

## **Evaluación, sostenibilidad fiscal y calidad del gasto público: la reforma a la función de evaluación de resultados en Colombia**

**Manuel Fernando Castro Quiroz<sup>1</sup>**

### **Introducción**

A raíz de las crecientes restricciones fiscales, por lo menos desde 1998 los gobiernos en Colombia han tenido que enfrentar fuertes limitaciones presupuestales para llevar a cabo las políticas por las cuales fueron elegidos. Casi dos décadas de reformas estructurales generaron crecientes presiones de gasto sin una correspondencia de proporciones similares por el lado de los ingresos (Comisión de Gasto Público, 1996; Ayala, Acosta y Faimboim 1999, Echeverri et. Al, 2004; entre otros).<sup>2</sup> Pero tampoco, dichas reformas produjeron modificaciones en las instituciones presupuestarias que aseguraran a un mismo tiempo los equilibrios fiscales y el cumplimiento de las funciones principales del Estado (Olivera, 2005; Wiesner, 2004; Hommes, 1996).

En ese contexto de agudas restricciones fiscales, mantener o mejorar las condiciones de gobernabilidad ha exigido a las últimas dos administraciones enfrentarse a una complicada disyuntiva: gastar menos buscando obtener los mismos resultados, u obtener más y mejores resultados con un mismo nivel de gasto. Lo anterior, frente a las reformas estructurales, políticas o macroeconómicas que caracterizaron el proceso de modernización adelantado en las últimas décadas, resalta la importancia de las reformas micro-institucionales dirigidas a introducir instrumentos gerenciales y/o a adecuar los existentes en el Estado para mejorar los procesos de planeación, presupuestación y ejecución de las políticas y el gasto públicos. Se trata de reformas al modelo de gestión con las cuales obtener mejores resultados en la administración pública, teniendo en cuenta que es precisamente en los resultados obtenidos en lo que se sustenta la credibilidad de las instituciones políticas y la confianza de los ciudadanos en el Estado.

En teoría, las reformas micro-institucionales al modelo de gestión implican, entre otros aspectos, el paso de un modelo tradicional “burocrático” hacia uno de gestión pública orientado por resultados (Bonney, 2003). Este paso, a su vez, implica lograr gobiernos (agentes) más eficientes y transparentes que se concentren en la obtención de resultados más acordes con las necesidades de la población (principal). El éxito de estas reformas, sin embargo, depende, en gran medida, del grado en el cual se logre afectar las instituciones presupuestales pues, es a través del presupuesto que las administraciones llevan a cabo su plan de gobierno, pueden disciplinar la gestión de las entidades públicas y orientar las asignaciones de gasto hacia los sectores prioritarios (Campos y Pradhan, 1996). Bajo este nuevo enfoque, la disciplina en la gestión de los agregados fiscales se complementa con la efectividad en la asignación de recursos y la eficiencia operacional en la provisión de servicios y obtención de resultados (Banco Mundial, 1998).

Estos cambios en la gestión del gasto exigen contar, por un lado, con capacidades

---

<sup>1</sup> Director de Evaluación de Políticas Públicas - Departamento Nacional de Planeación. Coordinador del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública – Sinergia.

<sup>2</sup> El espectro de dichas reformas es bastante amplio y va desde las transformaciones en el sistema electoral con la elección popular de alcaldes y gobernadores, la descentralización administrativa y la ampliación de los derechos fundamentales de los ciudadanos, en lo político, hasta la adopción de un nuevo modelo de desarrollo centrado en la internacionalización de la economía y la introducción de reformas pro mercado, en lo económico.

institucionales para que los gobiernos puedan entregar los resultados que les son exigibles y, por otro, con instrumentos adecuados para adelantar el seguimiento y la evaluación necesarios a las políticas y controlar los resultados del gasto.

Colombia ha logrado avances en estos dos aspectos. En materia de capacidades, desde la década de los ochenta ha venido modernizando su administración pública y fruto de ello, hoy en día cuenta con una adecuada capacidad institucional y una reconocida tecnocracia en el manejo de los asuntos del Estado (Banco Mundial, 2003).

En el segundo aspecto, el principal paso se dio en 1991, cuando la Constitución Política ordenó institucionalizar la función de evaluación en el Estado colombiano y establecer en el país el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública –Sinergia<sup>3</sup>.

Desde su institucionalización, hace 11 años, la función de evaluación en Colombia ha experimentado dos momentos de reforma. El primero tuvo lugar durante el período 1994 – 2001 y el segundo se inició en 2002, y se encuentra actualmente en curso.

Durante el primer periodo (1994 – 2001) se desarrolló el marco conceptual, legal e instrumental básico de la función de evaluación, se incorporaron prácticas de gestión por resultados en la administración central y se introdujo la utilización continua de indicadores de gestión, así como algunas herramientas de planeación por objetivos y resultados en las entidades del gobierno central<sup>4</sup>.

Estos avances no lograron, sin embargo, que estas reformas permearan los procesos de presupuestación, ni tampoco establecer un vínculo efectivo entre las etapas de planeación y evaluación de las políticas y el gasto.<sup>5</sup> Sin duda, esto facilitó una evolución del gasto que desbordó la capacidad de las herramientas disponibles para salvaguardar la disciplina fiscal y garantizar un gasto público de calidad. No solo los niveles de gasto superaron su capacidad de financiación, desatando una aguda crisis fiscal, sino que las mayores asignaciones presupuestales no se tradujeron necesariamente en un mejoramiento proporcional de los principales indicadores sociales y sectoriales<sup>6</sup>.

El segundo periodo de reformas a la función de evaluación se inició en 2002 y está actualmente en ejecución. Este se enmarcó en un ambicioso proceso de modernización del Estado y se ha orientado bajo un enfoque de respuesta a las necesidades de contribuir a la sostenibilidad fiscal, mejorar la calidad del gasto público y hacer más transparente y eficiente la asignación del presupuesto.

---

<sup>3</sup> Artículos 343 y 344 de la Constitución Política. Sinergia entró en operación en 1994 bajo la coordinación del Departamento Nacional de Planeación –DNP según Resolución 063 y documento Conpes 2688 de 1994.

<sup>4</sup> Entre estas herramientas se incluyen: i) el plan indicativo, ii) el plan de acción, iii) los acuerdos de eficiencia, iv) los indicadores de gestión, y v) los Conpes de compromisos y evaluación.

<sup>5</sup> Para un análisis pormenorizado de la primera generación de reformas a la gestión por resultados en Colombia ver Banco Mundial (1997) “Colombia: Paving the way for a results oriented public sector”, Washington D.C; o Ospina y Ochoa (2003). “El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (Sinergia) de Colombia”, en Evaluación de Resultados para una Gestión Pública Moderna y Democrática: experiencias latinoamericanas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD, Caracas.

<sup>6</sup> El Capítulo 2 de esta publicación presenta un análisis detallado del gasto público en Colombia y muestra como a pesar de la magnitud de los recursos públicos invertidos y del costo fiscal que éstos han originado, existe un desconocimiento de la eficiencia y eficacia de dicho gasto.

Esta reforma fue planificada y se ejecuta desde el nivel central, y ha concentrado buena parte de su atención en asegurar que el seguimiento y la evaluación sean técnica y cuidadosamente ejecutados para obtener información de alta calidad que, por un lado, apoye e influya efectivamente los procesos de programación del presupuesto y formulación y decisión de políticas al interior del gobierno y, por otro, permita la realización permanente de ejercicios de rendición de cuentas al Congreso y a la ciudadanía sobre los resultados del gasto.

Este capítulo, examina los principales aspectos en los que se fundamenta la reforma a la función de evaluación en el Estado colombiano y señala en que estado se encuentra y hacia donde va Colombia en relación con la modernización y optimización de los procesos de planeación, presupuestación y evaluación en la gestión pública. Está estructurado en cuatro partes. La primera presenta el marco conceptual y las lecciones de la experiencia internacional sobre las que se soporta la reforma. La segunda describe las reformas introducidas entre 2002 y 2005 que enfatizan en un enfoque de sostenibilidad fiscal y calidad del gasto público, estableciendo con claridad los objetivos, lineamientos de política, el alcance y la reorientación y ajuste de los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados -Sinergia. La tercera parte plantea las acciones complementarias que serán necesarias para consolidar las reformas introducidas. La cuarta y última sección plantea algunas conclusiones y consideraciones finales.

## **I. Marco conceptual y lecciones de la experiencia internacional**

Esta sección, desarrolla los principales elementos conceptuales y las lecciones de la experiencia internacional que orientan la segunda generación de reformas a la gestión por resultados en Colombia.

### **A. Marco conceptual**

En contraste con las orientaciones tradicionales de la administración pública, dos corrientes de pensamiento en economía resaltan las ventajas de una gestión orientada por resultados para el incremento del beneficio colectivo; son ellas las teorías de la elección pública (*Public Choice*) y la nueva economía institucional (*New Institutional Economics*). Estas dos vertientes de pensamiento, combinadas con la disciplina gerencial del sector privado y la aplicación de los principios del mercado en el sector público, se recogen ampliamente en la denominada Nueva Gestión Pública -NGP (New Public Management).

#### **1. Elección pública**

La teoría de la elección pública<sup>7</sup> proporcionó un nuevo marco conceptual para entender los procesos de decisión y ejecución de políticas en el sector público, al aplicar los principios de la economía al análisis del comportamiento de los agentes y los problemas en el Estado (Mueller, 1979). Particularmente, hace uso de la teoría micro-económica y su aparato analítico basado en los conceptos de racionalidad, competencia y comportamientos estratégicos por lo cual ha sido reconocida también como la teoría micro-económica del gobierno (Dirk, 1996) y, como una herramienta para mejorar la gestión del sector público (Tullock, 1996).

---

<sup>7</sup> Buchanan, J.M y Tullock, G. (1962) con *The Calculus of Consent*, fueron pioneros de esta corriente de pensamiento.

Señala que nada diferencia a los agentes del sector público de los demás individuos, excepto que los primeros, en los gobiernos democráticos, trabajan, al menos indirectamente, para todos los ciudadanos. A partir de ahí, el análisis del sector público puede ser modelado con base en dos principios: i) que todas las agencias o entidades son unidades compuestas por individuos, y ii) que los actores del sector público y, también los ciudadanos en su interacción con el Estado, se comportan como agentes racionales (Lane, 1993).

Lo anterior implica que las decisiones, acciones y resultados de los agentes en el sector público pueden ser optimizados a través de incentivos y de la generación, y uso eficiente de la información. Igualmente implica que dichas decisiones, y particularmente las del proceso presupuestal, pueden ser modeladas para entender y optimizar los resultados de la asignación de recursos. En otras palabras, los agentes individuales se agregan en organizaciones públicas que persiguen unas metas sociales para proveer un beneficio colectivo. Al no poder determinar cuando cada unidad de agregación actúa de acuerdo a sus intereses individuales o procurando el interés general, los esquemas de incentivos permiten alinear las preferencias de los distintos agentes y maximizar la utilidad social.

## **2. Nueva economía institucional**

La nueva economía institucional, por su parte, provee un lente más amplio para analizar las relaciones al interior de las administraciones públicas. Sugiere que las instituciones públicas no son neutrales en relación con las políticas que implementan sino todo lo contrario. Son tan determinantes como el mercado, puesto que ofrecen reglas para la interacción entre los ciudadanos y las instituciones las cuales relacionan, coordinan o agregan intereses individuales como preferencias, demandas, necesidades, valores o creencias. De esta manera, si los resultados están determinados en buena medida por las instituciones<sup>8</sup>, entonces los resultados también pueden ser optimizados si se mejoran dichas instituciones (Dirk, 1996).

Recogiendo elementos de la teoría de la firma<sup>9</sup>, esta corriente estudia la interacción entre los intereses e instituciones en el sector público a partir de la relación principal - agente. Esta relación, también conocida como agenciamiento, establece un compromiso contractual en el que un principal delega una función a un agente –ej. la asignación y ejecución de los recursos públicos– quien a cambio de algunos incentivos adquiere la obligación de representar sus intereses en dicha asignación (Eggerston, 1990).

La estructura de la relación principal-agente, en la cual los votantes (principal) eligen a sus gobernantes (agente) para que estos lleven a cabo sus preferencias, se caracteriza por ser ambigua, presentar comportamientos oportunistas, riesgo moral y selección adversa (Lane, 1993).

Debido a lo anterior, esta relación contractual lleva implícitos costos adicionales a los de producción asociados con la medición de atributo de lo que es objeto de intercambio, la protección de los derechos sobre ellos y con el cumplimiento de los acuerdos establecidos. La economía institucional los denomina costos de transacción (North, 1990) y los clasifica en dos tipos: uno, los costos asociados a las asimetrías de información, que surgen de la

---

<sup>8</sup> Formales (ej: entidades, constituciones o leyes) e informales (Ej: cultura, reglas, práctica, incentivos o comportamientos).

<sup>9</sup> Ver Williamson, 1986.

adquisición de conocimiento privilegiado por parte de unos agentes sobre los prerequisites para la acción colectiva; y dos, los costos de motivación que surgen de la coordinación de dos o más participantes en una decisión colectiva.<sup>10</sup>

La introducción de los principios económicos en el modelamiento del funcionamiento del Estado aumenta la importancia de los arreglos institucionales al interior del sector público, ya que estos determinan las reglas de juego bajo las cuales interactúan los diferentes actores y por tanto los resultados. Los incentivos son entonces la clave para alinear las preferencias tanto de agentes como de principales, eliminar los comportamientos oportunistas, y minimizar las posibilidades de riesgo moral y selección adversa en los resultados de la gestión pública.

### **3. Nueva gestión pública -NGP**

La convergencia de estas dos corrientes de pensamiento (escogencia pública y nueva economía institucional) en la NGP, enmarca el aparato burocrático bajo una óptica de mercado, en la cual un ambiente competitivo basado en incentivos debe permitir optimizar los resultados en las interacciones al interior del sector público y entre éste, el mercado y los ciudadanos<sup>11</sup>. Ello trae como resultado una concepción del Estado como ente gerencial que debe tener la flexibilidad y autonomía suficiente en las agencias y gerentes públicos para obtener los resultados que los ciudadanos exigen<sup>12</sup>.

Lo anterior, replantea la relación Estado - ciudadano, al concebir a este último como un cliente de los bienes y servicios provistos por el Estado y con la capacidad de exigir una provisión compatible con sus preferencias y expectativas. Para garantizar este derecho, no basta con monitorear el desempeño de los gerentes públicos con sistemas de seguimiento y evaluación que faciliten el control de los resultados. Es necesario contar con mecanismos de rendición de cuentas a través de los cuales se puedan establecer responsabilidades y delegar costos políticos que obliguen a los gerentes públicos a entregar resultados de calidad a los ciudadanos.

La asignación de recursos juega, entonces, un papel determinante en esa nueva relación Estado - ciudadano<sup>13</sup> puesto que en ella tienen lugar con mayor frecuencia e intensidad los problemas de información asimétrica, costos de transacción, riesgo moral y selección adversa, así como los comportamientos oportunistas que minan la credibilidad en el Estado. Por esta razón, la NGP enfatiza en la necesidad de hacer transparentes los sistemas presupuestales incorporando incentivos en la asignación, y herramientas de monitoreo y evaluación para introducir incentivos de desempeño, controlar la calidad de los resultados y asegurar una disciplina fiscal que inhiba los desequilibrios en los agregados

---

<sup>10</sup> Los elementos conceptuales de los costos de transacción y los instrumentos asociados para minimizarlos (tecnologías de monitoreo y evaluación) se abordan en mayor detalle en el Capítulo 1.

<sup>11</sup> Las más interesantes reformas llevadas a cabo bajo esta concepción tuvieron lugar en Australia y Nueva Zelanda donde un nuevo concepto de estado gerencial introdujo nuevas modalidades e instrumentos para la provisión de servicios en el sector público.

<sup>12</sup> Esto incluye también la reducción del aparato burocrático, la especialización de funciones y la contractualización de tareas en las cuales no resulta necesaria ni conveniente la intervención directa del Estado. Incluye también la adopción de prácticas propias del sector privado como la gestión por resultados, la evaluación y las contrataciones por concurso, entre otras.

<sup>13</sup> Existen diversas maneras de desagregar el proceso de intervención del Estado a través del diseño y aplicación de las políticas públicas. La mayoría de literatura divide dicho ciclo en, al menos, cuatro etapas estrechamente relacionadas: planeación, presupuestación, ejecución y seguimiento evaluación.

macroeconómicos (Moore, 1994).

## **B. Lecciones de la experiencia internacional**

El origen de los sistemas de seguimiento y evaluación se remonta a la década de los setenta en algunos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-. Nueva Zelanda (1975), Reino Unido (1982) y Australia (1987) implementaron dichas prácticas buscando establecer responsables por los resultados de la gestión pública. Con ello, lograron mejorar los procesos de toma de decisión, en especial la asignación de presupuesto, así como la rendición de cuentas mediante el incremento de la información disponible sobre el desarrollo de los programas y el uso de los recursos.

Varios factores como la crisis económica y fiscal, la influencia de procesos de modernización, los cambios en el contexto político y el desarrollo de las tecnologías de la información, fueron determinantes para abrirle paso a la aplicación e implementación de estos sistemas (Larbi, 1999). La evidencia empírica muestra como en los países de la OCDE el seguimiento y la evaluación surgió como un instrumento adicional de sostenibilidad fiscal, buscando mejorar los procesos de priorización y racionalización del gasto. De hecho, los avances más notables en evaluación se dieron en momentos de agudas restricciones fiscales e insatisfacción general por la calidad de los servicios<sup>14</sup>. La solución de los desequilibrios fiscales y la búsqueda de la eficiencia y eficacia en el sector público, se convirtieron en una cruzada general para reorganizar y modernizar la burocracia, así como las entidades, estructura y funciones del Estado.

Algunas experiencias internacionales que arrojan lecciones importantes para el caso colombiano son las de Australia, Reino Unido, Chile y México. A continuación se resumen algunos aspectos de las reformas introducidas y sus efectos en dichos países (Cuadro 1).

### **1. Australia**

La elección de un gobierno reformista en 1983, dio impulso a un proceso de cambio institucional dirigido a mejorar el desempeño y a controlar los niveles de gasto público a través del presupuesto<sup>15</sup>. La base de este sistema radicó en devolver a los gerentes públicos la capacidad de gestión bajo la premisa "*let the managers manage*". Con esto se aumentó su responsabilidad y compromiso por obtener buenos resultados, al tiempo que se les otorgó una mayor libertad para hacerlo.

En ese marco se implementó un sistema de evaluación del desempeño, dirigido desde el nivel central, en el cual el uso de los resultados de las evaluaciones constituye un soporte importante para el proceso anual de presupuesto (Mackay, 2004). El Consejo de Ministros utiliza activamente los resultados de la evaluación para tomar decisiones de asignación y priorización de recursos del presupuesto, así como para apoyar programas de desempeño al interior de los diferentes ministerios.

---

<sup>14</sup> Ver Toulemonde, J (1997), Incentives Constraints and Culture –Building as Instruments for the Development of Evaluation Demand.

<sup>15</sup> El déficit estimado para mediados de la década de los 80's era del 4% del PIB.

En la consolidación de este proceso se pueden destacar dos aspectos importantes. De una parte, la creación de un marco institucional y una estrategia gubernamental para la evaluación, y de otra, el fortalecimiento de un departamento central con poder de decisión (Ministerio de Finanzas).

El marco institucional y la estrategia de evaluación contempla cuatro requerimientos básicos: i) que cada programa sea evaluado cada 3 - 5 años; ii) que cada ministerio elabore una agenda de evaluación anual que contemple los programas que comprometen mayores recursos públicos o que tengan implicaciones de política importantes; iii) que cada propuesta de una nueva política contemple un plan de evaluación; y iv) que todas las evaluaciones importantes sean publicadas y tengan una amplia difusión (Mackay, 1999).

Por su parte, el fortalecimiento de una oficina central de evaluación en el Ministerio de Finanzas, promovió la aceptación del seguimiento y la evaluación como prácticas deseables de la administración pública, permitió mejorar las metodologías, optimizar los procesos y desarrollar capacidad de seguimiento y evaluación en el Estado. Todo lo anterior, estimuló una fuerte demanda por seguimiento y evaluación, sustentada en la necesidad de reducir el déficit fiscal, maximizar el impacto del gasto, garantizar la rendición de cuentas y consolidar una mejor gestión en los programas públicos.

Como resultado, el déficit, que a mediados de la década de los ochenta representaba un 4% del PIB, para comienzos de los noventa ya alcanzaba un superávit del 2% del PIB.

## 2. Reino Unido

En 1998 el Reino Unido introdujo una serie de reformas a la administración pública con el propósito de mejorar la planeación y el control del gasto público. Específicamente, se estableció un nuevo marco de gasto que permitiera tener un manejo integral, transparente y consistente de las finanzas públicas en el largo plazo. Dos principios fiscales guiaron el proceso: uno, la regla de oro fiscal, que establece que a lo largo del ciclo económico el gobierno solo contraerá deuda para realizar pagos de capital y no para cubrir gasto corriente. Y dos, la regla de inversión sostenible, que fija los niveles de deuda pública neta como proporción del PIB para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano y largo plazo (HM Treasury, 2003).

La evaluación de políticas constituyó uno de los pilares de la reforma al marco de asignación de gasto en el Reino Unido. A través de un documento que se revisa bianualmente denominado *Spending Review* se fijan los límites de gasto de los ministerios para los siguientes tres años y se establecen acuerdos entorno a las mejoras esperadas con la ejecución de esos recursos con base en los resultados de las evaluaciones. Esto ha permitido enfocar el gasto en las áreas prioritarias de política, realizar asignaciones inter e intrasectoriales con mejor información y mejorar la prestación de servicios públicos esenciales como educación, salud, transporte y justicia (HM Treasury, 2003).

En materia institucional, se estableció un nuevo marco que incluye acuerdos entre el Tesoro y los ministerios a través de un documento denominado *Public Service Agreement*, el cual hace parte del proceso bianual del *Spending Review*. En este arreglo institucional se hace un énfasis especial en las metas y resultados de las políticas, y es ahí donde la evaluación permite establecer la efectividad y eficiencia en la ejecución del gasto público. Anualmente se

publica un informe que muestra las metas propuestas y los resultados alcanzados, lo cual permite realizar los ajustes en la asignación del gasto para elevar su calidad y pertinencia.

Otro elemento adicional importante es la institucionalización, como práctica permanente, de la implementación de pilotos para todos los programas nuevos. Con esto se garantizó un mejor uso de los recursos públicos, ya que a través de la evaluación se establecía el impacto de dichos programas antes de tomar la decisión de implementarlos a gran escala.

Buena parte del éxito del modelo británico recae en la creación de incentivos de alto poder al interior del proceso de asignación de recursos. La obligación de sustentar las necesidades de gasto, justificar dichos recursos con la obtención de resultados y la institucionalización de la evaluación como una herramienta necesaria para acceder a los recursos públicos, son algunos de ellos. Así mismo, aspectos como el mejoramiento de la calidad de las evaluaciones, su incorporación como práctica en la mayoría de ministerios y la demanda explícita de evaluación por parte del Tesoro, contribuyeron a consolidar el modelo de gestión por resultados en el Reino Unido.

### **3. Chile**

Chile es el país latinoamericano que más ha avanzado en la integración de instrumentos de evaluación y seguimiento al sistema de presupuesto. Este proceso fue el pilar de la política de modernización de la gestión del gasto, impulsado por el Ministerio de Hacienda, y se consolidó en el año 2000 con la implementación de un sistema de control de gestión en el sector público. El objetivo de dicho sistema es el de aumentar la transparencia y, a partir de ahí, la eficiencia de la asignación de los recursos públicos a través del mejoramiento de los procedimientos de elaboración y discusión presupuestaria (Guzmán, 2002).

Este sistema recoge en buena parte la implementación de indicadores de desempeño en el sector público iniciada desde 1994 y la introducción de la evaluación como un instrumento de política para determinar la cancelación o rediseño de programas sociales en 1997, incorporando estos dos aspectos al proceso de asignación de recursos. Esto ha permitido introducir el concepto de presupuestación por resultados, como complemento a la programación financiera convencional, y establecer una relación más directa entre los resultados de las políticas y las asignaciones presupuestarias.

Otros instrumentos adicionales de este sistema de control de gestión son: i) el fondo concursable para el financiamiento de programas e inversiones públicas al cual, con base en los resultados de evaluaciones, pueden aplicar por recursos iniciativas nuevas y las ampliaciones o reformulaciones sustantivas de programas existentes. 2) los programas de mejoramiento de la gestión que establecen una base de bonificación anual de acuerdo al desempeño institucional; y 3) el balance de gestión integral, el cual da cuenta pública anualmente de los resultados de la gestión y el cumplimiento de compromisos institucionales.

El éxito del modelo chileno radica en que toda la información provista por estos instrumentos de evaluación está integrada formalmente, a través de arreglos institucionales explícitos e incentivos al proceso presupuestario (Armijo, 2003). El nuevo modelo de PPR ha guiado la consolidación de una nueva cultura de evaluación y desempeño en el sector público chileno, mejorando la focalización del gasto.

#### 4. México

El caso mexicano es un poco diferente pero igualmente ilustrativo. Este país no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación pero ha creado una institucionalidad que exige la realización de evaluaciones anuales y su presentación ante el Congreso al inicio de cada legislatura.

Adicionalmente, se destaca la práctica de evaluaciones de impacto en el sector social en la cual es quizá un modelo entre los países que han tomado grandes decisiones de política social con base en los resultados de la evaluación. Tal es el caso del programa Progres- Oportunidades que actualmente beneficia a uno de cada cuatro mexicanos.

Gracias a la evaluación de impacto de este programa fue posible constatar sus favorables resultados en la reducción de la pobreza y con base en ello no solo se ha convertido en la columna vertebral de la política social mexicana, pasando de una cobertura de 300 mil a 4 millones 240 mil familias y de una inversión anual de US\$ 58 millones a US\$ 1.860 millones en tres años, sino que también ha permitido mejorar la calidad del gasto.

Por ser ampliamente reconocido como un programa exitoso, no solo el programa ha sido exportado ampliamente en particular en Latinoamérica, hacia países como Nicaragua, Honduras, Brasil, Argentina y Colombia, si no que ha sido un ejemplo para evaluaciones similares en estos y otros países.

**Cuadro 1: Mejores prácticas en seguimiento y evaluación**

	Vinculación de resultados con presupuesto	Oferta	Demanda
<b>Australia (1987-1997)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluaciones como insumo de programación presupuestal.</li> <li>- Contraloría usa resultados de evaluaciones para observar el desempeño de entidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de la información para el seguimiento y la evaluación</li> <li>- Fortalecimiento de la capacidad de evaluación del sector público</li> <li>- Diseño de metodologías y estándares mínimos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministerio de Hacienda como principal cliente de información.</li> <li>- Incidencia sobre las decisiones de política, planeación y presupuestación.</li> <li>- Publicación intensiva de documentos de evaluación de manera centralizada.</li> </ul>
<b>Reino Unido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spending reviews para prevenir el exceso de gasto, planes tri-anales.</li> <li>- Programación de recursos del Tesoro basado en evidencia y resultados concretos en nuevos programas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de agendas sobre prioridades de largo plazo.</li> <li>- Spending Reviews cada dos años para asignar recursos por los próximos tres años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tesoro programa el gasto basado en evidencia (pilotos).</li> <li>- Departamentos deben responder cuales son sus prioridades y por qué</li> <li>- Ciudadanos vigilan la prestación de servicios.</li> </ul>
<b>Chile</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo de instrumentos de control de gestión articulados al ciclo presupuestal.</li> <li>- Utilización de los resultados de la evaluación y el seguimiento como insumo en la programación de gasto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicadores de desempeño en el presupuesto</li> <li>- Evaluación de programas gubernamentales y de impacto</li> <li>- Evaluación comprehensiva del gasto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fondo concursable de inversiones públicas</li> <li>- Bonificaciones anuales por desempeño</li> </ul>

<b>México</b>	- Los resultados de las evaluaciones son insumos para la asignación de recursos del sector social.	- Transferencia de capacidades de evaluadores externos en evaluación de programas sociales.	- Demandas del Congreso desde 2000 - Control social por programas orientados a la población.
---------------	--	---	---

Fuente: Autores

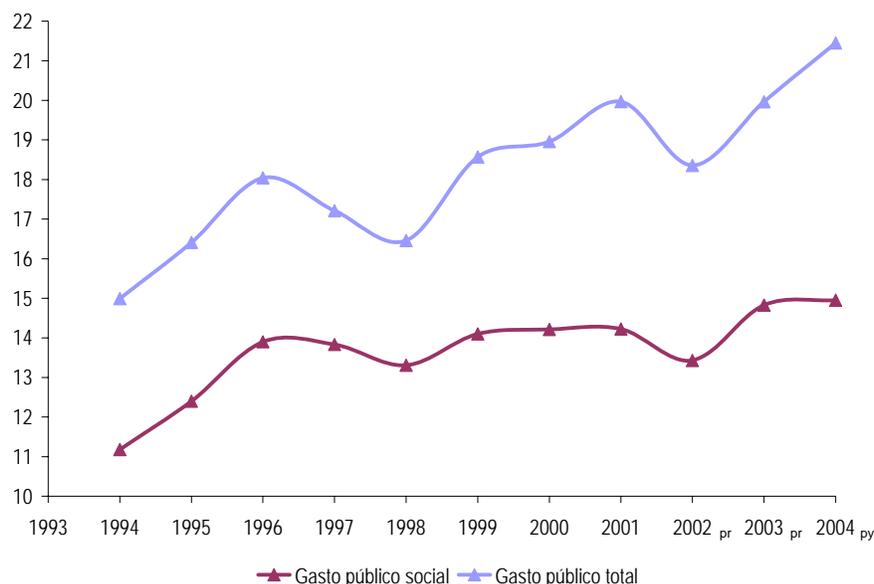
## II. El gasto público y la función de evaluación de resultados en Colombia

### A. Evolución y calidad del gasto público

En 2002, una valoración general de la gestión del Estado evidenciaba que el incremento del gasto público, al menos desde 1990, no necesariamente había estado acompañado por un mejoramiento de similares proporciones en los principales indicadores sectoriales. Si bien esta situación podía ser generalizable a casi todos los sectores, esto era y sigue siendo particularmente relevante en el sector social debido a la magnitud de los recursos en él invertidos, y a su importancia para el logro de los principales objetivos de desarrollo del país como la educación o la salud. Debido a ello, en este aparte se analiza la evolución del gasto social en particular.

En Colombia, el gasto social pasó de 11,2% del PIB en 1994 a 15,0% en 2004 y durante el período 1998-2004 mantuvo niveles históricamente altos (74% del total del gasto público en promedio) aún en condiciones de ajuste estructural y en medio de una aguda recesión económica (ver Figura 1).

**Figura 1: Ejecución gasto público vs. gasto social (% PIB)**



Nota: El gasto público total corresponde a PGN más empresas del Estado que contribuyen al gasto social. Los datos de 2002 y 2003 son preliminares y los de 2004 proyectados.

Fuente: DNP-DEE

El empleo, la salud y la educación tuvieron el mayor peso dentro del gasto público social total y aún lo mantienen, demostrando la preeminencia del gasto social sobre otros tipos de gasto. Con relación al PIB, estos dos rubros pasaron de representar 8,9% en 1994 a un 12,8% en 2004, mientras que los demás componentes se mantuvieron estables (ver Cuadro 2).

**Cuadro 2: Gasto social 1994-2004**  
(% del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 pr	2003 pr	2004 py
Social	11,2	12,4	13,9	13,8	13,3	14,1	14,2	14,2	13,4	14,8	15,0
Empleo y seguridad social	3,3	3,4	3,8	3,8	4,3	4,4	6,0	5,1	5,2	5,0	4,7
Salud y seguridad social	2,8	3,6	4,2	4,3	3,5	3,9	2,9	3,6	2,8	3,1	3,5
Educación	2,8	3,0	3,4	3,3	3,2	3,3	2,9	3,2	4,3	4,4	4,6
ICBF	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Otros	1,8	1,9	2,1	1,9	1,7	2,0	1,9	1,9	0,6	1,8	1,7

Fuente: DNP-DEE , pr: preliminar, py: proyectado.

Una parte muy significativa de este gasto fueron las transferencias a las regiones producto de la descentralización. Por este concepto, en precios constantes, se asignaron \$78,6 billones entre 1994 - 2002<sup>16</sup> y en 2003 se invirtieron cerca de \$12 billones. Para el periodo 2003-2006 se proyectan transferencias por \$51,9 billones, 80% de los cuales se dirigirá a salud, educación y saneamiento básico.

Aunque la información sobre la calidad del gasto social en su conjunto es aún precaria, los datos disponibles muestran que los logros obtenidos con estos recursos dejan mucho que desear. En educación, por ejemplo, entre 1995 y 2000 se produjo un incremento cercano al 30% real en los recursos asignados, pero la matrícula básica bruta oficial sólo aumentó 18%<sup>17</sup>. En salud, contrario a lo esperado, el cambio de un esquema de oferta en la prestación de los servicios a uno de demanda, a través de la Ley 100 de 1993, propicio la coexistencia de dos esquemas de prestación lo que duplicó las asignaciones y no logro aumentar las coberturas, la eficiencia o la equidad en los niveles esperados<sup>18</sup>.

Algo similar ocurrió en saneamiento básico sector en el cual, según estimaciones recientes, los recursos destinados entre 1996 y 2003 habrían sido suficientes para lograr una cobertura nacional de 100% en acueducto y de 95% en alcantarillado. Los resultados obtenidos, sin embargo, distan mucho de ese nivel y ubican las coberturas actuales en 88% y 74%, respectivamente<sup>19</sup>.

Si a lo anterior se agregan los problemas de focalización del gasto social según los cuales, 12,1 billones, 50 por ciento de los 24 billones 200 mil millones de pesos que el Gobierno destina anualmente para atender a la población pobre, termina en manos de los sectores más pudientes<sup>20</sup>, se entiende la importancia y la urgencia de contar con herramientas de monitoreo y evaluación del gasto que promuevan la eficiencia y transparencia en la utilización de los recursos al permitir establecer y difundir sus resultados.

<sup>16</sup> A precios constantes de 2002.

<sup>17</sup> DNP-Ministerios de Hacienda, Salud y Educación (2001). "Exposición de motivos al proyecto de Ley por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 de la constitución política y de dictan otras disposiciones".

<sup>18</sup> Gaviria (2004). "Del Romanticismo al Realismo Social: Lecciones de la Década del 90".

<sup>19</sup> Silva, J.M. y Roza, J. (2004) "El Sistema General de Participaciones en el Sector de Agua Potable y Saneamiento Básico". Departamento Nacional de Planeación. Mimeo.

<sup>20</sup> Estrategia de pobreza.

La ausencia de estas herramientas ha impedido determinar si la orientación de las políticas es la adecuada, si los programas llegan a los más pobres y responden a las necesidades de las poblaciones atendidas, si es la forma menos costosa de realizar las intervenciones; o si tienen los niveles de calidad requeridos. En el año 2002, sólo el 4,13% del presupuesto de inversión era objeto de algún tipo de evaluación. En consecuencia, las decisiones de prolongar, suspender, sustituir o modificar programas y políticas, así como de asignar recursos a los mismos, se han tomado al menos con conocimiento insuficiente de los factores reales de éxito o fracaso.

El desconocimiento del impacto del gasto es aún más grave si se toma en cuenta el grave desbalance fiscal del país desde mediados de los años noventa. Esta situación y la existencia de restricciones fiscales de mediano y largo plazo corroboraron la necesidad de introducir reformas inmediatas que permitieran mejorar la eficiencia del gasto y particularmente del gasto social.

## **B. La función de evaluación de resultados en Colombia**

Entre 1994 y 2001, la función de evaluación y seguimiento en el Estado alcanzó avances instrumentales y conceptuales importantes, particularmente en aspectos de seguimiento a los resultados. Estos avances se vieron reflejados en la creación de Sinergia a través de la Ley 482 de 1994, y en la apropiación y uso de algunas de las herramientas desarrolladas por dicho sistema como el plan indicativo y los Conpes de compromisos y evaluación, pero especialmente, en la introducción y utilización continua de indicadores de gestión y resultados en las entidades del gobierno central. Igualmente importante fue la introducción de una herramienta tecnológica como soporte de las labores de seguimiento con la cual se avanzó en los procesos de recolección de información para el control a los resultados del plan de gobierno.

No obstante lo anterior, en 2001 la función de evaluación y seguimiento en el Estado colombiano enfrentaba cuatro problemas principalmente. En primer lugar, los avances institucionales, conceptuales e instrumentales alcanzados no fueron suficientes para establecer una articulación permanente y progresiva entre los procesos de planeación, presupuestación y evaluación. En segundo lugar, no contaba con una definición precisa de su ámbito de injerencia y objeto de evaluación, ni tampoco de las instancias, vínculos y competencias de las entidades que conformaban el Sistema Nacional de Evaluación. Tercero, la información que debía nutrir el seguimiento presentaba problemas de disponibilidad, calidad y periodicidad. Y cuarto, el desarrollo de evaluaciones a profundidad era aún incipiente, representando una muy pequeña porción del gasto.

A esto habían contribuido entre otros factores, los siguientes:

- La falta de un esquema de asignación de los recursos que permitiera la programación del presupuesto con base en las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo –PND-.
- La carencia de incentivos y procedimientos transparentes, capaces de estimular la demanda por evaluación, vincular el presupuesto a los resultados de los programas y políticas y activar el control ciudadano.
- La débil capacidad de evaluación en el Estado y el bajo reconocimiento de su importancia.
- La precariedad de los mecanismos y canales de rendición de cuentas.

- El sobredimensionamiento en el número de indicadores del Sistema. A agosto de 2002, el Sistema contaba con 903 indicadores, de los cuales un 37% reflejaban procesos administrativos y de gestión interna de las entidades, 39% resultados y tan solo 24% impactos.
- La carencia de controles de calidad de la información, reflejada en la no disponibilidad de información para un buen número de los indicadores (24% a 2002).
- La ausencia de una clara definición del alcance y de una separación conceptual e instrumental entre seguimiento y evaluación, así como entre gestión y resultados.

### **III. La Segunda Generación de Reformas a la Función de Evaluación de Resultados (2002 - 2006)**

#### **A. Objetivos**

En general, la reforma a la función de evaluación y seguimiento en Colombia buscó asegurar el logro de tres objetivos. En primer lugar, contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas, programas e instituciones. En segundo lugar, incrementar la eficiencia y transparencia en la programación y asignación de los recursos. Y en tercer lugar, estimular la transparencia en la gestión pública, incorporando de manera activa el control de la ciudadanía.

Para lograr lo anterior, específicamente se propuso:

- Establecer un vínculo permanente y progresivo entre los procesos de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación, que permita cerrar el ciclo de la gestión del Estado, mejorar estos procesos y asegurar la coordinación interinstitucional entre los encargados de cada instancia.
- Facilitar y estimular la participación y el control de la ciudadanía poniendo a su disposición la información sobre los resultados de las políticas y programas del gobierno.
- Mejorar la calidad de la información sobre seguimiento y evaluación, y hacerla accesible, oportuna y confiable.
- Desarrollar la capacidad de evaluación de las entidades del sector público.
- Fortalecer la institucionalidad del Sistema Nacional de Evaluación, precisando su ámbito de injerencia y objeto de evaluación, así como las responsabilidades de cada uno de sus participantes.

#### **B. Lineamientos generales de política**

Con base en esta reforma, el Sistema Nacional de Evaluación opera teniendo en cuenta los siguientes lineamientos de política:

- Adopta un modelo de gestión centrado en el seguimiento y la evaluación de los resultados de las políticas y programas (nivel macro-institucional), a diferencia de los aspectos operativos y administrativos de las entidades (nivel mezo-institucional). Estos últimos estarán en manos de los ministerios y departamentos administrativos como cabezas sectoriales.
- Establece un esquema de contractualización, en el que los gerentes públicos asumen compromisos sobre resultados verificables y exigibles, respetando la autonomía de las entidades.

- Funciona con base en un esquema que genera incentivos al interior de las entidades para que estas mejoren continuamente su gestión, en particular, al hacerlas responsables por el logro de sus objetivos.
- Diferencia los conceptos de seguimiento y evaluación de resultados con herramientas independientes pero complementarias.
- Apoya al Presidente de la República y a los ministros para la toma de decisiones sobre asignación de recursos, definición y ajuste de políticas y programas.
- Sirve como un mecanismo adicional de sostenibilidad fiscal al permitir por una parte focalizar el gasto en las prioridades del gobierno, y de otra mejorar la calidad del gasto al incorporar señales de eficiencia económica en la gestión de los sectores.
- Pone en marcha evaluaciones de resultados e impacto de manera focalizada con base en criterios de eficiencia económica y prioridad de política.
- Busca hacer más transparente la gestión de los gobiernos al someter a escrutinio público sus resultados y establecer responsables por los mismos en un marco de rendición de cuentas.
- Promueve el desarrollo de la capacidad de evaluación en el sector público mediante el diseño y difusión de metodologías e instrumentos de evaluación, así como de capacitación a los funcionarios públicos.

### **C. Alcance**

En el marco de Sinergia, para el nivel central se estableció una cobertura de la función de evaluación dada por los programas, políticas y proyectos que hagan parte del Plan Nacional de Desarrollo y que cuenten con recursos del Presupuesto General de la Nación. La evaluación y el seguimiento se realizarán de manera selectiva con base en criterios como prioridad de política y monto de los recursos asignados, entre otros, de manera que se cumplan los principios de eficiencia en el uso de los recursos y se ajusten a las restricciones presupuestales. Las unidades responsables serán los ministerios y departamentos administrativos como cabezas de sector.

Para los otros niveles de gobierno, bajo un enfoque de desarrollo progresivo acorde con la descentralización, se estableció un mecanismo de replica de los instrumentos y metodologías aplicadas en el nivel central bajo un esquema de demanda. Para esto el Sistema Nacional de Evaluación – Sinergia brindará el apoyo técnico necesario.<sup>21</sup>

### **D. Componentes del sistema**

En respuesta a los anteriores factores, la reforma estructuró el Sistema Nacional de Evaluación en tres componentes complementarios entre sí, estableciendo diferencias conceptuales e instrumentales entre ellos: i) seguimiento a resultados, ii) evaluaciones focalizadas;<sup>22</sup> y iii) difusión de resultados para la rendición de cuentas. (Ver anexo 1)

---

<sup>21</sup> Cualquier organismo público con responsabilidades administrativas para el cumplimiento de metas del Plan Nacional de Desarrollo, sólo en cuando las ejerza, podrá ser evaluado de acuerdo con los mecanismos y criterios rectores del Sistema. En respeto del principio constitucional de independencia, la función jurisdiccional y la legislativa no serán objeto de los mecanismos de evaluación y seguimiento del Sistema, debido a que el cumplimiento de dichas funciones no responde a metas y resultados contenidos en el Plan de Gobierno.

<sup>22</sup> Evaluaciones que buscan identificar los impactos y resultados de una política o programa. Los métodos de evaluación varían ampliamente, desde el análisis de resultados hasta el análisis de impactos a través de métodos experimentales y cuasi-experimentales.

## 1. Seguimiento a resultados

El seguimiento se define como la recolección y análisis continuo de información para tomar decisiones durante la implementación de una política o programa con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos (Banco Mundial – BIRF, 2000). Con un enfoque en el desempeño, proporciona elementos para la acción correctiva y establece responsabilidad entre los ejecutores y sus resultados, pero no examina la causalidad entre las intervenciones y sus efectos.

De acuerdo con esta definición, este componente fue rediseñado con el fin de monitorear el avance en el cumplimiento de los objetivos del plan de gobierno de acuerdo con metas e indicadores de resultado consistentes con las asignaciones presupuestales. Para esto, se modernizaron los procesos de recolección de información, seguimiento y control de gestión, así como la rendición de cuentas con la introducción del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados –Sigob. Este sistema permite monitorear en tiempo real y con acceso de la ciudadanía el estado de la gestión en función de las metas propuestas y de una línea de base, correspondiente al inicio de la administración. Igualmente, identifica los responsables de la ejecución de cada política y programa, al tiempo que vincula los resultados y metas con los recursos de inversión asignados en el Presupuesto General de la Nación.

Como complemento a lo anterior, la reforma a este componente permitió resolver además, los siguientes problemas:

i) *La débil relación de las metas con las restricciones fiscales y las prioridades del plan de gobierno.* Para superar este problema, se estableció un nuevo esquema de definición de las metas cuatrienales que vincula directamente a la Presidencia de la República y a los Ministros y directores de departamentos administrativos, apoyados técnicamente por el Departamento Nacional de Planeación. Este esquema, a diferencia del anterior, llevó la responsabilidad de definir las metas al más alto nivel del gobierno, incorporando en el proceso los criterios técnicos y las restricciones financieras y políticas relevantes. Con ello, se asegura que las metas estén ajustadas al presupuesto disponible, sean técnica e institucionalmente alcanzables, y guarden coherencia con el plan de gobierno.

En este aspecto se establecieron las metodologías y procedimientos para la definición de indicadores y la programación de metas, así como un cronograma entre agosto y febrero del primer año de gobierno, previo a la presentación del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Plurianual de Inversiones al Congreso.

ii) *El excesivo número y la baja calidad de los indicadores:* A agosto de 2002, Sinergia contaba con más de 900 indicadores definidos, en su mayoría, con base en objetivos de gestión y no en función de los resultados esperados de los principales programas y políticas. Esto dificultaba establecer las prioridades a ser evaluadas, orientar la acción de los sectores al logro de las mismas, y restaba credibilidad al Sistema como herramienta gerencial del Estado.

Con el fin contrarrestar esta situación, como parte de la reforma se simplificó el número de indicadores a menos de 300 con base en tres criterios: mesurabilidad, claridad y monitoreabilidad. Adicionalmente, se establecieron medios de verificación y controles de

calidad para cada uno de ellos.

*iii) La insuficiente producción y disponibilidad de la información:* A agosto de 2002, el 24% de los indicadores del Sistema no contaban con información disponible para el seguimiento, esto sin contar con los retrasos superiores a tres meses en el reporte de buena parte de la misma. Esto se convirtió en una de las principales limitaciones del Sistema toda vez que los resultados del seguimiento, no lograban alimentar los procesos de toma de decisión de manera oportuna. Con el fin de superar este problema, y aumentar la utilidad del Sistema como herramienta gerencial, además de la introducción del Sigob se establecieron acuerdos y definiciones normativas sobre la periodicidad mínima y los responsables de actualizar la información. Igualmente, se definieron responsables en cada entidad, restricciones para la modificación de las metas y las instancias encargadas del análisis de la información sobre avances, restricciones y alertas, así como de proponer cursos de acción a la Presidencia de la República para garantizar el cumplimiento de las metas establecidas en el plan de gobierno.

Como complemento a lo anterior, se incorporó a Sinergia una base de indicadores de tendencia que permite monitorear la evolución de los sectores con base en metas a 15 años y determinar la evolución histórica, el estado actual y los resultados esperados en el mediano y largo plazo. Con esto se cuenta con una herramienta adicional para identificar además si los programas y las políticas de cada administración están aportando al logro de los objetivos de desarrollo del país.

## **2. Evaluaciones focalizadas**

A diferencia del seguimiento, la evaluación se define como una valoración exhaustiva y sistemática de una intervención del Estado y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) que busca determinar su relevancia, eficiencia, efectividad, impacto o sostenibilidad. Su objetivo principal, es incorporar las lecciones aprendidas para mejorar las decisiones de mantener, ampliar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un arreglo institucional<sup>23</sup>.

A pesar de la relevancia de esta función para el Estado colombiano, en 2002 apenas 4,1% del Presupuesto de Inversión de la Nación era objeto de evaluaciones a profundidad, reflejando con ello la insuficiente información disponible para la toma de decisiones de gasto. Con la puesta en marcha de este componente, se ha logrado aumentar a 13,4% este porcentaje y la meta es llegar a por lo menos 23% anual en 2006.<sup>24</sup>

Para lograr lo anterior, la reforma introdujo cambios normativos y una nueva institucionalidad que permite definir una agenda de programas a ser evaluados cuatrienal y anualmente, establecer estándares mínimos de calidad a las evaluaciones y asegurar que los resultados de éstas afecten los procesos de formulación de políticas y asignación de recursos. Respecto a esto último, dicha institucionalidad promueve la coordinación entre las instancias de programación del gasto (Ministerio de Hacienda y Departamento Nacional de Planeación) y los ministerios sectoriales encargados de la formulación de las políticas y programas asegurando con ello una mayor articulación entre la oferta y la demanda de evaluación.

---

<sup>23</sup> Ver: Banco Mundial - BIRF (2000), *Designing and Building a Results-Based Monitoring and Evaluation System*.

<sup>24</sup> En países con sistemas de evaluación desarrollados, se evalúa en promedio cerca del 15% del Presupuesto total.

Se introdujo, igualmente, una nueva modalidad para la realización de las evaluaciones que permite la participación permanente de instituciones del sector privado o la academia nacional o internacional, a través de procesos competitivos de selección y contratación. Con ello se logró, por una parte, garantizar mayor independencia entre los evaluadores y los ejecutores de programas y, por otra, promover el desarrollo de capacidades de evaluación en el país a través de la transferencia de conocimientos entre firmas y entidades académicas nacionales y extranjeras.

### 3. Difusión de resultados para la rendición de cuentas

El seguimiento y la evaluación son instrumentos que permiten retroalimentar el diseño y la ejecución de las políticas y programas con base en el análisis y la medición de los resultados. Para que esta retroalimentación tenga lugar, es preciso contar con mecanismos de difusión que funcionen como incentivos al constante mejoramiento de la gestión y, a su vez, permitan al gobierno y a la ciudadanía ejercer un activo control sobre los resultados de las principales políticas y programas.

En ese contexto, la difusión de resultados para la rendición de cuentas se define como los procesos mediante los cuales, producto del seguimiento y la evaluación, el Estado entrega información consistente y continua sobre los resultados e impactos de la gestión gubernamental a la ciudadanía y a los organismos de representación y control<sup>25</sup>. La difusión de dicha información a través de mecanismos de acceso directo, amplio alcance y fácil entendimiento, permite cerrar el ciclo de la gestión pública al vincular efectivamente las etapas de planeación, presupuestación y ejecución a los ejercicios de rendición de cuentas.

Lo anterior incrementa la transparencia, informa la toma de decisiones al interior del gobierno y sirve como incentivo de alto poder para orientar la gestión al logro de resultados al establecer una relación directa entre las propuestas de campaña, los planes de gobierno, el presupuesto anual y los reportes periódicos de resultados a la ciudadanía y al Congreso (ver Figura 2).

**Figura 2 : Proceso de difusión a resultados y rendición de cuentas**



Fuente: Sinergia

<sup>25</sup> Ver Helgason, Sigurdur (1997), “Towards Performance Based Accountability: Issues for Discussion”, OECD Public Management Service. Este enfoque, se diferencia de la rendición de cuentas de tipo legal ejercida por las entidades de control que busca determinar el cumplimiento de leyes, procedimientos y normas, y cuyo enfoque es encontrar culpables.

Para poner en marcha lo anterior, la reforma estableció una serie de mecanismos para asegurar la objetividad y veracidad de la información. De una parte, dejó en manos de la sociedad civil y el sector privado el análisis y la difusión de los resultados a la ciudadanía bajo un esquema en el cual el gobierno se responsabiliza por generar la información y la sociedad civil por difundirla de acuerdo con parámetros de calidad y amplia accesibilidad. De otra, modificó los informes al Congreso estableciendo un enfoque de gestión por resultados basado en metas e indicadores cuantificables en sus contenidos que incorpora la asignación de recursos.

#### **IV. Acciones complementarias**

Para lograr los objetivos planteados en la reforma, fue necesario iniciar una serie de acciones para mejorar la disponibilidad y calidad de la información, introducir incentivos adecuados para orientar la gestión a resultados, desarrollar mayores capacidades de evaluación en el país y dar mayor institucionalidad a la evaluación y el seguimiento en el Estado.

##### **A. Fortalecimiento de la información**

La producción escasa e irregular de información pública, la mala calidad, el acceso deficiente, la ausencia de incentivos transparentes para la generación y uso, y la proliferación de sistemas de información incompatibles entre sí, impiden la transparencia y la eficiencia en la gestión, así como el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos de participar y mantenerse informados. Todos estos factores afectan igualmente la gobernabilidad, en la medida en que impiden hacer un uso eficiente de los recursos públicos, diseñar mejores políticas, rendir cuentas a la ciudadanía y, en general, orientar la gestión de los gobiernos al logro de resultados exigibles, que es en últimas lo que interesa al ciudadano y da legitimidad y credibilidad al sistema político. Por todo lo anterior, la información es un determinante fundamental de todo sistema de evaluación y seguimiento.

En consecuencia, la segunda generación de reformas incluye acciones diferenciadas tanto para mejorar la calidad y disponibilidad de la información base para el seguimiento a los resultados, como para adelantar evaluaciones a profundidad, más confiables y a menor costo.

En el primer caso, se propuso consolidar una completa y robusta línea de base que permita a los gobiernos y a la ciudadanía identificar la evolución y el estado actual de las políticas y programas públicos y sus resultados, determinar metas cuatrienales y anuales medibles y realizables, minimizando cuatro prácticas no deseadas: i) sobre-estimación de metas para presionar por mayores recursos, ii) sub-estimación de metas con el fin de garantizar su cumplimiento, iii) sobre-estimación de resultados, para obtener mejores calificaciones en el seguimiento; y iv) sub-estimación de resultados para conseguir mayores recursos.

Para lograr lo anterior, se introdujo el Sistema de Metas Presidenciales (Sigob). Este instrumento permitió al ciudadano y al gobierno empezar a monitorear, en tiempo real, el cumplimiento de los objetivos y programas del Plan Nacional de Desarrollo con base en indicadores y metas ampliamente publicitadas y, en consecuencia, establecer un compromiso político exigible por la ciudadanía para su cumplimiento. Esta herramienta permite además conocer los recursos asignados y ejecutados para el cumplimiento de cada uno de los objetivos, estrategias y sus metas con lo cual se incrementa la transparencia en la

gestión y se estimula el control ciudadano sobre los recursos públicos. Esto último, a su vez, opera como un incentivo de alto poder para mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas, así como la eficiencia y transparencia en la asignación de los recursos.

En materia de evaluación, puesto que una de las principales limitaciones para la valoración de los efectos de un programa es la ausencia de información, como complemento a la reforma se adelantan dos tipos de acciones: de una parte, el fortalecimiento progresivo de los registros institucionales de información en sectores prioritarios tales como protección social, educación y saneamiento básico, a través del montaje de sistemas de monitoreo y evaluación articulados con el sistema nacional y de acuerdo con sus mismos estándares y herramientas. De otra parte, se adelanta la armonización de los contenidos y la regularidad de las encuestas institucionales más relevantes tales como la Encuesta de Hogares, Calidad de Vida, Ingresos y Gastos de las Familias, y Victimización entre otras, con lo cual se busca reducir los costos y el tiempo necesario para la realización de evaluaciones a mayor escala en el estado Colombiano.

Por último, se están implementando mecanismos permanentes de actualización y control de calidad de la información así como canales y medios para poner a disposición del público de forma permanente la información de manera que, al mismo tiempo, el escrutinio permanente de la ciudadanía permita depurarla y controlar su calidad.

## **B. Vinculación de los resultados con presupuesto**

Como complemento al fortalecimiento de la información, se requiere además establecer mecanismos que permitan visualizar la programación y ejecución del gasto público en función de las metas y resultados de la gestión del gobierno.

Esto implica asignar productos o resultados al presupuesto para establecer un vínculo claro entre éste y las prioridades del plan de gobierno a través de la introducción de indicadores y metas, con los cuales, a diferencia de los presupuestos corrientes, que sólo muestran las partidas asignadas sin justificación, sea posible conocer el propósito de cada asignación y el resultado esperado. El propósito final es contar con elementos suficientes para valorar la gestión, premiar las buenas administraciones y visualizar las ineficientes.

Para lograr lo anterior, en primer lugar, la reforma complementó la clasificación funcional, económica y contable<sup>26</sup> que actualmente rige la elaboración del presupuesto, con una clasificación programática por objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Con esto se logró permitir al gobierno y a la ciudadanía identificar hacia donde se está destinando el gasto y, con base en el seguimiento y la evaluación, conocer si se están obteniendo los resultados esperados con las asignaciones presupuestales. En segundo lugar, con dicha clasificación se busca avanzar progresivamente hacia la elaboración de un presupuesto por resultados que se integrará como un anexo al presupuesto aprobado por el Congreso para cada vigencia fiscal.

Con base en lo anterior, se busca mejorar los procesos de discusión y aprobación del presupuesto en el Congreso al hacer más transparente la asignación y facilitar el control sobre el ejecutivo de acuerdo con metas e indicadores de resultados. Se busca también

---

<sup>26</sup> Es la clasificación por entidades, sectores y tipo bajo los cuales se clasifican los proyectos.

mejorar las relaciones estado-ciudadano al incrementar la información con base en la cual la ciudadanía puede participar y ejercer control sobre los programas, sus recursos y los beneficios obtenidos por las comunidades.

### **C. Esquema de incentivos**

Orientar la gestión pública al logro de resultados requiere la implementación de un esquema de incentivos que vincule efectivamente los resultados del seguimiento y la evaluación con los procesos de planeación, presupuestación y difusión de resultados para la rendición de cuentas. Para lograr este propósito, la reforma al Sistema estableció el desarrollo e implementación de tres tipos de incentivos: presupuestales, institucionales y ciudadanos.

#### **1. Incentivos presupuestales**

La consolidación de un estado moderno, gerencial y eficiente requiere la introducción en la administración pública de incentivos presupuestales que, con base en la información sobre seguimiento y evaluación, permitan orientar la gestión al logro de resultados, incrementar el beneficio colectivo e introducir prácticas de sana competencia por los recursos públicos en la administración. Este tipo de incentivos ya son aplicados ampliamente en otros países y, contrario a lo que tiende a pensarse, favorecen el cumplimiento de las restricciones presupuestales. Se trata de mecanismos tipo fondos concursables, remuneraciones atadas a resultados, o asignación de recursos a través del Programa Anual Mensualizado de Caja – PAC- de acuerdo con el cumplimiento de metas y la contribución al logro de los compromisos prioritarios del Plan de gobierno.

La reforma contempla el diseño y la introducción progresiva de este tipo de instrumentos en los próximos años buscando, además de mejorar la asignación de recursos y estimular el logro de resultados, hacer más eficientes, transparentes y racionales los procesos de modificación, recorte o adición del presupuesto.

#### **2. Incentivos institucionales**

Estos incentivos están dirigidos a reconocer y visibilizar a las entidades que presenten los mejores resultados en el cumplimiento de sus metas y ejecución de recursos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Para ello, se buscará de un lado, que el sector privado, organizaciones de la sociedad civil y entidades multilaterales, de acuerdo con criterios técnicos objetivos, validados públicamente, otorguen un reconocimiento nacional de Alta Gerencia a las mejores experiencias de gestión basada en resultados. De otro lado, se establecerá un banco de experiencias exitosas y mejores prácticas a través del cual se dará a conocer ampliamente la buena gestión por resultados y se promoverá la replica de dichas iniciativas.

#### **3. Incentivos ciudadanos**

A través de este tipo de incentivos, se busca estimular la interacción de la ciudadanía con las entidades públicas divulgando de manera permanente los resultados de la gestión de estas últimas, con el fin de resaltar tanto los logros como las principales limitaciones encontradas. Esto se hará entre otros recogiendo la percepción y experiencia directa o indirecta de la ciudadanía frente a las intervenciones y entidades del Estado.

## **D. Desarrollo de la capacidad de evaluación**

El desarrollo permanente de capacidades de seguimiento y evaluación al interior del sector público es una condición necesaria para consolidar en la administración pública colombiana una cultura de gestión moderna y orientada al logro de resultados. Igualmente, es indispensable para profundizar la práctica permanente de evaluaciones de buena calidad y reducir los costos de las mismas. En este sentido, la reforma se propuso estimular la generación y transferencia de capacidades técnicas en evaluación a través de cuatro mecanismos:

En primer lugar, por medio de la promoción de alianzas entre firmas y entidades académicas extranjeras y nacionales para la realización de evaluaciones contratadas por el Estado, en procesos de competencia basados principalmente en la calidad técnica de las propuestas. Con ello se busca asegurar no solo la realización de evaluaciones de la más alta calidad, sino asegurar que el conocimiento y las tecnologías más avanzadas disponibles en el mercado se queden en el país como un valor agregado de los procesos de evaluación. Igualmente, se busca reducir los costos de futuras evaluaciones al no requerir personal extranjero, profundizar la práctica de evaluaciones en el Estado y consolidar una posición de liderazgo en la región que le permita al país exportar servicios en este campo.

En segundo lugar, a través de la incorporación de los conceptos, métodos y tecnologías de evaluación en los programas de formación profesional de futuros funcionarios públicos e investigadores. Para esto se están promoviendo alianzas entre el Estado y las universidades públicas y privadas de manera que la enseñanza de la evaluación en estas entidades utilice entre otros, los métodos y conceptos requeridos y aplicados en la evaluación de los programas del Estado.

En tercer lugar, a través de la unificación de conceptos y el desarrollo y estandarización de metodologías de evaluación en la administración pública. Esto incluye la elaboración y divulgación amplia de manuales básicos para la construcción de indicadores, la aplicación de métodos e instrumentos de monitoreo, evaluación y programación del gasto, la elaboración de líneas de base y el uso de los instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación.

Por último, se incluye la realización permanente de cursos de capacitación dictados por entidades multilaterales y/o académicas, así como por expertos extranjeros y nacionales a los funcionarios responsables de evaluar, hacer seguimiento y programar el gasto público en los diferentes sectores de la administración.

## **E. Fortalecimiento Institucional**

Como complemento a todo lo anterior y para lograr los objetivos de mediano y largo plazo de la reforma fue necesario, además, dar una mayor institucionalidad a la práctica de la evaluación en el Estado. Ello requirió, de una parte, el establecimiento de nuevas y mejores instancias de coordinación y comunicación entre las oficinas que programan el gasto, formulan las políticas y programas, y aquellas que evalúan sus resultados e impactos de manera que se asegure que los resultados de las evaluaciones sean adecuadamente utilizados para mejorar las decisiones de política en el Estado. De otra parte, dar sostenibilidad a las reformas introducidas a través de modificaciones normativas en la institucionalidad presupuestaria, de manera que el seguimiento y la evaluación del gasto con

base en estándares mínimos de calidad no sea una práctica voluntaria sino mandatoria en la gestión pública colombiana.

Frente al primer aspecto, será necesario consolidar la nueva institucionalidad del Sistema nacional de Evaluación, introducida por la reforma (ver Figura 3). Dicha institucionalidad establece los roles y responsabilidades de cada una de las instancias que conforman el Sistema Nacional de Evaluación: i) el Consejo Nacional de Política Económica y Social – Conpes- como la instancia máxima de orientación y decisión del Sistema, ii) el Comité de Evaluación como ámbito de coordinación técnica, definición de la agenda de evaluaciones y de vinculación entre el presupuesto y la evaluación, iii) el DNP como coordinador técnico del Sistema; y iv) las entidades cabeza de sector, del sector descentralizado y entidades territoriales objeto de seguimiento y evaluación. Por último, la ciudadanía, el Congreso y los organismos de representación y control como usuarios del Sistema en desarrollo de sus derechos y funciones de control social y político del ejecutivo.

**Figura 3 Marco institucional Sistema Nacional de Evaluación de Resultados**



Fuente: Sinergia

En cuanto a las modificaciones normativas a la institucionalidad presupuestaria se requerirá incorporar en el Estatuto Orgánico del Presupuesto lineamientos que establezcan el alcance y los procedimientos para hacer de la evaluación del gasto público una práctica permanente en el Estado colombiano al tiempo que ésta sea mandatoria y no voluntaria para las políticas y programas del Estado que mayores recursos demandan del presupuesto de la nación. Así mismo, dicha normativa deberá establecer procedimientos eficaces para vincular adecuadamente los procesos de planeación, presupuestación, ejecución y evaluación como corresponde a una gestión moderna y transparente.

## V. Consideraciones finales

La revisión de las experiencias internacionales más exitosas en materia de evaluación y seguimiento destaca tres aspectos relevantes para el caso colombiano: i) la necesidad de avanzar más rápidamente en la modernización del presupuesto; ii) la importancia de contar con una política en evaluación y darle sostenibilidad; y iii) lo crítico que resulta generar

adecuadas capacidades de seguimiento y evaluación en el sector público.

El primer aspecto constituye una parte fundamental, ya que la modernización de los procesos presupuestales trae consigo el uso de herramientas gerenciales y hace indispensable la vinculación del gasto con los resultados. La evidencia muestra que en medio de crisis fiscales y en procesos de reforma del proceso presupuestario, el seguimiento y la evaluación desempeñan un papel crítico al constituirse en instrumentos complementarios de sostenibilidad fiscal que mejoran la focalización y la calidad del gasto al tiempo que promueven la disciplina en los agregados fiscales.

En este sentido, el país deberá complementar las medidas dirigidas a asegurar la restricción fiscal con reformas micro-institucionales al presupuesto que permitan maximizar la eficiencia en la asignación y uso de los recursos en un marco de disciplina fiscal agregada.<sup>27</sup> Es precisamente por medio de estas reformas que se logra institucionalizar el seguimiento y la evaluación al ciclo de políticas públicas, al garantizar que los resultados de estos procesos efectivamente se constituyan en insumos para mejorar la programación del gasto.

Los otros dos aspectos (la sostenibilidad de la política de evaluación y la capacidad de seguimiento y evaluación en el sector público), dependen en gran medida de un adecuado equilibrio entre la oferta y la demanda por seguimiento y evaluación. Mientras que la oferta reúne todos los aspectos de la capacidad (calificación del personal, habilidades, recursos financieros y metodologías), la demanda incluye arreglos institucionales, incentivos, dirección y liderazgo, entre otros.

Bajo esta perspectiva, el país deberá superar varias restricciones: del lado de la oferta las limitaciones en cuanto a la calidad y la pertinencia de la información, la falta de competencias técnicas, los procedimientos operativos y las normas. Del lado de la demanda se deberán remover limitaciones de carácter político y cultural que restringen el empleo de la evaluación y el uso de sus resultados como instrumento para la gestión y reforma del sector público (BID y OCDE, 1993).

La evidencia empírica muestra que el principal limitante subyace en generar una demanda efectiva por evaluación, ya que sin ésta, cualquier intento por institucionalizar la evaluación en el sector público fracasará. Así mismo, para lograrlo es necesario asegurar un vínculo operacional entre los resultados de las evaluaciones y el proceso presupuestal; si los resultados de las evaluaciones no afectan los procesos de asignación de gasto, es muy difícil desarrollar una demanda real de evaluación. (Wiesner, 2000).

La restricción fiscal para llevar a cabo inversiones sociales prioritarias, la evidencia que las políticas implementadas no han alcanzado los resultados esperados y la existencia de un brazo político fuerte que realce la necesidad de implementar reformas adicionales para mejorar los resultados de la gestión pública, son tres circunstancias claves que estimulan la demanda efectiva por evaluación y que, como se pudo ver, son características en varias experiencias internacionales exitosas.

---

<sup>27</sup> La reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto constituye una parte integral del proceso de renovación de la administración pública que adelanta la administración del Presidente Uribe. El objetivo prioritario es alcanzar una mayor eficiencia y productividad en la asignación del Presupuesto, haciendo del gasto público un instrumento legítimo de redistribución y maximización del bienestar social, dentro de un marco de equidad, progresividad y restricciones fiscales que garanticen la estabilidad macroeconómica y la sostenibilidad en el tiempo del gasto mismo. (Minhacienda, 2004)

Para el caso colombiano estas circunstancias en particular no han sido ajenas. A partir de la segunda mitad de la década de los noventa, existe suficiente evidencia para suponer que la gestión del gasto no ha logrado buenos resultados. En primer lugar no ha logrado garantizar una disciplina fiscal que contenga las presiones crecientes del gasto, y segundo el incremento en los recursos asignados, especialmente a los sectores sociales, no se ha reflejado en un mejoramiento de las condiciones de la población.

En cuanto a la oferta, el aspecto más importante radica en la capacidad de respuesta que ésta tenga en términos de tiempos y productos, frente a la expansión de la demanda. En este sentido, es necesario resolver progresivamente las limitaciones en cuanto a la calidad y la pertinencia de la información y mejorar la competencia técnica, los procedimientos operativos y la normatividad, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, la reforma a la función de evaluación en Colombia ha constituido un paso importante para seguir avanzado en la modernización del Estado y en la consolidación de una gestión pública orientada a resultados. Los cambios introducidos al Sistema Nacional de Evaluación están permitiendo avanzar en la construcción de una herramienta sólida, con un marco conceptual claro, que además de ser un insumo para una mejor gestión de los gerentes públicos, se convierta en un instrumento adicional de sostenibilidad fiscal.

La estructura complementaria entorno a sus tres componentes, seguimiento, evaluación y difusión de resultados permite, al menos en teoría, articular el ciclo de política, integrando los resultados de estas prácticas a la formulación y ejecución de políticas y programas, así como a la asignación de recursos.

Sin embargo, los resultados del seguimiento y la evaluación de las políticas públicas son una condición necesaria, más no suficiente, para garantizar una buena gestión pública. En ese sentido será necesario seguir avanzando en el proceso de modernización del Estado y las instituciones presupuestales, mejorando la calidad de la información y desarrollando nuevos incentivos que permitan establecer una articulación directa entre los resultados y la presupuestación. Esta reforma ha sentado algunas bases para avanzar en esa dirección.

## **BIBLIOGRAFIA**

Baird, M. (1999) "The Role of Evaluation". En Mackay, K., *Public Sector Performance: The critical Role of Evaluation*. Washington D.C. The World Bank. 7- 12.

Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (1993), "Seminario Regional sobre Seguimiento y Evaluación en América Latina y el Caribe", Quito.

World Bank (1992) *Governance and Development*, Washington D.C. The World Bank

World Bank, FMI, (2002). *Better measuring, monitoring, and managing for development results*. Washington D.C., The World Bank

World Bank. (1997) *Colombia Paving the Way for a Results Oriented Public Sector*. Informe No. 15300-CO-.Washintong DC, The World Bank.

Banco Mundial. (1997). *The World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press.

Bardach, E. (1996). *The Eight-Step Path of Policy Analysis (A Handbook for Practice)* Berkeley, Berkeley Academic Press.

BID. Oficina de Evaluación. (1997). *Evaluación: una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Breton, A. - Wintrobe, R. (1975). *The Logic of Bureaucratic Control*, Cambridge, Cambridge University Press.

Campos, Ed. (1996). "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes, Binding Governments To Fiscal Performance. Policy Research" en *Working Paper 1646*, World Bank.

Molina, G. (2000) *Modelo de formación de políticas y programas sociales*. Washington, Indes- Banco Interamericano de Desarrollo.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*, Caracas, CLAD.

Cunill - Ospina, (2003). *Evaluación de Resultados para una gestión pública moderno y democrática: Experiencias latinoamericanas*, Venezuela, CLAD.

Eggertsson, Thráinn. (1990). *Economic Behavior and Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Freeman -Howard -Marian Solomon. (1981). "The Next Decade in Evaluation Research" in Levine, R (et al), *Evaluation Research and Practice: Comparative and International Perspectives*., Beverly Hills, Sage Publications.

Graham Scott, Ball - Dale (Summer 1997). "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States". *Journal of Policy Analysis and Management* 16, 3, 357-381.

Grindle, M. (1997). "The Good Government Imperative: Human Resource Organizations and Institutions". En *Getting Good Government*, Cambridge, Harvard University Press,.

Grindle, M. - Thomas, J. (1991). *Public Choices and Policy Change: The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Hood, Ch. (1991). "A public management for all seasons?" *Public Administration*, 69, 3-19.

Kelman, S. (1987). *Making Public Policy, A Hopeful View of American Government*. New York, capítulos 6 y 7.

Kettl, D. (Summer 1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes Missing Links", en *Journal of Policy Analysis and Management* 16, 3, 446-462.

Kingdon, W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little Brown, Boston.

Kraan, D. (1996). *Budgetary Decisions: A Public Choice Approach*, Cambridge, Cambridge University Press.

Krueger, A. (1993). *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*, Cambridge, MIT Press.

Laking, R. (1998). *Don't try this at home? A New Zealand approach to public management reform in Mongolia*, Wellington, New Zealand, Victoria University press.

Larbi, G. (1998). *Implementing New Public Management Reforms in Public Services in Ghana: Institutional Constraints and Capacity Issues*, Phd thesis, School of Public Policy, University of Birmingham.

Larbi, G. (1999). "The New Public Management Approach and Crisis States", *United Nations Research Institute for Social Development Discussion, Paper No. 112*, Suiza.

Laswell, Harold. 1962. "The public interest" en Friedrich, C.F. (ed.) *The public interest*. New York, Atherton Press.

Moore, M., Stewart, S. - Hoddock, A. (1994). "Institution Building as a Development Assistance Method: A Review of Literature and Ideas", reporte a la Autoridad Internacional de Desarrollo Sueco, Stockholm.

Mueller (1979). *Public Choice*, Cambridge, Cambridge University Press.

Nioche, J. (1997). "Ciencia administrativa, management público y análisis de políticas públicas", en *Tecnología Administrativa*, 11, 23.

OECD, (2002). "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management" en <http://www.undp.org/execbrd/word/Final%20RBM%20terminology%2030%20May.doc>

OECD- Comité de Asistencia para el Desarrollo. (1991). *Principios de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo*, París, OECD.

Osborne, D. – Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*, Addison-Wesley Reading, MA.

Osborne, D. (Summer 1993). "Reinventing Government." En *Public Productivity and Management Review*. 16, 4.

Osborne, D. (1988). *Laboratories of Democracy*, Boston, Harvard Business School Press.

Ospina, Sonia (2002). *La evaluación como un a herramienta para una gestión pública orientada a resultados: El caso colombiano*, (Mimeo)

Schick, A. (1998). "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms" en *World Bank Research Observer* 13, 1, 123-131.

Shand, D. (1999). "Evaluation Capacity and the Public Sector", en *Public Sector Performance – The Critical Role of Evaluation*. Washington D.C., World Bank.

Silva, A. (1996). *Implementing Policy Innovations in Latin America. Politics, Economics and Techniques*, Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo.

Tullock, G. (1996) "Corruption: theory and practice". en *Contemporary Economic Policy* 14.

UNDP, Selecting Key Results Indicators, [http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore1/idex\\_final/methodology/documents/indicators.PDF](http://stone.undp.org/undpweb/eo/evalnet/docstore1/idex_final/methodology/documents/indicators.PDF)

UNDP, (2002). *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*, New York, UNDP.

UNICEF, (1991). *Guía de UNICEF para Monitoreo y Evaluación: ¿marcando una diferencia?* New York, UNICEF.

Wiesner, E. (2000). *Función de Evaluación de Planes, Programas, Estrategias y Proyectos*, Santiago de Chile, ILPES.

World Bank Group, Carleton University - IOB/Ministry of Foreign Affairs- Netherlands. International Program for Development Evaluation Training (IPDET)(2001). *Building Skills to Evaluate Development Interventions. Module 11. Building a Performance-Based. Monitoring and Evaluation System*. Washington, World Bank.

## RESEÑA BIOGRÁFICA

Manuel Fernando Castro tiene una maestría en políticas públicas y administración pública de la universidad de Exeter - Inglaterra (1997). Estudió economía (1992) y Ciencia Política (1994) en la Universidad de los Andes en Bogotá, Colombia. Desde 2002 es Director de Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación y coordinador del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública -Sinergia. Su experiencia profesional incluye cargos de asesoría a la dirección del Departamento Nacional de Planeación en la formulación de programas de inversión como el Plan Colombia, la Red de Apoyo Social y el Fondo de Inversiones para la Paz, entre otros. Ha sido consultor del BID y profesor de las Universidades de los Andes y Javeriana en Colombia.