

Boletín
POLÍTICA
PÚBLICA
HOY

Número 7



Libertad y Orden

República de Colombia



SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

Política Pública Hoy

Agosto de 2010

Número 7 - Año 1

Departamento Nacional de Planeación

ISSN 2215-8472

Editorial

Los intereses que surgen alrededor del funcionamiento del Estado condicionan la formulación de las políticas públicas, y hacen que, en muchos casos, estas pierdan su eficacia a la hora de combatir los problemas diagnosticados. Las razones que explican este fenómeno pueden ser múltiples y van desde una inadecuada selección de funcionarios y contratistas, hasta problemas de corrupción en los que agentes privados intervienen para lograr favores en la toma de decisiones.

Muchos analistas coinciden en señalar que la corrupción es un obstáculo al desarrollo de los países, incluso algunos consideran que este fenómeno es una de las principales causas de pobreza en el mundo. De acuerdo con el Banco Mundial, la corrupción puede ser descrita como “el abuso del poder público para beneficio privado y sus alcances pueden verse en todos los niveles de la administración pública” (Departamento de Estado de los Estados Unidos: 2006). En este contexto, surge el concepto de Captura del Estado, entendido como “una forma de corrupción a gran escala, que debilita la estructura social y económica de un país porque distorsiona la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones y que se da en las primeras etapas del desarrollo normativo, legislativo y regulatorio de un Estado” (Garay et ál.: 2008). En otras palabras, lo que buscan los actores privados es obtener beneficios a través de presiones a los agentes encargados de la toma de decisiones de política. Estas presiones generalmente, aunque no siempre, se traducen en sobornos o incentivos monetarios que cada vez parecen más institucionalizados.

La lucha contra la corrupción requiere cubrir numerosos flancos. Uno de los aspectos más importantes es la preocupación por contar con un recurso humano capacitado, empoderado y con amplia conciencia de su responsabilidad. Para ello, es esencial propender por la profesionalización del servicio civil, lo cual permite además garantizar unas políticas públicas de mayor calidad que, de acuerdo al profesor Pablo Sanabria –quien toma como referencia a Rauch y Evans–, conllevan a un país a insertarse en la senda del desarrollo (Sanabria: 2010).

Para profundizar más en este tema, hemos invitado al profesor Pablo Sanabria, de la Universidad Icesi, quien escribe acerca de la configuración de un servicio civil meritocrático en Colombia. En la reseña, retomamos un texto escrito por Bruno Jobert sobre la relación entre el Estado, la sociedad y las políticas públicas. Desde la Red, la gobernación de Antioquia nos comparte su experiencia en la implementación y uso del sistema Omega, con el cual se hace seguimiento y evaluación al plan de desarrollo departamental. Finalmente, a raíz del conversatorio sobre marco lógico que organizamos hace unos días, Armando Ardila escribe acerca de la convergencia metodológica en la aproximación a las diferentes fases del ciclo de la política pública.

Agradezco a todas aquellas personas que han participado en nuestros conversatorios y los invito a que nos sigan sugiriendo temas para el futuro, una de las principales intenciones de esta iniciativa es la construcción conjunta de conocimiento.

Diego Dorado Hernández

Director de Evaluación de Políticas Públicas

Secretario Técnico de Sinergia

politicapublicahoy@dnpp.gov.co

Contenido

Editorial

La Reseña

Estado, Sociedad, Políticas Públicas
Bruno Jobert

Por: David Andrés Ibáñez

El Invitado

Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático

Por: Pedro Pablo Sanabria

Desde la Red

Sistema de monitoreo y evaluación a las políticas públicas en el departamento de Antioquia

Por: Hernando Latorre Forero

Lecturas recomendadas

Eventos y novedades

En qué va la DEPP

La convergencia metodológica en la aproximación a las diferentes fases del ciclo de la política pública

Por: Armando Ardila Delgado



Reseña

Estado, Sociedad, Políticas Públicas

Bruno Jobert (2004)

Por: David Andrés Ibáñez

Bruno Jobert (Doctor de Estado en Ciencia Política, Science Po): Director de investigación y miembro del Comité Nacional del CNRS (Centro Nacional de Investigación Científica) de Francia. Profesor del Instituto de Estudios Políticos de Grenoble y antiguo director del Centro de Investigación sobre la Política, la Administración y el Territorio del mismo instituto.

El autor plantea la construcción de un sistema societal sobre el cual el Estado esté en acción; es decir, sea capaz de superar los análisis de políticas públicas. Es este su principal objetivo. Así pues, se trata de mirar las políticas públicas como un momento de la lucha política global: el estudio del Estado en acción también es la política buscada por otros medios y en otros escenarios, es la construcción y puesta en marcha de un conjunto de normas con el fin de lograr una cohesión social. De esta manera, a través del texto, se intentan construir las herramientas intelectuales que permitan dar cuenta de la interpenetración creciente entre el Estado y la sociedad para superar el modelo intelectual clásico, basado en la exterioridad radical del Estado frente a una sociedad civil autónoma.

El Estado como proceso. Este podría ser el enunciado que sintetiza las propuestas entabladas por un texto que surge como la contextualización de los espacios en los que las sociedades contemporáneas llevan a cabo sus propias transformaciones, dados los ajustes que toman lugar respecto a antiguas creaciones. Ante las nuevas lógicas que cobran los territorios o, en otros términos, dada la desterritorialización, en donde lo social se ha visualizado como un sector más de las disposiciones del Estado, esa sectorización hace evidente el peligro de la desintegración. Es allí, en donde converge el análisis intelectual de las políticas públicas como una precaución clara y manifiesta para abordar este riesgo.

Los ejes de los que se vale para desarrollar lo anteriormente planteado son los siguientes: primero, una exposición sobre los objetivos de la acción del Estado, a saber, regulación, diferenciación y legitimación; segundo, una sobre las políticas como aprendizaje e invención intelectual, y, tercero, una sobre las estructuras mediadoras.

La puesta en marcha por el Estado de la función

política de mantenimiento de la cohesión social remite a dos mecanismos, a veces contradictorios, de integración: la regulación y la legitimación. En estos aspectos, el autor se remite a Habermas para pensar, por ejemplo, la doble dimensión de la legitimación, que puede ser por fidelidad a normas centrales, basadas en valores universalistas y un principio de organización basado en la consecución de intereses particulares, o también puede ser por la diferencia, la fidelidad a grupos intermedios más restringidos.

Las leyes y las singularidades en las estructuras sociales representan entonces los lugares en los que rige un principio de organización que supone un marco de estructuración de la integración, soportada en elementos identitarios complejos que delimitan la forma en que se procede a resolver un problema. En este orden de ideas, lo político se visibiliza como la garantía para la cohesión social, pero no por ello supone el control de los mecanismos de regulación y legitimación de una sociedad, porque no todas estas estructuras convergen en la acción central del Estado. Lo político procura limitar los efectos desintegradores que resultan de las contradicciones sociales inherentes, propias a todos los procesos de integración.

Las incertidumbres que pesan en la realización de la integración manifiestan los procesos fundamentales de aprendizaje e inversión intelectual que caracterizan a las políticas públicas. Es a través de un proceso de aprendizaje continuo como los gobiernos captan las condiciones de una cohesión social y el lugar que deben ocupar sus políticas en el mantenimiento de dicha cohesión. Ese aprendizaje es necesario porque el político no conoce de antemano las variaciones tolerables de la sociedad y con cuáles puede perder su identidad, y, además, ninguna amenaza que provenga de la sociedad implica de por sí el tipo de acción que debe desempeñar el Estado. Así, se argumenta la necesidad de que en el proceso de construcción de política haya un trabajo de invención intelectual que a la par de la intervención estatal genere una serie de procesos que moderen o determinen esos tipos de intervención.

Al lado de la escena política oficial, aparecen otras políticas dominadas por varias formas de corporativismo, que en la visión del autor se constituyen como estructuras mediadoras y determinantes en las acciones políticas, bien sea por legitimidad profesional o legitimidad de la representación social. Se habla también de "neocorporativismo", que supone la negociación de esas diferentes formas organizadas y

legitimadas para la definición de normas de acción.

Además de la forma en la que se congreguen intereses y formas de percepción alrededor de la posibilidad de acción, el autor se permite cuestionar los fragmentos mismos en los que se materializa la producción del actor social inmerso en esas formas corporativas. En una situación de interpenetración profunda entre el Estado y la sociedad, las burocracias se constituyen en actores políticos de primer plano y la producción de actores sociales se ve condicionada por la acción estatal.

Pero es de reiterar que la producción del actor sociopolítico es un momento esencial de la lucha social, y para el estudio del Estado en acción, se debe definir una problemática que delimite la contribución de lo político a la formación del actor social, específicamente a través de tres dimensiones: en primer lugar su papel (de lo político) en la regulación del acceso de los actores a la escena política, posteriormente su papel en la definición de los problemas alrededor de los cuales se forman y se enfrentan los actores sociales, y finalmente el papel del Estado como creador de grupos y organizaciones sociales.

En síntesis, es preciso mencionar que la perspectiva de Jobert respecto a las políticas públicas parte de la crítica al enfoque gerencial o administrativo, cuya concepción de Estado se asemeja a la de una máquina que se perfecciona para mejorar el rendimiento y la coherencia. Las políticas públicas representan el mecanismo a través del cual lo político mantiene la cohesión social y, en este sentido, ya no se definen solamente en función de un entorno estructurado por un conjunto de mecanismos de integración exterior al Estado; también tienen en cuenta un entorno interno estructurado por unos mecanismos específicos de legitimación y regulación, cuya compatibilidad con el mantenimiento de un orden social global debe ser igualmente asegurado.

El autor plantea que, en la acepción de la política pública en la contemporaneidad y su relación con el Estado, es evidente que las recetas del pasado ya no son funcionales, y esto lo evidencian tres cambios importantes en cuanto a normas: primero se asiste a una redefinición de fronteras entre lo público y lo privado, en donde la incidencia del Estado ya no es tan relevante; en segundo lugar, lo social-económico ha experimentado las consecuencias de una paulatina disminución del gasto social, y en tercer lugar, las nuevas transacciones entre el centro y la periferia han generado que las políticas nacionales deban verse

incluidas en las nuevas esferas globales.

Es así como el cambio de representatividad del Estado y el contexto de internacionalización cuestiona las políticas públicas en sus propósitos y desarrollos. Lo anterior está completamente demarcado por el nuevo referencial, por el mercado que bajo el esquema neoliberal ha impregnado las concepciones de gestión y acción pública.

Así pues, el nuevo marco de acción que se piensa ante tal situación plantea cinco temas para reformar: estrategias para identificar los objetivos de política, coordinación entre políticas, dependencia y proporcionalidad de la información, incremento de las estrategias y sistemas de evaluación, y la integración de la sociedad civil en los procesos de política. Son los dos últimos aspectos los que el autor señala como más relevantes para la modernización administrativa, en donde una evaluación que aprecie la acción pública resulta ser una herramienta que construye democracia a través del fortalecimiento de la interacción Estado-ciudadanía.

Cuando se piensa la cohesión social, las políticas públicas resultan como constantes implícitas y explícitas al mismo tiempo y manifiestan los mecanismos en los que se concretan procesos sociales. Así pues, la perspectiva desdibujada respecto a lo político como acción permite enlazar una dimensión de la relación entre el Estado y la sociedad civil a través de la regulación y legitimación en referencia a un entorno global específico. Esta perspectiva, que se asemeja a la del referencial según Pierre Muller, se ve complementada con el aporte habermasiano que diferencia los modos de integración en los mecanismos de regulación y legitimación antes mencionados. Así pues, la construcción de los actores sociales viene encaminada por una serie de principios de organización que, inestables en el tiempo, se adaptan de acuerdo a lo político en lo social.

Es de resaltar el retorno al Estado como espacio de estudio, superando las barreras que se imponen desde su enaltecimiento total o la denigración del mismo en los estudios sociales. Precisamente en ese umbral aparecen las políticas públicas como teoría, como análisis y como acción, en el dimensionamiento de nuevos espacios en los que desde lo local se reconstruyen perspectivas en cuanto a la integración y cohesión social.

¹ Miembro del grupo de investigación. Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. Departamento Nacional de Planeación.

El invitado del mes

Dos pasos adelante, uno hacia atrás: Colombia y la configuración de un servicio civil profesional y meritocrático

*Pedro Pablo Sanabria*¹
psanabria@icesi.edu.co

Introducción

Este artículo pretende analizar el proceso de implementación de la carrera administrativa en Colombia a lo largo de los últimos ochenta años y los factores que han explicado su lento avance. Un atribulado proceso que ha despertado un intenso juego de intereses capaz de bloquear la adopción de mecanismos modernos de selección, reclutamiento y retención de la fuerza laboral pública. La carrera administrativa es un mecanismo estatal orientado a facilitar la configuración de una nómina estatal técnica y profesional. Sus orígenes datan del Estado weberiano, y aunque su aplicación se ha ido transformando con la ascensión del Estado gerencial, se mantiene la necesidad del mérito, igualdad, transparencia, estabilidad, promoción y ascenso, como mecanismos fundamentales para la selección de quienes trabajan por el bien público.

¿Por qué se requiere un servicio civil profesional y meritocrático?

En 1999, James Rauch y Peter Evans, del Departamento de Economía de la Universidad de California (San Diego), analizaron la estructura y el desempeño de las burocracias de 35 países en desarrollo (incluida Colombia). Identificaron como rasgos clave para un mejor desempeño de las burocracias públicas: salarios competitivos, ascensos internos y estabilidad de carrera, y selección y reclutamiento meritocrático. Sin embargo, concluyen que este último es la clave para mejorar el desempeño de la burocracia y por ende la calidad de las políticas públicas. De acuerdo con los autores, el reemplazo del patronazgo político y el clientelismo por un sistema profesional de selección del servicio civil (basado en competencias y exámenes de ingreso) es una condición necesaria (aunque no suficiente) para que un país pueda insertarse en una senda de desarrollo.

Y la evidencia empírica es coherente con dicha conclusión. Mucho se ha hablado del milagro de los tigres asiáticos, y muchos países, incluso luego de las crisis recientes, han tratado de emular las políticas que

naciones como Corea del Sur, Singapur, Taiwán, entre otras, aplicaron para mejorar sus niveles de bienestar y de progreso social (apertura comercial, desarrollo tecnológico, atracción de inversión). No obstante, es menos conocido un aspecto fundamental que ha facilitado el proceso de desarrollo de dichos países: la calidad y solidez de sus burocracias.

Varios estudios han demostrado que las burocracias tienen un alto impacto sobre el desarrollo. Un análisis del Banco Mundial (1993) muestra el rol que burocracias técnicas, competitivas y meritocráticas jugaron en el proceso de desarrollo de esos países en Asia Oriental. En el extremo opuesto, otros autores han mostrado cómo las débiles burocracias africanas, caracterizadas por altos niveles de clientelismo, patrimonialismo y nepotismo, están relacionadas con los bajos niveles de desarrollo de la región (Hyden, Court y Mease: 2003).

En otro estudio, realizado por el BID, Echebarria (2006) compara las burocracias latinoamericanas con las asiáticas en términos de solidez estructural y efectividad. Y encuentra en los tigres asiáticos (Gráfico 1) burocracias mejor estructuradas, competitivas y sin patronazgo político, clientelismo ni patrimonialismo estatal. Dicha combinación ha propiciado una mejor calidad (governabilidad y efectividad) de las políticas públicas en dichos países que se refleja en sus mayores niveles de desarrollo.

El gráfico 1 refleja que si bien el Estado colombiano ha podido establecer una estructura burocrática relativamente estable, su capacidad y efectividad es ostensiblemente más baja que las de países que han mostrado históricamente mayores niveles de desarrollo económico y social. Es necesario entonces llamar la atención sobre las implicaciones que en términos de desarrollo ha generado la politizada y, en consecuencia, excesivamente lenta configuración de un servicio civil profesional a lo largo del último siglo en Colombia.

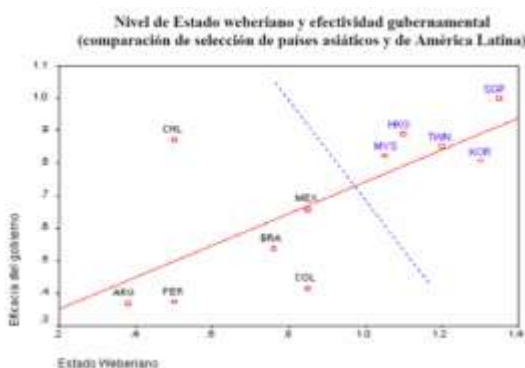
¿Cómo ha sido el proceso en Colombia?

Diversos análisis domésticos (Echeverri, 2003; Puentes, 2004; Jiménez, 2005, Vélez, 2005; Moreno, 2006, Hernández, 2006; sólo por mencionar los más recientes) son reiterativos acerca de los sistemáticos fallidos intentos por la modernización de la carrera administrativa y sus costosos efectos en la operación del Estado y la pobre imagen que el ciudadano tiene de

¹ PhD (c) en Administración Pública y Políticas Públicas - American University-Washington DC, MSc Políticas Públicas-London School of Economics. El autor agradece los comentarios de Robert Durant PhD, Jefe del Departamento de Administración y Políticas Públicas de American University

lo público en Colombia.

Gráfico 1



Fuente: Echebarria (2006).

No obstante, estudios internacionales reconocen que, a pesar del exacerbado clientelismo y patrimonialismo estatal existentes en Colombia (identificados por los estudios domésticos como los principales obstáculos para una masiva profesionalización y adopción del mérito), su burocracia reúne ciertos aspectos estructurales, que si bien no se reflejan necesariamente en mayor efectividad en las políticas públicas, comparada con países similares, merece ser destacada porque han creado un sistema estable y garantista.

A pesar de ello, internamente los funcionarios públicos colombianos carecen de un adecuado reconocimiento social. Autores han identificado que en nuestro país, como consecuencia de la enorme intromisión de la política (González en ESAP 2004: 8) en la administración pública, el ciudadano confunde y juzga por igual a políticos y funcionarios públicos. Bien mencionaba François Serres, un autor francés que estudió a fondo la conformación de las élites técnicas de la burocracia colombiana, cómo es sorprendente que, a diferencia de otros países, en Colombia la mala imagen alrededor de los políticos ha permeado la valoración que los ciudadanos tienen de su servicio civil.

Este fenómeno también ha sido ilustrado internacionalmente. Carlson y Payne (2003), en un análisis sobre 26 países, muestran cómo la burocracia

colombiana, a pesar de ser relativamente pequeña como porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA), altamente descentralizada, y con un nivel relativamente alto de mérito, era en 2001 una de las dos con menor nivel de confianza por parte de la población en América Latina después de Guatemala. González (ESAP 2004: 15) muestra cómo en nuestro país, en el furor de las modas antigubernamentales, se llegó a endilgar de forma injusta a los funcionarios públicos de las perversiones del “sistema político-clientelista” que de hecho bloqueaba los esfuerzos de reforma y la implementación de un carrera meritocrática. Esto es coherente con Milward y Rainey (1983:163): las burocracias son más eficientes y efectivas de lo que generalmente la opinión pública les reconoce.

No en vano, en Colombia, cuando se habla de tramitomanía (*red tape* en inglés) o de prácticas clientelistas o patrimonialistas, se usa indistintamente la palabra “burocracia”, desconociendo su significado. Burocracia es una estructura de organización, que si bien ha mostrado múltiples disfunciones en todo el mundo (desplazamiento de objetivos, inflexibilidad, aislamiento de la sociedad), se ha reconocido que, con dosis de flexibilidad y gerencia, su sistema de reglas y jerarquía facilita el alcance de objetivos colectivos, en el ámbito público y privado.

Breve historia institucional

El proceso de reforma a la carrera administrativa en Colombia ha sido sintomático de nuestra obsesión por comisiones internacionales y posteriores leyes, tan pomposas como inefectivas. Entre 1952 y 1990 hubo siete misiones extranjeras para analizar la administración pública: Francia (1958, 1988, 1990), Inglaterra (1988), Estados Unidos (Jacobs&Co-1968), Banco Mundial (Currie-1952) y Naciones Unidas (1990). Casi una cada seis años. En términos de leyes, en el período entre la primera reforma de 1938 y el último decreto reglamentario en 2005, se emitieron cerca de 20 normas entre leyes, decretos-ley y decretos. Casi una cada tres años. Buena parte de esas reglamentaciones se basó en diagnósticos extranjeros muy parecidos que sistemáticamente plantearon medidas similares. Su principal denominador común, eso sí, fue su usualmente limitado impacto en la carrera administrativa.

Algunos mencionan al general Rafael Uribe Uribe como uno de los primeros promotores de la adopción de un sistema de carrera en Colombia en 1902 (Puentes 2004: 63), mientras otros van un poco más

atrás (Vélez 2005) y mencionan cómo en 1848 Ezequiel Rojas, doctrinario del Partido Liberal, advirtió la importancia de organizar la provisión de empleos públicos en oposición a la influencia política.

Sin embargo, no fue sino hasta 1938 que el joven abogado Carlos Lleras Restrepo lideró una iniciativa modernizadora que concluyó con la expedición de la Ley 165, que sentó las bases de la carrera administrativa. Hasta ese momento, el patronazgo político (*spoils system*), o la provisión de empleos públicos con base en la filiación política, era el único mecanismo de selección de los funcionarios públicos. Dicha norma, sin embargo, no tuvo aplicación en los años siguientes. En medio de la agitación política se mantuvo el patronazgo y la discrecionalidad política en los nombramientos, lo cual se convirtió, incluso, en motivo del conflicto interpartidista. La nómina estatal era un preciado botín, que explicó en buena medida los sangrientos años de la violencia posteriores a la expedición de dicha norma.

En 1958, como efecto de lo que se puede definir en institucionalismo histórico como un umbral colectivo, se convocó un plebiscito para cesar la violencia partidista. A partir de sus definiciones, se planteó una reforma administrativa basada en las recomendaciones de la Misión Currie. Esta misión identificó, por ejemplo, que menos del 10% de los cargos de la administración pública habían sido otorgados hasta ese momento con base en el mérito. La ley resultante, nuevamente con el liderazgo de Lleras Restrepo, buscó darle fuerza a la letra muerta del intento normativo de 1938. No obstante, las modificaciones referentes a la carrera administrativa se mantuvieron inefectivas ante el bloqueo de actores políticos interesados en mantener su influencia en la nómina estatal y responder a sus audiencias políticas. Este sería un rasgo característico de los siguientes intentos por modernizar la carrera administrativa colombiana (Moreno, 2006: 127).

Posteriormente, y después de varios decretos, en 1968, Lleras Restrepo ya como presidente planteó una ambiciosa reforma “político-administrativa”, que definió aspectos como la clasificación de los empleos públicos, la constitución de los cuadros funcionales, estímulos, promoción y despido, etc.

En este período, se adoptó por primera vez la llamada inscripción automática o extraordinaria, que establecía que todos los empleados públicos que estuvieran en la planta al momento de la reforma, no requerían de concurso para mantenerse en sus puestos. Esta medida se convertiría en la talanquera de este y de los posteriores intentos de reforma. En

últimas, fue un ardid para evitar la presión de los actores políticos y los grupos de interés, que determinaría a futuro el carácter simbólico de los intentos de reforma.

Más tarde, vinieron otros esfuerzos normativos con escasas posibilidades de implementación real. En la segunda mitad de los setenta se declara el estado de sitio, que dejó un altísimo número de funcionarios públicos en interinidad. En los ochenta, diversos intentos de reforma también tuvieron un pobre alcance, pues, al igual que en ocasiones anteriores, el ejecutivo se mostraba reacio a perseguir una ley con un alto costo en términos de capital político y el legislativo no encontraba ningún sentido en perder su influencia sobre la nómina estatal. Esos esfuerzos posteriores siguieron utilizando la inscripción automática y, aun más, empezaron a crear sistemas específicos de carrera que excluían cargos y entidades completas de los procesos meritocráticos. En últimas, esos intentos de reforma aparecían más como políticas públicas simbólicas orientadas a impactar la opinión pública, mientras en realidad no cambiaban el statu quo.

Este particular fenómeno muestra la profunda influencia de la política sobre la administración pública en Colombia: los nombramientos políticos (sin consideración de mérito o competencia) mantenían sus cargos, y los concursos de mérito no se llevaban a cabo en las condiciones requeridas. De esta forma, el patronazgo político, si bien se había transformado pues ya no permitía en la misma magnitud la repartición directa de puestos, mantenía su poder al bloquear consistentemente los intentos de reforma que diversos gobiernos presentaron para adoptar el mérito.

A nivel territorial la situación era aun más compleja, pues las reformas que se habían hecho no afectaban a los empleados públicos en las entidades municipales y departamentales. Históricamente, los caciques políticos han sido hábiles para crear mecanismos que les permitan mantener su poder sobre la nómina estatal a nivel regional (Jiménez, 2005: 5). Sin embargo, pequeños cambios, como la elección popular de alcaldes y gobernadores, introdujeron nuevas dinámicas, pero no necesariamente eliminaron las prácticas clientelistas.

Posteriormente, en 1991, se llegó a otro umbral colectivo social, la nueva Constitución política. Como es bien sabido, este fue un proyecto progresista originado en la sociedad civil que tuvo un profundo impacto en la estructura estatal. Le dio carácter constitucional a la función pública y priorizó la configuración de una administración pública meritocrática e igualitaria. De hecho, eliminó la inscripción automática y dio un plazo para la reglamentación y adopción de los cambios. La

carta estableció la base para futuras reformas a la carrera (Ley 27 de 1992 y Ley 443 de 1998), que si bien pretendieron reglamentar parte de lo planteado en la carta política, dejaron zonas grises que determinaron su posterior declaración de inexecutable e inconveniencia. Así, en 1999, la Corte Constitucional declaró inexecutable algunos de los apartados de la Ley 443 de 1998, lo que indirectamente implicó que durante cerca de cinco años no se hicieran convocatorias a concursos masivos para la provisión de los empleos públicos.

El período que va de 2002 hasta hoy probablemente exhibe el esfuerzo más coherente por presentar un proyecto de reforma correctamente planteado desde el punto de vista constitucional, que concluyó con la expedición en 2004 de la Ley 909, que rige actualmente. Dicha norma, no sin superar ingentes obstáculos, permitió que se llamara a concurso a un número importante de cargos en el país (convocatoria 001 de 2005) y ha logrado en cierta medida regularizar y normalizar la adopción del mérito como mecanismo de selección de los funcionarios públicos. No obstante, sigue enfrentando presiones de actores políticos y grupos de interés que defienden intereses específicos y hoy, todavía, falta trecho para implementar sus definiciones al cien por cien, manteniendo cientos de empleos en provisionalidad.

Conclusión

La carrera administrativa en Colombia es lo que define el institucionalismo histórico como un tópico de movimiento lento. Una senda histórica de casi un siglo con una fuerte dependencia (*path dependency*), explicada por el rol de intereses específicos y captadores de rentas. El Estado ha sido centro del conflicto político, económico y social en Colombia, lo cual ha limitado el desarrollo de la burocracia y, por ende, la calidad de las políticas públicas.

Hacia el futuro, las potencialidades que para el desarrollo de Colombia puede traer la modernización de la carrera administrativa y el fortalecimiento del mérito dentro de ella son evidentes. Los países que mejor han adoptado dichos mecanismos son los que han podido alcanzar ciertos niveles de desarrollo más rápido. Después de lo que algunos llaman la “nueva gerencia pública”, la administración pública de hoy propende por una visión gerencial, humana, orientada a motivar al funcionario público y a resaltar los valores democráticos y sociales del servicio público, trabajando mancomunadamente con el privado y no gubernamental.

Uno de los grandes retos de Colombia a futuro es la

actualización de sus técnicas de gerencia del talento humano público, hacia un esquema que permita crear una burocracia flexible, moderna, estable pero no inamovible y altamente motivada. Los esfuerzos recientes por un Estado gerencial van en esa línea y como tal deben mantenerse y fortalecerse.

Es necesario, entonces, continuar en el diseño de mecanismos que eliminen las disfunciones de la burocracia (desplazamiento de objetivos, inflexibilidad, aislamientos) y que generen los incentivos correctos para eliminar la avasalladora influencia del clientelismo, la captura de rentas y el patrimonialismo sobre lo estatal. Una propuesta es el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como agencia técnica independiente, rectora de la gerencia del talento humano, con recursos suficientes para ejecutar esta labor. También es necesario enfrentar nuevos retos, como asegurar la preeminencia de los valores democráticos y constitucionales en la administración pública, una mayor diversidad de género, especialmente a nivel directivo, y una mayor representatividad étnica, social y regional.

Referencias

Ávila, R. 2002. *Diagnóstico institucional del sistema de servicio civil en Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-BID.

Carlson, I. y J. Payne. 2003. “Estudio Comparativo de Estadísticas de Empleo Público en 26 Países de América Latina y el Caribe”. En: *Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Servicio Civil: Temas para un diálogo*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.

Echebarria, K. 2006. Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: Configuraciones y roles en el proceso de elaboración de las políticas públicas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 34.

Echeverri, G. 2003. “Peculiaridades de la reforma del Estado en Colombia”. Ponencia VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá, 28-31 Oct. 2003

ESAP. Especial sobre la carrera administrativa en Colombia. *Revista Administración y Desarrollo*. 42. Segundo semestre de 2004.

Hernández, 2006. “Evolución de la carrera administrativa y principios constitucionales del modelo de función pública en Colombia”. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

Hyden, G., J. Court y K. Mease. 2003. “The bureaucracy and governance in 16 developing countries”. World Governance Survey Discussion Paper 7. July 2003.

Jiménez, W. 2005. "Reforma administrativa y carrera administrativa en Colombia: frustraciones, razones y oportunidades". Ponencia X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005

Milward, B and H. Rainey. 1983. "Don't blame the bureaucracy". *Journal of Public Policy*. 3:2. pp.149-168.

Moreno, B. "La carrera administrativa, el empleo público y la gerencia pública en Colombia". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. 50:51. pp. 115-129.

Puentes, G. 2004. Carrera Administrativa: ¿anhelo o realidad? Desafíos, Bogotá. No.11. pp. 61-105.

Rauch, J. and P. Evans. 1999. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries". Discussion Paper 99-06. University of California, San Diego. Department of Economics. March 1999.

Vélez, J. 2005. "Carrera administrativa en Colombia: Un país andino". Ponencia X Congreso Internacional del CLAD, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. New York: Oxford University Press.

¿Qué factores han determinado el lento avance del mérito en la administración pública colombiana?

Económicos	Políticos	Administrativos	Sociales
Las limitaciones de recursos y la débil voluntad política han impedido históricamente que la profesionalización de la nómina estatal sea una prioridad en el presupuesto.	Si bien la separación entre la administración pública y la política con la que Woodrow Wilson soñó es considerada hoy como irreal y poco democrática, en Colombia, opuestamente, ha existido una completa intromisión de la política en la administración. Intromisión que se materializa en el arraigo de prácticas clientelistas, nepotistas y patrimonialistas a todos los niveles.	Las reformas administrativas, más cosméticas y simbólicas que estratégicas y efectivas, no han sido ambiciosas en aspectos de gerencia moderna de recursos humanos que eleve el estatus de los cargos públicos y la motivación para trabajar en el sector público.	La pobre imagen que históricamente han enfrentado los funcionarios públicos en un país como Colombia.
La configuración de la burocracia como botín económico para políticos, clanes familiares y grupos de interés.	Aunque hoy en día no es tan evidente la influencia partidista en la configuración de las burocracias públicas, persisten las presiones individuales a través el caciquismo y la influencia de clanes políticos familiares.	Diversos autores han mostrado una dualidad en Colombia: mientras en cargos de libre nombramiento y remoción en los que no es indispensable una relativa meritocratización de los cargos (por ser estos de confianza o políticos) existen procesos meritocráticos, en la generalidad de los cargos de carrera ha sido más difícil adoptar dichos procedimientos.	El rol de algunos actores políticos y medios de comunicación que han fortalecido los estereotipos negativos alrededor del servicio público.
La histórica ausencia de personal calificado para la prestación de servicios públicos como consecuencia de los bajos niveles educativos de la población y probablemente de salarios poco competitivos en el sector público.	El rol de grupos de interés interesados en mantener el status quo, vis a vis un ejecutivo que históricamente se mostraba reacio a perseguir una ley con un alto costo en términos de capital político, y un legislativo que no encontraba sentido a perder su influencia sobre la nómina estatal.	La burocracia colombiana ha sido por momentos reticente al cambio e inflexible en aspectos de evaluación de desempeño, salida y entrada de funcionarios.	La ausencia de un <i>sprit de corps</i> o alta autoestima de la propia burocracia probablemente como consecuencia de todo lo anterior.
Las asimetrías de información que hacen que grupos privilegiados accedan a información sobre cargos y vacantes en el empleo público gracias a la captura del Estado.	La ineffectividad de las normas. En este tema es latente la creencia colombiana de que la sola expedición de la ley genera el cambio. Y se ve reforzada por el marcado simbolismo de la expedición de política pública en este tema.	Los numerosos nombramientos políticos a lo largo de la historia, y las reformas eficientistas del Estado que lo hacen menos atractivo como empleador, atraen a personas con menores calificaciones profesionales y personales, menos proclives a someterse a pruebas de selección. Esto ha estimulado la oposición a la evaluación por parte de algunos actores y de paso ha mantenido la interinidad que ha afectado al servicio público en Colombia durante décadas.	Si bien el ciudadano del común es implacable al condenar la corrupción y la desidia estatal, es menos severo al juzgar sus actitudes individuales y familiares cuando se trata de aprovechar la oportunidad de obtener empleos o recursos estatales de forma poco transparente.
Un sistema de incentivos perversos, donde el Estado es utilizado como mecanismo de reproducción económica especialmente para grupos al margen de la ley que han permeado la política.	La ausencia de empresarios de políticas públicas (<i>policy entrepreneurs</i> de Kingdon) como Carlos Lleras Restrepo que promuevan la modernización de la carrera administrativa como prioridad dentro de la agenda de políticas públicas.		El escaso número de escuelas de gobierno y administración pública que formen masivamente a más potenciales individuos para el servicio público y de centros de pensamiento que analicen objetivamente los problemas de la acción estatal en nuestro país.
Los ataques de ideologías anti-estatales que exigen más del Estado con escasos recursos y han planteado reformas cosméticas que proscriben el impacto de lo público en la actividad económica y sus potencialidades como agente de desarrollo.	El bajo número de defensores del tema. Sólo algunos miembros de la academia (especialmente de la ESAP) han advertido la necesidad, y en algunos momentos promovido la adopción de una reforma concreta y definitiva a la carrera administrativa. La desconfianza del ejecutivo y la tecnocracia de élite hacia los funcionarios de carrera, por los estereotipos existentes.		

Fuente: El autor

Desde la Red

Sistema de monitoreo y evaluación a las políticas públicas en el departamento de Antioquia

Por: **Hernando Latorre Forero**¹

Desde el año 2004, la Gobernación de Antioquia viene impulsando acciones de carácter institucional que le permita aumentar y consolidar su capacidad de monitoreo y evaluación a la gestión de las políticas públicas. Para esto diseñó el Sistema de Monitoreo y Evaluación (M&E) al plan de desarrollo, con los siguientes objetivos:

- Avanzar en el proceso de modernización del departamento de Antioquia.
- Generar una perspectiva sistémica del monitoreo y evaluación de la gestión de políticas públicas a través de la gestión del plan de desarrollo.
- Mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de los servicios y políticas públicas.
- Avanzar en la gestión para resultados.
- Lograr una rendición pública de cuentas en tiempo eficaz.

Como insumo a la rendición de cuentas, el Sistema de M&E a la gestión del plan permite:

AL GOBIERNO DEPARTAMENTAL, Realizar un riguroso autoexamen a la luz de los criterios rectores de actuación como son la responsabilidad social, la integridad y la transparencia.

A LA CLASE POLÍTICA. Ejercer el control político sobre el cumplimiento de sus compromisos con la comunidad y de los compromisos del gobierno

departamental.

A LA COMUNIDAD, Reactivar su capacidad de análisis e interpretación de la gestión pública.

El Sistema de M&E de la Gestión de Antioquia se adapta de manera rigurosa al plan de desarrollo. En consecuencia, se hace seguimiento y se evalúan cumplimientos a cada uno de los indicadores del mismo. Así mismo, el sistema busca involucrar a todos los funcionarios que tengan que ver con la ejecución del plan. Es este uno de los principales logros del Sistema de M&E: “Compromiso de los funcionarios con las actividades de Monitoreo y Evaluación”. Hoy existen 443 funcionarios que realizan tareas en torno al Sistema: 318 profesionales universitarios, 86 directivos y 39 secretarios de despacho y/o gerentes de entidades. Para el cumplimiento de las tareas de Monitoreo y Evaluación se diseñó el software Ω MEGA, que opera en internet y que permite que funcionarios y comunidad desarrollen sus actividades con respecto al seguimiento de las políticas públicas consignadas en el plan de desarrollo.

La estructura del plan de desarrollo se convierte en el marco de actuación del Sistema de M&E. El Plan de Desarrollo “Antioquia para Todos, ¡Manos a la Obra! 2008-2011” se elaboró utilizando la metodología de Marco Lógico. Se identificaron 5 grandes problemas, los que se tradujeron en las 5 líneas estratégicas del plan y/o en los 5 objetivos generales del mismo. Para cada uno de ellos, se construyó su respectivo árbol de problemas y de objetivos y se identificaron las causas directas de cada problema, las cuales se convirtieron en los objetivos específicos del plan. Para cada objetivo específico, se identificaron los programas que definen el centro de acción del plan. En el gráfico siguiente se muestra la cadena de valor, con la cual las políticas públicas contenidas en el plan de desarrollo generan valor público:



Fuente: Gobernación de Antioquia

El siguiente nivel de desagregación de los programas corresponde a los proyectos. Se consideran cuatro formas de relación posibles: 1. El programa se formula como un gran proyecto. 2. El programa se divide en subprogramas y cada subprograma se formula como un proyecto. 3. El programa se divide en un conjunto de proyectos, y 4. El programa se divide en subprogramas y cada uno de ellos se divide en un conjunto de proyectos.

Esta división incide en la posibilidad de identificar el proyecto por su nombre específico o bien dar cuenta del subprograma o del programa como un todo. Facilita el registro en el Banco de proyectos.

Los proyectos, subprogramas y programas hacen parte de lo que se podría denominar la planeación operativa y se concretan en la entrega de productos a la comunidad para mejorar sus condiciones de vida. El plan de desarrollo incluyó desde un comienzo todos los productos con sus líneas base y las metas de período, con lo cual se ganó en posibilidades de monitoreo.

El conjunto de productos que entregan los diferentes programas contribuye al logro de las metas establecidas, para cada año y para el cuatrienio, de los indicadores de resultado, los cuales miden el cumplimiento de los objetivos específicos. Y obviamente se espera que el conjunto de indicadores de resultado contribuyan con el logro de los objetivos generales, medidos a través de indicadores de impacto, los cuales contemplan metas para cada vigencia y para el período de gobierno.

El siguiente gráfico muestra el monitoreo a la cadena de valor con la cual se diseñó el Plan de Desarrollo. Este monitoreo se realiza a través del software Ω MEGA, disponible en la página web de la Gobernación.

Uno de los logros del sistema Ω MEGA radica en la vinculación que hace entre los proyectos y el esquema

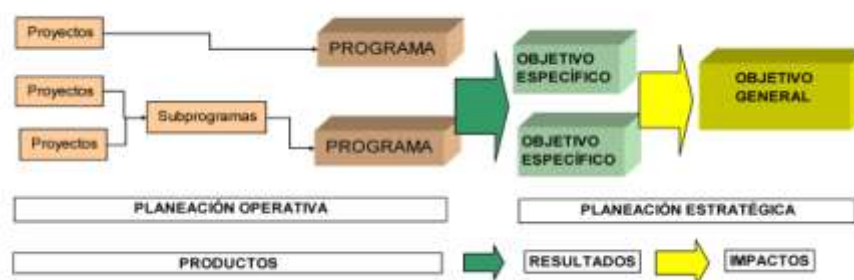
del plan de desarrollo. Se hace seguimiento a los proyectos a través de la ficha técnica del proyecto y desde este nivel se agrega la información hasta los objetivos generales o líneas estratégicas. Generalmente, los sistemas de monitoreo hacen de manera separada el seguimiento a los proyectos y a los indicadores de los objetivos; este sistema, no. Si bien no se establece la causalidad entre los productos y los indicadores de resultado e impacto, sí se puede agregar información física y financiera hasta el nivel de objetivo general.

Los documentos del sistema Ω MEGA siguen un flujo entre funcionarios de distintos niveles, con el fin de ser revisados y aprobados. El monitoreo de los indicadores de impacto son validados por la Dirección de Planeación, por dar cuenta estos del comportamiento de situaciones macroeconómicas.

El análisis de los indicadores de resultados es propio de los secretarios de despacho y gerentes de entidades, pues dan cuenta del comportamiento de sectores. A ambos niveles directivos les remite información el rol de gerente operativo de cada entidad.

Los Directores (II Nivel Directivo) son responsables del buen desempeño de los proyectos y, por tanto, son ellos los que dan su aprobación a los monitoreos de productos y las fichas técnicas remitidos por el nivel profesional de la organización. A junio de 2010, se habían monitoreado 2.166 fichas o proyectos.

Las fichas técnicas contienen información financiera del proyecto en la que se diferencian las fuentes de financiación y las entidades aportantes, la información básica de los contratos y convenios establecidos, registra las actividades adelantadas para la obtención de los productos y, muy importante, la municipalización de los productos entregados y su valor por fuente de financiación. Esta última condición facilita la consulta por municipios y subregiones de los productos entregados por la administración departamental.



Fuente: Gobernación de Antioquia

Se realiza un esfuerzo importante en el registro de los empleos generados y de las personas beneficiadas según grupos poblacionales. Por último, la ficha contiene los avances físicos y financieros del proyecto, que sirven de base para estimar el avance de los programas.

Los reportes que genera el sistema están ordenados por módulos: financiero, cumplimiento de objetivos (que contiene los indicadores de impacto y resultado), productos, programas, empleos e Índice de Gestión Global del Desarrollo Humano.

El Índice de Gestión Global del Desarrollo Humano es un indicador sintético construido con los principales indicadores sociales y ponderados por actores internos y externos. Busca establecer un punto de referencia del comportamiento social al comienzo de la administración y fija una meta a alcanzar al final del período de gobierno. No es comparable con ningún indicador del sector público y hace las veces de termómetro de control.

ΩMEGA genera, además, una serie de tableros de control con el avance de cada uno de los objetivos del plan y con el desempeño general de las entidades responsables de la ejecución del plan. Estos tableros brindan una mirada gráfica y general que permite establecer comparaciones entre los avances, pudiendo identificar dónde están las situaciones que requieren mayor atención por parte de los directivos. Es la base para realizar un ejercicio de desagregación que llevará a localizar los proyectos-problema y poder así tomar las medidas pertinentes.

El Sistema de M&E de la Gestión del Plan es el insumo básico para la toma de decisiones en el espacio establecido de rendición de cuentas interna que cada secretario hace al señor gobernado. Igualmente, es el insumo para la rendición pública de cuentas y para adelantar acciones con los alcaldes en los espacios de

concertación establecidos, tales como los cabildos municipales.

La implementación del sistema, si bien en general ha sido exitosa, no ha estado libre de dificultades. El cambio de metodología para la formulación del Plan de Desarrollo con cada nueva administración ha requerido hacer ajustes al Sistema, lo cual retarda al comienzo un poco la actualización de la información.

Quizás la mayor dificultad radica en el débil manejo de la información necesaria para la actualización en las entidades departamentales. La ficha técnica exige múltiples visiones de una misma variable, requiriendo informaciones complementarias (entidades, contratos, actividades, productos, municipios) con perfecta coincidencia de los valores presentados. Se evidencia la necesidad de ordenar el sistema de información propio a cada entidad participante, lo cual se ha venido adelantando. Se requiere, en consecuencia, un acompañamiento a los funcionarios para que se familiaricen y puedan interactuar autónomamente con el Sistema. La calidad de la información que se consigna en ΩMEGA es auditada periódicamente por la oficina de Control Interno de la Gobernación.

Para que el sistema de M&E tenga continuidad en el tiempo, se requiere del empoderamiento de la alta gerencia de la gobernación, que cada día exista mayor demanda por actividades de monitoreo y evaluación, y sobre todo que la información sea útil. El Gobernador durante cada rendición de cuentas de los secretarios analiza los tableros de control. Se destaca el empoderamiento de la Dirección Seccional de Salud de Antioquia, quien ha rendido cuentas ante el Ministerio utilizando ΩMEGA, así como la utilización por funcionarios del Fondo de Nacional de Regalías, para la auditoría de los proyectos ejecutados con estos recursos.



¹ Director de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos. Gobernación de Antioquia. E-mail: hlatorre@antioquia.gov.co. Teléfono: 57(4) 3839170-3839176

En qué va la DEPP

La convergencia metodológica en la aproximación a las diferentes fases del ciclo de las políticas públicas

Por Armando Ardila Delgado¹

La versión que conocemos actualmente de la Matriz de Marco Lógico (ML) fue difundida por USAID² en 1969 como respuesta a una serie de problemas detectados en intervenciones públicas, relacionados con planificación imprecisa, responsabilidad gerencial ambigua y evaluación controversial. La primera etapa de implementación evidenció la necesidad de generar procedimientos de formulación que garantizaran la calidad de las ML resultantes. Bajo este precedente, en 1981, la GTZ desarrolló la metodología ZOPP³ que se configuró como la primera aproximación sistemática conocida a la ML. La conjunción entre la ML y los procedimientos que permiten aproximarse a ella es lo que se conoce en la actualidad como Metodología de Marco Lógico (MML) o Enfoque de Marco Lógico (EML). Con el pasar de los años, esta herramienta se ha convertido en un instrumento de permanente aplicación en diferentes escenarios coligados a la formulación⁴ y el monitoreo de políticas públicas⁵. Su campo de acción se ha extendido hasta el punto que en la actualidad prácticamente todos los organismos multilaterales y todos los países con algún grado de desarrollo en evaluación de gestión y resultados lo utilizan como herramienta cotidiana⁶.

El desarrollo de metodologías de evaluación de políticas públicas ha mostrado una dinámica similar. En 1967, Suchman⁷ definió una primera propuesta de aproximación formal al proceso de evaluación de políticas públicas. Posteriormente, en 1995, Weiss⁸ popularizó una versión con elementos adicionales denominada Teoría de Cambio (TC). En la actualidad, un sinnúmero de instancias dedicadas a la evaluación de políticas públicas utilizan la TC como una herramienta cotidiana.

Ambos enfoques tienen elementos comunes importantes. La afinidad conceptual es tan grande que la TC se vale de los elementos centrales de la MML para entender y explicar el funcionamiento de las intervenciones. Este particular supone la necesidad de garantizar la implementación integral de las dos herramientas de manera que la formulación ajustada a MML facilite el seguimiento y genere los insumos necesarios para una contundente evaluación bajo el enfoque de la TC. Cuando esto sucede, se tiene una condición de “convergencia metodológica” en el ciclo de las políticas públicas que se considera deseable por las siguientes razones:

- Incrementa el grado de homogeneidad en el lenguaje y en la perspectiva conceptual entre los formuladores, los que hacen monitoreo y los evaluadores.
- Facilita el tránsito de las políticas públicas por las diferentes etapas de su ciclo.
- Permite el incremento sostenido de la experticia asociada a formulación, monitoreo y evaluación entre los servidores públicos.
- Facilita los procesos de capacitación de los formuladores, los que hacen monitoreo y los evaluadores, en la medida en que garantiza un marco conceptual común.
- Garantiza la articulación entre los diferentes niveles de planificación.
- Reduce los costos asociados al monitoreo y evaluación de las políticas públicas.
- Facilita la comprensión y el control integral de las políticas públicas por parte de los *stakeholders* durante todas las etapas de su ciclo.

En Colombia, se viene avanzando de manera gradual para alcanzar este propósito. Actualmente, la totalidad del presupuesto de inversión del país se distribuye a través de proyectos formulados y monitoreados conforme una variante de Project Cycle Management (PCM)⁹ denominada Metodología General Ajustada (MGA)¹⁰. La política pública de nivel estratégico es formulada y monitoreada a través de documentos Conpes¹¹ estructurados conforme a la metodología Sisconpes¹², una aproximación elaborada con base en la MML desarrollada por la CEPAL¹³ en el 2005.

¹ Consultor del Departamento Nacional de Planeación. Profesor de las facultades de Economía de la Universidad de los Andes y la Universidad Sergio Arboleda.

² Practical Concept Inc. The logical Framework: a manager's guide to a scientific approach to design and evaluation. 1979

³ Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Ziel Orientierte Projekt Planung - ZOPP. 1981. 1979

⁴ En este documento, se hace referencia a la definición estricta de la palabra “formular” tomada de la vigésima edición del diccionario de lengua española de la Real Academia de la Lengua: “reducir a términos claros y precisos un mandato, una proposición, una denuncia etc.”.

⁵ Se acoge la definición de política pública desarrollada recientemente por Velázquez (2009): “política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”. Es importante tener en cuenta que, dada esta concepción positiva, una política pública puede configurarse en cualquiera de los niveles de la planificación, de suerte que entenderemos indistintamente como política pública lineamientos estratégicos, programas o proyectos, siempre y cuando se ajusten a las condiciones enunciadas en esta definición.

⁶ Ver: Foundation for Advanced Studies on International Development – FASID. Beyond Logframe; Using Systems Concepts in Evaluation. 2010.

⁷ Suchman, E. A (1967). *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Services and Social Actions Programs*. New York, Russel Sage Foundation.

⁸ Weiss, Carol (1972). *Evaluation Research: Methods of Assessing Program Effectiveness*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Weiss, Carol (1995). “Nothing as Practical as Good Theory: Exploring Theory-based Evaluation for Comprehensive Community Initiatives for Children and Families.” In *New Approaches to Evaluating Community Initiatives: Concepts, Methods, and Contexts*, James Connell et al. (ed.) Washington, DC: Aspen Institute.

⁹ Project Cycle Management (PCM) es un tipo de aproximación a ML diseñada en 1992 por el Directorado General de ayuda externa de la Comisión Europea.

¹⁰ Forero, Sagarío; Serrano, Luis; Rivera, José; Yepes, Jairo; Mejía, Diego; Machuca, Hernán; Viviascas, Danilo (2006). *Manual de procedimientos del banco de programas y proyectos de inversión nacional*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Por otro lado, se trabaja en evaluar los proyectos de inversión y los documentos Conpes, conforme a una metodología denominada Evaluaciones Efectivas (EE), una aproximación construida con base en los principios de TC desarrollados por el Banco Mundial en 2009¹⁴.

Aunque se han logrado avances importantes, aún queda camino por recorrer. A pesar que desde el punto de vista conceptual y pragmático no se puede dudar de la necesidad de aplicar estas metodologías, algunos actores que ponen en tela de juicio su pertinencia luchan por su desmonte gradual. Sobre el particular aducen una serie de argumentos, algunos de los cuales se relacionan con experiencias negativas durante su aplicación; sin embargo, cuando se realiza un análisis casuístico detallado a la luz de los fundamentos conceptuales de las políticas públicas, lo que se califica como un problema de la metodología resulta siendo en algunos casos una consecuencia de la falta de capacidad técnica y profesionalismo¹⁵ de los servidores públicos que las metodologías hacen evidente.

A manera de conclusión, podemos afirmar que las metodologías basadas en Marco Lógico son una herramienta muy importante dentro del proceso de mejora de las intervenciones del Estado, que debe aplicarse de manera integral en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Sin embargo, para lograr este particular, debe trabajarse de manera activa con el fin de ajustar las versiones ortodoxas de las metodologías a las necesidades particulares, en aras de lograr aproximaciones propias. Al mismo tiempo, debe promoverse el mejoramiento de la capacidad técnica de los servidores públicos encargados de la formulación, el monitoreo y la evaluación de las políticas públicas, en el marco de un esquema de lecciones aprendidas surgidas de la implementación metodológica.

¹¹ Se trata de documentos de carácter técnico elaborado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y aprobados por el consejo de ministros.

¹² Ardila, A; Arias, O; Murcia, A. (2009). *Guía Metodológica para la Elaboración de Documentos Conpes*. Bogotá, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

¹³ Ortegón, Edgar, Pacheco, Juan y Prieto, Adriana (2005). *Metodología de marco lógico para planificación, el seguimiento y la evaluación de programas y proyectos*. Santiago de Chile, Chile: ILPES-CEPAL.

¹⁴ MORRA, L. Y RIST, R. (2009). *The road to results: Designing and Conducting Effective development Evaluations*. (USA. Washington. World Bank.)

¹⁵ Harberger, A.C. (1985). "Reflections on Social Project Evaluation". En *Pioneers in Development* Vol. II. The World Bank.

Eventos y novedades

IV Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas – Convocatoria para presentación de ponencias

Tema: ¿Sirve el análisis de las políticas públicas?

Áreas temáticas:

1. Ciencias sociales y Estado en Colombia.
2. Evaluación de políticas e incidencia en políticas. Presentación de casos.
3. ¿Cómo analizar y para qué? Enfoques y metodologías de análisis y evaluación.
4. Políticas públicas y participación social y ciudadana.

Organiza: Grupo de Análisis de Política Pública y Gestión Pública. Universidad Nacional de Colombia

Fecha límite de envío de ponencias: 13 de septiembre de 2010

Fecha del evento: 27 y 28 de octubre de 2010

Lugar: Universidad Nacional de Colombia (sede Bogotá)

Auditorio Camilo Torres de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Más información: coloquiopolpub2010@gmail.com, dibanezp@gmail.com

Simposio internacional: "Los sistemas de salud en el mundo: Éxitos, fracasos y lecciones para Colombia"

Organiza: El Centro de Investigación en Economía de la Salud y la Seguridad Social, en asocio con el Observatorio de Políticas Públicas POLIS de la Universidad Icesi y el proyecto Así Vamos en Salud, con el apoyo de ICETEX.

Lugar: Universidad Icesi, Santiago de Cali

Fecha: 13 de septiembre de 2010

Más información:

http://www.icesi.edu.co/simposio_economia_salud_icesi.php

VI conferencia de la Red de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas en América Latina y el Caribe

Organiza: BM, BID, Coneval

Fecha: 25 al 27 de agosto de de 2010

Lugar: México D.F.

Más información:

<http://noticiasrelac.ning.com/events/vi-conferencia-red-de>

Lecturas recomendadas

MORRA, LINDA G. “The Movement for Global Competencies for Development Evaluators”. Documento presentado en la Reunión Anual de la Sociedad de Evaluación de Canadá. 3 de mayo de 2010.

Este documento analiza un nuevo horizonte en materia de evaluación: el desarrollo y uso de competencias de las personas que se dedican, como profesión, a los temas de Seguimiento y Evaluación. Se describen algunos esfuerzos realizados por organizaciones de evaluación profesional con el objetivo de demarcar las competencias del evaluador en su contexto específico, con énfasis en aquellos esfuerzos relacionados en temas de desarrollo. Finalmente, se analiza por qué son necesarias unas competencias globales y se describe el esfuerzo de la Asociación de Evaluación de Desarrollo Internacional para promulgar competencias estandarizadas internacionales en materia de Seguimiento y Evaluación.

Cómo funciona la democracia. Instituciones políticas, actores y arenas en el diseño de políticas de América Latina. Editores: Mariano Tommasi, Carlos Scartascini y Ernesto Stein. Banco Interamericano de Desarrollo. Harvard University, 2010.

Este es el libro más reciente de la serie relacionada con el diseño de políticas (*policymaking*), pero en lugar de analizar el proceso país por país explora las instituciones, actores y arenas en América Latina. Cada capítulo analiza uno de estos aspectos y proporciona evidencia comparativa de cómo funciona a través de la región y su impacto en el proceso de diseño de políticas y en los resultados de dichas políticas. Esta perspectiva comparada resalta las diferencias en instituciones, actores y arenas que ayudan a explicar, por ejemplo, cómo sistemas presidencialistas en una región relativamente homogénea culturalmente puede generar resultados tan diferentes. Otros capítulos estudian el papel de los poderes legislativo y judicial en el proceso de diseño de políticas.

“Next generation network evaluation”. Innovations for Scaling Impact and Keystone Accountability. IScale, Keystone. 2010.

El reporte de resultados a ciudadanos y actores políticos por parte de las entidades gubernamentales ha tenido un crecimiento sostenido en las últimas décadas. Sin embargo, no es claro qué tipo de resultados se reportan ni qué clase de indicadores son usados para hacerlo. El documento analiza la experiencia de cuatro

países (Australia, Canadá, Irlanda y Estados Unidos), con el propósito de saber si en realidad la práctica se acerca a la retórica.

BOYLE, RICHARD. “Performance reporting: Insights from international practice”. *Managing for Performance and Results Series.* IBM Center for the Business of Government. Dublín, Irlanda. 2009

El texto analiza la experiencia de las redes de monitoreo y evaluación con el propósito de identificar progresos y rezagos en la materia. Igualmente, propone algunas alternativas que buscan cerrar las brechas existentes en cuanto a planeación, asesoramiento, reporte y aprendizaje, mientras que se construye sobre los avances logrados.

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

Dirección General: Hernando José Gómez
Subdirección General: Juan Mauricio Ramírez Cortés
Secretaría General: Tatiana Mendoza

Dirección de Evaluación de Políticas Públicas
Diego Dorado Hernández

Coordinación de la Publicación
Equipo de Investigación
José Danilo González
Gustavo Alberto Quintero
David Andrés Ibáñez

Coordinador Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas
Henry Pabón Gómez
Supervisión: Luz Ángela Andrade
Corrección de estilo: Fredy Ordóñez
Diseño de pauta: Clara Victoria Forero

Departamento Nacional de Planeación, 2010
Calle 26 Núm. 13-19. Teléfono 3815000
Bogotá, D.C., Colombia

Nota: Las opiniones de los autores no comprometen la posición oficial del Departamento Nacional de Planeación.