaboración del nuevo PND.
2004	Decreto 195	Reestructura el DNP y asigna funciones específicas a la DEPP**.
2004	Conpes 3294	Reforma Sinergia, en el marco del Programa de Renovación de la Administración Pública, énfasis en seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.
2005	Decreto 4730	Plan Nacional de Desarrollo (PND) y Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP).
2008	Conpes 3515	Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$8.500.000, destinado a financiar parcialmente el programa de crédito para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la gestión por resultados en Colombia.

* Dentro de las recomendaciones más representativas a nivel metodológico para Sinergia, este Conpes recomienda proponer lineamientos metodológicos para incorporar desde el comienzo en el Plan Nacional de Desarrollo del próximo Gobierno la definición de metas y compromisos cuatrienales y anuales, la ponderación de los objetivos e indicadores en cada sector, la caracterización de una línea de base para cada uno de ellos y la adopción de la metodología de evaluación y calificación de Sinergia.

** Artículo 24. Funciones de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas.

Fuente: DEPP-DNP.

RETOS

No obstante los logros alcanzados, Sinergia aún enfrenta varios desafíos, entre ellos están:

- Fortalecer el seguimiento y la evaluación como instrumentos claves dentro de la modernización de la administración pública mediante una mayor apropiación de la institucionalidad del Sistema.

40 El crédito tiene como objetivo general fortalecer el sistema de monitoreo y evaluación para que provea información de calidad, que pueda ser utilizada por el Comité Intersectorial de Evaluación y las entidades en el diseño de políticas y programas, por la Presidencia de la República para rendición de cuentas y por el DNP para la definición del presupuesto de inversión. Fue aprobado mediante el documento Conpes 3515 del 21 de abril de 2008. De igual manera recibió el concepto previo favorable por parte de la Comisión Interparlamentaria el 19 de junio de 2008, y el concepto definitivo favorable el 3 de diciembre de 2008. Su ejecución inició en 2009.

- Satisfacer la necesidad de crear nuevas estrategias y productos que articulen sostenibilidad financiera, apropiación de metodologías de análisis y una mirada regional efectiva para la implementación de estos procesos.
- Desarrollar capacidades en evaluación en el sector público desde la comunidad académica nacional, con el fin de reducir el costo de las evaluaciones y universalizar su uso en la administración pública a través de la transferencia de conocimiento.

3. REALINEAMIENTO ESTRATÉGICO DE SINERGIA: EL MAÑANA

La misión de Sinergia es apoyar al Gobierno para que mantenga el rumbo y mejore el desempeño con el fin de alcanzar los objetivos definidos en las políticas públicas. Dado esto, su realineamiento estratégico ha implicado, desde mediados de 2009, un esfuerzo por *articular de manera efectiva* sus componentes: Seguimiento a Metas de Gobierno, Gestión Territorial, Fortalecimiento del Sistema de Evaluaciones y un nuevo enfoque de Rendición de Cuentas.

Después de 15 años de establecido Sinergia, si bien sus componentes han alcanzado avances instrumentales y conceptuales importantes, y estos han venido vinculando la evaluación y el seguimiento como insumo en la toma de decisiones presupuestales y sectoriales, hoy requieren reformularse según las “lecciones aprendidas” durante 15 años:

- La necesidad de incorporar el concepto de rendición de cuentas como una actitud permanente en el manejo de la gestión pública.
- La necesidad de concebir las evaluaciones desde la formulación misma de la política pública, diversificando la agenda de evaluaciones al incluir sectores que tradicionalmente nunca habían participado.
- La importancia de identificar evaluaciones que otras entidades del Gobierno adelantan, a fin de garantizar los estándares internacionales de las evaluaciones, articulando el proceso con dimensiones de análisis más amplias que el programa evaluado.
- Promover la realización de evaluaciones de las políticas en los gobiernos regionales y locales
- La importancia de crear rutinas e indicadores pertinentes para un adecuado seguimiento al PND que vincule aspectos presupuestales con visiones de desarrollo de largo plazo.

El creciente y más riguroso uso del seguimiento y la evaluación les han permitido a los últimos gobiernos medir el avance de los compromisos fijados inicialmente, conocer cómo va su gestión y tratar de corregir a tiempo los desaciertos de la ejecución, sus puntos críticos y/o las divergencias existentes con programas similares. No obstante, es necesario fortalecer varios aspectos, entre los que se destacan: *i)* plantear la rendición de cuentas de las entidades como una actitud de la gerencia pública y, sobre todo, como un ejercicio activo de control social, *ii)* propender por la articulación de visión de corto, mediano y largo plazo y *iii)* generar información suficiente y oportuna que permita minimizar desaciertos en la toma de decisiones.

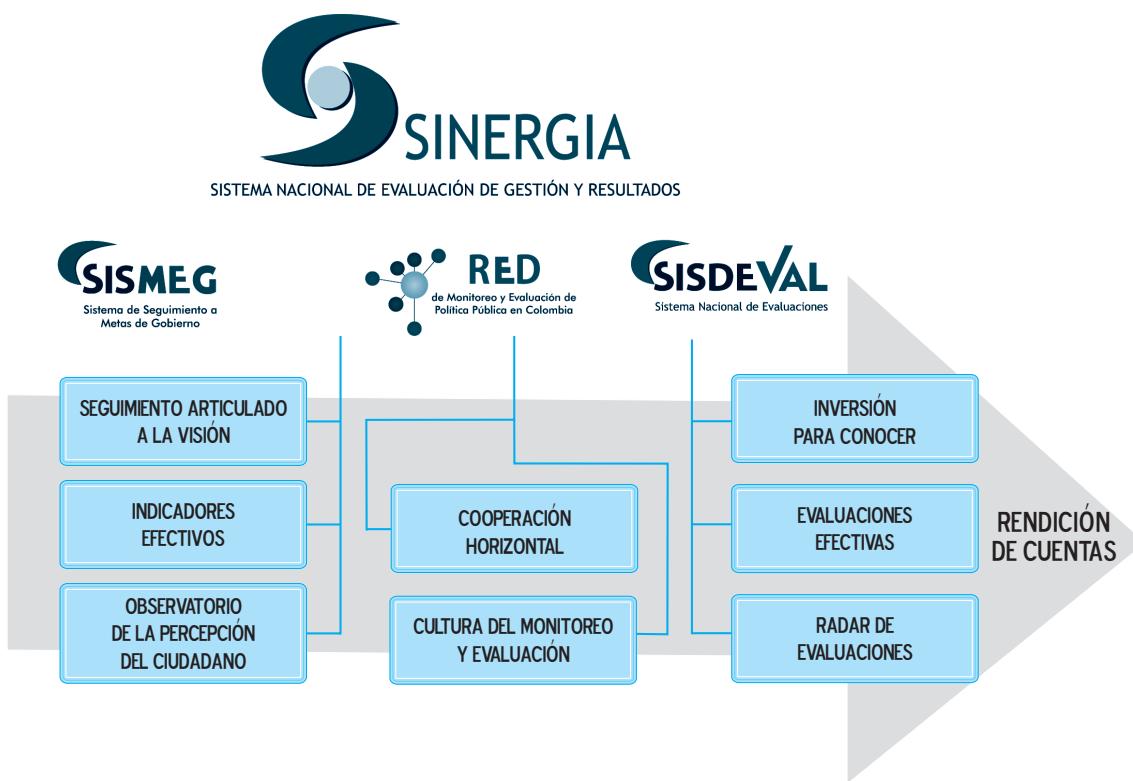
De la misma forma, verificar de manera continua el cumplimiento de las metas y objetivos prioritarios establecidos por el Gobierno, para hacer realidad los lineamientos del PND y de los planes y programas prioritarios, requiere información de contraste y de articular el Sistema con los demás sistemas de

seguimiento existentes como el Suifp y el Sisconpes. Así mismo, este proceso obliga al diseño y puesta en marcha de nuevos instrumentos.

En el caso del componente de evaluaciones, resulta prioritario poner en marcha mecanismos que sistematizan la información obtenida, producto del desarrollo de más de 65 evaluaciones en estos años⁴¹; concretar esquemas cooperativos de financiamiento que hagan sostenible a través del tiempo la práctica efectiva de estos ejercicios como parte del ciclo de Política Pública, y tener mayor cobertura temática y territorial.

Para lograr lo anterior, el realineamiento estratégico de Sinergia a partir de 2009 se basa en la articulación y redefinición de nuevos enfoques e instrumentos de sus componentes: Seguimiento, Evaluaciones, Gestión Territorial y Rendición de Cuentas, a partir de los logros obtenidos.

Gráfica 2
Realignamiento Estratégico de Sinergia



Fuente: Visión Estratégica de Sinergia. Marzo de 2010.

En materia de seguimiento

Aunque el seguimiento ha permitido comparar los avances logrados frente a las metas propuestas en cada cuatrienio y ha entregado información de corto plazo sobre el progreso de los indicadores asociados con estas metas del PND, *no se tiene precisión sobre la causalidad entre estas intervenciones y sus efectos*.

Por ello, actualmente se trabaja en la puesta en marcha del desarrollo tecnológico Sismeg (antiguo Sigob), que, a través de una visión sistémica, permitirá articular de forma permanente y progresiva el seguimiento mediante la confluencia de información con los demás sistemas institucionales existentes.

⁴¹ Evaluaciones en cinco tipos: de Impacto, Resultados, Institucional, Ejecutivas y Operativas.

En esta materia, también es importante fortalecer el seguimiento del PND a través de la interoperabilidad con Suifp, Sisconpes y Siif como parte central de su reforma: calidad y disponibilidad de la información base para seguimiento.

El Sismeg incluye la estandarización de procedimientos para su funcionamiento; producción de diferentes tipos de reportes de información; definición de mecanismos de seguridad para el control de calidad de la información, y guías metodológicas para la capacitación de usuarios del Sistema.

Toda vez que la información de corto plazo frente al cumplimiento de metas previstas en el PND es provista por el seguimiento a través de un monitoreo constante a los indicadores asociados a las estrategias allí planteadas, el redireccionamiento se da en la articulación de la información disponible en los sistemas de seguimiento estatal frente a las metas en el corto, mediano y largo plazo; es decir, *seguimiento articulado a la visión del PND vigente*, las líneas de base establecidas en cada tema objeto de análisis y la Visión Colombia 2019.

Esto ha permitido avanzar en análisis que integren los Planes de Acción de Gobierno, como clasificador del PND, los proyectos que hacen parte de la línea base y las estrategias contenidas en las visiones de largo plazo.

En segundo lugar, en lo que respecta a los indicadores, es necesario contar con *indicadores efectivos*, orientados al fortalecimiento de los procesos de toma de decisiones de política que con pertinencia y oportunidad, hagan costo-eficiente la generación de alertas tempranas que faciliten el logro de las metas trazadas. Para esto, se ha dado inicio a un proceso permanente de revisión de la información contenida en el Plan Estratégico Nacional de Estadística (PENDES) e igualmente, al análisis complementario del seguimiento realizado a través de Sistemas como Suifp y Sisconpes (ver Gráfica 3).

Para Sinergia los indicadores resultan efectivos, cuando son *pertinentes* –es decir, acordes con lo que se quiere medir–, *oportunos* –si tienen un alto grado de sensibilidad en el corto plazo– y *costo-eficientes* –si su administración es de bajo costo–. Por lo anterior, está previsto desarrollar instrumentos y prácticas que con pautas conceptuales precisas, que generen en las entidades la relevancia, claridad, comprensión, utilidad y comparabilidad que deben tener unos indicadores pertinentes⁴².

Gráfica 3
Indicadores efectivos



Fuente: Visión Estratégica de Sinergia. Marzo de 2010.

⁴² En el mismo sentido, se encuentra en desarrollo un ranking de entidades del nivel central de Gobierno y establecimientos públicos que tenga como propósito generar, de manera agregada y por sectores, una clasificación basada en su avance físico y financiero de acuerdo a la incorporación de estrategias y/o acciones que estimulen la realización de modificaciones frente a la asignación de recursos, en áreas donde los resultados hayan sido más relevantes.

Finalmente, complementando la idea de hacer un seguimiento articulado a la visión y la introducción de indicadores efectivos desde el enfoque tradicional de oferta institucional, se requiere generar información de resultados y efectos del PND desde el lado de la demanda. Es decir, conocer la percepción del ciudadano beneficiario o usuario de servicios que provee el sector público frente a los avances reportados por el PND. Con este propósito, se está liderando la puesta en funcionamiento del Observatorio de Percepción Ciudadana, que con visión regional entregue información sobre las acciones públicas.

En materia de evaluaciones

Hasta 2009, la agenda de evaluaciones liderada por la DEPP había desarrollado más de 60 evaluaciones que se concentraban mayoritariamente en temas de equidad, invirtiendo cerca de US\$ 15 millones a través de la contratación de firmas de consultoría ampliamente reconocidas, quienes adelantan estas evaluaciones (ver gráfica 4). Según cifras reportadas por el Radar de DEPP en el número de evaluaciones finalizadas en 2008 con respecto a 2004 presentó un incremento del 620%. Además de mostrar un crecimiento sustancial, el mercado de las evaluaciones también ha tenido una diversificación importante. Mientras en el 2004 el total de evaluaciones estaban concentradas exclusivamente en los sectores de Protección Social (PS) y Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (AVDT); en la actualidad esta distribución involucra al menos cinco sectores adicionales.

La nueva visión de este componente se basa en el concepto de efectividad, en tanto es necesario lograr que los resultados de la totalidad de las evaluaciones en las que la DEPP interviene tengan un impacto directo en el mejoramiento de la política pública. Adicionalmente, la dirección debe incentivar la cultura de la evaluación, con herramientas sólidas que permitan retroalimentación efectiva a la política pública y, al mismo tiempo, con recursos razonables.

Por ello, el realineamiento de este componente busca poner en marcha una estrategia denominada Sistema Nacional de Evaluaciones (Sisdeval). Con esto se pretende: reducir las dificultades existentes frente a la asignación de recursos para este proceso; fortalecer metodológica y proceduralmente las evaluaciones unificando criterios conceptuales y operativos; reducir asimetrías de información en el mercado de las evaluaciones, y, por último, definir y llevar a buen término una agenda de evaluaciones representativa de las necesidades intersectoriales a través de la promoción de dos líneas de acción: el concepto de evaluaciones efectivas y el radar de evaluaciones.

El concepto de evaluaciones efectivas se basa en:

- i) *mejorar la capacidad técnica de los actores que intervienen en el proceso de evaluación, dentro de marcos conceptuales, metodologías y procedimientos replicables mediante esquemas de capacitación estandarizados y periódicos. Con ello se espera elevar los estándares técnicos de evaluación y un rápido crecimiento del aprendizaje de aquellos vinculados por primera vez a este mercado, garantizando eficiencia y eficacia;*
- ii) *incentivar el crecimiento de la oferta de evaluadores, mediante la consolidación de las firmas establecidas, el fortalecimiento sostenido de las pequeñas, la creación y maduración de nuevas y el estímulo al mercado de factores;*
- iii) *convertir a la DEPP en el actor líder en el mercado de las evaluaciones, gracias a la sistematización de los procesos asociados a su desarrollo, con mejoras que identifiquen y solucionen*

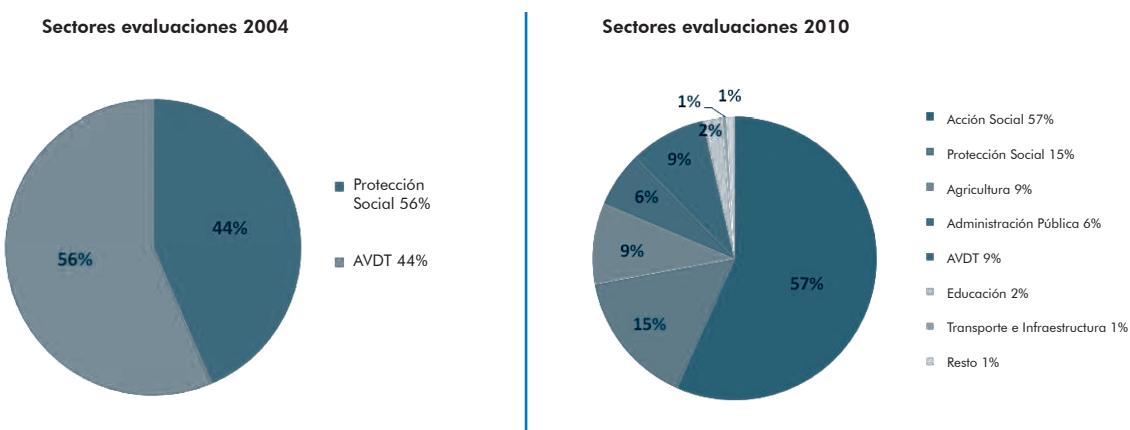
cuellos de botella, y los integren en el Sistema de Gestión de Calidad del DNP, de cara a socializarlos y a garantizar su implementación efectiva⁴³.

El Radar de Evaluaciones es un ejercicio de compilación y sistematización de las evaluaciones de política pública que realizan las diferentes entidades públicas del nivel central y local, centros de investigación y universidades del país. Esta iniciativa ha venido identificando y articulando estos ejercicios con dimensiones de análisis más amplias y busca promover la realización de estos ejercicios en los gobiernos regionales y locales, buscando garantizar los estándares internacionales en esta materia⁴⁴. El radar espera:

- Mejorar y optimizar la coordinación y la complementariedad en este ámbito.
- Generar información que enriquezca la toma de decisiones de política pública.
- Identificar los temas que se están evaluando en Colombia y que falta por evaluar.
- Centralizar la información disponible y crear bases de datos sobre evaluaciones en Colombia.

Estas mejoras conceptuales e instrumentales están fortaleciendo el componente de evaluaciones de Sinergia y han dado origen a la Red Nacional de Monitoreo y Evaluación de política pública en Colombia como parte de la nueva visión que incluye el Componente Territorial.

Gráfica 4
Diversificación de la Agenda de Evaluaciones, 2004-2010



Fuente: Radar de Evaluaciones – DEPP

⁴³ La línea de acción inversión para conocer conlleva la elaboración de metodologías que capaciten y estandaricen protocolos y procedimientos tanto para el ejercicio eficiente de la interventoría como para el fortalecimiento de los equipos de trabajo internos y de consultores que hacen parte del proceso de evaluación de políticas públicas. Estas metodologías abordarán el Sistema Nacional de Evaluación de acuerdo con los objetos de evaluación, los tipos y pertinencia de aplicación de métodos para adelantar evaluaciones: Institucionales, Ejecutivas, de Impacto, Resultado y Operaciones.

⁴⁴ Esta iniciativa es pieza angular de la Red de Evaluaciones, principal redireccionamiento del componente territorial de Sinergia, y se puso en marcha en el mes de septiembre de 2009. Su primer producto es una base de datos con más de 192 evaluaciones de política pública realizadas en Colombia desde el año 2005.

En materia territorial

Este componente busca a través de la cooperación *horizontal* permitir un mejor uso de los recursos y *know-how* acumulados en prácticas de M&E, al compartir y aprender de las experiencias locales de gerencia pública asegurando la participación de todos los miembros y participantes. Así mismo, propende por incrementar la *cultura de M&E*. Dando cumplimiento al mandato constitucional en materia de participación, Sinergia ha puesto en marcha la Red Colombiana de Monitoreo y Evaluación de Política Pública en Colombia.

Red Colombiana de Monitoreo y Evaluación de Política Pública en Colombia

Esta iniciativa se inspira en experiencias regionales y mundiales de redes de gestión del conocimiento sobre temas de monitoreo y evaluación (M&E) de la gestión pública, con el objetivo de fomentar la gestión orientada al logro de resultados mediante su interacción en espacios físicos y virtuales de cooperación horizontal y vertical entre actores vinculados al diseño, desarrollo y evaluación de políticas públicas en Colombia. Estos espacios tendrán como base la socialización y reconocimiento de sus experiencias exitosas en materia de M&E.

La Red se conformó de forma oficial en noviembre de 2009 en el marco de la V reunión de la Red Latinoamericana y del Caribe de Monitoreo y Evaluación. Para 2010, la Red tiene previsto realizar dos encuentros donde se presentarán experiencias internacionales y regionales exitosas en M&E, así como poner a disposición pública un espacio virtual con información sobre las principales experiencias y 96 evaluaciones sistematizadas⁴⁵.

Es destacable que la Red, en su marco de operación, ha establecido tres principios básicos: i) que sea abierta y de libre participación, ii) que sea respetuosa de los derechos de autor, recociéndolos en toda referencia y/o uso de la información o experiencia socializada, y iii) que cada una de las experiencias sean avaladas y soportadas, evidenciando la efectividad de los resultados obtenidos.

En Investigación

Este componente es un elemento transversal en la estructura de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Las premisas básicas del grupo comprenden el fortalecimiento de capacidades relacionadas al seguimiento y evaluación de políticas y programas; la generación de Sinergias entre la academia, el sector público y la comunidad en materia de políticas públicas y el fortalecimiento de una cultura de la evaluación al interior de la administración pública.

La DEPP ha venido desarrollando guías metodológicas, que buscan la instauración y estandarización de un lenguaje común en materia de seguimiento y evaluación y que sirvan de puente para la realización de evaluaciones, no sólo por parte del DNP, sino por todos aquellos que estén interesados en el tema.

En relación con la generación de Sinergias en materia de seguimiento y evaluación, la DEPP ha venido publicando mensualmente un boletín titulado “Política Pública Hoy”. Este boletín es una ventana para las ideas y trabajos de profesores universitarios que tienen relación con temas de política pública. Asimismo, el boletín tiene un espacio en el cual se reseñan documentos de investigación de trascendencia en la materia. Adicionalmente, como ejercicio complementario se han venido organizando una serie de conversatorios que tienen como finalidad profundizar en los debates planteados desde el boletín.

Finalmente, la DEPP viene desarrollando un ranking de entidades del nivel central de Gobierno y establecimientos públicos que tiene como propósito generar, de manera agregada y por sectores, una clasificación basada en su avance físico y presupuestal que sirva como herramienta de gestión con

⁴⁵ Incluye un documento que recoge la sistematización de las evaluaciones más relevantes.

el fin de mejorar la toma de decisiones de política pública al interior del Estado. Así mismo, se busca estimular la incorporación de estrategias encaminadas a mejorar la asignación y uso de recursos, así como determinar y profundizar las prácticas identificadas como positivas.

En materia de rendición de cuentas

En 2010, se espera presentar una Política de Rendición de Cuentas al Conpes con el fin de mejorar la transparencia del sector público colombiano y fortalecer la generación de información, los controles sobre el desempeño y la gestión de las entidades públicas y la relación con los ciudadanos⁴⁶.

El objetivo principal de este documento es consolidar la rendición de cuentas como un proceso permanente de la rama ejecutiva nacional y territorial a los ciudadanos. Para ello, se plantean cuatro acciones:

- Mejorar los atributos de la información que se entrega a los ciudadanos.
- Crear espacios de diálogo entre la administración y la ciudadanía que permitan la explicación de la administración y la retroalimentación de los ciudadanos sobre las etapas del ciclo de la gestión pública.
- Generar incentivos para que las entidades rindan cuentas a la ciudadanía.
- Generar incentivos para que los ciudadanos pidan cuentas.

En este sentido, es importante que la rendición de cuentas se entienda como una actitud de apertura de los servidores públicos con la información que producen, en particular en cuanto al Plan de Desarrollo y las principales políticas públicas, para que los ciudadanos y los actores interesados puedan establecer un diálogo constructivo con el Gobierno y mejorar permanentemente la gestión pública.

Para concluir, puede afirmarse que Sinergia se dirige hacia una etapa de expansión en cuanto a su alcance, cobertura y desarrollo de instrumentos. El Sistema ha madurado de forma tal que puede asumir el compromiso de entregarle a la Nación, en muy poco tiempo, una batería de indicadores y de información confiable y sistematizada, así como ofrecer lineamientos de política frente a la rendición de cuentas enmarcados en altos estándares que se exigen para este propósito.

Finalmente, hoy por hoy, su capacidad de respuesta frente a demandas de información estratégica para el alto gobierno continua mejorando en aras de una toma de decisiones acertada y efectiva que retroalimente de manera permanente el ciclo de la política pública en Colombia.

46 La idea de hacer un documento Conpes de rendición de cuentas surge en el año 2004 en la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, como parte de la ampliación del mandato de Sinergia. A partir de la donación del BID para apoyar un estudio en el tema, se contrató una consultoría a la Corporación Transparencia por Colombia. El producto final de la misma se constituyó en un insumo valioso para la elaboración del documento Conpes de 2010.

ANEXO 1
Evaluaciones realizadas y en curso

Tipo de Evaluación	Programa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Ejecutiva	Fondo Emprender							
	Asistencia técnica al desarrollo tecnológico agropecuario						X	
	Banca de las Oportunidades						X	
	Colombia Nos Une						X	
	Fondo para la protección al desempleo – Fonede					X		
	Obras para la Paz				X			
	Offsets					X		
	Plan Urbano Integral			X				
	Planes Departamentales de Agua						X	
	PPSAM – PNAAM			X				
	Programa de Apoyo a la Población Discapacitada	X						19
	Programa Generación de Ingresos						X	
	Programa rehabilitación y mantenimiento – PIRM						X	
	Proyecto de asistencia técnica a emprendimientos y microunidades productivas de mujeres trabajadoras					X		
	Red de Seguridad Alimentaria RESA			X				
	Sistema Nacional Ambiental II		X					
	Sistema Nacional de Formación para el Trabajo		X					
	Territorios Digitales				X			
	Plan Pacífico				X			
	Posadas turísticas						X	
Subtotal		1	6	5	6	1		
Impacto	Agro Ingreso Seguro (Base Line and follow up)			X				
	Banca de las Oportunidades				X			
	Batuta: Déjate tocar por la música						X	
	Batuta: Déjate tocar por la música (Análisis Cualitativo)			X				
	Empleo en Acción	X						
	Familias en Acción - Expansión Urbana LB			X				
	Familias en Acción - Incentivo al Ahorro						X	
	Familias en Acción Población - Desplazamiento			X				
	Familias en Acción Rural		X					
	Fondo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas - Fomipyme		X					
	Hogares Comunitarios de Bienestar			X				
	Jóvenes en Acción		X					
	Laboratorios de Paz y Paz y Desarrollo (Fase 1)		X					
	Mejoramiento de condiciones de habitabilidad						X	

Tipo de Evaluación	Programa	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
Impacto	Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (Segunda fase)						X	
	Política desplazamiento - Seguimiento indicadores GED						X	
	Red Juntos - Impacto						X	
	Sistema Concesional del país							
	Sistemas de transporte masivo							
	UNIFEM - VBG					X		22
	USAID						X	
	VISU - MIB TPF (línea de base)						X	
	Vivienda de Interés Social Urbana (Final)					X		
	Vivienda de Interés Social Urbana (Intermedia)		X					
Subtotal		1	5	4	1	9	2	
Institucional	MAFP II						X	
	Política de Desplazamiento						X	
	PRAP (Evaluación Final)						X	
	PRAP (Intermedia) : Defensa legal, Productividad, gestión de activos y empleo Público		X					7
	Programa de Modernización de la Procuraduría			X				
	Sistema General de Participaciones - SGP				X			
	Vivienda de interés Social (crédito 1951)						X	
Subtotal		1	1	1	3	1		
Operaciones	Estratificación Socio-Económica			X				
	Familias en Acción - proceso de Bancarización				X			
	Familias en Acción para población indígena				X			
	Red Juntos - Oferta						X	
	Red para la Superación de la Pobreza Juntos		X					
Subtotal		2	2	2	1			
Resultados	Fuerza Laboral e ingresos de PD - GED				X			
	GED		X					
	Plan Decenal de Cultura							
	Política de Reintegración Social y Económica				X			
	Programa de Apoyo al sector Agua Potable y Saneamiento Básico				X			
	Programa de Apoyo Directo al Empleo - PADE	X					X	
	Programa de Transformación de la Agricultura (PTA)						X	
	Red de Seguridad Alimentaria	X						
	Sistema Nacional Ambiental I					X		
Subtotal		1	1	1		5		
TOTAL		2	8	14	8	26	3	61

BIBLIOGRAFÍA

- Bresser, Luis Carlos. "Reforma Estatal en los 90's. Lógica y mecanismos de control" en: Hacia el rediseño del Estado. Análisis institucional, reformas y resultados económicos. Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1999.
- CLAD-BID. "Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público". Julio de 2007.
- Departamento Nacional de Planeación. "Hacia una gestión pública orientada a resultados". Bogotá, Lito Camargo, 1996.
- Departamento Nacional de Planeación. "Informe del DNP al Congreso". Bogotá, junio de 2009.
- Departamento Nacional de Planeación. "Informe de Presidente al Congreso". Bogotá, julio de 2009.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3515. "Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de US\$8.500.000 de dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar parcialmente el programa de crédito para el Fortalecimiento de la Información Pública, Seguimiento y Evaluación para la gestión por resultados en Colombia". Bogotá, DNP, abril de 2008.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3294. "Renovación de la Administración Pública. Gestión por Resultados y Reforma del Sistema Nacional de Evaluación". Bogotá, DNP, junio de 2004.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3248 de 2003. "Renovación de la Administración Pública". Bogotá, DNP, octubre de 2003.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3195. "Gestión Pública Orientada a Resultados. Compromisos Sectoriales 2001". Bogotá, DEGR-DNP, julio de 2002.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3048. "Acuerdos de Eficiencia: Estrategia de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo: Cambio Para Construir la Paz". Bogotá, DEGR-DNP, septiembre de 1999.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2917. "El Salto Social. Informe de Avance del Plan Nacional de Desarrollo". Bogotá, DEE, 1997.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2790. "Gestión pública orientada a resultados". Bogotá, DEE-DNP, 1995.
- Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 2688. "La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional". Bogotá, DECER-DNP, 1994.
- Drucker, Peter. "Managing for results: Economic tasks and risk-taking decisions". New York, Harper and Row, 1964.
- Gandour, Miguel. "Las instituciones presupuestales en el contexto de la nueva constitución" (consultoría realizada con Julieta Solano para el DNP). 1996.
- Moore, Mark H. *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Harvard University Press, 1995.
- Ospina, Sonia y Cunill, Nuria. *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003.

Ossorio, Alfredo et ál. *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública-Oficina Nacional de Innovación de Gestión, 2005.

Ramió, Carles. "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional" en: *Revista CLAD Reforma y Democracia*, no. 21, 2001.

Rist, Ray and Kusek, Jody. *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system. A handbook for development practitioners*. Washington, D.C., The World Bank, 2004.

DIMENSIÓN DE ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

La estructura del Estado, según la Constitución Política de Colombia de 1991 en su Título V, está compuesta por las entidades que pertenecen a las ramas del poder público, ejecutiva, legislativa y judicial, y por otros órganos autónomos e independientes que complementan las demás funciones del Estado. Entre estos últimos se encuentra el Ministerio Público, la Contraloría General de la Nación y la organización electoral.

Con base en esta estructura, el Gobierno nacional, conformado, según la Constitución Política de Colombia en su Título V, “[...] por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos” y sus servidores públicos, debe generar mecanismos de coordinación y gestión con el fin de formular y llevar a cabo políticas⁴⁷ que permitan mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de Colombia en todas las dimensiones posibles.

Partiendo de esta descripción, el concepto de Administración del Estado planteado en el Grupo de Evaluaciones Focalizadas de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP) tiene como fundamentos: (1) la gestión, entendida como las diferentes acciones que llevan a cabo las entidades para la producción y aplicación de políticas, y (2) la institucionalidad pública, que se refiere a su estructura, sus objetivos y su alcance para resolver los problemas públicos.

Con este marco de referencia, las evaluaciones, como parte de la Administración del Estado, tienen como objetivo analizar políticas e incluso entidades y hacer recomendaciones que permitan mejorar la forma en que las instituciones y entidades del Estado gestionan y llevan a cabo sus políticas y configuran la institucionalidad a nivel nacional. En este orden de ideas, las políticas y entidades evaluadas en el eje de Administración del Estado corresponden a todas aquellas iniciativas a nivel nacional que se enmarcan dentro de los siguientes temas:

- **Administración y gerencia de recursos públicos:** hace referencia al manejo, asignación, utilización y/o ejecución de los recursos públicos.
- **Administración de la función pública:** tiene que ver con la vinculación, capacitación, permanencia y retiro de los servidores públicos.
- **Funcionamiento, operación e integración institucional:** se refiere al funcionamiento de las entidades, su forma de operar y su interacción con otras.
- **Administración de justicia, seguridad y defensa:** se relaciona con el acceso a la justicia por parte de la ciudadanía, el establecimiento de la seguridad para ésta a nivel territorial y la defensa que busca garantizar la soberanía nacional.
- **Cumplimiento constitucional del quehacer público:** es decir, el acatamiento por parte de las entidades públicas de la normatividad establecida para el quehacer diario del Estado.
- **Servicios e información para la ciudadanía:** son los procedimientos asociados a la interacción de las entidades con la ciudadanía.
- **Administración y gestión de las relaciones internacionales:** comprende el manejo de las relaciones políticas con otros Gobiernos y entidades internacionales, así como la garantía de los derechos para los ciudadanos colombianos en el exterior.

⁴⁷ El término “políticas” en la Administración del Estado comprende: políticas, planes, programas y proyectos.

- **Preservación, custodia, administración y regulación de los bienes públicos y estatales:** es la gestión de activos del Estado y el manejo adecuado de los recursos naturales y de los bienes públicos.

En los últimos años, dentro de los temas que se han planteado como marco conceptual de la Administración del Estado, se destacan dos: la reforma al Estado dentro del Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) y la garantía de la seguridad y la defensa a través de la Política de Defensa y Seguridad Democrática. Estas dos estrategias han sido centrales en las políticas que se enmarcan en la Administración del Estado y como parte de cada una de ellas se han presentado importantes desarrollos y avances. A continuación, se presenta el balance y principales avances de algunos de ellos.

REFORMA DEL ESTADO

El desarrollo de esta estrategia busca consolidar un Estado eficiente y transparente a través del fortalecimiento de la reforma del Estado iniciada en el cuatrienio anterior, la recuperación de la confianza de los ciudadanos en la administración pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción.

Entre agosto de 2002 y diciembre de 2009, el proceso de reforma del Estado permitió ahorrar aproximadamente 25,4 billones de pesos, lo que corresponde a un impacto fiscal de 5,36% del PIB (cuadro 4). Estos ahorros están asociados con menores pasivos pensionales debido a la supresión de cargos, mejoras en los balances operacionales de entidades públicas⁴⁸ y utilidades por la venta de activos y de bancos públicos.

Cuadro 4
Impacto fiscal de la reforma del Estado
(% del PIB de 2007 Base 2000)

Entidad	Efecto fiscal % PIB*
	(2002-2010)
Ahorros en pensiones**	0,97%
Ahorros por mejoras en el balance operacional	3,49%
1. Total ahorros pensiones y operación	4,46%
2. Ingresos netos de la venta de activos y bancos públicos	0,90%
3. Efecto fiscal total	5,36%

* Con excepción de los balances de las electrificadoras (2006), todos los demás balances se proyectaron a 2010.

** Corresponde al ahorro sobre el valor del cálculo actuarial.

Fuente: Dirección de Estudios Económicos (DNP).

Como resultado del proceso de reforma de la administración pública nacional, entre agosto de 2002 y diciembre de 2009 se rediseñaron y reestructuraron 464 entidades, de las cuales 182 hacen parte de los 20 sectores de la rama ejecutiva.

De las entidades intervenidas a través del PRAP, se modificó la planta y la estructura organizacional en 69, se modificó la planta en 26, se liquidaron 43, se crearon 13, se fusionaron 7, se les efectuó cambio de adscripción a 5, se descentralizaron 11, se modificó la estructura en 2 y se escindieron 2.

⁴⁸ Empresas inicialmente deficitarias, se encuentran arrojando resultados positivos o menores pérdidas.

Las anteriores acciones permitieron la supresión de 41.692 puestos de trabajo, equivalentes al 111% de la meta Sigob 2002-2006, y un ahorro acumulado de \$1,3 billones de 2007, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 5
Reforma de entidades públicas
Ahorros por racionalización rama ejecutiva nivel nacional
(Pesos de 2007)

Puestos de trabajo suprimidos por racionalización de personal	Valor de los recursos ahorrados por racionalización de planta (millones de pesos) (1)
41.642	\$ 1.300.390

Fecha de corte diciembre 2007. Sin incluir sector financiero y considerando reducción de cargos (en 100% de entidades) y de contratos (en el 77% de las entidades). Cálculos preliminares.

Fuente: MHCP y DAFF.

En relación con los procesos liquidatorios, entre agosto de 2006 y diciembre de 2009 se culminó el 91% de las liquidaciones ordenadas. De esta manera, de las 47 liquidaciones decretadas para el periodo 2002-2009 en diciembre de 2009 se habían cerrado 43 procesos liquidatorios y 4 se encuentran en trámite (cuadro 6).

Cuadro 6
Liquidaciones en el marco del Programa de
Renovación de la Administración Pública
(Agosto 2002-diciembre 2009)

Liquidaciones concluidas			
1	DRI	29	Carbocol
2	INPA	30	Minercol
3	INAT	31	Comisión Nacional de Regalías
4	Incora	32	Unidad Administrativa de Monitoreo Seguimiento y Control
5	UNAT	33	Caminos Vecinales
6	Audiovisuales	34	Ferrovías
7	Telecom	35	Capresub
8 a 20	13 Teleasociadas	36	Cajanal S.A. EPS
21	Inravisión	37	E.S.E. José Prudencio Padilla
22	Adpostal	38	E.S.E. Rafael Uribe Uribe
23	Residencias Femeninas	39	E.S.E. Policarpa Salavarrieta
24	Colparticipar	40	E.S.E. Rita Arango Álvarez Del Pino
25	Inst.Luis Carlos Galán	41	E.S.E. Luis Carlos Galán
26	Inurbe	42	E.S.E. Fco. De Paula Santander
27	Cofinpro	43	IFI
28	Banco del Estado		
Liquidaciones en trámite			
1	E.S.E. Antonio Nariño	3	Banco Cafetero
2	Cajanal EICE	4	Fundación Ciudad de Cali.

Fuente: Programa de Renovación de la Administración Pública (DNP).

En el tema de lucha contra la corrupción, el Gobierno, a través del Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha contra la Corrupción, durante el actual cuatrienio suscribió 217 pactos de transparencia con alcaldes, gobernadores y directores de corporaciones autónomas. Así mismo, 15 procesos contractuales de alto impacto contaron con la herramienta de contratación visible aplicada y 406 instituciones educativas contaron con currículo de legalidad implementado.

Finalmente con el objetivo de mejorar la efectividad de las políticas públicas y orientar la gestión pública al logro de resultados, el Gobierno, a través de Sinergia, ha liderado en el cuatrienio 32 evaluaciones estratégicas de programas de alto impacto en la gestión pública.

De otra parte, el Gobierno está implementando el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano, con el cual se busca que las entidades nacionales cuenten con estándares de servicio al cliente, mecanismos de seguimiento y control, y modelos de gestión para garantizar la calidad y excelencia en el servicio al ciudadano. A diciembre de 2009, se logró un avance del 72% en la implementación de dicho sistema en 20 entidades prioritarias de la Administración Pública Nacional⁴⁹.

En el marco de la Administración del Servicio del Ciudadano y con el fin de facilitar el acceso de los ciudadanos a la información de los trámites públicos de orden nacional, entre agosto de 2006 y diciembre de 2009, se racionalizaron 612 trámites de entidades de la rama ejecutiva; así mismo, es importante mencionar que el país cuenta con 9 cadenas de trámites automatizadas: Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), en sus módulos de Formulario Único de Comercio Exterior (FUCE) y Exportaciones; Sistema Centralizado de Consultas de Información (SCCI) (Pijao); Sistema Electrónico para la Contratación Pública (Secop); Autorización Electrónica para la Importación de Medicamentos Controlados; Autorización de Servicios y Verificación de Derechos de Salud; Registro Público de Carrera Administrativa; Ventanilla Única Ambiental: Componente Multicorporación; Registro Electrónico de la Propiedad Inmueble; Retiro Parcial de Cesantías del Fondo Nacional del Ahorro, gracias al programa Gobierno en Línea, al servicio de los colombianos.

Cuadro 7
Resultados en Administración Pública
(Indicadores 2006-2009)

Indicador	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado cuatrienio
Evaluaciones estratégicas finalizadas	5	7	14	8	32
Procesos contractuales de alto impacto con la herramienta de contratación visible aplicada	0	7	4	4	15
Pactos de transparencia suscritos con nuevos alcaldes, gobernadores y directores de Corporaciones Autónomas	0	43	116	58	217
Instituciones educativas con currículo de legalidad implementado	0	195	31	180	406
Acuerdos de autorregulación suscritos en el sector privado y sector solidario	1	0	1	1	2
Trámites racionalizados en sectores estratégicos de la administración pública nacional (acumulado)	256	400	519	612	612

Fuente: Programa de Renovación de la Administración Pública (DNP).

⁴⁹ Las entidades prioritarias son escogidas por el PRAP debido a su impacto sobre el público, en puntos críticos de atención al ciudadano. Las 20 entidades prioritarias son: DANE, DAS, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, Ministerio de Transporte, DNP, DAFF, Registraduría Nacional del Estado Civil, Policía Nacional, Inpec, Superintendencia Nacional de Salud, Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Superintendencia de Notariado y Registro, Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, Acción Social de la Presidencia de la República, Caprecom, Ministerio de Comercio Industria y Turismo, ICBF y SENA.

POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD DEMOCRÁTICA

En el marco de la Política de Defensa y Seguridad Democrática, el Gobierno se ha propuesto brindar seguridad y protección a los colombianos, asegurar los valores democráticos y afianzar la legitimidad del Estado teniendo presente en todo momento el respeto a los derechos humanos.

Los logros obtenidos desde el año 2002 a la fecha, en cuanto a la consolidación de la Política de Defensa y Seguridad Democrática (PDS) han sido posibles gracias a la combinación del aumento del pie de fuerza, la modernización de las Fuerzas Armadas, así como las mejoras en materia de movilidad y comunicaciones, el mejoramiento de las capacidades técnicas, la profundización de las operaciones conjuntas y coordinadas, y la doctrina de acción integral de la Fuerza Pública.

Del mismo modo, los ajustes en la política de prevención y atención del desplazamiento forzado, el incremento en la atención humanitaria a hogares desplazados, las acciones adelantadas para consolidar planes de acción en derechos humanos en las entidades territoriales, la reducción de las víctimas de minas antipersonales y la atención a desmovilizados en el proceso de reintegración fueron los logros más importantes en materia de desplazamiento forzado, derechos humanos y reconciliación.

En cuanto a la estrategia de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se ha logrado mantener la tendencia decreciente de los últimos 7 años en los principales indicadores de violencia y criminalidad. Desde 2002, la tasa de homicidios se ha reducido de manera constante.

Así mismo, el secuestro extorsivo⁵⁰ ha disminuido con respecto al año 2002, que se ha reducido en más de un 90% de casos registrados hasta el 2009.

Cuadro 8
Resultados en Seguridad Democrática
(Indicadores 2006-2009)

Indicador	Resultado 2006	Resultado 2007	Resultado 2008	Resultado 2009	Resultado cuatrienio
Asaltos a poblaciones al año	4	1	0	1	1*
Atentados terroristas al año	646	316	347	307	307*
Secuestros extorsivos ocurridos en el año	290	230	197	160	160*
Homicidios comunes (excluyendo los causados por accidentes de tránsito)	17.479	17.198	16.140	15.817	15.817*
Tasa anual de homicidios por cada 100.000 habitantes	40,3	39,2	36,3	35	35*
Toneladas de clorhidrato de cocaína y base de coca incautadas	180.153	161.400	242.600	234.700	717.018

*Dado que estos indicadores son reducciones acumuladas anuales, el resultado del cuatrienio corresponde al resultado de la última vigencia cumplida: 2009.

Fuente: Ministerio de Defensa - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

.....
⁵⁰ La Ley 599 de 2000 define el secuestro extorsivo como la acción de arrebatar, sustraer, retener u ocultar a una persona con el propósito de exigir por su libertad un provecho o cualquier utilidad, o para que se haga u omita algo, o con fines publicitarios o de carácter político.

Luego de esta breve contextualización sobre la dimensión de Administración del Estado, se presentan a continuación cinco evaluaciones de especial relevancia en este ámbito; las cuales han permitido comprobar el éxito o identificar las dificultades de operación de los programas. Las evaluaciones del PRAP, del Programa de Modernización de la Procuraduría y de Estratificación Socioeconómica en el área de administración pública; y las de Laboratorios de Paz y Offsets en el ámbito de administración del Estado, se constituyen en el abanico de documentos que quisimos destacar en esta ocasión.

15 AÑOS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN COLOMBIA - SINERGIA: UNA MIRADA DESDE LAS EVALUACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA MÁS RELEVANTES.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DEL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

ANTECEDENTES

El Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación (PGN) surge en un contexto nada favorable para la institución. En un diagnóstico desarrollado en el año 2002, se afirma que la institución se consolidaba como una entidad poco eficiente, con un alto grado de retardo en la tramitación de casos, escasa formación de los funcionarios para el desarrollo de sus labores, obsoleta infraestructura tecnológica y una mala percepción de su accionar por parte de la ciudadanía y la comunidad estatal.

En materia misional, los problemas asociados tenían que ver con aspectos como la desproporción de cargas laborales, la imprecisión en los conceptos emitidos y la disparidad de criterios, la congestión de procesos disciplinarios y prescripción de los mismos, la centralización de las funciones misionales, la ausencia de metodologías, los procedimientos automatizados y los trámites, la excesiva formalidad en los procesos y la precaria coordinación tanto intra como interinstitucional.

Por su parte, el diagnóstico del sistema de gestión señalaba un elevado retraso en materia tecnológica y una insuficiente capacitación del recurso humano para manejar estratégicamente la gestión de la entidad.

El funcionamiento del área de servicio al ciudadano y a la comunidad estatal complementaba esta serie de deficiencias debido a que no había una estrategia de capacitación técnica de los funcionarios para atender a la ciudadanía y no se contaba con las herramientas para promover la participación ciudadana en este ámbito.

En síntesis, las deficiencias de la Procuraduría se agrupaban en tres grandes temas, a partir de los cuales se formularon los componentes para el proceso de modernización: a) problemática de las funciones misionales, b) problemática del sistema de gestión y c) problemática del servicio al ciudadano y a la comunidad estatal.

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación se crea en el año 2003, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en aras de optimizar los procesos y la gestión de la institución. A grandes rasgos, el objetivo integral se resume en: "La modernización de la PGN de manera que sus capacidades institucionales, para proteger los derechos humanos y vigilar la conducta de los servidores públicos, quedaran fortalecidas"⁵¹.



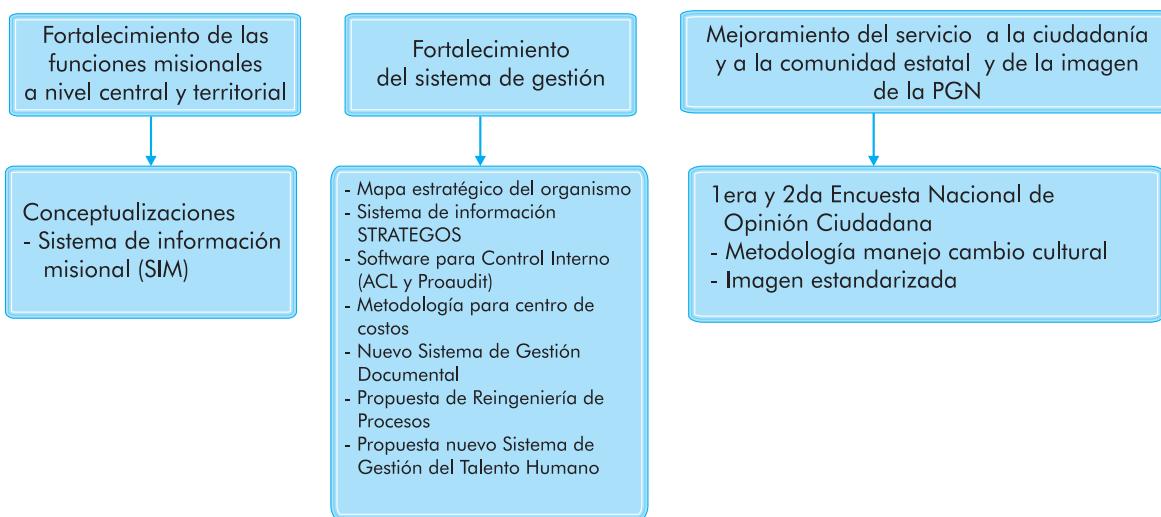
Fuente: DNP.

⁵¹ Procuraduría General de La Nación. "Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación" en: http://www.procuraduria.gov.co/descargas/publicaciones/procurando_008.pdf (p. 1).

Como se mencionó anteriormente, el programa cuenta con tres componentes: 1. El componente de fortalecimiento de las actividades misionales, que está dirigido a fortalecer las funciones misionales en las áreas preventiva, disciplinaria y de intervención judicial, así como el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional de la PGN con otros órganos de control e investigación del Estado y la desconcentración de sus funciones misionales. 2. El componente de fortalecimiento del sistema de gestión, mediante el cual se busca mejorar las prácticas gerenciales y administrativas enfocadas a la obtención de resultados en la gestión global de la entidad; con este fin, se identificaron cuatro grandes áreas objeto de fortalecimiento: el soporte estratégico institucional, el modelo de gestión pública, el talento humano y la tecnología de información. 3. El componente de mejoramiento del servicio al ciudadano, con el cual se busca implantar una estrategia de mejoramiento del nivel y calidad de la atención al ciudadano, lo cual redundará, en una mejor imagen de la entidad.

A continuación se presenta un cuadro a manera de ilustración para cada componente:

Gráfica 5.
Componentes del Programa de Modernización de la Procuraduría



Fuente: DEPP, DNP (2008).

El costo total del programa se estimó en US\$20.000.000, con un préstamo bancario de US\$14.000.000 (es decir el 70%) y una contrapartida aportada por el Gobierno nacional equivalente al 30% restante (US\$6.000.000). El plazo para los desembolsos de los recursos del préstamo se estimó en cuatro (4) años contados a partir de la fecha en que fue firmado el contrato de préstamo, es decir el 30 de julio de 2003.

DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación del Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación se desarrolla tomando como referente la evaluación intermedia desarrollada por el Cendex en el año 2006 y el Documento Conpes 3211 de 2003⁵² y se enmarca dentro del convenio interadministrativo 01 de 2008 que el Departamento Nacional de Planeación y la Procuraduría General de la Nación firmaron en febrero de 2008 para aunar esfuerzos en torno a la evaluación final de los resultados alcanzados con la operación del programa.

En este escenario, la evaluación busca identificar los avances logrados tanto a nivel central como territorial, a través de la aplicación de técnicas cuantitativas y cualitativas como entrevistas, encuestas, análisis de indicadores, verificación de hipótesis de resultados, observaciones directas, estudios de caso, en aras de obtener la mayor cantidad de evidencia sobre los resultados del programa.

En materia conceptual, la evaluación incorpora un enfoque de desarrollo institucional en la medida en que los beneficios obtenidos en productos, servicios y resultados se analizan en función de los objetivos misionales y ante la sociedad, con consideraciones de corto, mediano y largo plazo. Su objetivo principal es el de analizar los cambios en las habilidades de la Procuraduría para ejercer de una mejor manera las funciones misionales.

En este sentido, la metodología de evaluación desarrollada busca verificar y medir los efectos, hechos y cambios en los factores endógenos de la Procuraduría que son producidos directa o indirectamente por el Programa de Modernización en el corto plazo. En este proceso, se identificó el ciclo generado entre los insumos, los productos, los resultados en los cuales se centra el análisis de la evaluación y, finalmente, los impactos que fueron identificados pero no evaluados.

Finalmente, se incorpora un componente de trabajo de campo en donde se recolectó información de 12 departamentos (Valle del Cauca, Huila, Antioquia, Caldas, Risaralda, Quindío, Arauca, Córdoba, Boyacá, Santander, Atlántico y Meta), en procuradurías provinciales y algunas procuradurías judiciales ubicadas en capitales de departamento (diferentes a Bogotá), para conocer la percepción de los funcionarios acerca de los cambios generados por el programa, haciendo especial énfasis en sus productos y resultados de corto plazo. Esta recolección de información se hizo de manera uniforme con base en dos técnicas: una encuesta de percepción a los funcionarios y unas entrevistas a profundidad a funcionarios. Adicionalmente, en el caso del SIM y de las funciones misionales, se utilizó la metodología de estudios de caso tanto en el nivel territorial como en el nivel central de la PGN.

Es importante anotar que, independientemente de la metodología y muestreo seleccionado, esta evaluación presenta resultados sobre la implementación del programa en los distintos niveles territoriales y sobre sus tres componentes.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

De manera general, se puede establecer que las metas planteadas por el programa fueron superadas, pues se alcanzaron importantes niveles de descongestión de procesos disciplinarios e importantes ahorros para el Estado por el ejercicio de la conciliación. De igual forma, los avances son satisfactorios y, comparativamente con otras entidades, la PGN es la entidad que más ha logrado avanzar.

⁵² Autorización a la Nación para contratar empréstitos externos con la Banca Multilateral hasta por USD14 millones, o su equivalente en otras monedas, destinados a financiar el Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación" (Ibídem, p. 2).

Las siguientes son las principales conclusiones arrojadas por cada componente del programa:

- *Fortalecimiento de las funciones misionales*

En este componente se establece que la función preventiva es más visible en la medida en que el nivel de conocimiento y apropiación de los funcionarios sobre las estrategias del programa han mejorado ostensiblemente. Esto implica que uno de los efectos ha sido el hecho que los funcionarios cuenten con un mayor número de herramientas para ejercer mejor las funciones misionales, lo que contribuye a un logro más eficiente de los objetivos estratégicos de la Procuraduría. De igual forma, permite que los procedimientos legales estandarizados desarrollados en el marco del programa brinden un orden en el ejercicio de las funciones.

Otro aspecto para resaltar es que el SIM permitió vincular y dar a conocer a los funcionarios del nivel territorial las decisiones, pronunciamientos y conceptos que se emiten desde el nivel central.

En general, se puede afirmar que fueron fortalecidas las tres funciones misionales de la entidad y que con esto se logró dar respuesta a las problemáticas identificadas en el año 2002, que dieron origen al programa. Se precisaron los límites de actuación de cada función, se establecieron metodologías de operación y se dotó a los operadores de más y mejor información sobre el ejercicio de sus funciones.

- *Fortalecimiento del sistema de gestión*

En este componente se lograron grandes avances, entre los cuales se pueden citar la implantación del Sistema de Planeación Estratégica, la mejora en la gestión de la Oficina de Control Interno, el progreso en la implementación de la reingeniería de procesos, la implantación de una cultura de gestión documental eficiente y eficaz y la implementación de una gestión del talento humano por competencias.

Todos estos logros se derivan de la efectividad de las estrategias desarrolladas por el programa y su Sinergia con las necesidades de cambio, así como de la implantación de un sistema de planeación estratégica efectiva, lo cual se materializa en el uso de Strategos⁵³, la oportunidad y calidad de las auditorías, la coordinación y eficiencia de los procesos administrativos y de apoyo a lo misional y el soporte tecnológico. En síntesis, el Programa de Modernización entrega una entidad con su capa básica de tecnología renovada y funcionarios capaces de hacer uso de la misma.

- *Mejoramiento del servicio al ciudadano*

De acuerdo a la evaluación, el principal propósito de este componente se logró, ya que se evidencia una mejora de la atención a los ciudadanos en términos de cantidad y calidad (más ciudadanos atendidos y una mayor eficiencia en términos de tiempos de respuesta, percepción de eficiencia y confianza)⁵⁴. Esto se hace evidente en la existencia de una buena percepción de los funcionarios encuestados sobre las capacidades internas para prestar un mejor servicio. Se puede afirmar que fue un acierto la estrategia de los Centros de Atención al Público (CAP) y el modelo de excelencia en la atención en servicio al ciudadano.

⁵³ Nombre de la herramienta informática de apoyo al nuevo modelo de gestión de la Procuraduría General de la Nación.

⁵⁴ La Encuesta nacional de conocimiento, percepción del servicio e imagen 2005-2007 arroja resultados favorables del servicio en cuanto a cantidad, calidad, efectividad y agilidad en la atención.

En general la Procuraduría goza de una buena percepción sobre su imagen en los segmentos de jóvenes, ciudadanos y usuarios CAP; por el contrario, enfrenta mayores retos en cuanto a altos funcionarios y otros usuarios.

Más de la mitad de los usuarios califica como excelente o muy bueno el nivel ético de la Procuraduría y el 92% lo califica positivamente⁵⁵.

Por su parte, y en relación al sistema de telefonía IP, se concluye que los beneficios aún no son percibidos de manera importante por los funcionarios. En este contexto, es clave resaltar que la evaluación no cuestiona los beneficios que el sistema trae a la Procuraduría sino que resalta la necesidad de dar una mejor información a los funcionarios sobre el uso y los beneficios del mismo.

Lo anteriormente expuesto permite concluir que el Programa de Modernización Procuraduría tuvo una intervención satisfactoria e integral en todas sus áreas de injerencia. En ningún momento las metas no cumplidas, las hipótesis no confirmadas o los indicadores con bajos resultados comprometen el logro de los objetivos principales del programa, ni misionales de la entidad; por el contrario, se observa que la tendencia va más hacia la superación de las metas y expectativas planteadas.

Recomendaciones de la evaluación

De manera general, la evaluación recomienda que el documento de sostenibilidad, producido por la Unión Temporal Baker Tilly Colombia Ltda.-Nexia International Montes & Asociados S.A. ("Consultoría especializada para la formulación de recomendaciones e identificación de los instrumentos necesarios para la sostenibilidad del programa de modernización de la Procuraduría General de la Nación"), sea el documento que guíe la formulación de la inversión en los años futuros. Dicho documento planteó el proceso de sostenibilidad en el corto plazo hasta el 2010, el mediano plazo hasta el 2014 y el largo plazo hasta el 2017. A continuación se presentan una serie de recomendaciones arrojadas por la evaluación:

- En cuanto a la asignación presupuestaria, sin perjuicio de las limitaciones de recursos propias de un país en desarrollo, tener en cuenta la eficiencia en el gasto, que para el caso particular de la Procuraduría se debe reflejar en la sostenibilidad del programa. Por lo tanto, los organismos encargados de dicha asignación deberán contar, al momento de elaboración de los respectivos presupuestos, con la existencia o no de programas serios de desarrollo institucional en las respectivas entidades y la sostenibilidad de los mismos que hagan más eficiente el uso de los recursos públicos.
- Mantener articulado un grupo interdisciplinario de la entidad que se encargue de apoyar la sostenibilidad, para asegurar el cumplimiento de los objetivos y dar una mirada integral a cada proyecto que se formule
- Considerar que el SIM tiene todo el potencial para convertirse en la columna vertebral del proceso de gestión misional. No obstante, es necesario que se logre afianzar el uso del sistema en todas y cada una de las dependencias. Para esto, es necesario que se dote a la entidad de los medios necesarios, sean estos financieros, técnicos o de acompañamiento. En este orden de ideas es pertinente que la Procuraduría presente al DNP, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y a COINFO las bondades del sistema y las necesidades futuras con miras a facilitar el tránsito de los recursos de inversión. Así mismo, es importante que se incorporen procesos de mejoramiento continuo en el afianzamiento del SIM, dado el alto nivel de las áreas que han sido identificadas en las dependencias piloto.

⁵⁵ Procuraduría General de la Nación. "Encuesta de conocimiento, percepción del servicio y reputación de la Procuraduría General de la Nación. Resumen Ejecutivo".

- Seguir insistiendo en la celebración de convenios interinstitucionales que persigan entre otros fines el logro de un mejor desarrollo de las funciones misionales de la entidad, la unificación de criterios conceptuales y de investigación, la mejor gestión de recursos, la protección de los derechos humanos y del patrimonio público.
- Extender hasta donde sea posible las capacitaciones en funciones misionales de prevención y disciplinaria a las oficinas de control interno disciplinario de las entidades públicas.
- Incorporar paulatinamente al proceso de planeación estratégica a los procuradores judiciales. Esto dará mayor integralidad en la formulación, ejecución y seguimiento de planes, especialmente en el nivel territorial.
- Consolidar la reingeniería de procesos en aquellos procesos que están siendo simplificados. Es decir, antes de iniciar réplicas en otros procesos se debe focalizar el esfuerzo en alcanzar los logros en los que ya iniciaron su camino.
- Mantener y ampliar la cobertura de conectividad, de forma que se pueda aprovechar los sistemas y soluciones informáticas adquiridas y no se queden rezagadas algunas dependencias.
- Dar a conocer a los funcionarios los beneficios implícitos en el sistema de telefonía IP. Este sistema es un importante apoyo transversal al ejercicio de las funciones diarias, reduce costos para la entidad y mejora las comunicaciones.
- Elaborar un plan estratégico de medios en el mediano y largo plazo, estableciendo periodidades, costeo, población objetivo y alcance, entre otras. Este plan de medios, como es definido en esta recomendación, no necesariamente debe seguir el mismo esquema trabajado durante el programa, siempre y cuando cumpla con el objetivo de acercar a la sociedad civil y dar a conocer las funciones de la entidad. Esta evaluación considera que la cercanía con la sociedad civil es muy importante para el logro de los objetivos misionales de la entidad, por lo que deben hacerse esfuerzos importantes en este sentido.
- Se recomienda que la Procuraduría desarrolle información institucional sobre los CAP en su página web y más aún que no pierda de vista la necesidad de presentar continuamente procesos de innovación en sus servicios tanto ante la ciudadanía como ante los usuarios estatales.
- Se recomienda que la entidad mantenga un esfuerzo continuo sobre las expectativas e incentivos de los funcionarios para mantener en alto su voluntad al cambio y su compromiso con los objetivos de sostenibilidad de mediano y de largo plazo. En esto la dependencia responsable debe ser el Instituto de Estudio del Ministerio Público por ser el encargado principal de la gestión del conocimiento en la entidad.

Lograr la sostenibilidad del Programa de Modernización de la Procuraduría garantiza que en el futuro el país mantenga el acceso a recursos y programas de esta naturaleza, en la medida en que la comunidad internacional y el país en general entiendan que los esfuerzos son coordinados y constantes. No materializar los resultados que están pendientes, ni mantener los que ya se han alcanzado podría enviar un mensaje equivocado.

Ficha técnica de la evaluación

Título de la evaluación	Evaluación final del programa de apoyo al fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación, contrato de préstamo BID 1459 OC-CO.
Programa evaluado	Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación.
Cobertura del programa	N.A.
Presupuesto del programa	Costo total del programa US\$20 millones
Entidad que contrató la evaluación	Banco Interamericano de Desarrollo
Evaluador	Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación
Costo de la evaluación	\$50 millones de pesos
Metodología utilizada	Evaluación institucional
Recolección de la información	Trabajo de campo en 12 procuradurías; unas provinciales y algunas judiciales ubicadas en capitales de departamento. entrevistas a profundidad 231 encuestas de percepción a funcionarios 19 Verificación <i>in situ</i>
Duración	Febrero-agosto de 2008

N.A. = No Aplica.

BIBLIOGRAFÍA

Evaluación Intermedia del Programa de Modernización de la Procuraduría General de la Nación.

Informe final de la evaluación final del programa de apoyo al fortalecimiento de la Procuraduría General de la Nación, contrato de préstamo BID 1459 OC-CO.

Procuraduría General de la Nación. "Encuesta de conocimiento, percepción del servicio y reputación de la Procuraduría General de la Nación. Resumen Ejecutivo".

EVALUACIÓN DE LA ESTRATIFICACIÓN SOCIOECONÓMICA COMO INSTRUMENTO DE CLASIFICACIÓN DE LOS USUARIOS Y HERRAMIENTA DE ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS Y CONTRIBUCIONES A LOS SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS

ANTECEDENTES

La estratificación socioeconómica en Colombia se utiliza para clasificar los inmuebles en seis grupos diferenciados por características físicas y el entorno en el cual se encuentran ubicados. De este modo, la calidad de las viviendas se ha tomado como una aproximación a la calidad de vida⁵⁶ de sus habitantes. La estratificación socioeconómica asigna subsidios en los servicios públicos domiciliarios para que los habitantes con menos recursos (los de los estratos 1, 2 y 3) reciban una compensación en sus pagos por parte de los ciudadanos con mayores recursos (los de los estratos 4, 5 y 6).

Al momento de realizar esta evaluación, en Colombia no se había llevado a cabo un estudio de este tipo. Por ello el Gobierno nacional, a través del Documento Conpes 3386 del 2005, recomendó llevar a cabo una evaluación que analizará la eficiencia y la eficacia de la estratificación socioeconómica como medida de asignación de subsidios en los servicios públicos domiciliarios.

La evaluación se enfocó en dar cumplimiento a lo establecido en el Documento Conpes mencionado y permitir mejorar la toma de decisiones gubernamentales en relación con las políticas que aplican estos subsidios y para realizar las mejoras requeridas.

DESCRIPCIÓN DE LA POLÍTICA

La estratificación socioeconómica atiende la necesidad de hacer equitativos y sostenibles los sistemas de suministro de los servicios públicos, en busca de practicar el marco normativo vigente (Ley 142 de 1994).

En 1994, se asignó al DNP la competencia para diseñar la metodología de estratificación socioeconómica; lo cual fue redireccionado al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el 2004. Esta metodología toma en consideración características específicas de las ciudades cabezas de municipios, que permiten clasificarlas según varias tipologías, en dos grandes grupos, cuya diferencia es la cantidad de pobladores. El grupo 1 incluye los centros urbanos con menos de 4 mil habitantes, mientras que el grupo 2 contiene los centros urbanos con más de 4 mil habitantes. Adicionalmente, todas las áreas rurales se clasifican con la misma metodología sin importar el tamaño de la cabecera a la que pertenecen.

Durante el proceso de estratificación se identifican también factores relacionados con: la vivienda; las características externas y materiales de construcción utilizados, con el entorno urbano; la calidad de las vías de acceso y las variables relacionadas con el contexto urbanístico.

A marzo del 2010 el programa de estratificación socioeconómica presenta un cumplimiento del 82,13% del total del proyecto a realizar (2008-2010), mientras que en este año (2010) se cuenta con avance global de 2,68% para un total anual de 19,55%⁵⁷.

⁵⁶ DANE. "Estratificación socioeconómica. Información para alcaldes y autoridades de municipios y distritos". Mayo de 2004.

⁵⁷ Departamento Nacional de Planeación, en: <https://www.Sigob.gov.co/ind/indicadores.aspx?m=753> (recuperado en marzo 18 de 2010).

A continuación se presenta el presupuesto anual destinado a dar cumplimiento al Conpes 3386 con relación al rediseño del instrumentos:

Cuadro 9
Recursos para el rediseño del instrumento (2008- 2010)
(Millones de pesos corrientes)

Año	Presupuesto
2008	1.023
2009	579
2010	839

Fuente: Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno.

DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación de la metodología fue realizada por la firma Econometría S.A., entre el 3 de enero del 2007 y el 31 de enero del 2008, con el objetivo de “Evaluar la eficacia y eficiencia de la estratificación socioeconómica en Colombia, en sus diferentes fases de implementación, como herramienta de clasificación de usuarios, y de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios, comparándola con otros mecanismos de focalización, y generar recomendaciones que aporten elementos para la construcción de la nueva metodología que diseñe el Gobierno”⁵⁸.

Se tuvieron en cuenta 3 diferentes tipos de evaluación:

- Evaluación de eficacia institucional, para determinar si las competencias otorgadas a las diferentes instituciones han sido suficientes para cumplir las funciones.
- Evaluación de eficiencia.
- Evaluación de alternativas.

El propósito de la evaluación radica en la labor de verificar si los arreglos, que han sido previstos por la ley, conducen de manera suficiente la correcta asignación de la estratificación socioeconómica planteada y si la actual estratificación corresponde de manera efectiva con los pagos que realizan los diferentes ciudadanos implicados en el tema.

La información fue recolectada por medio de métodos cualitativos y cuantitativos. Los métodos cualitativos se realizaron en forma de entrevistas a los actores principales, lo que permitió reunir información valiosa tales como las fortalezas y debilidades del sistema de estratificación, y las percepciones de cada uno para mejorar los inconvenientes presentados. En cuanto a los métodos cuantitativos, se buscaron plasmar los problemas encontrados para validar hipótesis que correspondían con la necesidad de cambiar el sistema. Además de lo anterior, se evaluó la eficiencia por medio de indicadores de capacidad de pago como los índices de pobreza y la condición social.

Se utilizaron dos tipos de información:

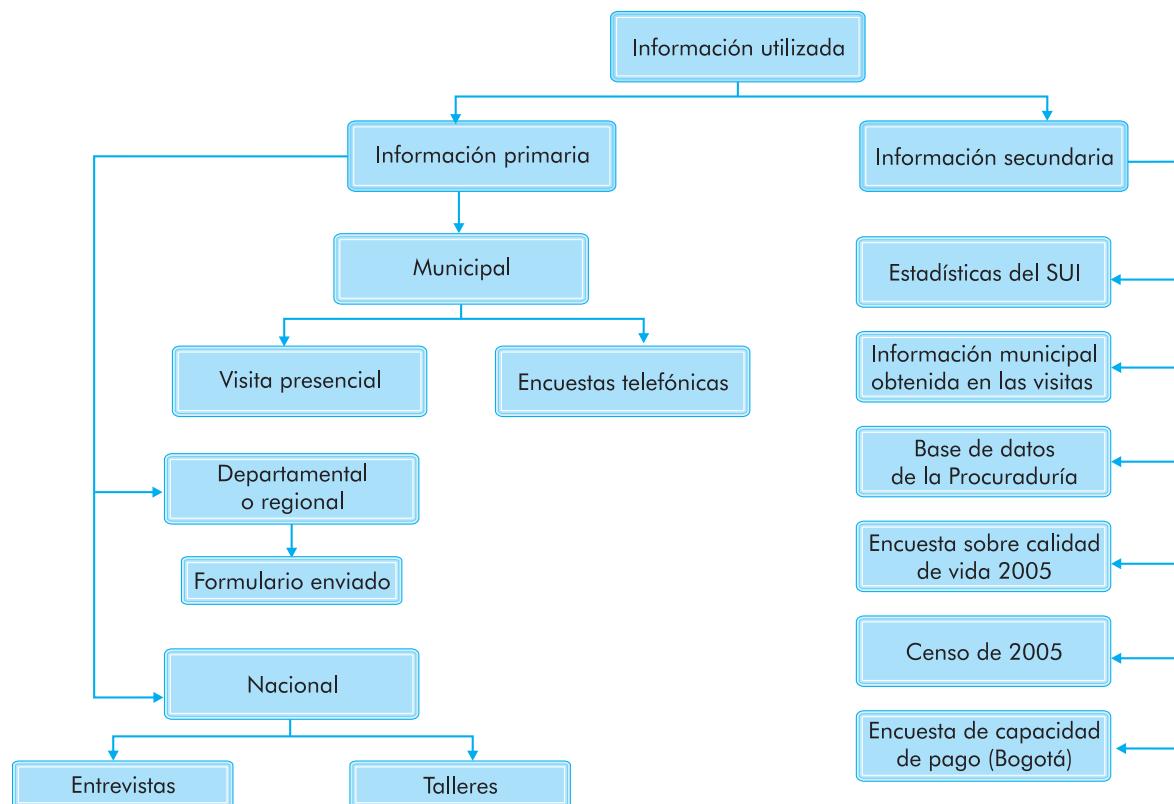
- La información primaria, con mayor tendencia cualitativa, que constó de tres fases:
 - La investigación de campo fue llevada a cabo en todos los municipios del país y se obtuvo gracias a esta información válida en 1.011 de ellos. Se realizaron visitas presenciales en 168 municipios y encuestas telefónicas en los 843 restantes.

⁵⁸ Departamento Nacional de Planeación. “Términos de referencia para la evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios”. 2008.

- En cuanto a los entes departamentales y regionales se envió un cuestionario realizado por el DNP gestionando las respuestas de forma telefónica.
- Para los entes nacionales se llevaron a cabo entrevistas con las entidades nacionales, así como talleres con entidades y expertos.
- La información secundaria, con mayor tendencia cuantitativa, que constó de seis fases:
 - Información municipal obtenida en las visitas.
 - Estadísticas del Sistema Único de Información de Servicios Públicos (SUI).
 - Base de datos de la Procuraduría.
 - Encuesta de calidad de vida en el año 2005.
 - Censo del año 2005.
 - Encuesta de capacidad de pago realizada en la ciudad de Bogotá.

A continuación se muestra un resumen gráfico de los pasos seguidos para obtener la información:

Gráfica 6.
Levantamiento de información



Fuente: "Informe final: Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios". Bogotá, 2008.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

La principal conclusión de la evaluación es que la estratificación socioeconómica es pertinente como indicador de la capacidad económica de los hogares. Como herramienta de focalización de subsidios en servicios públicos domiciliarios, puede ser mejorada para garantizar el adecuado reparto de éstos entre los colombianos más necesitados.

Uno de los inconvenientes fundamentales que tiene la metodología de estratificación es la necesidad de ser renovada habitualmente debido a que se presentan cambios en los entornos de manera frecuente.

Otras conclusiones adicionales se relacionan con variables asociadas al hogar, institucionales de coordinación y del Sisbén.

- Variables de hogar
 - Se comprobó la correlación de las variables de la vivienda con la capacidad de pago de los hogares sin que se hallaran mejoras en los efectos cuando se agregaron nuevas variables de entorno, tales como la calidad de las vías y de los andenes.
 - El DANE actúa como responsable en la definición de parámetros objetivos y visibles como indicadores socioeconómicos y de umbrales para unos porcentajes observables, que permiten comprobar los cambios en ciertas variables.
- Institucional
 - Las principales dificultades en el arreglo institucional no están en la concesión de capacidades sino en las fallas en el flujo de información entre las entidades que llevan a cabo los controles, lo cual complica la asistencia técnica, así como las funciones de vigilancia y control.
- Coordinación
 - No se encuentra una instancia de coordinación institucional a nivel central que facilite un contexto de colaboración y transparencia que permita llevar a cabo un proceso abierto y participativo para mejorar la estratificación socioeconómica.
- Sisbén
 - El Sisbén no debería utilizarse para establecer el estrato socioeconómico, debido a que el estrato es hoy en día una de las medidas más influyentes para determinar el nivel del Sisbén, por lo que sería algo contraproducente y se convertiría en un proceso cíclico.

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

Las principales recomendaciones entregadas por Econometría S.A. después de realizar la evaluación son las siguientes:

Gráfica 7
Esquema de los principales ajustes que recomienda la firma Econometría S.A. después de llevar a cabo la evaluación.



Fuente: Elaboración DEPP con la información de la evaluación.

En primer lugar, se recomienda tomar el nivel de consumo de servicios públicos domiciliarios del suscriptor como una variable para indicar el error de clasificación, cuando este tenga una mayor similitud con el consumo por suscriptor del estrato inmediatamente mayor o menor.

También sería fundamental, con el fin de sortear distorsiones por desviaciones grandes en el tamaño de los domicilios, efectuar este sistema basándose en un indicador de consumo per cápita. Sin embargo, esto complicaría un poco el proceso, puesto que implicaría una exploración permanente sobre el número de individuos por suscriptor, lo cual sería susceptible de malos manejos por parte de los interesados, falta de estabilidad en el tiempo y dificultades de medición. De esta manera, al considerar que en cada estrato se esperarían tamaños familiares promedio similares, la propuesta se basa en el consumo total asociado a cada medidor.

Se recomienda al DANE contar con una nueva metodología que esté soportada por un Sistema de Información con los siguientes atributos:

- Que incorpore de forma integrada el manejo de una cartografía digital.
- Que deje de funcionar de forma regional y se centralice.
- Que permita el acceso remoto desde Internet para que así pueda ser utilizado desde los municipios y sea más fácil de actualizar.

Existen otros dos puntos fundamentales que se recomiendan:

- Llevar a cabo una encuesta cada cierto periodo de tiempo en las regiones donde se cuestione el estrato efectivo para cada uno de los servicios públicos domiciliarios, buscando así realizar un paralelo con lo que produce el sistema de información centralizado.
- Verificar, a través de las investigaciones de hogares que realiza el DANE periódicamente, la propuesta de implementar un sistema de información regional para obtener, de una muestra aleatoria, las variables de estratificación y confrontarlas con las registradas por los mandos regionales en el sistema de información centralizado. Esto permitiría conocer dónde se deben llevar a cabo auditorías, para que así el DANE, junto con la Procuraduría General de la Nación, puedan reducir los niveles de pobreza.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA

Después de llevarse a cabo la evaluación entre 2007 y 2008, se pudo comprobar que el sistema de estratificación socioeconómica que se tenía en el país era pertinente, pero que era necesario mejorar su eficacia incorporando nuevas variables en el diseño del instrumento, donde incluyera además mejoras en los flujos de información.

Ficha técnica de la evaluación

Título de la evaluación	Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios.
Programa evaluado	Estratificación socioeconómica nacional
Cobertura del Programa	Territorio nacional
Presupuesto del programa	2009: 579 millones de pesos
Entidades que contrataron la evaluación	PNUD Departamento Nacional de Planeación
Evaluador	Econometría S.A.
Metodología utilizada	Evaluación de operaciones
Recolección de la información	168 municipios, 843 por encuesta telefónica
Duración	Enero de 2007-abril del 2008

BIBLIOGRAFÍA

DANE. "Estratificación socioeconómica. Información para alcaldes y autoridades de municipios y distritos". Mayo de 2004.

Departamento Nacional de Planeación. "Términos de referencia para la evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios".

Econometría S.A. "Informe final: Evaluación de la estratificación socioeconómica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios". Bogotá, 2008.

EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO - PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ANTECEDENTES

Para el 2002, los procesos estructurales⁵⁹ de la Administración Pública Nacional (APN) se caracterizaban por ser ineficientes, ineficaces y poco transparentes. En cuanto a su estructura organizacional, se pudo identificar que era muy grande, difícil de administrar y altamente burocratizada, con claras repercusiones en la efectividad de la operación y ejecución de los programas de la APN. Las problemáticas y principales causas de este diagnóstico fueron⁶⁰:

Estructuras organizativas inadecuadas. A partir de los años noventa, el proceso de descentralización implicó un aumento de las transferencias de los ingresos nacionales a las entidades territoriales sin que esto se acompañara de un adecuado ajuste de la estructura y el tamaño del Gobierno central. Fue así como el gasto del Gobierno pasó en 1990 de 9,4% del PIB a representar en 2001 el 19,8% del PIB. Por su parte, el número de entidades públicas del orden nacional pasó de 204 a 304 entidades en el periodo 1990-2002, lo que aumentó principalmente los gastos de funcionamiento y los relativos al pago de intereses, con una inversión que se mantuvo relativamente estable en la primera parte del período para posteriormente decrecer. Este crecimiento se justificaría en la medida en que permitiera obtener resultados positivos en términos de cobertura y calidad de los bienes y servicios producidos y prestados a los ciudadanos. No obstante, la evidencia mostraba todo lo contrario⁶¹: el aumento del gasto estatal no se vio reflejado en ninguno de estos aspectos, situación que derivó en la necesidad de un plan de ajuste en el nivel central de la nación para establecer una APN concentrada en la formulación de políticas, regulación y control de resultados.

Descontrol en la gestión del sistema de empleo público. Desde 1990 hubo una clara tendencia al incremento en el costo relativo del empleo público. La participación promedio del costo de la nómina en el PIB fue de 7% durante el período 1992-1997, y superó el 10% a partir de 1998. En el mismo periodo, la participación de la nómina sobre el gasto público total pasó del 16% al 29%. Adicionalmente, se encontró que 50 entidades (menos del 17%) concentraban el 90% del empleo del sector público y la metodología de evaluación del desempeño resultaba ser un rotundo fracaso como mecanismo para el retiro de funcionarios con bajos niveles de desempeño, ya que las altas calificaciones contrastaban con los pobres resultados institucionales en general de muchas entidades (DNP, 2007).

Funciones transversales de gestión se caracterizaban por ser débiles y poco integradas. En materia de gestión de activos no existía una cultura gerencial que promoviera el uso estratégico de los activos del Estado; por el contrario, existían incentivos perversos para aumentar la tenencia de activos lo que les permitía obtener presupuestos más altos para mantenimiento. Adicionalmente, no se contaba con un sistema de información confiable, completo y oportuno y el marco normativo referente a la enajenación, traspaso y gestión de los activos del Estado estaba compuesto por una amplia gama normativa⁶², que producía demoras en los procesos y en muchos casos no preveía mecanismos de rendición de cuentas de los resultados del uso, conservación y vigilancia de los inmuebles asignados.

⁵⁹ Tales como contratación pública, uso de tecnologías, sistemas de información, gestión de activos, defensa legal, trámites, entre otros.

⁶⁰ Con base en los diagnósticos presentados en la evaluación de medio término, se desarrollan los antecedentes que motivaron la implementación del PRAP.

⁶¹ Ver Documento Conpes 3284 “Renovación de la Administración Pública”.

⁶² Constitucional, del Código Civil, Leyes Orgánicas y Decretos.

Debilidad y poca integración de los sistemas de información nacionales. A finales de 2002, la administración pública presentaba serias fallas en la generación de información adecuada para la formulación y evaluación de políticas públicas. Esto ocurría debido a la excesiva dispersión en los procesos de generación de la información y la falta de una política integradora, que incluyera el marco normativo y los instrumentos de gestión necesarios (DNP, 2007).

En el 2002, mediante la Directiva Presidencial No. 10 y la Ley 790, se fijaron las bases y principios orientadores de la acción gerencial de los funcionarios para la modernización del Estado. En esos documentos se contemplaron acciones para la consolidación de una nueva cultura de lo público orientada al servicio y a la mejora de la atención al ciudadano, a través de la adopción de medidas que permitieran reducir la duración y número de los trámites relacionados con los procesos de interacción de la ciudadanía con el Gobierno nacional. Así mismo, se plantearon como reformas transversales, de carácter estructural y con alcance multisectorial, aspectos relacionados con gobierno electrónico, sistema de compras y contratación estatal, empleo público y gestión de activos.

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

Con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo en el 2004, se concretaron una serie de medidas para el impulso de un programa integral de reforma de la gestión pública, denominado Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). El objetivo general del programa fue incrementar la productividad en la administración pública nacional a partir del mejoramiento de la eficiencia, eficacia y transparencia de entidades y sistemas estatales. Para esto se debía mejorar la relación entre insumos (costos de los recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura) y productos (cobertura y calidad de los bienes o servicios provistos). El programa se enmarcó en el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, en donde se concibe a la reforma del Estado como uno de los cuatro pilares del Plan. Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 establece que se debe garantizar la sostenibilidad de la reforma del Estado y que esta debe enfocarse en el servicio al ciudadano, bajo los preceptos de la Ley 1151 de 2007⁶³.

Cuadro 10
Componentes del programa.

1. Reestructuración de la APN	2. Reforma a la gestión del empleo público	3. Fortalecimiento de sistemas transversales de gestión	4. Integración de la información para la gestión pública
Objetivo: Apoyar la reorganización vertical de ministerios y entidades del Gobierno central.	Objetivo: Mejorar la gestión del talento humano al servicio del Estado.	Objetivo: Mejorar la integración, calidad, eficiencia y eficacia de algunas funciones horizontales de gestión de la APN.	Objetivo: Ampliar la generación, integración y transparencia de la información en la gestión pública.

Fuente: DNP (2007).

La responsabilidad en la gestión y ejecución del programa recayó sobre el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones a través del Programa Agenda de Conectividad (AdC)⁶⁴. Así mismo, se le confió al PNUD la administración de los recursos del programa.

⁶³ Descripción de los principales programas de inversión.

⁶⁴ Hoy programa en Línea.

El costo total del programa se estimó en US\$18.810.000, financiados con un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por US\$10.346.000 y una contrapartida aportada por el Gobierno.

Cuadro 11
Financiación del programa bajo el Crédito BID.

Categorías contrato de préstamo	Costos totales (en millones de pesos)		
	BID	Contrapartida	Total
1. ADMINISTRACIÓN	553.000	866.000	1.419.000
Costos administrativos y coordinación técnica del programa	0	744.000	744.000
Coordinación de la reforma de la APN (PRAP)	553.000	122.000	675.000
2. COSTOS DIRECTOS	8.926.000	7.197.000	16.123.000
Reestructuración de la APN	2.784.000	270.000	3.054.000
(a) Reorganización de ministerios y entidades y liquidaciones	2.784.000	0	2.784.000
(b) Plan de protección social a desvinculados	0	270.000	270.000
Reforma en la gestión del empleo público	2.832.000	240.000	3.072.000
(a) Instrumentos de promoción de la meritocracia	149.000	40.000	189.000
(b) Sistema de información y gestión de empleo público	2.683.000	200.000	2.883.000
Fortalecimiento sistemas transversales de gestión	2.407.000	317.000	2.724.000
(a) Gestión jurídica	672.000	0	672.000
(b) Gestión de activos fijos	1.735.000	317.000	2.052.000
Integración de la información para la gestión pública	903.000	6.370.000	7.273.000
(a) Portal de servicios	439.000	3.435.000	3.874.000
(b) Sistema de E-Procurement	464.000	2.935.000	3.399.000
3. COSTOS CONCURRENTES	246.000	33.000	279.000
Auditoría	60.000	0	60.000
Monitoreo y evaluación	186.000	33.000	219.000
4. IMPREVISTOS	621.000	318.000	939.000
5. COSTOS FINANCIEROS	0	50.000	50.000
TOTAL	10.346.000	8.464.000	18.810.000

Fuente: DNP (2007).

DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

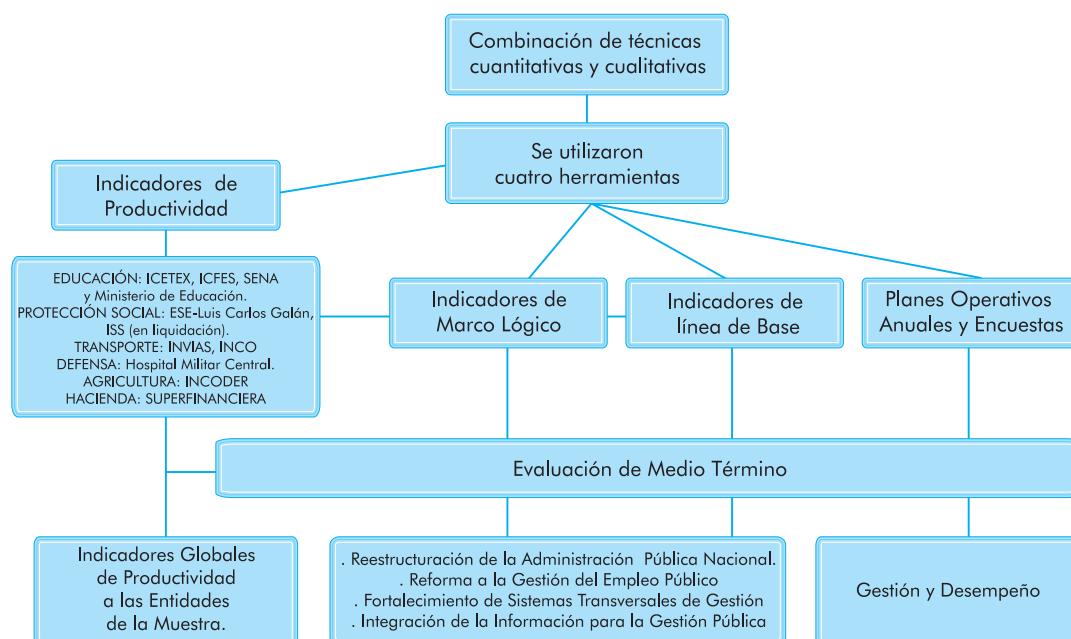
La evaluación de medio término tuvo como propósitos:

- La actualización de los indicadores de marco lógico del programa PRAP-BID.
- Actualización de los indicadores de productividad para las reformas verticales.
- La actualización de los indicadores formulados para observar el cambio en las reformas transversales.
- La evaluación del esquema de gestión del programa.

La evaluación estuvo a cargo de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) del Departamento Nacional de Planeación. Como insumo se usaron las consultorías desarrolladas por Fedesarrollo⁶⁵ para los indicadores de productividad, Eduardo Huerta-Mercado⁶⁶ para los indicadores de gestión jurídica pública, Édgar Alfonso González⁶⁷ para los indicadores de empleo público y Francisco Rivillas para los indicadores de gestión de activos durante el periodo comprendido entre diciembre de 2004 y mayo de 2007.

La metodología de la evaluación se basó en una combinación de técnicas cuantitativas y cualitativas, dentro de las cuales se tuvieron en cuenta indicadores de marco lógico, con los que se hizo una abstracción de toda la cadena de valor del programa asociando su cadena de resultados a indicadores y medios de verificación. Es muy importante resaltar que estos indicadores fueron diseñados por el programa (BID y organismos de Estado) en la etapa de estructuración de la operación del crédito (DNP, 2007:19). Además, se utilizaron indicadores de línea de base para evaluar el desempeño de cada reforma. Igualmente, se desarrolló un análisis de productividad en una muestra de entidades, diseñado con el fin de monitorear y evaluar la eficiencia/productividad de procesos económicos que tienen por objeto la producción de un bien o servicio. Por último, se utilizaron encuestas y planes operativos anuales para medir el desempeño de las entidades involucradas en el programa. Se presenta a continuación el diagrama de la metodología utilizada para la evaluación:

Gráfica 8
Esquema de recolección de información



* Para seleccionar las entidades de la muestra se tuvieron en cuenta criterios generales como el cumplimiento de tareas centrales para el funcionamiento del sector al que pertenecen, el peso presupuestal, entidades con características similares para lograr una metodología replicable, entidades que hayan sido intervenidas por el PRAP y que no estén en proceso de liquidación.

Fuente: Elaboración DEPP con información de la evaluación.

⁶⁵ Esta consultoría se encargó del levantamiento de los indicadores de productividad para medir los cambios en la reforma transversal.

⁶⁶ Realizó la evaluación de la defensa judicial del Estado.

⁶⁷ Realizó el diseño y el levantamiento de línea de base de aspectos transversales en empleo público.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

La implementación del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP) durante el periodo 2004 a 2007 presentó mejoras significativas en la relación de los insumos (costos de los recursos humanos, tecnológicos o de infraestructura) y productos (cobertura y calidad de los bienes o servicios provistos), pero con grandes retos por delante. A continuación se presentan los principales resultados recogidos durante la aplicación de esta evaluación, principalmente en términos de productividad de las entidades, resultados sobre la reforma en la gestión del empleo público, resultados transversales de gestión, integración de la información para la gestión pública y del esquema de gestión del programa.

Una primera aproximación permite observar que el PRAP ha contribuido positivamente en el alcance de un equilibrio sostenible de las finanzas estatales y, lo más importante, a una reorganización de la administración pública nacional a través de liquidaciones, escisiones y fusiones de entidades, lo que ha permitido una liberación de recursos orientados a áreas de vital importancia para el desarrollo del país, como por ejemplo el área social. Es así como se redujo el costo real de la nómina en cerca de 818.541 millones de pesos, lo que equivale a un 19,65% de la línea de base de diciembre de 2002.

En general, la productividad global de las entidades evaluadas aumentó para las entidades de la muestra. Se resalta la calidad de información que se encuentra en el sector de educación al ser las únicas entidades, junto con la Superintendencia Financiera, donde se compiló la información en su totalidad y fue posible construir los indicadores completos. En las otras entidades de la muestra, se construyeron indicadores globales parciales que permiten dar una primera aproximación a los cambios de productividad en las entidades evaluadas, no obstante, es claro que, cuantos más indicadores del sistema se construyan, este se vuelve más diciente (DNP: 2007:22). A continuación se presentan las siguientes evidencias:

La productividad global del Icetex mostró avances del 2004 al 2006: se puede observar en el mejoramiento del comportamiento del área del crédito y de la eficiencia en la ejecución del gasto en la entidad. El Icfes desarrolló un universo más amplio de exámenes que coincide con uno de los cambios misionales realizados en la entidad. Los costos unitarios por estudiante que presentaron el examen disminuyeron, lo cual evidencia que la entidad está siendo más eficiente, ajustándose a economías de escala que facilitan la elaboración, aplicación y divulgación de las pruebas. En una primera aproximación, lo anterior se puede explicar por las tecnologías de información introducidas en el marco del PRAP, por ejemplo una mayor utilización de Internet.

Por su parte, el SENA, con la reforma del PRAP, aumentó su productividad⁶⁸ para el 2006, los costos no fueron mayores a los bienes y servicios provistos por parte de la entidad, lo que generó efectos positivos en el área de formación integral de profesionales, en el área de normalización, evaluación y certificación de competencias laborales y en el área de gestión empresarial y apoyo a la innovación tecnológica.

Por el lado del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), sólo el área de cambios en las condiciones de vida de la comunidad presentó un aumento de la productividad, ya que el área de descentralización y el área de administración del recurso pesquero obtuvieron resultados deficientes. La productividad de esta entidad preocupa en la medida en que es la única entidad ejecutora de la política agropecuaria y atiende a un significativo segmento de la población. En el caso del Ministerio de Educación Nacional tuvo de modo general cambios positivos dentro de la intervención del PRAP. El aumento en la productividad para el 2006 fue jalónado por el buen desempeño de las áreas de eficiencia y calidad.

⁶⁸ Significa que la producción de servicios que proporciona ha sido eficiente con relación al uso de los insumos para la realización de los mismos.

La productividad en el Hospital Militar Central, en las áreas de servicios ambulatorios, urgencias y cirugías, aumentó, mientras que en el área de hospitalización y apoyo terapéutico y diagnóstico disminuyó. En contraste, la ESE-Luis Carlos Galán presentó una caída en la productividad en las áreas de atención ambulatoria no urgente, hospitalización, apoyo clínico y cirugías, y sólo el área de urgencias mejoró. En transporte, el Instituto Nacional de Concesiones (INCO) y el Instituto Nacional de Vías (Invías) disminuyeron su productividad al analizar el indicador de red de carreteras.

En cuanto al análisis por cada componente, para el caso de la reestructuración de la APN, los indicadores de marco lógico para el subcomponente de reorganización interna de ministerios y entidades y liquidaciones mostraron que las metas que se propusieron al inicio del programa fueron cumplidas, contrario al subcomponente del plan de rehabilitación laboral, que, aunque presentó avances, no logró las metas iniciales.

Para el componente de reforma en la gestión del empleo público, los indicadores de marco lógico del subcomponente de diseño e implementación de instrumentos de promoción de la meritocracia en el empleo público evidenciaron avances con respecto a la disminución de las tipologías de puestos en la APN y cuadros funcionales de empleo y la implementación del modelo de gerencia pública; en el subcomponente de sistema de información y gestión del empleo público, no se ha cumplido con los objetivos al no haberse implementado los sistemas en las distintas dependencias. Con respecto al análisis de los indicadores de línea de base, para la política de empleo público, se percibe un deterioro tanto en el ingreso al servicio en el Sistema General de Carrera como en el ingreso a los Sistemas Específicos de Carrera y en el ingreso meritocrático de los gerentes públicos (DNP, 2007:76). Además, se han logrado avances en modernización y simplificación de la estructura del empleo público.

En el componente de fortalecimiento de los Sistemas Transversales de Gestión, a través de los indicadores de marco lógico, para el subcomponente de la Estrategia de Gestión Jurídica de la APN, se obtuvieron avances en el esquema de coordinación interinstitucional y en la estrategia de profesionalización en las áreas de gestión jurídica y se ha cumplido con la meta de tener un Sistema informático de seguimiento y control de la actividad litigiosa de la APN. En cuanto a los indicadores de línea base, la evaluación concluye que los valores de apropiaciones presupuestales, compromisos y obligaciones previstos para condenas y obligaciones conciliatorias aumentaron; a partir de los procesos terminados al 2004, se ha logrado ganar solamente el 59,43% de estos, y se amplió la cobertura de la base de datos de litigios sobre las entidades de la rama ejecutiva nacional. Para el subcomponente, de Estrategia de Gestión de Activos de la APN, los indicadores de marco lógico mostraron que se ha logrado cumplir con las metas, y con respecto a la línea de base, se encontró una evolución descendente en las labores de saneamiento y un amplio esfuerzo en cuanto a levantamiento de inventarios. Y, finalmente, la participación de las entidades crece teniendo en cuenta aspectos como la remisión de información sobre ingresos y ahorros al Programa de Gestión de Activos (Proga) y la realización de avalúos (DNP, 2007:91).

Para el cuarto componente de integración de la información para la gestión pública, los indicadores de marco lógico para el subcomponente gobierno electrónico muestran avances con respecto a los trámites de carrera administrativa, los trámites relacionados con servicios de salud, los trámites de subsidio de vivienda y los trámites de licencias, permisos y salvoconductos ambientales. Pero se lograron cumplir con las metas propuestas al inicio en relación al subcomponente de Sistema de Compras y Contrataciones Gubernamentales E-Procurement.

Finalmente, los resultados del desempeño institucional evidenciaron claridad con respecto a las funciones y las responsabilidades de los diferentes actores e instancias en el esquema institucional. De modo general, el proceso de elaboración y aprobación de los términos de referencia es eficiente de

acuerdo a lo percibido por los encuestados, dado el complejo esquema de administración y gestión (DNP, 2007: 123). Finalmente la participación del BID y PNUD en el proyecto fue bien valorada por las entidades encuestadas, debido a la pertinencia en el orden y métodos de las evaluaciones. De otro lado, gran parte de los contratistas encuestados afirmaron que el tiempo promedio de las respuestas del Comité Técnico (CT) o quien haga sus veces para el seguimiento de los contratos al interior de los OE coincide con lo previsto en los documentos del contrato (DNP, 2007: 125).

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

Los resultados de la evaluación de medio término del PRAP dejaron claro que es posible avanzar hacia el logro de las metas, tanto en la profundización de las reformas verticales en la estructura organizativa de la administración pública como en los procesos estructurales. En términos de promover mejoras en los procesos estructurales y de desempeño del programa, las recomendaciones al componente de Reestructuración de la Administración Pública Nacional plantean la necesidad de hacer una mayor y mejor difusión de las ventajas y los servicios que tanto el apoyo a las entidades prioritarias como el Plan de Protección Social proporcionan a la red de entidades de la APN (DNP, 2007: 70).

Para optimizar el desempeño de la reforma de gestión del empleo público, se debe establecer el principio de mérito y la flexibilidad en la permanencia de los empleados públicos, por lo cual se debe establecer la dimensión de la Comisión Nacional de Servicio Civil (CNSC) en cuanto a las necesidades reales de operación, de personal y sistemas de información que garanticen la sostenibilidad de la profesionalización del empleo público, por lo cual, en el proceso meritocrático, deben afinarse los procesos de rendición de cuentas y debe implantarse un programa de capacitación (DNP, 2007: 78).

Así mismo, se debe simplificar y modernizar la estructura del empleo público, avanzando hacia una caracterización de las ocupaciones e identificación de las familias de empleos y lograr un enfoque de simplificación salarial en las denominaciones de empleo. Se debe alinear la gestión de personal a la obtención de resultados, fortaleciendo al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), con el objetivo de mejorar su capacidad operativa y sensibilizar a la alta gerencia en la importancia que tienen las capacitaciones como elemento de innovación y de mejoramiento en la prestación de mejores servicios. Finalmente, se recomienda el desarrollo de una línea de trabajo dentro del DAFP sistemática y permanente, orientada a las entidades del nivel territorial, para integrar a las mismas a la política de empleo público.

En la reforma a los Sistemas de Gestión Transversal, se ofrecen recomendaciones y planes de acción para mejorar su ejecución. En tal medida, se debe apoyar la implementación de los modelos de gestión, para poner a operar el esquema de coordinación interinstitucional y el plan de profesionalización en las áreas de gestión jurídica de la APN. Además, se deben promover acciones para que los organismos de control sancionen a los responsables de la gestión jurídica de las entidades de la APN, que impiden el pago oportuno de condenas y obligaciones conciliatorias. El sistema Litigob debe centralizar los datos relacionados con la actividad litigiosa de la APN, ser accesible al 100% de sus entidades y generar información completa y precisa (DNP, 2007: 85). En cuanto a la gestión de activos, se recomienda promover la difusión del Proga, tanto en los posibles inversores de los distintos programas del Estado, como realizar reuniones periódicas con los responsables de la administración de activos en el plano departamental y municipal.

Con respecto a integración de la información para la gestión pública, se debe apoyar aun más la estrategia Gobierno Electrónico-Portal de Servicios, para que no se presenten cuellos de botella entre las entidades y llegue a la fase transaccional del Sistema de Compras y Contrataciones Gubernamentales E-Procurement.

Con respecto a las actividades de preparación de la operación, se recomienda al BID que al inicio de cada operación se realice una evaluación de la capacidad institucional de los organismos ejecutores u Organismos de Estado (OE) para desarrollar las actividades propias de una operación de crédito y de los programas de capacitación. Se debe hacer una revisión de la información periódica necesaria para el seguimiento y el ajuste de las herramientas para que tanto OE como la Secretaría Técnica sean más precisos en la generación de la información y tengan un mejor manejo de las herramientas de control y seguimiento. El apoyo técnico del BID debe ser mayor en el sentido en que algunos de los productos a obtener dentro del programa superan la capacidad técnica de los OE, como es el caso típico de los sistemas de información. Si se acometen transformaciones en este plano, se logrará un mejoramiento de las acciones propias de actores o instancias del programa.

IMPLICACIONES DE POLÍTICA

De las recomendaciones sugeridas por la evaluación de medio término, el Gobierno ha venido desarrollando las distintas estrategias mencionadas en el contenido del programa PRAP; a partir del 2007 ejecutó:

- La función de gestión de activos quedó plenamente institucionalizada en el SIGA.
- Se implementaron los temas de Gobierno en línea y trámites.

Ficha técnica de la evaluación

Título de la evaluación	Evaluación de medio término Programa de Renovación de la Administración Pública
Programa evaluado	Programa de Renovación de la Administración Pública
Cobertura del programa	464 entidades
Presupuesto del programa	2009: 2.500 millones de pesos
Entidad que contrató la evaluación	Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
Evaluador	Dirección de Evaluación de políticas públicas (DEPP) del Departamento Nacional de Planeación.
Costo de la evaluación	185 millones de pesos
Metodologías utilizadas	Ánalisis de productividad Indicadores de marco lógico Indicadores de línea base
Recolección de la información	Utilización de encuestas a las entidades de la muestra. Revisión de las consultorías de Fedesarrollo, Eduardo Huerta-Mercado, Edgar Alfonso González y Francisco Rivillas. Actualización de los sistemas de indicadores de productividad, empleo público, gestión de activos, gestión jurídica, etc.
Duración	Diciembre de 2004-mayo de 2007

BIBLIOGRAFÍA

Departamento Nacional de Planeación. "Evaluación de medio término Programa de Renovación de la Administración Pública". Bogotá, julio de 2007.

Departamento Nacional de Planeación. "Programa de Renovación de la Administración Pública. Resumen ejecutivo (2009)" en http://spi.dnp.gov.co/App_Themes/SeguimientoProyectos/ResumenEjecutivo/Resumen_ejecutivo_SPI-_Diciembre_2009.pdf (recuperado en marzo de 2010).

Departamento Nacional de Planeación y Consejo Nacional de Política Económica y Social. "Renovación de la Administración Pública" (Documento Conpes 3248). Bogotá, octubre de 2003.

Sistema de Gestión y seguimiento a las metas del Gobierno. "Consolidar las Reformas del programa de la Renovación de la Administración pública" en <https://www.Sigob.gov.co/met/meta.doc.aspx?m=671> (recuperado en marzo de 2010).

15 AÑOS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN COLOMBIA - SINERGIA: UNA MIRADA DESDE LAS EVALUACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA MÁS RELEVANTES.

Defensa y Seguridad

EVALUACIÓN EJECUTIVA DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INDUSTRIAL Y SOCIAL (OFFSETS)

ANTECEDENTES

Los acuerdos de cooperación industrial y social, conocidos como Offsets, constituyen un tipo de transacciones comerciales, directamente relacionadas con las adquisiciones de armamento y equipos militares, a través de las cuales el país vendedor otorga al país comprador beneficios industriales, comerciales, económicos y sociales, como compensación al esfuerzo financiero y presupuestal que implica la adquisición de esta clase de bienes.

La costumbre comercial de incorporar acuerdos de cooperación industrial y social (Offsets) a las adquisiciones de bienes y servicios destinados a la defensa y seguridad se ha venido implementando y ajustando desde el período de la posguerra y resulta cada vez más utilizada por los Gobiernos como un instrumento de política de desarrollo y por los proveedores, como un factor de competencia y competitividad, para mantener los mercados ya establecidos y acceder a otros nuevos para sus productos.

En este contexto y considerando que Colombia hasta el momento no había aprovechado los beneficios que se derivan de la aplicación de estos convenios de cooperación, entre los años 2002 y 2004 se dio inicio a un importante proceso de investigación, liderado por funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, quienes contribuyeron al mejor entendimiento de las características y las connotaciones técnicas del tema y aportaron a la masa documental existente sus escritos⁶⁹, con la intención de propiciar el desarrollo local requerido para establecer la viabilidad y pertinencia de diseñar, formular e implementar una política Offset para el país.

En uno de los estudios se afirma que: "los Offsets, generan beneficios y oportunidades para las partes involucradas, abren la posibilidad de estimular la capacidad industrial local y crean nuevas oportunidades comerciales, ganancias económicas, fuentes de empleo, desarrollo de la industria local, transferencia tecnológica y otras múltiples ventajas que aún no han sido explotadas en nuestro país"⁷⁰.

Esta afirmación que surge del análisis de casos y resultados de la experiencia internacional, sumada a la necesidad de preparar a nuestro país para responder a las exigencias propias del desarrollo comercial en un mundo globalizado y competitivo y al imperativo de mantener y mejorar la capacidad de alistamiento de las Fuerzas Militares y de Policía, para hacer frente al conflicto y garantizar la seguridad ciudadana, se constituyen en parte de la justificación del interés compartido por el DNP y el Ministerio de Defensa Nacional por emprender acciones para la gestación e implementación de la política Offset para Colombia.

Así, en cumplimiento del Documento Conpes 3293 de 2004, en el que se recomienda privilegiar las propuestas que incluyan acuerdos de cooperación con los cuales se logren aprovechar economías

⁶⁹ Buendía, Paola; Chávez, Álvaro José; Giha, Yaneth. "Offsets: Aproximación teórica y experiencia internacional". Archivos de Economía. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Estudios Económicos. Documento 176. Bogotá, 7 de febrero de 2002.

Ministerio de Defensa Nacional. Grupo de Estudios Económicos y Estratégicos. Consideraciones sobre una política nacional de Offsets. Bogotá, diciembre de 2002.

Vargas, Mauricio. "Una mirada económica a los acuerdos de Offsets en el sector defensa y seguridad en Colombia". Archivos de Economía. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Estudios Económicos. Documento 248. Bogotá, 19 de marzo de 2004.

⁷⁰ Buendía, Paola; Chávez, Álvaro José; Giha, Yaneth. "Offsets: Aproximación teórica y experiencia internacional". Archivos de Economía. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Estudios Económicos. Documento 176. Bogotá, 7 de febrero de 2002.

de escala⁷¹, y como resultado de la compra de los aviones A-29 Supertucano a la empresa brasilera Embraer, el Ministerio de Defensa Nacional incorpora al proceso de adquisición el requerimiento formal de Offset y suscribe el primer Acuerdo Marco de Cooperación Industrial y Social en diciembre de 2005.

Continuando con los esfuerzos por formalizar los procedimientos y conceptos en torno al tema de los Offsets, el Documento Conpes 3460 de 2007, "Política de Consolidación de la Seguridad Democrática (PCSD): Fortalecimiento de las capacidades del sector defensa y seguridad", hace que los acuerdos de cooperación industrial y social (Offsets) recobren importancia, reiterando la necesidad y pertinencia de pactar compensaciones como parte de la estrategia para negociar y ejecutar los recursos ordinarios y extraordinarios que, en ejecución de esta política, se asignarían al sector defensa y seguridad, durante el periodo 2007-2010⁷².

La elaboración del convenio marco suscrito con Embraer, por las características de su estructura, contenidos conceptuales y pautas, marca un hito que aporta valiosos elementos para los desarrollos que siguieron, al tiempo que sienta las bases para el diseño de la Directiva Permanente del 14 de julio de 2007, mediante la cual se estructuran los primeros lineamientos de política del Ministerio de Defensa Nacional, dotando así al Gobierno nacional de un instrumento de partida para la puesta en marcha de la Política de Cooperación Industrial y Social (Offsets), con la aprobación del Documento Conpes 3522 el 9 de junio de 2008, en el que se recogen y desarrollan integralmente los lineamientos generales para su implementación y aplicación en los procesos de adquisición de material de defensa en Colombia, resultado del esfuerzo conjunto del Ministerio de Defensa Nacional, el Departamento Nacional de Planeación y Colciencias.

En este orden cronológico, ex post a la expedición de la política, a nivel del sector defensa, se evidencia un significativo avance en desarrollos para instrumentarla y consolidarla.

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El objetivo principal de la política de Offsets, como ya se ha mencionado anteriormente, es darle al país la posibilidad de adquirir beneficios industriales, económicos o comerciales como compensación por la adquisición de equipos y sistemas de defensa. Dicho objetivo se enmarca en las iniciativas que el Gobierno nacional adelanta para construir un país más competitivo y justo, con el fin de convertir a Colombia en una "sociedad del conocimiento". Este ideal ha sido planteado en el Programa Visión 2019, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, en la política de competitividad al 2032 y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas.

Los objetivos específicos de la política son:

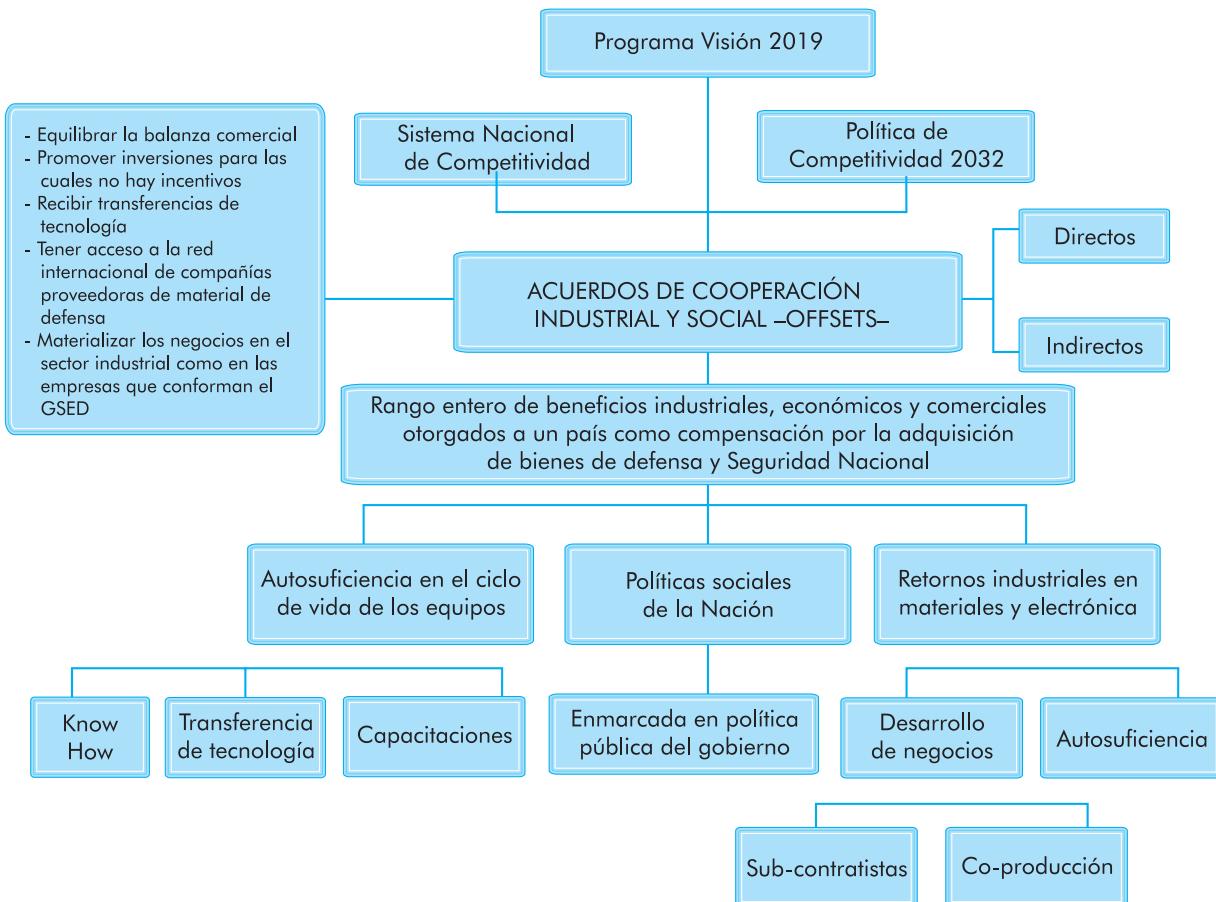
1. Ser autosuficiente en el ciclo de vida de los bienes que se adquieran, en especial en lo referente a mantenimiento y entrenamiento.
2. Obtener retornos industriales que permitan desarrollar los temas de materiales y electrónica.
3. Apoyar las políticas sociales de la Nación.

⁷¹ Documento Conpes 3293 de 2004 ("Autorización a la nación para contratar operaciones de crédito externo hasta por US\$234.156.000 o su equivalente en otras monedas para la reposición de los aviones de combate táctico de la Fuerza Aérea Colombiana", p.11, numeral 5 de las recomendaciones).

⁷² Documento Conpes 3460 de 2007, numeral 4.3.4. Acuerdos de Compensación Industrial (Offsets), Documento Conpes 3460 del 26 de febrero de 2007, p. 19.

A continuación se presenta un gráfico a manera de síntesis de la operación de la política:

Gráfica 9
Contextualización política de Offsets



Fuente: Elaboración DNP-DEPP.

Como se evidencia en el gráfico, los Offsets se dividen en dos modalidades: directos e indirectos. A continuación se establece una breve descripción para cada uno:

- **Offsets directos:** son las compensaciones relacionadas directamente con el sistema adquirido. Este tipo de acuerdos puede, a su vez, darse de múltiples formas, entre las cuales se destaca la coproducción, la subcontratación y la transferencia de tecnología.
- **Offsets indirectos:** son las compensaciones que no están relacionadas con el sistema adquirido y que se pueden materializar en proyectos para el sector militar y/o para el sector civil.

Dependiendo de la modalidad de compensación (directa o indirecta), los receptores de la cooperación internacional y social pueden ser el Ministerio de Defensa Nacional y sus unidades ejecutoras, sus secciones presupuestales, sus dependencias y demás entidades adscritas y vinculadas, involucradas directa o indirectamente, o cualquier entidad pública o privada de cualquier sector industrial o social.

Por otra parte, en términos de cobertura, teniendo en cuenta que en desarrollo de los Acuerdos de Cooperación Industrial, el receptor del Offset, no obtiene recursos financieros sino retornos en beneficios industriales, económicos, comerciales o sociales y considerando que estos son costeados por el

proveedor y valorados por el Ministerio, en el marco de la negociación de los componentes tangibles e intangibles de las obligaciones Offsets, a continuación se presenta el detalle del monto de los beneficios acordados, discriminado por país de origen del proveedor.

El cuadro muestra que, de un total de adquisiciones de US\$ 1.449,2 millones, se negociaron Acuerdos de Cooperación Industrial y Social (Offsets), a través de convenios marco por un monto de US\$ 1.270,5 millones, para un promedio de Offsets pactados de 87,7%

Cuadro 12
Fuente de origen de la compensación
(US Dólares)

País	Monto contrato adquisición	Monto convenio marco	Offset%
Alemania	116.978.735	82.788.492	71
Brasil	237.810.000	237.810.000	100
Canadá	11.416.978	9.476.092	83
España	176.249.782	176.249.782	100
EE. UU.	287.472.586	247.062.804	86
Francia	140.026.604	140.026.604	100
Israel	366.726.192	287.677.579	78
Italia	66.341.309	66.341.309	100
Rusia	46.220.000	23.110.000	50
Total	1.449.242.186	1.270.542.662	87,67

Fuente: MDN-Grupo de Cooperación Industrial y Social.

Los proveedores, según país de origen, que registran el mayor volumen de ventas, en su orden son: Israel, Estados Unidos, Brasil y España. En cuanto a Israel, a pesar de ocupar el primer lugar en ventas al Ministerio, el Offset con ellos ha sido pactado (78%) por debajo del promedio.

DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación a la política de Offsets, realizada por la consultora Luz Marina Téllez⁷³, corresponde al periodo comprendido entre 2007 y octubre de 2009 y se desarrolla, en aplicación de los lineamientos metodológicos dispuestos por el Departamento Nacional de Planeación, mediante la revisión, durante 4 meses, de los aspectos de diseño, estructura organizacional, insumos, manejo operativo, resultados y actividades de direccionamiento, evaluación y control, para determinar el estado actual de los avances alcanzados, identificar y analizar los aciertos y dificultades en su ejecución y operación, y establecer las necesidades de ajustes a la política.

En este contexto, se llevó a cabo la revisión y descripción de la documentación que sustenta el inicio e implementación del programa en aspectos relativos a: referentes internacionales; documentos de investigación DNP y Ministerio de Defensa; Documentos Conpes, lineamientos de política y su instrumentación, informes de gestión y carpetas de proyectos. Además, para complementar, se realizaron encuestas a gestores internos, beneficiarios y entidades externas. El análisis de este acervo de información

⁷³ Luz Marina Téllez es economista y magíster en relaciones internacionales y tiene más de 15 años de experiencia en planificación, comercio exterior y contratación estatal en el sector defensa.

documentada y no documentada permitió sustentar la evaluación, el diagnóstico, el análisis integral de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades, y la propuesta global de ajuste al programa.

En estos términos, el principal objetivo de la evaluación fue el de hacer recomendaciones de carácter concluyente como base y soporte para la toma de decisiones, con el propósito de lograr en el corto plazo la incidencia que en términos de política corresponda a la dirección estratégica del programa, para mejorar su eficacia y eficiencia.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

En la medida en que la evaluación se orientó a establecer un balance de los aspectos de diseño, manejo operativo, estructura organizacional, y actividades de control, las conclusiones se presentan identificando las fortalezas y debilidades para cada caso:

Diseño

La principal fortaleza en materia de diseño se deriva del hecho que tanto la política como los documentos que la instrumentan identifican claramente el problema o la necesidad a resolver, precisan los objetivos general y específicos, clasifican la población objetivo en dos grupos de receptores y/o beneficiarios, dependiendo de la modalidad de compensación directa o indirecta (por una parte el sector defensa y por el otro cualquier entidad pública o privada del sector industrial o social), y definen lineamientos para su implementación.

Las debilidades están relacionadas con el proceso de preparación y alistamiento básicos para dar inicio a la operación y ejecución del programa, en los siguientes aspectos:

- El previo diagnóstico específico para establecer la línea base de partida e identificar el orden de prioridades para las fuerzas y unidades ejecutoras del Ministerio de Defensa Nacional, el estado del arte de las tecnologías en uso, la logística y equipamiento de laboratorios y talleres, el estado de las capacidades y autonomía para la gobernabilidad de los equipos y su mantenimiento, así como las proyecciones de costos según la vida útil de los equipos, entre otros.
- La construcción de escenarios de prospectiva del sector, para identificar las áreas de interés estratégicas y prioridades que deben ser apoyadas y reforzadas, a través de líneas de acción que permitan potencializar los beneficios de la cooperación a negociar como compensaciones Offset⁷⁴.
- El diseño de un sistema de monitoreo y seguimiento para orientar la gestión del programa hacia la medición integral de resultados.

Actualmente, el programa cuenta con una matriz de monitoreo, que compila secuencialmente actividades y objetivos específicos, indicadores de éxito y calendarización de cada uno de los proyectos en ejecución, la cual permite identificar diferentes productos intermedios, otros en proceso de ejecución y aquellos que han sido recibidos, es decir, resultados a nivel de componentes, no así los resultados a nivel de fin y propósito correspondientes al mediano y largo plazo.

⁷⁴ En el informe de gestión semestral del programa, correspondiente al periodo entre julio de 2007 y diciembre de 2007, la Dirección de Planeación y Presupuestación del Ministerio reporta que las fuerzas y el GSED vienen adelantando estos ejercicios de prospectiva, en una tendencia positiva orientada a atender la debilidad registrada y en la misma perspectiva viene siendo complementada, como acción práctica, con la estructuración del respectivo banco de proyectos.

Estructura organizacional

Un impacto favorable de la implementación del programa en el Ministerio de Defensa Nacional es la reforma a la estructura organizacional del 2007, rediseño orientado a especializar la organización en diferentes temas, uno de ellos relacionado con el nivel descentralizado, a través de la creación del Viceministerio del Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED), potenciales receptores de Offsets, con asignación de roles específicos en torno al programa. Igualmente, la creación de la Dirección de Gestión Información y Tecnología (DGIT), encargada de gerenciar y proyectar los asuntos de ciencia y tecnología, la investigación y el desarrollo de proyectos estratégicos para el sector.

Con la misma reforma, se avanzó en la conformación de un enlace institucional con las fuerzas y demás unidades del sector, a través de la organización del Grupo de Cooperación Industrial y Social, área dedicada a coordinar y dinamizar los procesos relativos al tema Offset, complementada con la designación, por parte de las diferentes unidades, de delegados permanentes⁷⁵, con lo cual se establecen mecanismos, lineamientos y niveles requeridos para la comunicación, coordinación y concertación entre los diferentes usuarios y actores del programa.

Igualmente, se crearon dos instancias para la construcción de un sistema de información sobre el seguimiento y valoración de tecnologías recibidas, su nivel de absorción y éxito en función del objetivo esperado por parte de las fuerzas, unidades ejecutoras y entidades adscritas o vinculadas: i) los Comités de Propiedad Intelectual y Tecnología (COPIT), ii) el Comité Ministerial de Propiedad Intelectual y Tecnología (CEMIT), el cual ha fijado a los COPIT un plazo no superior a tres años, a partir del momento en que se recibe la tecnología para realizar su evaluación⁷⁶.

En general, se dispone de un importante marco normativo institucional y del respectivo rediseño y ajuste organizacional de las dependencias, con definición clara de procedimientos, responsabilidades y competencias para cada uno de los actores e instancias que participan en los diferentes procesos de la cadena de operación del programa.

Con relación a la coordinación interinstitucional del programa, los mecanismos de coordinación y concertación interinstitucional aún no son lo suficientemente fuertes, a pesar de que el Gobierno ha generado las condiciones y Sinergias de carácter político (Políticas de Cooperación Industrial y Social Offset, de Competitividad y de Ciencia y Tecnología), para que se dé la concurrencia efectiva y real de las diferentes entidades, con responsabilidades y roles claramente definidos en el marco de estas políticas.

Con Colciencias se vienen desarrollando acciones conjuntas, en cumplimiento de las recomendaciones y responsabilidades formuladas en los respectivos Documentos Compes de Cooperación Industrial y Social, de Competitividad y de Ciencia, Tecnología e Innovación. Igualmente en ejecución de convenios adelantados de manera independiente en el caso de la Corporación de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo de la Industria Naval, Marítima y Fluvial (Cotecmar), la Industria Militar (Indumil), la Corporación de Industria Aeronáutica de Colombia (CIAC) y la DGIT, con avances en:

- La formulación del “Programa Sectorial de Tecnologías de Defensa y Seguridad”, documento preliminar para discusión y aprobación, que permitirá el desarrollo de áreas del conocimiento y el fortalecimiento de líneas de investigación en temas de interés para el sector defensa.
- La elaboración del documento denominado “Políticas para el fomento, desarrollo e integración del Sistema de Ciencia, Tecnología e Innovación del Sector Defensa”. Instrumento que, una vez

⁷⁵ Viceministerio para la Estrategia y la Planeación del Ministerio de Defensa Nacional. Circular 497 del 24 de agosto de 2009.

⁷⁶ Ministerio de Defensa Nacional. Directiva Permanente 19 de septiembre de 2008. p. 17.

se implemente, permitirá promover acciones a nivel interinstitucional y entrará a marcar derroteros en el direccionamiento de los proyectos Offset.

- La creación de la Red de Investigación y de Propiedad Intelectual del Sector Defensa, con implementación a partir de abril de 2009, siendo Cotecmar el responsable directo.
- La creación del Comité de Apoyo Científico y Tecnológico, conformado en octubre de 2008, mediante acta suscrita por Colciencias, DNP, Alta Consejería Presidencial para la Competitividad y el Ministerio de Defensa. Este comité adelanta actualmente la elaboración del Plan de Desarrollo sobre Materiales y Electrónica, tema importante para la consecución de alianzas con el sector privado, como lo indica el Plan de Desarrollo 2006-2010. Adicionalmente, el documento preliminar, "Programa Sectorial de Tecnologías de Defensa", incorpora estas áreas transversales de investigación⁷⁷.
- La Armada Nacional y Colciencias suscribieron el Convenio 05 de 2007, con el objeto de incentivar la investigación para el desarrollo marítimo, naval y fluvial, mediante la formulación de programas y proyectos en investigación, desarrollo e innovación (I+D+I), formación de recurso humano y apropiación de tecnologías avanzadas. En el marco de este convenio se conformó un fondo de \$2.000 millones para investigación en los temas antes mencionados.

Manejo operativo

El Grupo de Cooperación Industrial y Social del Ministerio de Defensa Nacional es el encargado de la coordinación y operatividad del programa, y cumple sus funciones a través de seis (6) profesionales. El recurso humano, cinco (5) en planta y (1) un contratista, hoy resulta insuficiente para atender las exigencias planteadas por el avance del programa. El nivel de rotación del personal es alto si se considera que en el tiempo de operación del programa (dos años) el grupo ha tenido dos coordinadores.

La efectividad de la gestión operativa global se basa en la estructuración de actividades misionales y de apoyo que están integradas y articuladas a través de las correspondientes entradas y salidas, establecidas en los procesos y procedimientos definidos por el Modelo Estándar de Control Interno (MECI).

No obstante, aunque los procesos y procedimientos constituyen un ejercicio concertado con los funcionarios de cada dependencia y contratistas, en la práctica se observan algunas debilidades y en ocasiones rupturas en los puntos de entradas y salidas, lo cual genera algunas dificultades en los mecanismos de comunicación y coordinación.

En la dinámica inicial del programa, se evidencia la consecución de productos intermedios, tales como: convenios marco suscritos, proyectos negociados y aprobados y convenios derivados perfeccionados. Así mismo, se materializa la obtención de productos finales hasta su entrega y acreditación. Sin embargo, se evidencian demoras en el trámite de elaboración de los convenios derivados, soporte final para dar inicio a la ejecución de los proyectos, debilidad que de no ajustarse tiende a ser mayor si se considera que el periodo 2010-2011 podría generar un panorama donde se intensifique la negociación de proyectos y preparación de este tipo de convenios en la medida en que se reactive el flujo de recursos por la puesta en operación del impuesto al patrimonio.

Resultados

Durante los dos años de operación, de 2007 a octubre de 2009, el programa muestra una contratación para adquisición de bienes para la defensa por USD\$1.449 millones, la negociación y suscripción de 30 convenios marco por USD\$1.270,5 millones, equivalentes al 88% de obligaciones Offset.

⁷⁷ Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación-Colciencias. "Programa de Tecnologías de Defensa y Seguridad" (documento preliminar). Bogotá, diciembre de 2009.

En términos de ejecución, se negociaron y aprobaron 14 proyectos por USD\$356,7 millones, correspondientes al 28% del total de acuerdos marco suscritos. De estos proyectos se han perfeccionado 9 convenios derivados por USD\$230,1 millones, es decir, el 18% del total de obligaciones Offset, y acreditado, por productos efectivamente recibidos, un total de USD\$14 millones, equivalentes al 1,1% del total de las compensaciones pactadas a diciembre de 2009.

En cuanto a líneas de acción de los 9 convenios derivados suscritos por US\$230,1 millones, el 36,8% corresponde a transferencia de tecnología, el 39,7% a mantenimiento de equipos y el 23,5% restante a investigación y diagnóstico del sector de la industria aeroespacial A&D.

Por otra parte, 3 de los 9 convenios involucran procesos de producción y 8 capacitación y adiestramiento. Considerando el ciclo de operación y el estado de avance que hoy registra el programa, se plantean las siguientes tendencias en la dinámica de producción de resultados:

- La suscripción de convenios marco, tanto en número como en valor, puede tender a disminuir en los dos próximos años en razón a la limitada disponibilidad de recursos presupuestales ordinarios para la adquisición de bienes de defensa y seguridad, más aún si se tiene en cuenta que, en desarrollo de las contrataciones generadoras de los convenios marco suscritos, se comprometieron vigencias futuras de 2009 a 2011. El proceso de convenios marco tenderá a reactivarse en el 2011, con los recursos financieros extraordinarios provenientes del impuesto al patrimonio recientemente aprobado en el marco de la reforma tributaria.
- La mayor producción de 2010 al 2011 se dará en términos de negociación y aprobación de los proyectos a presentar por los proveedores, en cerca de USD\$913 millones, en razón a la proximidad en el vencimiento del plazo (2 años), otorgado por los convenios marco para perfeccionar los respectivos convenios derivados.
- Paralelamente, se plantea la necesidad de intensificar las actividades orientadas al seguimiento y control de los convenios derivados en ejecución y los nuevos a aprobar. Aspecto relevante del programa del cual depende gran parte del éxito del mismo.

Del monto total de los convenios marco suscritos, es la Fuerza Aérea la que registra la mayor aplicación de Offset a sus adquisiciones con el 56,7%, seguida por la Armada Nacional con una participación del 24,5%; el restante 18,8% corresponde a la participación de la Policía Nacional, el Ejército Nacional, alianzas de varias fuerzas y a convenios marco resultantes de contrataciones centralizadas.

Actividades de direccionamiento, evaluación y control

En este ámbito se concluye que los documentos en los que se enmarca la política de Offsets definen claramente los lineamientos que en esta materia le corresponden al Comando General de las Fuerzas Militares, a los Segundos Comandantes de Fuerza y a los Viceministros del Grupo Social y Empresarial del Sector Defensa (GSED) y para la Estrategia y la Planeación, lo que determina las responsabilidades de seguimiento y control que deben ejercer estos niveles de dirección respecto de la operación del programa.

El seguimiento sobre los actores que participan en la implementación del programa, se lleva a cabo en tres niveles: el primero se ejerce desde el Comando General de las Fuerzas Militares y Comandos de Fuerza, respecto al cumplimiento de las directrices y regulaciones sobre la política de compensaciones que emanen del nivel directivo; el seguimiento y evaluación de la gestión de resultados del sector está en cabeza de la Dirección de Planeación y Presupuestación.

El segundo nivel está a cargo del Grupo de Cooperación Industrial y Social, a través de una matriz de monitoreo que incorpora información a partir de proyectos aprobados y el convenio derivado

suscrito. Otro elemento que alimenta la matriz son los informes de supervisión in situ realizados por técnicos de las diferentes Unidades Ejecutoras.

El tercero es llevado a cabo por la Oficina de Control Interno de Ministerio de Defensa, a través del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), el cual, a partir de procesos y procedimientos, mide la gestión de todos los programas a través de indicadores de eficacia y eficiencia.

Estos tres niveles de seguimiento y control a las acciones de direccionamiento y actividades de orden misional y de apoyo operativo han venido aportando alertas para la identificación de debilidades e implementación de ajustes y correctivos necesarios sobre la marcha y para atender las exigencias propias de un programa novedoso para el país.

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

El principal reto que plantea la evaluación para la política es el de mantener la Política de Cooperación Industrial y Social (Offsets) como una prioridad estratégica, independientemente de los cambios de administración ministerial, adecuándolo a las exigencias propias de un entorno nacional e internacional competitivo y globalizado. En este sentido, debe haber una clara decisión y voluntad política por crear las condiciones para garantizarle a futuro su evolución, madurez y el éxito que en retorno de beneficios industriales, económicos, comerciales y sociales esperan tanto el sector como el país.

Paralelamente y considerando el limitado conocimiento sobre el tema, se debe continuar en el proceso de investigación, profundizar en el análisis y ampliar el debate sobre las particularidades e impactos reales de su implementación e incorporación a la política de adquisiciones de equipos y sistemas para la defensa y seguridad en el país.

De manera particular, a continuación se plantean una serie de recomendaciones con relación a aspectos de planificación, operación, organización y coordinación:

En términos de planeación

- Es imperativo hacer una planeación, a través de la estructuración de un marco lógico, que permita identificar las metas, propósitos, actividades y la manera de cuantificarlas a mediano y largo plazo. El ejercicio desarrollado por el consultor se constituye como una importante aproximación que podría ser tomada en cuenta.
- El Ministerio debe contar, en el corto plazo, con un diagnóstico integral de las capacidades y del estado del arte de la investigación, desarrollos tecnológicos e innovación, como soporte para determinar con anticipación los requerimientos de tecnología y know-how del sector. Este diagnóstico debe priorizar los aspectos que se deben tener en cuenta en la futura negociación de convenios marco y derivados, para comprometer los insumos financieros pendientes de ejecución y los previstos a recibir a mediano plazo en el marco de la reciente aprobación del impuesto al patrimonio.
- Como complemento al diagnóstico, el Ministerio debe culminar los estudios específicos de prospectiva que se vienen adelantando para el sector y sus unidades ejecutoras.

En términos de organización

- Fortalecer el Grupo de Cooperación Industrial y Social, con la vinculación de por lo menos dos profesionales, con formación y experiencia en formulación y evaluación de proyectos de inversión, para revisar los proyectos presentados por los proveedores y apoyar a las Unidades

Ejecutoras en el proceso de conformación de los respectivos bancos de proyectos y a los COPIT, en la sistematización de la información necesaria para el análisis de costos y sostenibilidad económica y financiera de los proyectos y del programa.

- Designar un abogado especializado en contratación administrativa, conocedor de las particularidades de los convenios Offset, para agilizar la elaboración de los convenios derivados.
- Establecer una política de administración del recurso humano que haga parte de la cadena de operación del programa para garantizar la estabilidad y el aprovechamiento del recurso capacitado y experimentado en el manejo de los Acuerdos de Cooperación Industrial y Social (Offsets), creando los incentivos y exigencias que demandan una proyección de carrera en el tema y evitar la periódica rotación.
- Vincular asesores de alta jerarquía para las fuerzas y unidades ejecutoras, con experiencia en la aplicación de la política Offset, como soporte para las decisiones técnicas sobre el tema y para hacer efectiva y operativa la actividad de los delegados a que se refiere la Circular 497 del 24 de agosto de 2009.
- Definir y ejecutar un plan de capacitación a nivel nacional e internacional, para quienes tienen responsabilidades directas con el programa y ampliar la convocatoria a las instancias de apoyo técnico que se requieran.

En términos de operación

- Definir una calendarización para hacer operativos y funcionales los comités conformados en el marco y como apoyo del programa, para reglamentar la periodicidad de las reuniones que cada uno de ellos requiera, a partir de planes de trabajo previamente definidos y concertados.
- Designar oportunamente los supervisores de los convenios derivados: los funcionarios seleccionados deben hacer parte de la etapa de negociación de los proyectos, para así potencializar los conocimientos técnicos y experiencias específicas de su especialidad.
- Impulsar alianzas con el sector privado como posibles socios estratégicos: manejar el tema con una visión de negocio, para direccionar los beneficios e impactos socioeconómicos en el largo plazo, conforme con la filosofía y postulados de la política⁷⁸.
- Migrar a otros objetivos específicos de la política: la efectividad de la herramienta, en términos de focalización y resultados, está en negociar y ejecutar buenos proyectos para el país, brindando cobertura de beneficios a los sectores estratégicos, sean estos públicos o privados.
- Reducir el periodo de duración de los acuerdos marco:
 - De dos (2) a un (1) año, el plazo para elaborar los estudios previos e inicio de la implementación de las actividades elegibles.
 - De cuatro (4) a dos (2) años, el plazo para dar inicio a la totalidad de las actividades elegibles aprobadas.
 - El término de sesenta (60) días calendario, para revisión y emisión de conceptos técnicos sobre los proyectos, no causará las suspensiones periódicas contempladas para atender requerimientos de información adicional, por cuanto los proyectos deberán ser presentados

⁷⁸ La experiencia en otros países así lo demuestra en casos de receptores exitosos como Embraer en Brasil, EADS- CASA e Indra en España, en sectores de la industria aeroespacial y las comunicaciones a nivel internacional respectivamente. Vencer la tendencia a concentrar los beneficios en el sector e incursionar en el desarrollo de tecnologías duales con beneficios militares y aplicaciones civiles contribuye a legitimar el polémico pero necesario gasto en defensa.

conforme a las exigencias de información y lineamientos contemplados en el instructivo guía del Ministerio de Defensa Nacional.

- Estructurar una metodología o adquirir un software para evaluación y seguimiento integral del programa, que incorpore los procesos de programación presupuestal, precontractuales, contractuales, de estructuración y negociación de proyectos, con metas e indicadores claramente definidos, etc.
- Complementar los mecanismos de autocontrol y efectividad en la gestión del programa, con el diseño de indicadores de eficiencia y eficacia, en términos de cumplimiento y resultados, adicionales a los dos (2) ya formulados.

En términos de coordinación

- Fortalecer y consolidar la coordinación intrainstitucional, a partir del esquema organizacional establecido, para generar Sinergias entre los actores con competencias en el direccionamiento estratégico, misional y de apoyo, que redunde en la dinámica de planificación, ejecución, evaluación y seguimiento del programa.
- Dinamizar y fortalecer el trabajo conjunto a nivel interinstitucional, para continuar avanzando en el cumplimiento de las recomendaciones de los Documentos Conpes 3522 de 2008 y 3582 de 2009. Estas acciones contribuirán a orientar y priorizar la negociación de proyectos Offset en áreas y temas de interés estratégico, articulando el Sistema Nacional y Sectorial de Ciencia, Tecnología e Investigación (CTI).
- Concluir el proceso de perfeccionamiento de los convenios en trámite con los centros de educación de nivel superior y consolidar algunas líneas de investigación prioritaria en áreas de materiales o electrónica, a través de un proyecto Offset. Avanzar también en la búsqueda de alianzas estratégicas.
- Fortalecer vínculos entre lo público-público y lo público-privado, para propiciar la concurrencia efectiva, coordinación y concertación de alianzas, mediante la articulación de esfuerzos, recursos humanos y financieros para hacer factible el cumplimiento de metas específicas y desarrollar propuestas e iniciativas de interés estratégico, teniendo en cuenta que la herramienta Offset es de carácter transversal para programas y sectores.
- Desarrollar convenios con universidades y centros educativos, a través de los cuales se capacite, se promueva la investigación y se amplíe el debate sobre las particularidades e impactos de esta práctica comercial, dada su naturaleza y connotaciones tanto para el sector como para el país y considerando el limitado conocimiento local sobre el tema.

Ficha técnica de la evaluación

Título de la evaluación	Evaluación ejecutiva de la Política de Cooperación Industrial y Social (Offsets) del Ministerio de Defensa Nacional
Programa evaluado	Política de Cooperación Industrial y Social (Offsets) del Ministerio de Defensa Nacional
Cobertura del programa	Durante los dos años de operación, de 2007 a octubre de 2009, el programa ha adquirido bienes para la defensa por USD\$1.449 millones, la negociación y suscripción de 30 convenios marco por USD\$1.270,5 millones, equivalentes al 88% de obligaciones Offset.
Presupuesto del programa	Los recursos del programa provienen de los recursos ordinarios y extraordinarios, asignados en cada vigencia, a las secciones presupuestales y unidades ejecutoras del sector defensa. Se programaron para el 2009: 2.870.927 millones de pesos.
Entidades que contrataron la evaluación	Ministerio de Defensa Nacional Departamento Nacional de Planeación
Evaluador	Luz Marina Téllez
Costo de la evaluación	\$35 millones de pesos
Metodología utilizada	Evaluación ejecutiva
Recolección de la información	Revisión información documental: reuniones informativas; entrevistas a proveedores; receptores; instancias de apoyo, DNP y Colciencias, y gestores del programa
Duración	Agosto-diciembre de 2009

BIBLIOGRAFÍA

Buendía, Paola; Chávez, Álvaro José; Giha, Yaneth. "Offsets: Aproximación teórica y experiencia internacional". Archivos de Economía. República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación-Dirección de Estudios Económicos. Documento 176. Bogotá, 7 de febrero de 2002.

Departamento Nacional de Planeación. "Lineamientos generales para la implementación de acuerdos de cooperación industrial y social Offsets" Documento Conpes 3522 de 2008.

Informe final. Evaluación ejecutiva de la Política de Cooperación Industrial y Social (Offsets).

EVALUACIÓN DE IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE PAZ Y DESARROLLO Y LABORATORIOS DE PAZ⁷⁹

ANTECEDENTES

Con el propósito de identificar y debatir los logros y retos de los Programas “Paz y Desarrollo” –PyD- y “Laboratorios de Paz”⁸⁰-LP-, el Departamento Nacional de Planeación –DNP- inició en 2005 la implementación de un plan de evaluación encaminado a valorar el impacto de dichas iniciativas. En el marco de este esfuerzo, que hace parte de la Agenda Nacional de Evaluaciones Estratégicas liderada por el DNP, se aplica una metodología rigurosa de tipo cuasi-experimental y se valora la magnitud de los beneficios generados a través de dos levantamientos de información (línea de base y seguimiento).

El primero de estos levantamientos, cuyo trabajo de campo se realizó entre noviembre de 2006 y febrero de 2007, permitió construir una línea de base intervenida para 64 indicadores cuantitativos. Con esta información se realizó un análisis descriptivo de la situación beneficiarios directos y se estimaron algunos impactos preliminares para PyD y para LP⁸¹. La interpretación de esta información requirió un amplio proceso de consolidación y debate, el cual fue recogido en el documento “Evaluación de Impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de Base e Impactos Preliminares”. El segundo levantamiento de información, por su parte, se encuentra en proceso de elaboración.

El presente documento sintetiza la información recolectada en desarrollo de la línea de base y es un resumen ejecutivo del documento que examina de manera amplia sus resultados.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS EVALUADOS

Los Programas materializan el apoyo que el Gobierno colombiano y la Cooperación de la Unión Europea en Colombia han brindado a una serie de iniciativas promovidas por organizaciones de la sociedad civil en favor del desarrollo y la paz, las cuales son conocidas genéricamente con el nombre de “Programas Regionales de Desarrollo y Paz” – PRDP- .

Estos PRDP⁸² son procesos de organización, empoderamiento y creación de redes sociales, mediante los cuales algunos grupos de ciudadanos líderes, de distintas regiones del país, han conseguido que diversos actores sociales e institucionales confluyan en la construcción de propuestas colectivas orientadas a la reducción de la violencia, la mitigación de sus efectos y la creación de oportunidades de desarrollo para la superación de las condiciones de vulnerabilidad. El esfuerzo de los PRDP se materializa en procesos de planeación participativa, de concertación y diálogo regional sobre temas estratégicos y en la puesta en marcha de diversos proyectos en los ejes de desarrollo productivo, fortalecimiento institucional, fomento de una cultura de paz y defensa de los DDHH. Con estos proyectos, que tienen un carácter principalmente demostrativo, los PRDP pretenden explorar mecanismos que permitan, en el mediano y largo plazo, producir transformaciones de tipo económico, social, político y cultural encaminadas a consolidar modelos de desarrollo proclives a la paz.

⁷⁹ Esta ficha fue elaborada por la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno (DJSG) del Departamento Nacional de Planeación.

⁸⁰ A lo largo de este texto se utiliza la palabra “Programas” para referirse a “PyD” y “LP”.

⁸¹ No se estimaron impactos preliminares para el segundo y tercer Laboratorio de Paz porque llevaban muy poco tiempo de ejecución en el momento del levantamiento de la línea de base. De hecho el tercer Laboratorio de Paz aún no había iniciado

⁸² Los PRDP se están coordinados a través de la REDPRODEPAZ. Mayor información en: www.redprodepaz.org

Los Programas son, entonces, el principal mecanismo a través del cual el Gobierno colombiano y la Unión Europea han apoyado financiera y técnicamente a algunos de los PRDP. Mediante un arreglo institucional caracterizado por la confianza, la autonomía y la corresponsabilidad, los recursos se entregaron a las organizaciones de la sociedad civil que lideran los PRDP participantes en PyD y en LP, para que éstas los administraran conforme a sus prioridades y propósitos en marcos de prioridad definidos conjuntamente.

Este grado de articulación entre el Gobierno, la Cooperación Internacional y las Organizaciones de la Sociedad Civil ha sido posible gracias a la perseverancia y al trabajo continuo. En efecto, los Programas que hicieron parte de esta evaluación fueron precedidos por apoyos que el Gobierno colombiano comenzó a otorgar en el año de 1998 y se constituyen en los precedentes de dos nuevas intervenciones que se encuentran en sus fases iniciales: la “Financiación Adicional” al Programa “Paz y Desarrollo” por un lado, y el Programa “Desarrollo Regional, Paz y Estabilidad”, nueva iniciativa de la Unión Europea. Sin contar estos dos nuevos Programas, el apoyo del Gobierno y de la Cooperación a los PRDP ha supuesto una inversión superior a los 185 millones de dólares. En la siguiente tabla se enuncian⁸³:

Cuadro 13
Aspectos generales de los programas
Paz y desarrollo y laboratorios de paz

Programa		Fuente de financiación	Costo*	Énfasis	Regiones
Paz y Desarrollo (2004 – 2009)		Crédito de la Nación con el Banco Mundial	30,98	Atención a la población vulnerable y desplazada	Magdalena Medio Norte de Santander. Macizo Colombiano y Alto Patía Oriente Antioqueño Montes de María
Laboratorios de Paz	Primero (2002 – 2008)	Donación no – reembolsable de la UE	52,12	Financiación de proyectos formativos de tipo regional	Magdalena Medio
	Segundo (2004 – 2008)	Donación no – reembolsable de la UE	49,91	Fortalecimiento institucional	Norte de Santander. Macizo Colombiano y Alto Patía Oriente Antioqueño
	Tercero (2006 – 2010)	Donación no – reembolsable de la UE	30,19	Inclusión de otras iniciativas de desarrollo y paz y construcción de política pública	Meta Montes de María

* Cifra en millones de dólares, precios constantes 2008.

Fuente: DJSG - DNP.

En conjunto, estos Programas benefician a ciudadanos y organizaciones en 9 departamentos y más de 120 municipios, con una población objetivo de cerca de 260.000 beneficiarios.

Tipo de intervención

Los Programas, en tanto herramientas de apoyo del Gobierno y de la Cooperación a los PRDP, son, esencialmente, mecanismos de financiación de proyectos a través de los cuales se transfieren recursos centralizados bajo la responsabilidad de Acción Social, a las Organizaciones de la Sociedad Civil de carácter local (una por región beneficiada) que encabezan cada uno de los PRDP participantes.

⁸³ Detalles en: www.accionsocial.gov.co

Estas organizaciones, respondiendo a acuerdos interinstitucionales de carácter regional, promueven procesos de planeación participativa e identifican y estructuran los proyectos que hacen parte de los portfolios. Dichos proyectos, a su vez, son ejecutados por otras organizaciones sociales (en muchos casos de base) que cuentan con el apoyo, acompañamiento y supervisión de toda la estructura institucional de los Programas.

Los proyectos que se financian en el contexto de los Programas se pueden clasificar de manera genérica en iniciativas de i) desarrollo socio – económico y generación de ingresos, ii) fomento de la gobernabilidad democrática y el fortalecimiento institucional, iii) promoción de una cultura para la paz y la convivencia y iv) apoyo al proceso de restablecimiento y estabilización de población víctima del desplazamiento forzado, y varían en tamaño, financiación y enfoque. Los cerca de 1400 proyectos que compone el portafolio conjunto de los Programas reflejan la diversidad y riqueza de los esfuerzos empeñados en desarrollo de estas iniciativas, las cuales incluyen estrategias para el fomento de la economía campesina, el fortalecimiento del nivel municipal del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, el impulso de asambleas constituyentes municipales, el establecimiento de emisoras comunitarias y de redes de medios, así como la creación de instancias para el monitoreo local de la situación de DDHH, por mencionar sólo algunos ejemplos.

El enfoque de intervención de los Programas – el cual es armónico con la apuesta misional de los PRDP – tiene dos supuestos principales. El primero es el reconocimiento de la estrecha relación que existe entre el desarrollo y la paz, entre la vulnerabilidad y la violencia. Estas iniciativas se fundamentan en la tesis de que el logro de la paz requiere esfuerzos sostenidos en los ámbitos socio – económico e institucional. Desde esta perspectiva, el modelo de desarrollo que se concreta en las oportunidades económicas, en el buen gobierno y en la defensa de la ley, es requisito para la paz del país. Del mismo modo, la relación entre desarrollo y paz se acepta en la vía contraria. Esto implica el reconocimiento de que la cultura de la paz y la legalidad, la defensa de los derechos humanos y la mitigación de los efectos de la violencia contribuyen significativamente a la generación de las condiciones necesarias para el desarrollo.

El segundo supuesto de las intervenciones evaluadas es que la construcción de condiciones de desarrollo y paz es una tarea conjunta, la cual debe ser acometida con igual vigor y compromiso por los ciudadanos y por el Estado. Por ese motivo, todos los proyectos ejecutados en el marco de PyD y de LP fomentan el fortalecimiento de las capacidades institucionales, tanto de las organizaciones comunitarias y sociales como de las entidades del Estado. Este interés por el fortalecimiento de capacidades, que puede comprenderse en el contexto de la necesaria creación de capital social, implica, en el contexto de PyD y de LP, que se puedan identificar al menos tres niveles potenciales de impacto: el de los individuos que participan en los proyectos, el de las organizaciones que ejecutan los recursos y el de los territorios en los que se desarrollan las acciones.

Como la información que se ha generado en desarrollo esta evaluación busca contrastar y complementar los resultados de múltiples esfuerzos de monitoreo, evaluación y sistematización que son realizados permanentemente por Acción Social, el Banco Mundial, la Comisión Europea (CE) , los PRDP y demás organizaciones públicas y privadas interesadas en las iniciativas ciudadanas de construcción de paz, el esfuerzo que aquí se sintetiza se concentra específicamente en el impacto de los Programas a nivel de los beneficiarios directos que participan en los proyectos financiados con estos recursos.

DESCRIPCIÓN DE LA EVALUACIÓN

La evaluación partió de considerar que si bien los programas difieren en algunos aspectos de su metodología, enfoque y modelo de operación, en esencia ambas propuestas tienen el objetivo común de apoyar los logros de los PRDP y que, por lo tanto, sus impactos pueden ser valorados a través de

un marco de referencia común, que es el modelo de intervención de los PRDP.

Una vez identificado el nivel de análisis de la evaluación, que, como se dijo en el aparte anterior, corresponde al de los beneficiarios, fue necesario conceptualizar y operacionalizar los objetivos a evaluar: desarrollo y paz. El marco conceptual de referencia que se construyó para la evaluación propone que las condiciones de violencia (e.g violación a los derechos humanos) y atraso (e.g. bajo ingreso y acceso a servicios públicos) que caracterizan las regiones focalizadas por los PRDP, están directamente asociadas con unos “modos de relación” a su vez negativos (falta de confianza, clientelismo, individualismo, entre otros), y que la relación entre unas y otros conforma un círculo vicioso. En ese marco, la intervención de los PRDP pretende romper la dinámica de este círculo vicioso y reemplazarlo por uno de tipo virtuoso, inicialmente a través de la transformación de unos nuevos modos de relación. En consecuencia, el desarrollo y la paz se evalúan a partir de modificaciones en las condiciones socioeconómicas y de paz de los beneficiarios directos, y tres tipos de modos de relación, a saber, los modos de relación con la comunidad, con los conflictos y con la institucionalidad pública.

Las apreciaciones anteriores, se puede recoger en la pregunta central de la evaluación: ¿Qué modificaciones están generando Paz y Desarrollo y los Laboratorios de Paz en las condiciones de vida de sus beneficiarios directos y en sus modos de relación con la comunidad, los conflictos y la institucionalidad pública?

Para aproximarse a una posible respuesta, dentro de la complejidad del funcionamiento de los Programas, fue necesario diseñar y aplicar una serie de instrumentos que representan un intento muy valioso para explorar nuevas opciones metodológicas para la valoración de aspectos intangibles, como aquellos que se refieren a los modos de relación, con la comunidad, con los conflictos y con la institucionalidad pública.

El siguiente cuadro resume los instrumentos llevados a cabo:

Cuadro 14
Instrumentos de recolección de información

Encuesta estructurada. La encuesta incluye 65 preguntas sobre temas relacionados con las condiciones socioeconómicas de los individuos, tales como: conformación del hogar, residencia y desplazamiento, salud, educación, vivienda, servicios públicos, ingresos y activos, seguridad alimentaria y acceso a crédito. En este instrumento también se indaga sobre los modos de relación de los beneficiarios directos.

Ejercicios experimentales. Se diseñaron dos ejercicios experimentales en los cuales los participantes se enfrentaron a alternativas sobre la utilización recursos monetarios a través de dinámicas en parejas y por grupos. El primero, sobre capital social, aproximado al concepto de confianza, reciprocidad y filantropía; y el segundo, sobre bienes públicos, que busca medir la propensión a cooperar en dilemas sociales cuando los intereses individuales y colectivos son diferentes. También se exploró el poder de la comunicación en la construcción de acciones colectivas.

Dilema social. Para examinar los modos de relación de los individuos con el conflicto, se construyó una historia narrada en tercera persona, y se invitó a los participantes a tomar posición sobre si comparte o no ciertos comportamientos que se reflejan en la historia. En particular, se examinó si el tipo de respuesta de los individuos ante las amenazas del conflicto es individual, comunitaria o involucra la institucionalidad pública.

Formato de redes. Con el propósito de medir integración y liderazgo, se utilizó un formato que permite reconstruir las redes de relaciones existentes entre los individuos. A cada participante se le pidió indicar quién entre los demás era: familiar, amigo, conocido o líder.

El levantamiento de información se llevó a cabo en cada uno de los municipios seleccionados en la muestra. Y en cada uno de estos se realizó un taller de un día al cual fueron convocados 20 beneficiarios y 20 no beneficiarios de los programas. A lo largo de dicho taller se aplicaron los instrumentos señalados arriba y se recogió la información que se analizó a través de 64 indicadores.

Cuadro 15
Temas de indicadores de línea de base

Dimensión	Categoría	Tema
Contexto	Caracterización	Composición del hogar, salud, educación, residencia y desplazamiento, vivienda y acceso a servicios, apoyo diferencial al PRDP.
Condiciones	de Paz	Violación de DDHH, arraigo
	Socioeconómicas	Ingresos y activo, seguridad alimentaria, acceso a crédito
Modos de relación	Con el conflicto	Respuesta individual, respuesta comunitaria, respuesta institucional
	Con la comunidad	Capital Social (Integración, confianza, reciprocidad, acción colectiva, participación, responsabilidad).
	Con la institucionalidad	Debate sobre lo público, participación electoral y política, percepción de la eficiencia en las instituciones

Fuente: DJSG - DNP.

Muestra

Para el levantamiento de la información de línea de base de los programas PyD y LP. Las estrategias muestrales difieren entre beneficiarios y no beneficiarios.

La muestra de beneficiarios, se hizo teniendo en cuenta tres niveles de selección: municipios, proyectos y beneficiarios. Como resultado del ejercicio de selección se escogieron 450 beneficiarios del programa PYD y 550 de los LP⁸⁴, de un universo total de 261.052 beneficiarios (PyD: 84.634, LPI: 86.958 y LPII 89.460).

El criterio fundamental para la selección del grupo de no beneficiarios⁸⁵ consistió en seleccionar, en los municipios incluidos en la muestra, miembros de organizaciones parecidas a las que trabajan en los programas, pero que nunca han sido vinculados a un proyecto de PyD o LP.

Como resultado de este ejercicio, se esperaba lograr un tamaño de muestra de no beneficiarios similar al del grupo de beneficiarios en cada municipio seleccionado en la muestra (1.000 personas). La cobertura de la muestra alcanzada fue del 94,5%, es decir, el número de no beneficiarios que participaron en el ejercicio de evaluación fue de 945 personas.

Métodos para la identificación de los impactos

Para estimar los impactos tempranos de los programas a partir de la información de esta línea de base, se empleó un método que se denomina generalmente como “análisis por intensidad de exposición⁸⁶”. Este compara los resultados de los indicadores para los beneficiarios que llevan un mayor tiempo de vinculación a los proyectos con aquellos que llevan un menor tiempo en los mismos. Esta comparación se fundamenta en la hipótesis que cuanto más sea el tiempo en los proyectos hay mayores impactos; es decir, comparando beneficiarios con “alta tiempo de exposición” y beneficiarios con “poco tiempo de exposición” a los proyectos de PyD, las diferencias encontradas en el valor de los indicadores de impacto se pueden atribuir, *ceteris paribus*, al programa en cuestión.

⁸⁴ Unión Temporal IFS-Econometría S.A.-SEI. Primer levantamiento, febrero 2007.

⁸⁵ Cabe mencionar que la muestra de no beneficiarios no fue utilizada en el análisis de la información de línea de base y en la estimación preliminar de impactos de PyD y LP1 que se realizó con dicha información. El grupo de control se utilizará cuando se cuente con datos de panel que permitan estimar los impactos a través de la técnica de diferencias en diferencias.

⁸⁶ Este método consiste en identificar los impactos de un programa comparando entre sí a los beneficiarios con base en sus diferentes grados de exposición a PyD y se fundamenta en la hipótesis que a un mayor nivel de “exposición” al programa están asociados mayores impactos. La aplicación de este criterio de intensidad es posible porque existe suficiente variabilidad en el tiempo de exposición a los proyectos entre los beneficiarios.

Para la aplicación de este método se definieron dos variables como medidas del tiempo de exposición. La primera variable fue el tiempo de participación en el actual proyecto. Y la segunda medida de exposición es el tiempo de participación de los beneficiarios a las actividades o procesos promovidos previamente por los PRDP, incluso financiados a través de otras fuentes distintas a los programas. Estas dos medidas se pueden interpretar como exposiciones al programa de corto y largo plazo, respectivamente.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

Los resultados de la línea de base confirman la buena focalización de los programas, los cuales están dirigidos a hogares sumamente vulnerables. Los beneficiarios se caracterizan por tener bajos niveles de educación (solo el 14,8% de los beneficiarios cuenta con estudios de secundaria), ingresos precarios que no alcanzan para cubrir los gastos básicos (78,2% de los hogares están por debajo de la línea de pobreza) y una dieta regular. No tienen ninguna posibilidad de ahorro y su acceso al crédito formal es limitado, así como la posibilidad de tenencia de artículos del hogar.

En cuanto a las condiciones de vida, se encontró que los Programas tienen la capacidad de lograr mejoras importantes⁸⁷. Cabe resaltar que el análisis de los resultados de la primera medición indica que los programas no han tenido impacto en el tema del acceso al crédito formal, aun cuando este es uno de sus propósitos.

En cuanto a las condiciones de paz, se observó que los programas (particularmente PyD) contribuyen a generar mayor arraigo entre sus beneficiarios al territorio, expresado como la intención de quedarse en el futuro en el lugar donde están actualmente viviendo (se estima que 6 meses adicionales de participación en PyD se traducirían en un aumento de casi 3 puntos porcentuales en la fracción de beneficiarios que manifiestan la intención de quedarse en el actual municipio de residencia). Este resultado es particularmente evidente para la población desplazada, que muestra un importante cambio de actitud en este respecto a raíz de la participación en el programa. Por otro lado, a través del indicador de violación a los derechos humanos, no se observa un impacto positivo de los programas en condiciones de paz.

En cuanto al tema de los modos de relación con la comunidad, se observa que ambos programas promueven la reconstrucción del tejido social alrededor de activos sociales como la confianza y la reciprocidad. (Para el caso de PyD el índice de reciprocidad, diseñado para la evaluación, muestra un aumento de 5 puntos porcentuales en 6 meses de vinculación al programa.)

Del mismo modo, se debe mencionar que los programas juegan un papel central en los procesos de fortalecimiento de las dinámicas de participación y organización comunitaria, con un énfasis particular en el tema de lo público (Para el caso de LPI se estima que 20 meses de participación están asociados con un aumento de 21 y 32 puntos porcentuales respectivamente en el acceso y la atención en espacios de participación informales). Estas intervenciones muestran, en poco tiempo, avances importantes en este trabajo de fortalecimiento del tejido social, por medio de la promoción de espacios de participación formal e informal. Sin embargo, la participación, entendida en estos términos, tiende, en lapsos más largos, a no aumentar más allá de los niveles inicialmente alcanzados.

En cuanto a los temas de acción colectiva se encontró que el nivel de cooperación y participación al bien público en los municipios en donde trabajan los PRDP es sensiblemente mayor al que se registra en otros municipios del país con características comparables. En promedio el 63% de los beneficiarios

⁸⁷ Luego de 33 meses adicionales de vinculación a las actividades del PRDP, la participación de los beneficiarios se puede traducir en un incremento del 23% del ingreso de los beneficiarios y sus hogares.

contribuyeron a la cuenta pública en los tres programas, cuando, dado el diseño del ejercicio, la teoría económica clásica predice que si los beneficiarios solo valoraran sus beneficios personales, nadie contribuiría al bien público

Se encontró además que los programas incentivan entre sus beneficiarios el ejercicio del liderazgo y la responsabilidad como modos de relación con la comunidad.

Se encontró que los programas promueven la propensión a respuestas comunitarias e institucionales, más que individuales. Es así como se presenta una continuidad entre PyD y LP1 en cuanto a las respuestas que propician frente a los conflictos. Al parecer, las respuestas comunitarias iniciales (PyD) tienden a dar paso a vías más institucionales (LP1). Por su parte, en el tema de los riesgos asociados al liderazgo en contexto de conflictos, hay evidencias heterogéneas. Por un lado, disminuye la percepción del riesgo asociado al liderazgo. Por otro lado, los beneficiarios asumen en el corto plazo un comportamiento realista y de protección, considerando la posibilidad de abandonar el territorio ante una amenaza directa (por lo menos en el caso de PyD).

En cuanto los impactos en los modos de relación con la institucionalidad pública, se concluye que los programas promueven el ejercicio de una ciudadanía activa, la participación electoral y una mejor percepción de las instituciones. En particular, los programas hacen que los beneficiarios: i) participen y opinen más en espacios de discusión sobre lo público, en los que se toman decisiones que afectan a la mayoría y se discuten los problemas del territorio; ii) voten más en los diferentes espacios de consulta electoral, y iii) mejoren su percepción de los partidos políticos (la cual es usualmente muy negativa) y de las instituciones públicas, particularmente para PyD en el sector de la seguridad (Ejército y Policía).

RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN

El análisis realizado señala también aspectos puntuales de los Programas y de su forma de operar, los cuales se pueden fortalecer para potenciar los logros obtenidos.

Complementariedad. La evaluación indica que PyD y LP son apuestas comunes en su estrategia y que los cambios que los dos Programas generan en las condiciones y modos de relación de los beneficiarios directos son en gran medida complementarios.

Duración de los proyectos. La evaluación muestra que para lograr muchos de los impactos se requieren tiempos de exposición prolongados a los Programas. Por lo tanto, es importante asegurar la permanencia de los beneficiarios en el “proceso”, para consolidar una base social estable.

Articulación con otras estrategias e intervenciones. La articulación de los Programas con otras iniciativas es beneficiosa para potenciar muchos de los impactos que se encontraron en las condiciones objetivas de vida y modos de relación de los beneficiarios directos.

IMPlicaciones de Política

Los resultados de la primera fase de la evaluación de impacto de los Programas, fueron un insumo fundamental en la elaboración del documento CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social) 3566, el cual tenía como objetivo emitir un “Concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$ 7.812.500 dólares o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar la Segunda Fase del Programa “Paz y Desarrollo”. Así como en el diseño de la segunda fase de la segunda fase del programa Paz y Desarrollo. Del mismo modo, los resultados de esta evaluación están siendo utilizados en los procesos de construcción participativa de política pública que lidera el DNP sobre el tema de desarrollo y paz.

Ficha técnica de la evaluación

Título de la Evaluación	Evaluación de impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de base e impactos preliminares. Hacia la consolidación de una propuesta para evaluar el impacto de los Programas Regionales de Desarrollo y Paz.
Programa Evaluado	Paz y Desarrollo Laboratorios de Paz (I & II)
Cobertura del Programa	Paz y Desarrollo (84.634 beneficiarios, 95 municipios): Montes de María, Magdalena Medio, Oriente Antioqueño, Norte de Santander, Alto Patía y Macizo Colombiano, Laboratorio de Paz I (Fase II: 86.958 beneficiarios, 20 municipios) : Magdalena Medio Laboratorio de Paz II (89.460 beneficiarios, 27 municipios); Oriente Antioqueño, Alto Patía y Macizo Colombiano y Norte de Santander. Laboratorio de Paz III: Meta y Montes de María
Presupuesto del Programa (millones de US\$)	Paz y Desarrollo: 38,78 Laboratorios de Paz (I, II & III) : 132,22
Entidad que Contrato la Evaluación	Departamento Nacional de Planeación
Evaluador	Unión Temporal IFS - Econometría –SEI
Costo de la Evaluación	550 millones de pesos
Metodología(s) utilizadas	Análisis por intensidad de exposición
Recolección de la Información	Paz y Desarrollo: 450 beneficiarios Laboratorios de Paz: 550 beneficiarios 945 no beneficiarios
Duración	2005 – 2007

BIBLIOGRAFÍA

Departamento Nacional de Planeación. "Boletín de resultados en Seguridad Democrática". Octubre de 2009.

Departamento Nacional de Planeación. "Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por US\$7.812.500 o su equivalente en otras monedas, destinado a financiar la segunda fase del programa Paz y Desarrollo". (Documento Conpes 3566). Bogotá, 2009.

Departamento Nacional de Planeación. "Evaluación de impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: línea de base e impactos preliminares hacia la consolidación de una propuesta para evaluar el impacto de los programas regionales de Desarrollo y Paz". 2008.

EPÍLOGO

EVALUACIÓN ¿PARA QUÉ?

Durante más de medio siglo, y a pesar de las discusiones académicas sobre su utilidad, la planeación ha sido reconocida en Colombia como una función esencial del Estado, en cabeza del gobierno. Sin caer en los sesgos antidemocráticos de la planeación imperativa, el ejercicio de la planeación, respetuoso de la actividad privada y del papel insustituible del mercado en la asignación eficiente de los recursos de la sociedad, se ha orientado a “indicar”, desde el Departamento Nacional de Planeación y las instancias regionales correspondientes, prioridades en la actividad económica sectorial privada (planeación indicativa), a diseñar políticas públicas consistentes con esas prioridades y a ordenar la acción del sector público central y descentralizado, mediante programas y proyectos que aumentan la provisión de bienes y servicios públicos y contribuyen al bienestar de la comunidad (políticas eficaces), con el menor costo posible (políticas eficientes).

Sin embargo, aunque la evaluación y el seguimiento constituyen un complemento necesario de la planeación, que permite hacer oportunamente los cambios necesarios durante la ejecución de las políticas, programas y proyectos, velando por su eficacia y eficiencia, en Colombia solo se convirtió en un ejercicio sistemático 43 años después de que, con la asesoría del Profesor Lauchlin Currie, se formulara, en 1951, el primer Plan Nacional de Desarrollo: “Bases de un Programa de Fomento para Colombia”. Con la creación del “Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública”, Sinergia, en 1994, se dotó a la Planeación en Colombia, a nivel central y descentralizado, nacional y regional, de un valioso instrumento de “aprendizaje permanente”, complementario del conocimiento estrictamente académico, que facilita la incorporación, en el proceso de formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos, de factores condicionantes de su viabilidad y éxito: elementos culturales, sociales, políticos, geográficos o económicos. Ejemplos concretos de ese aprendizaje se recogen en este libro conmemorativo del nacimiento y práctica de Sinergia.

Hoy, más que nunca, cuando termina la primera década del siglo XXI, se afirma la necesidad del aprendizaje derivado de la evaluación y el seguimiento de las políticas públicas. El “siglo del conocimiento”, como con razón ha sido llamada la época en que vivimos, ha traído consigo nuevas formas de entender el bienestar social y el desarrollo, que implican una nueva manera de concebir la actividad del Estado y del gobierno, una forma distinta de hacer planeación, nuevos elementos para la formulación de políticas, programas y proyectos y nuevos parámetros para la evaluación y el seguimiento.

El desarrollo como objetivo de la planeación es hoy, por lo tanto, “desarrollo propio” de comunidades, regiones, o naciones concretas que, aunque se apoya en métodos y técnicas estándar y busca el cumplimiento de propósitos mínimos, comunes a todas las comunidades, regiones o naciones (porque se derivan de los derechos fundamentales de todo ser humano), se caracteriza, sobre todo, por la inclusión en la función objetivo de la planeación, de aspiraciones propias de la comunidad, no estandarizables ni comparables con las de otras comunidades, que le dan identidad y hacen posible la convergencia de todos sus integrantes en metas de largo plazo.

Así, el “desarrollo propio” de la sociedad, objeto de la nueva planeación, es aquel que se desprende de su identidad, de su historia y su cultura, su geografía y su entorno específico, y de la aplicación del conocimiento, en forma individual y colectiva, a la obtención de objetivos comunes a todas las sociedades (objetivos mínimos) y de objetivos propios de esa sociedad (objetivos máximos).

Es a esa nueva planeación, y a la eficacia y eficiencia en la obtención de esos objetivos, a los que se debe dirigir y adaptar el actual Sistema de Seguimiento y Evaluación (Sinergia). Porque la planeación

ya no puede ser autoritaria y tecnocrática, de un gobierno que prescinde o subestima la opinión de la gente (planeación de arriba hacia abajo), sino participativa, que consulta la percepción, los intereses y el conocimiento de la gente; ya no puede subordinar los intereses y la visión regionales a objetivos sectoriales, sino poner los sectores al servicio de la solución de problemas y el aprovechamiento de oportunidades de comunidades concretas, que se proponen alcanzar objetivos de largo plazo (la planeación no puede seguir siendo vertical, referida a sectores o ministerios, sino horizontal y regional). La planeación no puede ser concebida como un problema técnico, de “final cerrado”, con soluciones predeterminadas y ciertas (como la que se desprende de “modelos” académicos), sino como un proceso social y cultural, de “final abierto”, con márgenes de probabilidad e incertidumbre que se tratan de controlar y que admiten caminos alternativos.

Las políticas, programas y proyectos que le dan contenido a la Planeación, ya no deben estar al servicio de un Estado omnisciente y poderoso, representado por un gobierno, que “hace” desarrollo o “produce” bienestar, sino crear las condiciones para que todos los integrantes de la Sociedad, cada actor desde su papel en la comunidad y desde su potencial individual y colectivo, aporten en la construcción del Desarrollo y participen de sus beneficios. Sin sustituir ni subestimar a los integrantes de la Comunidad, el Estado debe crear las condiciones para que TODOS puedan “actuar como personas” y tomar decisiones de calidad que, respondiendo a legítimos objetivos individuales, respeten y contribuyan al logro de los objetivos colectivos necesarios para el progreso de la Sociedad (condiciones de “eficiencia social”, que supeditan lo racional a lo razonable). En un país como Colombia, la creación de esas condiciones pasa por la erradicación de la pobreza, la construcción y consolidación de instituciones o reglas de interacción entre personas y entidades, y el apoyo a las dinámicas regionales.

De acuerdo con lo anterior, el Sistema de Seguimiento y Evaluación tiene hoy desafíos específicos, en su tarea de contribuir a la eficacia y la eficiencia de la planeación. Tres de los más importantes se pueden ilustrar con preguntas que tienen que ver con la función de bienestar social, con la identificación y aprovechamiento de recursos y restricciones y con la adopción de estrategias adecuadas:

- ¿Cómo se ajustan las políticas, programas y proyectos a la función de bienestar de la nación, de la región o de la comunidad específica a la que se dirigen? ¿Cómo incorporan las metas mínimas, insustituibles, con las aspiraciones propias de la gente que originan la convergencia de propósitos, la dinámica y la fuerza de su participación en la construcción de progreso y bienestar? ¿Cómo contribuyen a la construcción de Nación o de Región, entendida como un “proyecto colectivo de largo plazo, de una comunidad situada” (con historia, geografía y cultura propias)?
- Los planes y proyectos que se evalúan, ¿en qué medida reconocen e incorporan los avances anteriores y los activos que conforman la “línea de base”? ¿Con qué alcance aprovechan las ventajas del contexto propio, los recursos, la experiencia, las costumbres, los valores y la “racionalidad” colectiva características de la sociedad? ¿Apoyan el potencial propio de que dispone la comunidad (en lo económico, lo político, lo social) y contribuyen a aumentarlo? ¿Aprovechan las relaciones y la proyección de la comunidad, hacia otras regiones, otras naciones y el mundo? ¿Cuáles referencias y experiencias nacionales o extranjeras utilizan? ¿Cuáles instituciones, normas y costumbres, condicionan su resultado, cómo las consolidan, cambian o ajustan?
- Las políticas, programas y proyectos evaluados, ¿cómo crean condiciones de “eficiencia social” y respetan la autonomía, la participación y los aportes de las comunidades en la formulación y ejecución de las políticas, programas y proyectos? ¿Cómo aprovechan y dinamizan las dinámicas propias de las regiones? ¿Cómo asumen los derechos de las generaciones

futuras? ¿Cómo compatibilizan las fuentes de financiación con los objetivos de los planes y proyectos? ¿Qué espacio y oportunidad le dan a la retroalimentación de los resultados del seguimiento y la evaluación en relación con procesos, productos y el impacto que generan?

El seguimiento y la evaluación de planes y políticas es un esfuerzo de enorme rentabilidad económica, política y social. Sin estos no es posible garantizar la eficacia y la eficiencia de la planeación y su concurso al progreso y al bienestar de la sociedad. La experiencia acumulada en el país, durante los primeros 15 años de Sinergia, es un insumo invaluable de la planeación en el futuro, que deberá seguirse enriqueciendo como uno de los activos más valiosos para la construcción de la Nación y las Regiones colombianas. Por ello es de enorme importancia llevar a cabo la idea del Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, de conformar una Red Nacional de Seguimiento y Evaluación, en la que participan, sin perder su identidad, todas las regiones y municipios, junto con el nivel nacional, para consolidar la cultura del seguimiento y la evaluación, ajustar las metodologías a la planeación que exige el siglo XXI, difundir los aprendizajes, promover y certificar la calidad de las evaluaciones y hacer posible el mejoramiento continuo de los procesos de planeación y de formulación y ejecución de políticas públicas, para bien de la sociedad colombiana.

César Vallejo Mejía

Codirector

Banco de la República

Serie:

**15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia:
Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes.**

*Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado
Departamento Nacional de Planeación*

Abril de 2010