

Método
Grupo Transdisciplinario de Investigación
en Ciencias Sociales
www.grupometodo.org

Borradores de Método

Área de Evaluación
ISSN: 1692-9667

Problemas del seguimiento y la evaluación
del Plan Nacional de Desarrollo en
Colombia (1991-2003)

Isaac De León Beltrán
Carlos Alberto Alfonso Correa

Documento 36
Febrero 15 de 2006

BORRADORES DE MÉTODO es un medio de difusión de las investigaciones del Grupo Método. Estos documentos son de carácter provisional, de responsabilidad exclusiva de sus autores y sus contenidos no comprometen a la institución.

Borradores de Método. No 36. Febrero 15 de 2006.
Editor Fundación Método
Colección Evaluación.

© Isaac De León Beltrán y Carlos Alberto Alfonso Correa
Problemas del seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia (1991-2003)

© Fundación Método. Carrera 8ª. No 37-10. ofi: 501. Telefax: (571) 4005765
2006. Todos los derechos reservados.
Primera edición 2006.
Impreso en Colombia.

Problemas del seguimiento y la evaluación del Plan Nacional de Desarrollo en Colombia (1991-2003)*

Isaac De León Beltrán y Carlos Alberto Alfonso Correa

Resumen

El objetivo de este trabajo es clasificar los problemas que ha enfrentado el Departamento Nacional de Planeación al hacer seguimiento y evaluación de los Planes Nacionales de Desarrollo, y más específicamente la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas de la misma entidad. La clasificación de los problemas se hace de acuerdo a los siguientes criterios: 1. Problemas de diseño institucional, 2. Problemas relacionados con la Información del sistema, 3. Problemas relacionados con los indicadores, 4. Problemas relacionados con la rendición de cuentas. El trabajo utiliza como fuentes una serie de entrevistas a los funcionarios, exfuncionarios y consultores del DNP encargados de las funciones de seguimiento y evaluación. Las conclusiones muestran los avances en el proceso de aprendizaje del DNP y del gobierno central en el tema.

* Este trabajo no hubiera podido realizar sin la colaboración de los miembros de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP, y sin la amabilidad de todos los que cedieron su tiempo para la entrevista. Una primera versión de este escrito fue presentada por Carlos Alberto Alfonso como tesis de grado en el Magíster en Administración con énfasis en gestión pública en la Universidad de los Andes en el II semestre de 2004.

Uno de los problemas de la evaluación es que se volvió muy rápidamente un tema políticamente correcto...

Miguel Gandour

El objetivo de este trabajo es describir los principales problemas que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha enfrentado en el proceso de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo (PND). El DNP es la entidad responsable de la formulación y la evaluación del PND. El diseño y la evaluación del PND se encuentra regulado por la Constitución Política de Colombia de 1991, por la Ley 152 de 1994, más conocida como la Ley Orgánica del Plan y por el Decreto 1363 del 2000, con el cual se reestructuró el DNP.¹ Este trabajo no se ocupa del diseño, elaboración ni ejecución de los PND's. Este artículo se focaliza en los problemas actuales de la evaluación de los PND's recientes, es decir, los que han sido elaborados después de la Constitución de 1991. Algunos problemas de seguimiento y evaluación son consecuencia de problemas de diseño de los PND, sin embargo, este texto trata de mantener su atención única y exclusivamente en los temas de seguimiento y evaluación. El periodo analizado corresponde a los años 1991-2003. Se parte del hecho de que la evaluación siempre hace referencia a la valoración de una política pública. Este trabajo se preocupa de la evaluación en la medida en que ésta es la que permite cerrar el ciclo de aprendizaje del Estado. En términos teóricos, evaluar una política pública es...

...Apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental en un campo específico de la vida social y del entorno físico. La evaluación es, por tanto, un camino, un modo de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática, sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.²

A continuación las consideraciones de método. Este trabajo es un análisis cualitativo del problema de seguimiento y evaluación del PND. Las fuentes de información de este trabajo son las personas a cargo del seguimiento y la evaluación del PND en la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas del DNP; anteriormente Dirección de Evaluación de Gestión

¹ Colombia tiene la particularidad de que su Plan Nacional de Desarrollo es una Ley de la República. En otros países también hay planes de desarrollo, pero no tan formales como en el caso Colombiano. *Cfr. Constitución Política de Colombia*, Título XII- Del régimen económico y de la hacienda pública., Capítulo 2, De los planes de desarrollo, artículos 339-344. Por su parte la Ley 152 de 1994, en su artículo 29, Capítulo VII -Evaluación del Plan, declara lo siguiente con respecto a la evaluación de los PND: Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. [...]

² Ives Meny y Jean Claude Thoening, *Las políticas públicas*, pág 195

y Resultados (DEGR), y antiguamente División Especial de Evaluación (DEE). Otros informantes son personas que han estado vinculadas a esta dirección como funcionarios o como consultores. La información se recolectó en una serie de entrevistas semiestructuradas. El supuesto fundamental de este trabajo de investigación es que los actores involucrados son capaces de identificar los grandes rasgos del problema de la evaluación del PND. Para hacer las entrevistas se diseñó una guía de entrevista (ver anexo). Dicha guía sirvió para mantener una línea de preguntas a lo largo de cada una de las entrevistas. Las preguntas de la guía fueron formuladas de manera abierta. Las preguntas fueron elaboradas de tal forma que el entrevistado pudiera exponer sus puntos de vista y su visión del problema de la evaluación del PND. Todos los entrevistados pueden ser considerados como informantes claves en la medida en que cada uno de ellos, desde su experiencia, se ha enfrentado a problemas teóricos y prácticos al momento de evaluar el PND. (*Key informant interview*, es la denominación del Banco Mundial en este tipo de métodos de recolección de información).³ La información recolectada fue grabada, posteriormente transcrita y analizada. El resultado del análisis es tal vez, el resultado más relevante de esta investigación. El análisis de las entrevistas arroja como resultado una clasificación tentativa de los problemas más relevantes que enfrenta el DNP, por intermedio de la Dirección de Evaluación al momento de evaluar el PND. Por lo tanto, dicha clasificación podría ser considerada más bien un punto de llegada, por lo demás provisional, de esta investigación.⁴ Esta parece ser una de las características claves de los métodos de investigación cualitativos.

Desde la perspectiva del método cualitativo, los conceptos – y las clasificaciones – no son el punto de arranque del proceso de investigación sino la meta a la que se puede llegar a partir de las descripciones no estructuradas de la realidad, según sea comprendida por los individuos. Tales descripciones sobre la manera en que el mundo es conocido y pensado por los miembros de un grupo...y sobre las motivaciones de las personas, deben hacer posible que el científico capte las razones que subyacen al comportamiento observado...⁵

Conviene tener en cuenta que a pesar de que la evaluación del PND es un problema bastante técnico, no hay una única visión sobre el asunto. Conviene aclarar esto porque la evaluación del PND es todavía un tema en construcción en el que participan y han participado muchos actores. En esa medida, este trabajo trata de construir una mirada de conjunto en el

³ Los ‘Rapid Appraisal Methods’ (Key informant interview, Focus group discussion, Community group interview, Direct observation, Mini-survey) son métodos rápidos y de bajo costo para recoger percepciones sobre beneficiarios y/o ‘stakeholders’. Los métodos están dirigidos a responder demandas de información de las decisiones. Ellos proporcionan entendimiento, por medio de información cualitativa, sobre situaciones sociales complejas y altamente interactivas y sobre valores, motivaciones y reacciones de las personas. La principal debilidad de estos métodos es la dificultad para generalizar los hallazgos. *Cfr.* The World Bank, *Monitoring & evaluation-Some tools, methods & approaches*. Washington D.C., 2001.

⁴ Esta descripción no se puede ver como un marco teórico. Esta descripción es sólo un primer paso en la construcción de un marco teórico para la explicación de cómo se forman los sistemas de evaluación. Quizás más adelante y con más esfuerzo se pueda elaborar una teoría sobre los sistemas nacionales de evaluación. *Cfr.* Anselm Strauss y Juliet Corbin, *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundada*, capítulo 2. Descripción, ordenamiento conceptual y teorización, págs 17-28.

⁵ Elssy Bonilla-Castro y Penélope Rodríguez Sehk, *Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales*, pág 36.

que se muestre cómo cada punto de vista puede ser visto como un aporte en la comprensión del problema. En texto esta escrito de tal modo que sea una exposición colectiva entre los informantes y los autores. Se ha tenido especial cuidado en mantener el sentido de cada una de las citas, esto con el fin de evitar tergiversaciones en el significado de lo que cada uno de los actores dijo en la entrevista.

Este escrito renuncia un poco a hacer una descripción histórica del problema de evaluar el PND. En ese sentido, sólo se hacen referencias al pasado reciente en la medida en que ello ilumina cuestiones relevantes del presente.⁶ El trabajo se divide en tres partes. Esta introducción, la descripción de los problemas de evaluación y unas conclusiones y recomendaciones. En la sección de problemas de evaluación se exponen los principales puntos identificados por los encargados de evaluar los PND's. Los puntos problemáticos son clasificados en cuatro grandes grupos, a saber: 1. Diseño institucional, 2. Información, 3. Indicadores, 4. Evaluación y rendición de cuentas. Conviene llamar la atención sobre lo siguiente: esta clasificación de problemas no es excluyente, es decir, un problema no pertenece única y exclusivamente a alguno de estos grandes grupos. De nuevo, esta clasificación es una propuesta tentativa que no pretende agotar todas las perspectivas. Esta clasificación podría ser vista, por lo tanto, como una agenda de discusión provisional.

1. Diseño institucional

En adelante se utilizará el nombre de Sistema Nacional de Evaluación y no el de Sinergia para evitar confusiones con el Software *Sinergia*, es decir, la aplicación desarrollada por el DNP para el seguimiento y evaluación del PND. Son dos los problemas de diseño institucional identificados por los responsables del Sistema Nacional de Evaluación.⁷ El primero de ellos es la subordinación del DNP a la Presidencia de la República, es decir, la subordinación del evaluador al agente evaluado. El segundo problema es la coordinación del presupuesto con la evaluación. El punto central de este segundo problema es que el presupuesto no se encuentra sincronizado con la evaluación y además el presupuesto todavía se clasifica en funcionamiento e inversión. Esta división implica que el presupuesto todavía se elabore de un modo poco estratégico, lo cual dificulta la evaluación además de no facilitar el proceso de aprendizaje del gobierno y del Estado.

⁶ Para una revisión histórica de la función de evaluación se recomiendan los siguientes trabajos: Pedro Pablo Morcillo Dosman, *La planeación en Colombia : historia, derecho y gestión*, y Eduardo Wiesner, "El diseño de un sistema de evaluaciones de resultados: principios y opciones".

⁷ Por instituciones se entenderán en este texto el conjunto de reglas de juego de un grupo social. Así, se utiliza en este texto la distinción de Douglass North entre instituciones formales e informales. Las instituciones formales son las normas escritas, es decir, la Constitución, las leyes y actos administrativos. En el caso específico de este trabajo, las instituciones formales es el marco normativo que regula la formulación y la evaluación del PND, y las instituciones informales son el conjunto de hábitos y prácticas de ciertos grupos de funcionarios dedicados a la presupuestación y evaluación. *Cfr.* Douglass North, *Instituciones cambio institucional y desempeño económico*.

1.1. El DNP es parte de la rama ejecutiva

Como vimos, la institución encargada de la evaluación de los PND's es el DNP. El problema es que dicha entidad hace parte de la rama ejecutiva del poder público. Esto es un problema porque el DNP se encuentra adscrito al gobierno central, y más precisamente a la Presidencia de la República. Esta situación genera ciertos riesgos con respecto a la objetividad de la evaluación, en la medida en que este arreglo institucional permitiría que un funcionario de un alto rango pueda controlar información de carácter evaluativo. En general, se puede presentar el problema de que algunos sectores del gobierno en ocasiones prefieran mostrar una información en vez de otra. Algunas personas opinan que este no es un problema grave, y que podría solucionarse de manera sencilla.

[La evaluación]...no tendría este problema si el DNP fuera realmente tan independiente como se piensa o como debería ser, pero el DNP no es tan independiente, ya que hace parte del gobierno. Es decir, se trata de gobierno evaluando a gobierno. Esto se refleja, en ocasiones, cuando se elabora el informe semestral de gestión; a algunos ministros no les gusta la calificación que obtienen, a otros sí les gusta, entonces la orden es “suavícelo” ó “endurézcalo” hasta que llegamos a un equilibrio...⁸

Un elemento de interés es que al interior de la rama ejecutiva también se producen tensiones. En ese sentido, la ubicación de la evaluación en el DNP no sería un problema grave. En cualquier caso, esto sería un indicio de que el gobierno no es un ente unitario.⁹ Otras personas opinan que el DNP todavía es una entidad relativamente autónoma. La autonomía del DNP sería uno de los pilares para mantener la objetividad del proceso de evaluación del PND, sobretodo en la medida en que el DNP es considerado aún un ente con alto perfil técnico.

[El hecho de que el Sistema Nacional de Evaluación se encuentre en el DNP]...es un factor que puede producir poca credibilidad, porque se piensa que este es un instrumento de propaganda política del gobierno. Sin embargo, en el caso colombiano eso tiene una ventaja; la ventaja es que el Sistema Nacional de Evaluación está en una entidad técnica que tiene bastante credibilidad. Eso no evita que el sistema de evaluación sea ajeno a presiones políticas. En este gobierno, en particular, es el Presidente de la República el que exige que los resultados se muestren buenos o malos. Esto se explica porque el Presidente tiene un estilo muy gerencial; él es muy exigente con sus ministros. El Presidente Álvaro Uribe es el más interesado en que la información fluya y se haga visible en tanto lo que está bien y lo que está mal.¹⁰

⁸ Carlos Alviar, Asesor de Evaluaciones Focalizadas de la Dirección de Políticas Públicas - DNP. *Entrevista No.4.*

⁹ Los ministros deben desarrollar la agenda del Presidente. Sin embargo, la agenda del Presidente se encuentra en permanente actualización. De este modo, en ocasiones, es posible que un ministro pueda desarrollar una agenda relativamente independiente; la independencia de esta agenda dependerá de las fuerzas políticas. Cuando el Presidente arma su gabinete debe consultar las diferentes fuerzas políticas que le permitieron llegar al poder; esto es lo que permite que en ocasiones los ministros no se subordinen totalmente a las directivas del gobierno y que por lo tanto la rama ejecutiva también sea un espacio de deliberación y debate. *Cfr.* Juan Carlos Echeverry, Exdirector del DNP. *Entrevista No.5.*

¹⁰ Manuel Fernando Castro, Director de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP. *Entrevista No. 6.* De acuerdo con algunas personas, el DNP antes gozaba de un mayor ascendiente en la rama ejecutiva. Este es un punto de especial discusión en la medida en que el DNP es todavía una institución muy importante en planeación del desarrollo. En cualquier caso, algunas de estas personas llegan a sugerir

El problema de ubicación de la evaluación en el DNP no se puede resolver fácilmente. Habría que modificar la Ley 152. Sin embargo, se puede pensar en un diseño institucional diferente. Por ejemplo, la evaluación del PND la puede hacer también el Congreso de la República; tal es el caso de los EE.UU., en donde la evaluación y el seguimiento de los programas y directivas presidenciales los realiza la General Accounting Office (GAO), organismo técnico del Congreso de los EE.UU.¹¹ La ventaja de este arreglo institucional es que aumentaría la capacidad evaluativa del legislativo en el caso de Colombia. Un aumento de la capacidad evaluativa del Congreso redundaría, quizás, en un proceso de realimentación útil para el ejecutivo. Esto, por supuesto, requeriría que el Congreso de la República constituyera un organismo netamente técnico en el ámbito sectorial capaz de discutir en el mismo nivel del DNP. No se incluye en este análisis la Contraloría General de la República porque esta institución sólo se encarga de control fiscal y no de la evaluación del PND.

1.2. Presupuesto y evaluación

Uno de los objetivos de la evaluación del PND es que tenga consecuencias en la asignación presupuestal. En teoría, el cumplimiento de las metas debería redundar en una mejor asignación de recursos presupuestales. Sin embargo, en estos momentos la evaluación y el presupuesto no se encuentran relacionados. Otro punto especialmente importante es que la evaluación no se relaciona con los problemas fiscales. El déficit fiscal no ha sido utilizado como un referente en el proceso de diseño del sistema nacional de evaluación. En la dirección de Miguel Gandour se planteó por primera vez ligar el tema de la evaluación con el tema presupuestal. En ese entonces se utilizó como herramienta los llamados “Acuerdos de Eficiencia”. En estos acuerdos se trató de sincronizar el sistema presupuestal con los compromisos físicos – palabra textual utilizada en el Conpes 3048– sectoriales.¹² El objetivo de

que el DNP se convierta en una entidad adscrita al Ministerio de Hacienda. *Cfr.* Juan Manuel Santos, *El Tiempo*, 1-16. Domingo 7 de marzo de 2004. Al respecto el Exministro de Hacienda afirma: “¿Qué lógica tiene entregarle semejante responsabilidad a una institución eminentemente técnica y sin responsabilidad política? Mucho más sensato sería aprobar la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto. Y como ahora están de moda las fusiones, una que sí tendría sentido (se ha discutido mucho) es que Planeación Nacional quede adscrita al Ministerio de Hacienda. Entre otras cosas, se le pondría coto a las costosísima falta de coordinación que se ha visto últimamente entre estas dos entidades, y que hasta Hommes ha criticado...”

¹¹ *Cfr.* <http://www.gao.gov>. A continuación se transcribe qué es GAO: The U.S. General Accounting Office (GAO) is an agency that works for Congress and the American people. Congress asks GAO to study the programs and expenditures of the federal government. GAO, commonly called the investigative arm of Congress or the congressional watchdog, is independent and nonpartisan. It studies how the federal government spends taxpayer dollars. GAO advises Congress and the heads of executive agencies (such as Environmental Protection Agency, EPA, Department of Defense, DOD, and Health and Human Services, HHS) about ways to make government more effective and responsive. GAO evaluates federal programs, audits federal expenditures, and issues legal opinions. When GAO reports its findings to Congress, it recommends actions. Its work leads to laws and acts that improve government operations, and save billions of dollars.

¹² *Cfr.* Departamento Nacional de Planeación–Ministerio de Hacienda y Crédito Público. *Documento Conpes 3048*. “Acuerdos de eficiencia: estrategia de evaluación del plan nacional de desarrollo ‘Cambio para construir la paz’”. Bogotá, septiembre 29, 1999.

este Conpes era evitar que las entidades sobreestimarán sus metas con el fin de aumentar su presupuesto; las entidades todavía mantienen la práctica de inflar sus presupuestos con el objetivo de minimizar los efectos de posteriores y recurrentes recortes presupuestales. De acuerdo con la tesis de Gandour, el Sistema Nacional de Evaluación no puede funcionar adecuadamente mientras no se corrijan estas prácticas presupuestales. Adicionalmente, Miguel Gandour ha planteado la conveniencia de una división del trabajo entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. Esta división parece ser muy importante al momento de intentar consolidar el Sistema Nacional de Evaluación.

...El Ministerio de Hacienda debería concentrarse en el tema de disciplina fiscal y el DNP debería hacer las veces de un ministerio de presupuesto. Esta es una idea que se hizo explícita en el acuerdo de eficiencia. No parece tener sentido la división entre presupuesto de funcionamiento y presupuesto de inversión; en realidad los dos presupuestos son inflexibles, es decir, no podemos decir que lo importante está en la inversión. No tiene sentido seguir manteniendo separados inversión y funcionamiento [...] No es conveniente que quien decide el monto esté al mismo tiempo involucrado en las decisiones sobre asignación de recursos, porque ésta siempre va a jugar contra el monto. [...] Además, el Ministerio de Hacienda nunca se ha involucrado en los temas sectoriales, mientras que el DNP luego de más de 40 años cuenta con un activo específico muy importante; es la organización que está conectada con los sectores. El DNP tiene una serie de documentos de política y además tiene una instancia de discusión que es el Conpes.¹³

En estos momentos se están haciendo esfuerzos por diseñar un presupuesto orientado hacia actividades. Este es un ejercicio experimental y apunta a que en el mediano y largo plazo se pueda contar con un presupuesto “inteligente”, es decir, un presupuesto capaz de alinearse con la estrategia de desarrollo. De todos modos, no parece sencilla la unión entre evaluación y presupuesto...

Para poder hacer el vínculo entre presupuesto y productos necesitamos clasificar el presupuesto de una manera que refleje los objetivos y las prioridades del plan de gobierno porque eso ni siquiera lo tenía la clasificación de presupuesto en Colombia. El presupuesto en Colombia es funcional y contable. Con ese presupuesto no se puede saber si la meta es la revolución educativa donde las grandes prioridades son cobertura y calidad. En el presupuesto tradicional no es posible determinar cuánto dinero esta destinado a cobertura y cuánto a calidad. No se puede saber porque lo que se encuentra en la Ley del presupuesto es “x” cantidad de dinero para el Ministerio de educación, “y” cantidad de dinero para el ICETEX; este presupuesto no nos dice en dónde son asignados estos recursos...En el gobierno actual lo que se hizo fue clasificar el presupuesto bajo la estructura del PND, es decir en sus cuatro objetivos y las siete estrategias dentro de cada objetivo...Hay un anexo en la Ley de Presupuesto con el mismo dato de presupuesto que aprobó el Congreso por entidades pero discriminado ahora por objetivos y estrategias. Eso permite asignarle productos al presupuesto público con el propósito de saber a qué está destinando la plata el gobierno.¹⁴

¹³ Miguel Gandour, Exdirector de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas-DNP, *Entrevista N. 8*. Cfr. Pablo Abitbol, Exasesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas –DNP, *Entrevista No. 7*

¹⁴ Manuel Fernando Castro, Director de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas-DNP, *Entrevista N. 6*.

2. Problemas relacionados con la información

Los problemas relacionados con la información son tres: 1. Fuentes de información, 2. Rezagos en la información, y, 3. Asimetrías de información. Estos problemas se presentan por separado con el objeto de lograr cierta claridad de exposición. Sin embargo, conviene aclarar que lo normal es que estos tres problemas se presenten al mismo tiempo. Por lo tanto, y como se mencionó en la introducción, las distinciones que a continuación se presentan tienen más una connotación de tipo analítico que de tipo real.

2.1. Fuentes de información

Las fuentes de información del Sistema de Evaluación Nacional son principalmente los Ministerios y los Departamentos Administrativos. También aportan información los gremios, las asociaciones, las direcciones técnicas, los medios de comunicación y la Internet, entre otras. Uno de los problemas que se presenta con las fuentes de información es que son pocas, con respecto a un mismo tema. Además no se cuenta con fuentes alternas que permitan verificar y validar información. Esto implica que el DNP está obligado a hacer seguimiento y evaluación sin la posibilidad de contrastar la información que recibe.

Las fuentes de información básicamente son los ministerios, departamentos administrativos y las entidades adscritas y vinculadas tales como Telecom, ECOPETROL, entre otras. Generalmente comparamos o hacemos algún tipo de verificación con otras entidades tipo DANE, así como algunas veces con secretarías y con entidades adscritas y vinculadas en algunos casos específicos. Frecuentemente debemos apelar de alguna forma a la participación ciudadana que en algunos casos funciona muy bien.¹⁵

El problema de las fuentes de información tiene que ver con la credibilidad de éstas, las cuales no generan seguridad sobre lo que están diciendo las entidades. Esto se hace más grave porque no existe dónde comprobarlo ni otro mecanismo para llegar a esa misma información. Esto ha tenido como consecuencia que en presidencia, en los ministerios y en las distintas entidades frecuentemente generen y dispongan de información diferente.¹⁶

2.2. Rezagos en la información

Uno de los puntos fundamentales para hacer una evaluación que sirva para tomar decisiones, es la información oportuna. Uno de los objetivos de la evaluación del PND es que el gobierno pueda tomar decisiones sobre políticas públicas en un tiempo prudencial. Sin embargo, con frecuencia la información llega al DNP con un rezago de tres y más meses, después de haber

¹⁵ José Danilo González, Asesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP, *Entrevista No. 2*

¹⁶ Carlos Alviar, Asesor de Evaluaciones Focalizadas de la Dirección de Políticas Públicas - DNP. *Entrevista No.4*

sido producida.¹⁷ Este problema no le facilita al DNP hacer una evaluación que enfrente problemas en tiempo real. Se suma a este problema, la gran cantidad de información que se recibe y que debe ser procesada para calcular indicadores. Adicionalmente, una importante porción de tiempo de muchos funcionarios se debe dedicar de manera exclusiva para clasificar y procesar la información recibida. Por tratarse de información rezagada, generalmente los resultados obtenidos en las evaluaciones no aportan cursos de acción oportunos para cambiar políticas públicas en curso.

[...] Generalmente nos llega información mucho tiempo después de lo que necesitamos. Por ejemplo, el DANE nos envía a veces cierta clase de información con un rezago muy amplio. A tal punto, que se encuentran cifras que son de tres meses, seis meses, un año o más incluso.¹⁸

2.3. Asimetrías de información

En el seguimiento y evaluación de los PND's se presentan problemas de asimetrías de información. La asimetría de información ocurre cuando hay una relación entre un principal y un agente. El principal, en este caso el DNP, le solicita al agente, en este caso un ministerio, que realice la actividad de recolección de información. El problema de la asimetría se presenta cuando los ministerios llevan a cabo acciones que no puede observar el DNP, el principal, y tampoco otros ministerios, es decir, otros agentes.¹⁹ En especial, el problema de la asimetría es que los ministerios tienen un incentivo para mostrar la información que les conviene. En algún momento fueron comunes esas prácticas.

Antes había un problema de asimetría de información. Algunos ministerios decían que se había construido 100 kilómetros de carreteras y resulta que no; ¡habían contratado algunos kilómetros pero en realidad no se había construido ni uno!²⁰

[Otro]... problema ha sido la dificultad que se puede tener para validar la información y para verificarla, ya que es generada por las mismas entidades. [...] Nos tenemos que valer con la información que se produce, la cual carece en algunos casos de todo el rigor que debería tener. También se depende mucho

¹⁷ Conviene llamar la atención sobre lo siguiente: hay procesos que requieren el cumplimiento de un largo ciclo para que luego puedan ser evaluados. No todos los procesos de transformación producen resultados de manera inmediata que permitan hacer observaciones y mediciones instantáneas. La cuestión es que los ciclos no siempre son cortos. En ocasiones, un ciclo de transformación puede tardar incluso hasta varios años. *Cfr.* Isaac Beltrán y Vladimir Jiménez, “El tiempo del ciclo de control y el diseño de un sistema de evaluación”.

¹⁸ José Danilo González, Asesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – DNP. *Entrevista No. 2*

¹⁹ El siguiente es un ejemplo de asimetría de información en el cual se pueden observar las tensiones entre el DNP y un ministerio: El DNP tiene el suficiente poder para motivar la asignación de recursos que pueden ser invertidos por un agente, por ejemplo el Ministerio de Educación, que es el que tiene las habilidades y el conocimiento de su sector para invertir fondos en usos productivos, pero que no tiene capital propio para invertir. El mayor problema del principal es cómo asegurar que el agente no desperdiciará sus fondos en proyectos de bajo impacto o en proyectos malos.

²⁰ José Danilo González, Asesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – DNP. *Entrevista No. 2*.

de la información de los técnicos de los Ministerios. Esto implica que el DNP tiene que verse obligado a creer en las estadísticas de otras entidades. Esto, desde luego, tiene sus riesgos.²¹

En ocasiones, los problemas de asimetría de información se han agravado por medidas de la Dirección de Evaluación del DNP. Bajo la dirección de Sonia Arciniegas (2000-2002) se llevó a cabo un proceso la calificación de las entidades. Esta era una buena intención ya que buscaba una mayor transparencia en el proceso de rendición de cuentas. Este proceso tenía el propósito de asignar una nota entre uno y cinco a cada una de los ministerios y entidades públicas del ejecutivo. La Dirección de Evaluación era la entidad que asignaba la calificación aplicando un algoritmo que tenía en cuenta los avances en cada una de las metas ponderadas. De este modo la gestión de los ministros podría ser evaluada por la opinión pública. Sin embargo, había serios problemas conceptuales en esta propuesta de calificación. En especial, parece que había serios problemas al intentar evaluar los esfuerzos de sectores tan disímiles; por ejemplo es un poco complicado comparar el sector defensa y el sector infraestructura. Esto tuvo consecuencias no deseables en la calidad de la información.

[La experiencia de la calificación de evaluaciones sectoriales]... fue nefasta. En este proceso disminuyó la credibilidad de la información. Cada indicador tenía una ponderación que le daba un peso dentro de la gestión del sector. A raíz de la calificación empezó la variación de la información. Aquellos indicadores que tuvieron buenos resultados, empezaron ahora a aparecer con una ponderación más alta dentro de la calificación. El problema es que las calificaciones iban a ser públicas. El documento Conpes de evaluación es público y nadie quería aparecer con mala gestión ante la ciudadanía. Esto también tuvo un impacto en la fijación de metas ya que las diferentes entidades empezaron a colocar metas demasiado pequeñas. El DNP en los años anteriores no tenía esa capacidad para decir si una meta era buena o no, ahora sí. Este ha sido un gran logro, hay una mejor percepción técnica, para decir si “x” kilómetros de carretera a pavimentar es un número aceptable o no aceptable, esto no ocurría antes. Así mismo, también se ha ganado experiencia técnica a través de muchos indicadores manejados en años anteriores. La calificación era una evaluación subjetiva, y en reacción a esto todos arreglaban las cosas para salir bien, por lo que se optó por eliminar la calificación. Después de esto se optó por simplemente decir en qué porcentaje se ha logrado cada meta. Además otra cosa muy nociva que tenía la calificación es que un esfuerzo de un sector no es comparable con el esfuerzo de otro sector. Es muy problemático comparar la medición del esfuerzo de pavimentar un kilómetro de carretera con el esfuerzo de proteger 10 pueblitos, o con el esfuerzo de disminuir en un punto la mortalidad infantil... Así las cosas, no tiene sentido mirar variaciones porcentuales.²²

²¹ María Nancy Ramírez, Profesional Especializado - DNP. *Entrevista No. 3*

²² José Danilo González, Asesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – DNP. *Entrevista No. 2*. El Sistema Nacional de Evaluación se vio enfrentado a serios problemas de credibilidad a la llegada de la administración del Presidente Álvaro Uribe. Entre otras cosas, fue necesario mostrar que en el DNP había una reflexión adelantada sobre el tema de evaluación y seguimiento. En la administración del Presidente Álvaro Uribe, se cuenta con una herramienta muy importante que es el SIGOB. El SIGOB es una herramienta de software desarrollada por el PNUD para los presidentes. El SIGOB es el sistema de información para seguimiento de las metas presidenciales. Esta herramienta consolida la información de tal modo que pueda ser fácilmente consultada por el Presidente, los ministros y los ciudadanos en general. “La capacidad técnica para definir qué indicadores se incluían en el SIGOB, fue determinante y así lo reconocen en la presidencia. Evolucionamos hacia firmar un convenio con la presidencia en el que se establece que SINERGIA es el Sistema Nacional creado por la Constitución, que uno de sus componentes es el de seguimiento de resultados y que dentro de ese componente el SIGOB es el instrumento tecnológico para soportar esa tarea en la administración pública colombiana”. Manuel Fernando Castro, Director de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP, *Entrevista N.6*.

3. Problemas relacionados con los indicadores

Los problemas relacionados con los indicadores se clasifican en tres grandes grupos: 1. La gran cantidad de indicadores no estratégicos, 2. La tendencia a medir gestión y no productos, 3. El problema de renunciar a algunos temas y a algunos indicadores. Estos tres asuntos pueden ser vistos como parte del proceso de aprendizaje del DNP en el tema de evaluación. En cada iteración del sistema, es decir cada vez que se hace un ejercicio de seguimiento o evaluación, el DNP ha mejorado su capacidad para construir indicadores pertinentes. En todo caso, el proceso de elaboración y selección de indicadores parece que exige concentración y focalización de esfuerzos. Así, se podría afirmar que el DNP también tendría que hacer un ejercicio estratégico al momento de construir y usar indicadores. Lo estratégico, en el caso de la evaluación del PND, significa que no se puede evaluar todo el PND.²³

3.1. Gran cantidad de indicadores no estratégicos

El PND es un conjunto de buenas intenciones del gobierno central. Se podría decir que el PND es la materialización del programa de gobierno del candidato que gana las elecciones. Dichas buenas intenciones se deben poder convertir en acciones concretas medibles. Sin embargo, las acciones deben ser formuladas de tal manera que involucren cosas que efectivamente se puedan medir.²⁴ El problema es que en el sector público no hay hábitos de medición. Sin embargo, conviene tener en cuenta que la capacidad de medición no es una característica buena por sí misma; un ministerio puede tener una buena capacidad de medición pero no es claro que la medición se puede alinear de manera automática con el propósito de la organización. Cuando la capacidad de medición, entendida como la capacidad para construir indicadores, no responde a la estrategia del ejecutivo, se obtiene un número muy grande de indicadores; muchos de ellos poco útiles. Además cuando el propósito de una entidad pública no es claro, cualquier indicador puede ser adecuado. El DNP se ha enfrentado a este problema y con el paso del tiempo ha mejorado la calidad de los indicadores con los cuales se evalúan los PND's. A continuación una descripción de los esfuerzos de la Dirección de Evaluación del DNP:

...El primer ejercicio fue pensar por qué hay 900 indicadores. Si uno quiere que un sistema de estos funcione y tenga demanda, la información que produce la Dirección de Evaluación debe ser amigable, accesible y estimulante para el que la necesita. Esto implicaba que debía hacerse una simplificación

²³ Cfr. Isaac Beltrán y Leyla Moreno, “La concentración estratégica de los Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia, o, ¿por qué parece que los Planes de Desarrollo carecen de estrategia?”.

²⁴ Por supuesto, hay cosas muy importantes de la agenda de un gobierno que no es útil y además no se pueden medir. Por ejemplo, el estado de las relaciones internacionales o la aprobación de una reforma laboral pueden ser puntos muy importantes de una agenda de trabajo presidencial, pero tiene poco sentido decir que esto se puede medir. La medición se refiere en este caso únicamente a la cuantificación de productos, es decir, cantidades de bienes y servicios. Así, habría gobiernos que se concentran más en reformas que en productos.

grande de los indicadores y aumentar la calidad de los mismos. Hay 900 indicadores aproximadamente y se revisó si esos indicadores medían lo que los clientes necesitaban y querían ver medido a través de un sistema de evaluación. ¡Se miraron uno a uno! Un poco más del 60% de los indicadores tenían que ver con competencias de las entidades y de su gestión. Solamente un 40% eran indicadores de producto, resultados y algunos de procesos y buena parte de esos eran indicadores que estaban mal concebidos. Había unos muy buenos que se mantuvieron. Lo que se hizo fue un trabajo de redefinir esa base de indicadores. El otro problema que había es que los indicadores que estaban en la base no necesariamente estaban reflejando las prioridades del gobierno, con el presidente a la cabeza ni de los ministros. [...] Con los equipos técnicos se estudió cuál era la esencia del negocio de cada sector y se procedió luego a mejorar la base de indicadores.²⁵

3.2. La tendencia a medir gestión y no productos

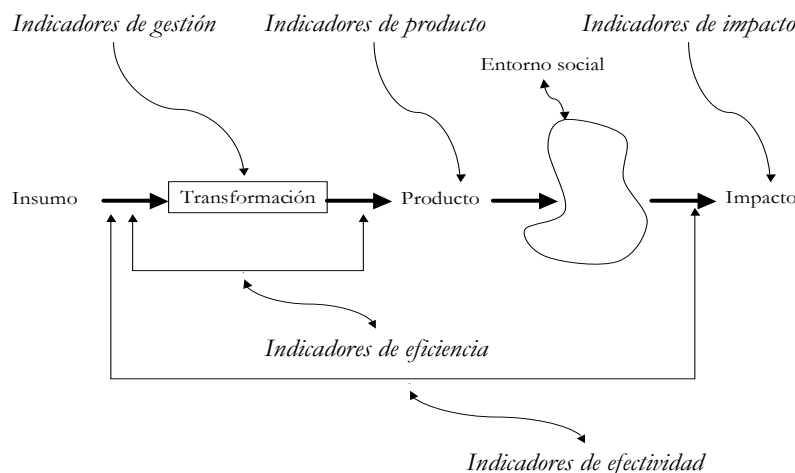
El Sistema Nacional de Evaluación concentra su interés en la evaluación de productos. El Sistema Nacional de Evaluación ha tratado de no hacer evaluación de impactos ni evaluación de gestión.²⁶ Parecería que todavía hay confusión por parte de muchos usuarios en cuanto a la distinción entre gestión, productos e impactos. Esto se puede constatar al revisar algunos indicadores que aparecen en el Conpes 3106 del 2001. El DNP solo hace evaluación de impacto en sectores que han sido señalados como claves por el ejecutivo, y no se hace evaluación de gestión porque la gestión tiende a centrarse en lo que sucede al interior de las entidades públicas (han sido frecuentes los casos en los que muchas entidades colocan como indicadores importantes el número de reuniones internas).²⁷

²⁵ Manuel Fernando Castro, Director de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP, *Entrevista N.6*.

²⁶ Las evaluaciones focalizadas ha sido incluidas en el Sistema Nacional de Evaluación con el propósito de contar con información de evaluación en programas presidenciales considerados estratégicos.

²⁷ *Cfr.* Departamento Nacional de Planeación. *Documento Conpes 3106*. “Gestión pública orientada a resultados. Compromisos sectoriales 2001”. Bogotá, abril 3. 2001.

Figura No 1. Los diferentes tipos de indicadores²⁸



Fuente: Adaptado de Isaac Beltrán y Vladimir Jiménez, “El Concepto de «Tiempo de Ciclo de Control» y el Diseño de un Sistema de Evaluación”

Otro de los problemas identificados es que muchas entidades en ocasiones no tienen claridad con respecto a forma de cálculo de algunos indicadores. En ocasiones el DNP ha recibido indicadores que carecen de sentido y claridad de cálculo. Para enfrentar este problema se ha desarrollado una hoja de vida por indicador.²⁹

3.3. El problema de renunciar a indicadores y temas

Todavía no hay claridad sobre como hacer compatibles el Plan Nacional de Desarrollo con los Planes de Desarrollo en el nivel local. Esta es una discusión que todavía está abierta. La Ley orgánica del Plan sólo dice que estos planes deben ser concertados, pero no dice cómo. Algunas personas afirman que ésto se puede resolver por medio de la figura de los *Contrat de Plan*, que son los planes de desarrollo regionales en Francia. Estos planes de desarrollo son un contrato de productos entre el gobierno central y los gobiernos regionales.³⁰ El DNP se ha esforzado por elaborar un PND evaluable, sin embargo, parece bastante difícil hacer un seguimiento y evaluación a todas las acciones del gobierno central. Quizás por esta razón el

²⁸ Adaptado de Isaac Beltrán y Vladimir Jiménez, “El Concepto de «Tiempo de Ciclo de Control» y el Diseño de un Sistema de Evaluación”

²⁹ Cfr. Paola Prieto. Consultora de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas. *Entrevista No.9.*

³⁰ Cfr. Isaac Beltrán y Diego Jaramillo Restrepo, “Acuerdos entre el gobierno central y los departamentos: una propuesta para aumentar la eficiencia del gasto público”. Las siguientes son algunas direcciones en Internet en las que se pueden observar algunos contratos entre el gobierno central y las regiones en Francia:

1. www.cr-npdc.fr/instit/cper/presentation.htm
2. www.cr-mip.fr/fr/htm/mission/contrat7.htm
3. www.cote-dor.pref.gouv.fr/territoire/contratplan/sommaire.htm

DNP, a la cabeza de la Dirección de Evaluación, ha preferido concentrarse en los grandes temas nacionales sectoriales. Es por esta razón que se ha renunciado un poco al tema de evaluación de los planes de desarrollo a nivel departamental y municipal. Algunos afirman que ésta es una debilidad del Sistema Nacional de Evaluación, sin embargo el actual Director del Sistema explica que esta es una renuncia de carácter estratégico.

...El Plan Nacional de Desarrollo es un documento complejo que cumple múltiples propósitos. Pretender evaluar el PND en toda su magnitud no tiene un sentido práctico ni real...Uno debe hacer seguimiento a las prioridades del PND.³¹

4. Evaluación y rendición de cuentas

Uno de los problemas más importante que enfrenta el DNP es el relacionado con la rendición de cuentas. La ventaja de usar indicadores de productos con metas es que el PND puede ser visto como un contrato entre el gobierno y la ciudadanía. Esta es una de las razones por las que es mejor un PND orientado hacia resultados que uno orientado hacia gestión; a los ciudadanos les preocupa más la cantidad de productos que los aspectos relacionados con la gestión interna. Además, es común que los indicadores de gestión sean utilizados para justificar desaciertos o incumplimiento de metas.³² Quizás por esta razón los gobiernos, y en especial algunos niveles del Estado, sean un poco resistentes a la idea de asignar metas claras y medibles. Hasta el momento se han probado diversos mecanismos para aumentar la demanda de evaluaciones. Muchos de estos mecanismos se concentran en la publicidad y en la divulgación. Esta es una apuesta que busca fortalecer la demanda.

Buscamos múltiples canales como el de la página Web, identificamos una lista grande de subscriptores de quiénes deben ser los receptores, quiénes son los interlocutores y quiénes son las personas y/o entidades que estarían interesadas en información de este tipo. Identificamos alrededor de mil subscriptores a quienes les hacemos llegar la información directamente por la página Web del DNP. Además la colgamos en la página Web para quien quiera, para que cualquier ciudadano pueda acceder a esta información cuando entra a la página del DNP. A la lista de subscriptores también le hacemos llegar todos los reportes escritos. En esa lista están los gremios. A ellos les interesa ver cómo va su sector en las cifras oficiales. Naturalmente también se envía información regularmente al Congreso que debería estar interesado en ver cómo está el presidente y ver si el gobierno está cumpliendo los compromisos que el Congreso le aprobó en el PND. Al Congreso le interesa ver en qué se está gastando la plata que se aprobó en el presupuesto. También se llegó a la ciudadanía a través de un consejo televisado de gobierno, y se tiene planeado realizar otro consejo televisado.³³

El propósito de la Dirección de Evaluación es que la ciudadanía asuma un papel activo en la rendición de cuentas del ejecutivo. Se han probado diversos mecanismos de divulgación,

³¹ Manuel Fernando Castro, Director de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas-DNP, *Entrevista N.6.*

³² *Cfr.* Pablo Abitbol, Exasesor de la División Especial de Evaluación del DNP. *Entrevista # 7.*

³³ Manuel Fernando Castro, Director de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP, *Entrevista N. 6.*

sin embargo, todavía no es claro como hacer que la ciudadanía demande información con carácter evaluativo. Este parece ser un proyecto a largo plazo ya que implica un cambio en la concepción misma de ciudadanía. En el mediano plazo se busca que los ciudadanos indaguen sobre el estado de algún sector en particular, mientras que en el largo plazo se busca que los mismos participen en el diseño de las políticas públicas; este es uno de los ideales del proyecto de democracia participativa. La propuesta de mediano plazo requiere una estrategia de divulgación y publicidad, la propuesta de largo plazo exige, por el contrario, el desarrollo de mecanismos para la construcción de una política pública en forma participativa. En cualquier caso, todo esto requiere un aumento de ciertas competencias ciudadanas, además de una mejora en el nivel de conocimientos de ciertos sectores por parte del ciudadano común y corriente. Todo esto parece indicar que el DNP se está enfrentando a algunos de los problemas contemporáneos de la democracia, tales como el aumento en el nivel de conocimientos en la ciudadanía para poder participar y el problema de la concentración de conocimiento especializado en unas entidades del Estado que, por definición, no suelen ser muy participativas (por ejemplo, el problema de política monetaria que se encuentra regulada por los bancos centrales).

5. Conclusiones y recomendaciones

Son tres las conclusiones de este trabajo. La primera de ellas se refiere a ciertos reordenamientos institucionales que parecen necesarios para la consolidación del Sistema Nacional de Evaluación. La segunda conclusión se refiere al proceso de aprendizaje del DNP en el tema de evaluación del PND, y la tercera tiene que ver con los primeros pasos del sistema en el proceso de toma de decisiones y en la divulgación de la información evaluativa.

1. Parece que es necesario revisar el diseño del presupuesto general de la nación. Parecería que esta es la dirección más apropiada para consolidar el Sistema Nacional de Evaluación. Un adecuado diseño del presupuesto evitaría la práctica común de sobre ó subestimar las metas de cada sector con el ánimo de evitar recortes presupuestales. Sin embargo, este cambio requiere un cambio en los modelos mentales de muchos funcionarios del Estado, lo cual no parece una tarea sencilla. El Sistema Nacional de Evaluación no se toma muy en serio en la medida en que todavía no tiene un impacto en los recursos de las entidades.

Si, en efecto, la política vincula los resultados de las evaluaciones a mayores (o menores) asignaciones presupuestarias, la evaluación estará actuando como un incentivo y se desarrollará el mercado de las evaluaciones.³⁴

³⁴ Eduardo Wiesner, “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”. pág 15

2. El DNP, y más particularmente la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, muestra un proceso de aprendizaje, tanto conceptual como práctico en el proceso de evaluación del PND. Los testimonios parecen sugerir que los miembros de esta dirección tiene conciencia de los problemas de evaluar el PND. Es importante señalar también que la reflexión actual del DNP se alimenta en gran medida de las generaciones anteriores de funcionarios y consultores de la Dirección. Sin embargo, conviene tener en cuenta que el aprendizaje del DNP se ve limitado por una sencilla razón: el aprendizaje es más fácil cuando va acompañado de la acción. En ese sentido, se podría pensar que el aprendizaje de esta institución se encuentra limitado por su misma condición; el DNP por definición no actúa.³⁵
3. El Sistema Nacional de Evaluación ha servido para consolidar el proceso de toma de decisiones en el nivel del gobierno central. Si bien el uso de la información de seguimiento y evaluación del PND todavía tiene algunas limitaciones en cuanto a rezago y confiabilidad, hay serios indicios de que el Presidente utiliza esta herramienta tanto para comunicación como para tomar decisiones. Parecería que estos primeros pasos envían una señal clara a todos los niveles del gobierno de que el gobierno central se toma en serio la información con que es alimentado el Sistema Nacional de Evaluación. En esa medida, un PND sobre el cual se puedan tomar decisiones y se pueda hacer seguimiento sólo se puede hacer si el mismo Presidente de la República empieza a utilizar la evaluación como una herramienta de aprendizaje. El siguiente es un testimonio en el que se pueden ver indicios de las nuevas prácticas de la administración de la información del sistema. Este es un ejemplo de carácter anecdótico en el cual se muestran algunos problemas con la calidad de la información y su impacto en el proceso de rendición de cuentas. En cierto sentido, este ejemplo muestra que ya la administración central está utilizando ciertas herramientas...

...Aerocivil tiene como indicador el número de aeropuertos comunitarios terminados. La idea era que, lógicamente, fueran terminados. Pero parece que Aerocivil pensaba que no era necesario que estuvieran terminados para que ingresaran en el sistema. De este modo, la Aerocivil registró aeropuertos que llevaban 15 días en construcción y así los metieron en el SIGOB. El DNP recibía esa información. La Aerocivil registró una cantidad de aeropuertos que no se habían terminado, si no que estaban en proceso de construcción. Por ejemplo, en el Sistema apareció que el aeropuerto de Puerto Inírida estaba terminado. El Presidente salió a la prensa y dijo que estaba terminado ese aeropuerto pero luego un ciudadano de dicha ciudad llamó al DNP y a Aerocivil para informar que ese aeropuerto no estaba terminado, que en este momento todavía era un barrial. ¡Si quieren vengan y miren!. Efectivamente, se envió alguien a verificar la información y se pudo constatar que la información del ciudadano era correcta y el aeropuerto estaba iniciando su construcción. Este hecho ocasionó el despido de varios asesores de Aerocivil...³⁶

³⁵ Cfr. David Garvin, *Learning in Action. A guide to Putting the Learning Organization to Work*, Part I-II.

³⁶ José Danilo González, Asesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas – DNP. *Entrevista No. 2*

Bibliografía

- Beltrán, Isaac y Jiménez, Vladimir. “El concepto de «Tiempo de Ciclo de Control» y el diseño de un sistema de evaluación”. En *Borradores de Método*. No 11. Agosto 1, 2003.
- Beltrán, Isaac y Jiménez, Vladimir. “Consideraciones en torno al diseño del Plan Nacional de Desarrollo (PND). La conveniencia de distinguir entre estrategia y eficiencia operativa en el PND”. En *Borradores de Método*. No 10. Julio 30, 2003.
- Beltrán, Isaac y Moreno, Leyla. “La concentración estratégica de los Planes Nacionales de Desarrollo, o ¿por qué parece que los Planes Nacionales de Desarrollo carecen de estrategia?”. En *Borradores de Método*. No 20. noviembre 24, 2003.
- Beltrán, Isaac y Jaramillo Restrepo, Diego. “Acuerdos entre el gobierno central y los departamentos: una propuesta para aumentar la eficiencia del gasto público”. En *Borradores de la Fundación Ética para las Organizaciones*. No 2. enero 20. 2004.
- Bonilla-Castro, Elssy y Rodríguez Sehk, Penélope. Más allá del dilema de los métodos. La investigación en ciencias sociales. Ed Uniandes-Norma. Bogotá. 1997.
- Garvin, David. *Learning in Action. A guide to Putting the Learning Organization to Work*. Ed Harvard Business School Press. Boston. MA. 2000.
- Meny, Ives y Thoening, Jean Claude. *Las políticas públicas*. Ed Ariel. Barcelona. 1992
- Morcillo Dosman, Pedro Pablo *La planeación en Colombia : historia, derecho y gestión*. Ed. Universidad Piloto de Colombia-Ed Gustavo Ibañez. Bogotá. 2002.
- North, Douglass. *Instituciones cambio institucional y desempeño económico*. Ed Fondo de Cultura Económica. México. 1995.
- Strauss, Anselm y Corbin, Juliet. *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundada*. Ed Universidad de Antioquia. Medellín. 2002
- The World Bank. *Monitoring & evaluation-Some tools, methods & approaches*. Washington D.C., 2001.
- Wiesner, Eduardo. “Función de evaluación de planes, programas, estrategias y proyectos”. En *Serie Gestión Pública*. Ed ILPES-CEPAL. Santiago de Chile. Mayo 2000.
- _____, “El diseño de un sistema de evaluaciones de resultados: principios y opciones”. En *Control y evaluación de la gestión pública: los desafíos de la nueva Constitución*. Bogotá. Ed DNP. 1992.
- Entrevista # 1. Julio César Chávez. Asesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP.
- Entrevista # 2. José Danilo González. Asesor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP.
- Entrevista # 3. María Nancy Ramírez. Profesional Especializado 301016 - DNP.
- Entrevista # 4. Carlos Alviar. Asesor de Evaluaciones Focalizadas de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP.
- Entrevista # 5. Juan Carlos Echeverry. Exdirector - DNP.
- Entrevista # 6. Manuel Fernando Castro. Director de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP.
- Entrevista # 7. Pablo Abitbol. Exasesor de la División Especial de Evaluación - DNP.
- Entrevista # 8. Miguel Gandour. Exdirector de la Dirección de Gestión y Resultados - DNP.
- Entrevista # 9. Paola Prieto. Consultora de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP.
- Entrevista # 10. Daniel Torres. Consultor de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas - DNP.

Anexo

Guía entrevista semiestructurada

Instrumento para recolección de información para la tesis de grado de MBA con énfasis en
Gestión Pública de la Universidad de los Andes

“Problemas de seguimiento y evaluación de los Planes Nacionales de Desarrollo en Colombia”

Estudiante: Carlos Alberto Alfonso Correa. Directores: Isaac Beltrán; Gustavo González.

Temas

1. Agradecimiento
2. Explicación motivo de la entrevista haciendo explícito el producto esperado.
3. Informar el motivo por el cual se grabará dicha entrevista, así como expresar el grado de confidencialidad de ésta.
4. Informar sobre una posible publicación de la tesis de grado.

Preguntas

1. ¿Cuáles son los problemas a los cuales Usted se ha enfrentado al evaluar los PND?
2. ¿Cuáles son sus fuentes de información para evaluar los PND?
3. ¿Cuáles son los problemas que Usted ha encontrado en las fuentes de información?
4. ¿Qué entiende Usted por evaluación de un PND?
5. ¿Cómo está evaluando y cómo le hace seguimiento Usted al PND?
6. ¿Según su experiencia y reflexión, cuál es la utilidad de la evaluación de los PND?
7. ¿A quién le sirven las evaluaciones que produce la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP)?.
8. ¿Cuál es la relación entre evaluación de los PND y el Presupuesto General de la Nación?