



HAL
open science

Los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en América latina, entre innovación gerencial y legado dirigista. El caso colombiano

Juan Felipe Duque

► **To cite this version:**

Juan Felipe Duque. Los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en América latina, entre innovación gerencial y legado dirigista. El caso colombiano. IV Congrès Latino-américain et caribéen des sciences sociales (FLACSO), Jul 2017, Salamanque, España. hal-02948036

HAL Id: hal-02948036

<https://hal.science/hal-02948036>

Submitted on 24 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Los sistemas de monitoreo y evaluación de políticas públicas en América latina, entre innovación gerencial y legado dirigista. El caso colombiano.

Procesos de cambio en América Latina post-Consenso de Washington : avances, límites, logros y contradicciones

Juan Felipe DUQUE

Resumen

Los sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas surgen en América latina durante los años 1990 como medio de empoderamiento del Estado en su rol de coordinador. Como otras llamadas reformas de segunda generación, ya no se trata de reducir el perímetro de acción estatal sino de reforzar las capacidades de gobernabilidad. Sin embargo, y a pesar de que dichos sistemas se hayan institucionalizado progresivamente, su funcionamiento no está exento de contradicciones con la visión del Estado post-Consenso de Washington.

Desde un enfoque de sociología de la acción pública, la presente contribución propone un análisis de las dinámicas institucionales detrás de SINERGIA, el sistema colombiano de monitoreo y evaluación, en el que se muestra que más que una ruptura en la cultura administrativa propiciada por la Nueva Gestión Pública, el legado dirigista de la década 1960 sigue vigente y limita la capacidad de rendición de cuentas del sistema.

Palabras clave

Evaluación; Monitoreo; Nueva Gestión Pública; Administración; Colombia.

Introducción

La década 1990 fue el escenario de una inflexión de la reforma del Estado en América latina. Tras casi una década de reducción del perímetro de la acción estatal propiciada por las privatizaciones, la reducción del gasto público y la desregulación del sector privado, las reformas de segunda generación (Naím 1994) se distanciaron del núcleo duro de la agenda neoliberal con el fin de rehabilitar las capacidades de gobernabilidad del Estado. Las prescripciones originales del Consenso de Washington (Williamson 1990) dejaron progresivamente su lugar a una serie de estrategias diversas que buscaban ir más allá de las preocupaciones puramente macroeconómicas.

Se trataba, en efecto, de abordar los aspectos institucionales que no habían sido tenidos en cuenta inicialmente y sin los cuales no se le podía dar continuidad al modelo de desarrollo impulsado por las primeras reformas. Pero, al mismo tiempo, se buscaba recuperar las capacidades estatales que fueron comprometidas por el rápido ascenso de las lógicas y los instrumentos del mercado. El post-Consenso de Washington corresponde justamente a este nuevo enfoque de la reforma del Estado: nuevo en sus prioridades puesto que a los objetivos iniciales de control de precios y crecimiento centrado en el comercio internacional, se les sumó la mejoría de las condiciones sociales y la consolidación de la democracia; y nuevo en sus estrategias dado que intenta crear sinergias entre el mercado, el Estado y la sociedad civil para superar la dicotomía clásica entre lo público y lo privado.

En el ámbito de la administración pública, las reformas del post-Consenso de Washington corrieron por cuenta del *New Public Management* o Nueva Gestión Pública (NGP). Ésta se define como un “rompecabezas doctrinal que promueve nuevas maneras de concebir la administración a partir de un conjunto heterogéneo de axiomas sacados de teorías económicas, de prescripciones inspiradas de conocimientos gerenciales, de descripciones de prácticas experimentadas en reformas (especialmente en países anglosajones), y de sistematizaciones hechas por organismos internacionales” (Bezes 2005: p. 28).

La NGP se enmarca plenamente dentro del post-Consenso de Washington en la medida que también se caracteriza por la ambivalencia entre el mercado y el Estado. A pesar de que

sus sustentos teóricos, entre ellos el *Public Choice*, sean los mismos que cimentaron las reformas neoliberales de primera hora, la NGP no relega el Estado a funciones marginales sino que lo desplaza a tareas de dirección (Osborne & Gaebler 1993).

Este desplazamiento se ve reflejado en sus componentes doctrinales : desagregación de la administración en unidades productivas; competencia tanto entre organizaciones públicas como entre entes públicos y privados; racionalización de los recursos públicos; asignación clara de las funciones y responsabilidades; énfasis en los resultados y productos por sobre los procesos e insumos; creación de medidas explícitas de control y evaluación del desempeño (Hood 1991, 1995). En otras palabras, su objetivo es crear un mejor Estado, y no un menor Estado, a través de la aplicación de prácticas de gerencia privada a la gestión pública.

Una de las diversas respuestas a este nuevo desafío ha sido la evaluación de los resultados de la gestión pública, la cual reúne de manera directa dos de los componentes doctrinales previamente mencionados, a saber la prioridad acordada a los resultados, y la evaluación del desempeño. Teóricamente, constituye una herramienta técnica para generar procesos de retroalimentación y aprendizaje dentro de la administración pública: la evaluación permitiría generar información sobre los resultados de la acción pública y su adecuación a las demandas de los ciudadanos a partir de la cual se identifican las fallas y debilidades de la misma en vista de introducir correctivos y mejorías.

Es, además, un mecanismo de rendición de cuentas¹ en la medida que abre la administración a la sociedad y a sus representantes: al interior del Estado, permite que los políticos, especialmente en la rama ejecutiva, hagan un seguimiento de las tareas confiadas a los funcionarios públicos y/o agentes contractuales; al exterior de él, la información empodera a los ciudadanos al permitirles evaluar si la gestión realizada por sus representantes se ajusta a los compromisos sobre los cuales se les escogió y, sobre todo, si ésta responde a sus demandas y necesidades. De esta forma, la evaluación de resultados de la gestión pública no es un instrumento meramente técnico sino que participa activamente

¹ Por razones de estilo, el término responsabilización y la expresión “rendición de cuentas” se usarán como traducciones del término inglés *accountability*. Sin embargo, son traducciones imperfectas que no reflejan los matices analíticos del término original (Dubnick 2014)

de la democracia representativa al constituirse en un mecanismo moderno de *accountability*² (CLAD 2000; Cunill Grau & Ospina 2003).

La presente comunicación propone un análisis de uno de los dispositivos que materializan la evaluación de los resultados de la gestión pública: los Sistemas de monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Como su nombre lo indica, se trata de un conjunto de instrumentos de acción pública³ que permiten hacer un seguimiento permanente de las políticas públicas (monitoreo) así como análisis en profundidad sobre políticas o programas específicos (evaluación). Ante la gran popularidad de estos sistemas en América latina y su progresiva institucionalización (May & al. 2006; Mackay 2006; Cunill Grau & Ospina 2008), es necesario cuestionarse sobre su capacidad de desempeñar las funciones que se les atribuye. Por ello, la comunicación busca responder a la pregunta siguiente: **¿en qué medida estos dispositivos cumplen con una función de rendición de cuentas y, específicamente, qué tipo(s) de *accountability* promueven?**

Desde un enfoque de sociología de la acción pública y en el marco de una investigación doctoral en curso, el análisis se centra en el sistema de monitoreo y evaluación colombiano, SINERGIA (Sistema Nacional de evaluación de resultados de la gestión pública). Se intenta demostrar que el legado del dirigismo⁴ de la mitad del siglo XX limita la capacidad de rendición de cuentas de SINERGIA al reproducir tipos de *accountability* ya existentes.

² “Relación entre un actor y un foro en la que el actor tiene la obligación de explicar y justificar su conducta, el foro está habilitado a hacer preguntas y emitir juicios, y el actor puede enfrentar consecuencias” (Bovens 2007: p. 450). A partir de esta definición, el autor propone una tipología construida en base a los cuatro elementos constitutivos de la relación. Teniendo en cuenta la naturaleza del foro, la *accountability* puede ser política, legal, administrativa, profesional o social. En función del tipo de actor, la misma puede ser corporativa, jerárquica, colectiva o individual. En relación al tipo de obligación, la *accountability* varía entre la vertical, la horizontal y la diagonal. Por último, con respecto al objeto de la relación, ésta puede basarse en los procedimientos, los productos o aspectos financieros.

³ “Dispositivo técnico y social que organiza las relaciones específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de las representaciones y las significaciones que vehicula” (Lascoumes & Le Galès, 2004: p. 13)

⁴ En el marco de esta comunicación, el dirigismo hace referencia al modelo económico que estuvo en boga hasta los años 1970 y que se sustentaba en las teorías keynesiana y desarrollista (en el caso latinoamericano). La segunda parte de la comunicación ofrece una presentación más detallada de las orientaciones de este modelo en Colombia.

La comunicación consta de tres partes. La primera hace una presentación general del origen y la evolución de SINERGIA en la cual se enfatiza el rol central del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La segunda parte analiza los mecanismos de la trayectoria de dependencia que le dan vigencia a las instituciones y los instrumentos heredados del Estado dirigista de los años 1960. Por último, se señala las consecuencias de esto sobre la capacidad de rendición de cuenta del sistema.

1- SINERGIA: origen y evolución.

La creación de SINERGIA se enmarca en un proceso amplio de cambios estructurales iniciado en julio de 1991 con la promulgación de la constitución política en vigencia. La evaluación de la gestión pública adquirió peso constitucional por medio del artículo 343, el cual estipula que “la entidad nacional de planeación que señale la ley, tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine”.⁵

Este mandato constitucional surge de la necesidad de darle un manejo más eficiente a los recursos públicos. A finales de la década 1980, se volvió evidente que los proyectos de inversión tenían un impacto relativamente débil en el desarrollo económico y social del país, y que los entes públicos e instrumentos existentes⁶ eran incapaces de hacer un seguimiento que articulara las inversiones a las políticas de desarrollo (Ospina & Ochoa, 2003). Las discusiones y los desarrollos normativos entorno al artículo mencionado, buscaron crear un sistema basado en la evaluación *ex-post* que ofreciera soluciones a este escollo. Surgieron así:

- el Decreto Ley 2167 de 1992 que reestructuró el Departamento Nacional de Planeación, y creó la División especial de evaluación y control de gestión (DEE),

⁵ Constitución política de Colombia. Disponible en:

https://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm

⁶ A principios de los años 1990, el Banco Interamericano de Desarrollo impulsó y financió experiencias que promovieran la cultura de la evaluación en la administración colombiana: el Sistema de Evaluación y seguimiento de proyectos, y el Banco de proyectos de inversión nacional. Actualmente, el BID sigue desempeñando un papel importante puesto que continua ofreciendo recursos humanos y financieros para el desarrollo de Sinergia.

encargada del diseño y la coordinación del sistema de monitoreo y evaluación (artículo 22);

- la Resolución 63 de 1994 del Consejo Nacional de política económica y social (Conpes⁷) por la cual se organizó SINERGIA y se definieron sus objetivos;

- la Ley 152 de 1994, también llamada Ley orgánica del plan de desarrollo, que estableció que las directrices del proceso de monitoreo y evaluación de políticas debían basarse en los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 29);

- el documento Conpes 2688 de 1994, “La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional”, que determinó los principios del sistema, sus características y funcionamiento.

A partir de este marco legal e institucional, SINERGIA dio inicio al desarrollo de su arsenal de instrumentos de planificación estratégica. En 1995, se crean los Planes indicativos como medio de especificar las metas y objetivos de las entidades y de los sectores públicos. Se trataba de planes cuatrienales sujetos a autoevaluaciones realizadas por las entidades en base a criterios e indicadores previamente negociados con el DNP.

Sin embargo, el poco desarrollo metodológico, la redundancia con respecto a procesos de control preexistentes y la débil incidencia sobre el proceso de asignación presupuestal (DNP 2010: p. 17) llevaron a que estos planes fueran remplazados por los Acuerdos de eficiencia (documento Conpes 2917 de 1997). Este instrumento fue concebido como un acuerdo tripartito entre el Ministerio de Hacienda, el DNP y los ministerios o entidades a través del cual se buscaba articular el PND a una serie de metas institucionales dirigidas a mejorar los resultados, y cuyo cumplimiento era medido regularmente por medio de documentos Conpes de seguimiento y de evaluación.

⁷ En su función de máxima autoridad de planeación, el Conpes es un organismo técnico asesor del presidente que coordina a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno. Las funciones de secretaría ejecutiva de este organismo son responsabilidad del Departamento Nacional de Planeación.

Pero los Acuerdos de eficiencia se tornaron inviables en el contexto de crisis política⁸ y fiscal de la segunda mitad de la década 1990, lo cual obligó al DNP a desarrollar un nuevo instrumento dotado de una metodología más sólida: los Conpes de compromisos. Éstos retomaron las bases de los instrumentos anteriores pero le sumaron indicadores de producto, de proceso y de impacto para medir el cumplimiento de los compromisos sectoriales.

Los primeros años de SINERGIA fueron el marco de un desarrollo incremental de sus instrumentos que se caracterizó por las constantes idas y venidas entre las reflexiones conceptuales y las aplicaciones prácticas. Además, tras el interés inicial del cual fue objeto durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994), el sistema perdió visibilidad y, a nivel institucional, no contó con el apoyo suficiente para producir el cambio de incentivos requerido en vista de implantar una cultura administrativa orientada a los resultados (Ospina & Ochoa 2003: p. 154).

No obstante, éste volvió a ganar importancia a partir del años 2000. La unidad encargada del sistema ascendió en la organización interna del DNP y pasó a llamarse la Dirección de evaluación de gestión y resultados (DEGR). Además, la llegada de Álvaro Uribe Vélez a la presidencia en agosto del 2002 le dio un nuevo impulso al control de gestión y a la evaluación de resultados. En el marco de la directiva 10 de 2002 y del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP), el sistema fue modificado en torno a los tres grandes ejes de la renovación administrativa: la participación ciudadana, la consolidación de un Estado gerencial, y la transparencia y la lucha contra la corrupción⁹.

Las reformas del sistema se concentraron en tres grandes ámbitos. En el monitoreo, se implementó el SIGOB (Sistema de seguimiento a metas del gobierno) como herramienta de seguimiento en línea al PND y que centraliza las informaciones de corto plazo usadas para la elaboración de los balances anuales y cuatrienales. Desde su creación en 2002, la

⁸ El gobierno de Ernesto Samper (1994-1998) se vio salpicado por un escándalo de participación de dineros del narcotráfico en la campaña presidencial que desencadenó un proceso judicial conocido como “El proceso 8000”.

⁹ Capítulo IV del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario”. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

herramienta ha sido objeto de desarrollos metodológicos y, a su vez, ha impulsado cambios en los procesos de planificación y elaboración del presupuesto¹⁰.

En el ámbito de la evaluación, el uso de evaluaciones de impacto y la creación de una agenda plurianual de evaluaciones ha permitido la consolidación de esta herramienta. Desde su creación en 2007, el Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por resultados, conformado por el Ministerio de Hacienda, el DNP y la Presidencia de la República, se ha encargado de definir la agenda y de emitir las recomendaciones hechas en base a las evaluaciones a través de los Planes de mejoramiento. De las 247 evaluaciones realizadas hasta hoy, 218 se han hecho bajo la dirección de dicho comité¹¹.

Por último, en el ámbito territorial, la DEGR impulsó proyectos pilotos de presupuesto por resultado municipal en la segunda mitad de la década 2000. Asimismo, el sistema se ha dotado de una serie de indicadores departamentales y municipales para el seguimiento de las metas del PND que tienen un alcance territorial¹².

En vista de lo anterior, se puede decir que SINERGIA se ha desarrollado a ritmos variables. En sus primeros años, el desarrollo incremental de los instrumentos y herramientas del sistema sumado al apoyo irregular por parte de las altas esferas de la administración y el gobierno, condicionó el sistema a un estado embrionario. Sin embargo, a partir del año 2002, las reformas administrativas adelantadas por los gobiernos Uribe I y II dieron lugar a la consolidación del mismo aunque de manera desigual dado que sus ejes actuales, a saber el seguimiento, la evaluación y el territorial, presentan grados diversos de madurez.

A pesar de esto, los fundamentos de SINERGIA parecen gozar de una relativa estabilidad. Por un lado, más allá de que las transformaciones hayan tenido un carácter transversal dado que buscaron articular diversos entes públicos provenientes de los niveles nacional, departamental y municipal, el DNP continua siendo el centro neurálgico desde

¹⁰ El PND del segundo gobierno Uribe (2006-2010), “Estado comunitario: desarrollo para todos”, incluyó por primera vez un anexo de metas y un anexo de presupuesto por resultados en el proyecto de presupuesto enviado al Congreso (DNP 2010: 22).

¹¹ Repositorio de Evaluaciones: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>

¹² Seguimiento territorial: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#HomeTerritorial>

donde se controla el rumbo de la política gubernamental. Por otro lado, si bien las mejoras metodológicas y los desarrollos instrumentales han tratado de palear las flaquezas del sistema y, especialmente, amarrar el proceso de planificación al de elaboración del presupuesto, todos los instrumentos tienen vocación de medir los avances del PND, lo que hace que el sistema de monitoreo y evaluación colombiano sea un modelo de orientación planificadora (Ospina, Cunill Grau & Zaltsman 2004).

2- La vigencia del legado dirigista.

A pesar de que las reformas neoliberales de los años 1980 hayan remplazado al antiguo paradigma de desarrollo (la industrialización por sustitución de importaciones), los cambios introducidos no fueron tan radicales como cabría esperar. Parece más bien que las reformas de mercado se sobrepusieron a las instituciones e instrumentos existentes (Mayaux & Surel 2010). Este fenómeno también es válido para SINERGIA en la medida que su funcionamiento depende de las dinámicas institucionales y burocráticas del modelo intervencionista de mitad del siglo XX.

Las reformas administrativas impulsadas por los gobiernos del Frente Nacional¹³ consolidaron el intervencionismo de Estado en Colombia, el cual se originó en los años 1920 y adquirió solidez a través de las reformas constitucionales de 1936 y 1945 (Ocampo & *al.* 2003). Tanto el Consejo nacional de la política económica y la planeación (futuro Conpes) como el Departamento administrativo de planeación y servicios técnicos (futuro DNP) fueron creados por la ley 19 de 1958 a través de los artículos segundo y tercero¹⁴ con el objetivo de dirigir el desarrollo de la economía colombiana (Franco González 2012: p. 47).

Posteriormente, el modelo intervencionista fue consolidado bajo el gobierno de Carlos Lleras Restrepo. La reforma constitucional de diciembre de 1968 constituyó un giro decisivo

¹³ La declaración de Benidorm y el Manifiesto conjunto firmado en 1957 entre el partido conservador y el partido liberal, pusieron un término a los actos violentos entre miembros de los dos partidos tradicionales y sellaron una alianza para alternar el poder y repartir los cargos administrativos durante un período de 16 años: dos presidencias liberales (Alberto Lleras Camargo de 1958 a 1962, y Carlos Lleras Restrepo de 1966 a 1970) y dos conservadoras (Guillermo León Valencia de 1962 a 1966, y Misael Pastrana Borrero de 1970 a 1974).

¹⁴ <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8271>

en el rumbo de la planeación puesto que reforzó las competencias de la rama ejecutiva: la realización de los planes y programas de desarrollo económico y la inversión pública quedaron bajo su responsabilidad, despojando así al Congreso de las facultades que le habían sido concedidas por la reforma de 1945. A partir de ese momento, el programa de gobierno del presidente electo se volvió la hoja de ruta del PND¹⁵. De esta forma, el proceso de agrandamiento del poder presidencial llegó a su colmo (Vásquez Carrizosa 1979: p. 352).

Lleras Restrepo también dotó a las instituciones públicas con los recursos humanos necesarios para conducir el desarrollo económico. En los años 1960, Colombia fue testigo del surgimiento de una nueva tecnocracia¹⁶ puesto que “la economía apareció como la ciencia capital y del capital que permitiría racionalizar los conflictos de la nueva sociedad y del nuevo Estado. Con este optimismo los dirigentes frentenacionalistas, en particular los liberales, se aplicaron a cimentar una nueva racionalidad política, administrativa e institucional” (Palacios 2011: p. 175). Dentro del DNP, los funcionarios sin capacitación técnica fueron remplazados por técnicos de alto nivel, particularmente jóvenes egresados de universidades nacionales y extranjeras con estudios doctorales concluidos o en curso, independientemente de sus filiaciones políticas (Caballero Argáez 2009: p. 33).

Por ello, el período del Frente Nacional y, en particular la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, constituyen una conjuntura crítica del intervencionismo de Estado en Colombia a partir de la cual se constituyó una trayectoria de dependencia o *path-dependence* (Pierson 1994) en la administración: las decisiones tomadas en este período limitaron el abanico de opciones futuras y, por lo tanto, los cambios posteriores fueron marginales o incrementales. En otras palabras, la presidencialización de la planificación y la consolidación de las instituciones técnicas como el DNP por medio de la contratación de profesionales altamente capacitados, determinó el posterior desarrollo de la administración colombiana.

¹⁵ El primer PND oficial fue publicado pocos meses después de esta reforma: “Las cuatro estrategias” del presidente Misael Pastrana Borrero (1970-1974).

¹⁶ Según Dezalay y Garth (2002), el surgimiento de una nueva tecnocracia fue un fenómeno común a diversos países de América latina durante los años 1960. Se trataba de una élite emergente compuesta por economistas formados principalmente en universidades norteamericanas que contestó la hegemonía de los abogados y juristas en las instancias de poder.

Sin embargo, ¿cómo explicar que las instituciones y los instrumentos del período dirigista no solamente hayan sobrevivido a la arremetida neoliberal sino que se sean la columna vertebral del actual sistema de monitoreo y evaluación?

La vigencia del legado dirigista dentro de la evaluación de la gestión pública puede explicarse a través de los cambios atravesados por el DNP. Partiendo de un enfoque histórico del cambio institucional (Streeck & Thelen 2005; Mahoney & Thelen 2010), dos factores habrían tenido un peso determinante en la evolución de dicha institución: el apuntalamiento de la tecnocracia en la administración, y la experiencia acumulada durante las primeras tentativas de evaluación de los planes de desarrollo.

Desde su surgimiento a finales de la década 1960, la nueva tecnocracia afirmó progresivamente su rol en la producción de la política económica y le restó cierto protagonismo a los organismos internacionales¹⁷. Con la institucionalización del PND a partir de 1970, el DNP se convirtió en un actor clave puesto que de él dependía los aspectos técnicos de la formulación y ajuste del plan. Asimismo, en el contexto de crisis de los años 1980, los funcionarios de planeación nacional participaron activamente de la reorientación de la política de desarrollo al formar parte de las instancias que introdujeron las primeras medidas que se ajustaban a los criterios draconianos del FMI, como aquellas contenidas en el Programa de ajuste macroeconómico de 1984-1985 (Estrada Álvarez 2005: 274).

La preponderancia del DNP en el funcionamiento de SINERGIA se debe igualmente a la experiencia que acumuló en materia de evaluación del desarrollo. El marco legal¹⁸ que rigió a esta institución hasta finales de los años 1980 le atribuía la función de evaluación aunque sin hacer mención explícita de su vocación ni de sus modalidades. De esta forma, el DNP se convirtió en la voz autorizada en materia de evaluación al momento de definir las

¹⁷Hasta mediados de los años 1960, el intervencionismo en Colombia dependió en grande medida de la colaboración de organismos internacionales e intelectuales extranjeros. Varios hechos puntuales sustentan esta afirmación: la creación de un marco institucional para el sistema bancario y fiscal impulsado por la Misión Kemmerer de 1923; el Informe final sobre el desarrollo económico de Colombia realizado en 1951 por el economista canadiense Lauchlin Currie y miembros del Banco Mundial; el estudio sobre las condiciones del desarrollo colombiano hecho por la misión dirigida por el francés Louis Lebreton en 1958.

¹⁸ A la ya mencionada ley 19 de 1958 se le sumó el decreto 627 de 1974 relativo a la reestructuración del Conpes y del DNP: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/CONPES/decreto627de1974.pdf>

orientaciones y el funcionamiento del sistema de monitoreo y evaluación. Prueba de ello es el resultado del seminario “Sistemas de evaluación *ex post* aplicables al sector público” de noviembre 1991, cuyo propósito fue establecer una lectura coherente del artículo constitucional 343 (Ospina & Ochoa 2003: p. 148). En efecto, del diálogo entre instituciones responsables del control y la evaluación pública como la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el mismo DNP, surgieron los desarrollos normativos que confiaron a este último la responsabilidad de organizar y coordinar la evaluación de las políticas y proyectos públicos.

En consecuencia, el carácter revolucionario de los cambios introducidos por la NGP debe ser relativizado. Mas que una “ruptura de la cultura administrativa y política” (Mora Quirós 2000: p. 200), la creación de dispositivos gerenciales responde a un proceso de sedimentación institucional e instrumental que, a su vez, tiene implicaciones sobre el proceso de rendición de cuentas.

3- El sesgo tecnocrático y presidencialista de SINERGIA.

La importancia del legado dirigista en el funcionamiento de SINERGIA pone en entredicho su función de rendición de cuentas. En efecto, el sistema no desarrolla tipos de *accountability* que favorezcan la participación ciudadana en el proceso de evaluación de la gestión pública sino que reproduce una relación tecnocrática que le da prioridad al poder ejecutivo. Tanto la producción como el uso de la información hacen que la dimensión técnica del sistema prevalezca por sobre su vocación democrática.

Por un lado, la producción de la información se presenta como un proceso excluyente del cual participan solamente las unidades técnicas de los ministerios públicos y el DNP. Son ellos los encargados de definir los criterios de desempeño y de volver operacionales los indicadores cuantitativos para medirlo, lo cual limita los beneficiarios y los ejecutores de las políticas públicas a un rol marginal o nulo en la evaluación.

En vista de esto, “las evaluaciones realizadas por el DNP, basadas en una ilusoria capacidad de medición objetiva con fines de alcanzar una óptima eficiencia técnico administrativa, no constituyen herramientas e instrumentos para profundizar la democracia

y favorecer una revisión de las políticas y programas desarrollados por el gobierno y las instituciones públicas. Tampoco, parecen capaces de articular una diversidad de fuentes y voces presentes en la sociedad” (Roth Deubel 2009: p. 182).

El carácter excluyente de la producción de la información dentro SINERGIA es tanto más paradójico con respecto a su función de rendición de cuentas cuanto que contradice la dimensión participativa de las reformas de segunda generación¹⁹ y, sobre todo, el énfasis teórico que la NGP le otorga al ciudadano dentro del modelo de gobernabilidad (Christensen & Laegreid 2002).

Por otro lado, al ser una herramienta de evaluación de las metas gubernamentales contenidas en el PND, la información generada por SINERGIA está dirigida fundamentalmente a la rama ejecutiva. Aunque sea usada por el presidente en su reporte anual ante Congreso sobre el avance del plan de desarrollo, el poder legislativo no cuenta con el apoyo técnico para digerir los hallazgos del sistema (Independent Evaluation Group 2007: p. 13). Por lo tanto, la evaluación de la gestión pública parece tener poca incidencia en el control político de la rama ejecutiva.

Asimismo, y a pesar de que existan iniciativas encaminadas a socializar la información a través de publicaciones, conferencias y portales en línea (DNP 2010: p. 27), el consumo de la misma seguirá siendo limitado en la medida que no se ajuste a las necesidades del gran público y que no se abran espacios de diálogo sobre la función de la evaluación para el desarrollo dentro de la consolidación de la democracia representativa en Colombia.

Por consiguiente, puede decirse que el sistema no modifica sustancialmente la rendición de cuentas dentro de la estructura administrativa: aunque exista un

¹⁹ “[...] muchas de las reformas dependen de la creación de nuevas instituciones, de cambios constitucionales o de modificaciones profundas en el sistema administrativo, afectando el statu quo de diversos grupos, algunos atrincherados desde hace décadas en el aparato estatal. Este dilema especialmente se plantea cuando se pasa de la primera generación de reformas, realizada por un pequeño grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado, a la siguiente generación, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado” (Cunill Grau 1999: p. 17)

desplazamiento del objeto de la relación (de los procesos hacia los resultados), el tipo de *accountability* promovido por SINERGIA es político, jerárquico y vertical-ascendente.

Conclusión

El sistema colombiano de monitoreo y evaluación de políticas públicas es revelador de las contradicciones del post-Consenso de Washington. Si bien constituye un dispositivo que revaloriza el rol del Estado al brindarle las instrumentos técnicos para asumir el papel de coordinador dentro del proceso de gobernabilidad, su funcionamiento está sujeto a limitaciones que impiden que cumpla con la totalidad de funciones que se le atribuye: más que un mecanismo moderno de rendición de cuentas que facilita la participación de los ciudadanos en la evaluación de la acción gubernamental, SINERGIA reproduce las relaciones de poder de un sistema tecnocrático y presidencialista. De esta forma, el peso del legado dirigista opaca el carácter innovador del modelo gerencial de la administración.

Al tratarse de una investigación en curso, las conclusiones presentadas en esta comunicación son de carácter provisorio. El trabajo de campo previsto para el primer trimestre de 2018 ofrecerá la evidencia empírica necesaria para darle más solidez al análisis y, en base a éste, confirmar o modificar las observaciones aquí presentadas.

Bibliografía

Bezes, P. (2005). Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 6(126), 26-37.

Caballero Argáez, C. (2009). La impronta de Carlos Lleras Restrepo en la economía colombiana de los años sesenta del siglo XX. *Revista de Estudios Sociales*, 33, 91-102.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of democracy and the influence of citizens. *Journal of Political Philosophy*, 10(3), 267-295.

CLAD (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Eudeba, Univ. de Buenos Aires.

Cunill Grau, N., & Ospina, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. Caracas: CLAD.

Cunill Grau, N., & Ospina, S. (2008). *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países*. Banco Mundial.

Departamento Nacional de Planeación. (2010). *15 años del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA: Una mirada desde la evaluación de política pública más relevantes* (Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado No. 1). Bogotá, D.C.

Dezalay, Y., & Garth, B. G. (2002). *La mondialisation des guerres de palais: la restructuration du pouvoir d'État en Amérique latine, entre notables du droit et «Chicago boys»*. Paris: Seuil.

Dubnick, M. (2014). Accountability as a cultural key word. En Bovens, M., Goodin, R. E., & Schillemans, T. (2014). *The Oxford Handbook of Public Accountability*. OUP Oxford.

Estrada Alvarez, J. (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Univ. Nacional de Colombia.

Franco Gonzalez, H. (2012). Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica. *Revista Universidad EAFIT*, 30(96), 45-53.

- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The «New Public Management» in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2), 93-109
- Independent Evaluation Group (2007). *Evaluation Capacity Development. A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA* (ECD Working Paper Series No. 17). Washington, D.C.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (Eds.). (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Mackay, K. (2006). *Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público* (No. 37828) (pp. 1-26). The World Bank.
- Mahoney, J., & Thelen, K. A. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge New York: Cambridge University Press.
- May, E., Shand, D., Mackay, K., Rojas, F., & Saavedra, J. (2006). *Hacia la institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y El Caribe : actas de una conferencia del Banco Mundial / Banco Interamericano de Desarrollo* (No. 36223) (pp. 1-122). The World Bank.
- Mayaux, P.-L., & Surel, Y. (2010). Amérique latine : Les réformes de marché en question. *Revue internationale de politique comparée*, 17(3), 7-22.
- Mora Quirós, M. (2000). Responsabilización por el Control de Resultados. En *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*.
- Naím, M. (1994). Latin America: The Second Stage of Reform. *Journal of Democracy*, 5(4), 32-48.
- Ocampo, J. A. (Ed.). (1987). *Historia económica de Colombia* (Segunda edición). Bogotá, D.C.: Siglo XXI Editores.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, N.Y: Plume.

Ospina, S., Cunill Grau, N., & Zaltsman, A. (2004). Performance evaluation, public management improvement and democratic accountability. *Public Management Review*, 6(2), 229-251.

Ospina, S., & Ochoa, D. (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*. Caracas: CLAD.

Palacios, M. (2011). *Populistas, el poder de las palabras: Estudios de política* (Primera Edición). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State?: Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.

Roth Deubel, A.-N. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la «Red de Apoyo Social». *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 161-s186.

Streeck, W., & Thelen, K. (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Vázquez Carrizosa, A. (1979). *El poder presidencial en Colombia*. Enrique Dobry Editor.

Williamson, J. (1990). What Washington means by policy reform. En J. Williamson & Institute for International Economics (U.S.) (Eds.), *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics.