

Boletín
POLÍTICA
PÚBLICA
HOY

Número 8



Libertad y Orden
República de Colombia



DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN
DIRECCIÓN DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE GESTIÓN Y RESULTADOS

Política Pública Hoy

Septiembre de 2010

Número 8 - Año 1

Departamento Nacional de Planeación

ISSN 2215-8472

Editorial

En época de formulación del Plan Nacional de Desarrollo surge un interrogante frecuente tanto en el sector público como en el ámbito académico: ¿Cuáles son los criterios que permiten diferenciar un proyecto de un plan, de un programa y de una política? ¿Qué caracteriza a cada una de estas categorías? La confusión se hace más relevante cuando surgen nuevas políticas que cobijan a otras ya existentes. Desde la teoría es viable afirmar que la política es la sombrilla máxima desde la cual se dan las orientaciones y los lineamientos generales que serán desarrollados a través de programas que, a la vez, se concretarán en proyectos. Sin embargo, cuando estos conceptos se llevan a la práctica la diferenciación no es tan evidente.

A propósito de este proceso de formulación del Plan de Desarrollo en el cual está comprometido todo el DNP, es importante reconocer que cada vez más los gobiernos latinoamericanos hacen mayor énfasis en la necesidad de establecer procesos de toma de decisiones basadas en evidencias, para lo cual es fundamental estar en capacidad de hacer seguimiento efectivo a las metas propuestas. Por esta razón han surgido en los últimos años numerosas publicaciones tendientes a ayudar a los interesados a crear sistemas de monitoreo y evaluación adecuados, que permitan un mayor flujo de información de cara a futuras decisiones de política; aunque las sugerencias no siempre coinciden, hay elementos que son comunes y sobre los cuales vale la pena hacer énfasis.

Este mes presentamos un artículo del profesor André-Noël Roth que aclara las diferencias y los usos de los conceptos de política, programa y proyecto, tema de discusión común en círculos tanto académicos como administrativos. Con bastante simplicidad explica los orígenes y significados de los términos para aterrizar después en su uso contextualizado en Colombia. En Desde la Red el municipio de Sopó nos comparte sus experiencias en la aplicación de herramientas de gestión por resultados, seguimiento y evaluación y los logros obtenidos gracias a las mismas. Esta experiencia se convierte en una muestra muy interesante de desarrollo de capacidades municipales para ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos. Adicionalmente, en La Reseña presentamos dos textos imprescindibles para entender y aplicar el desarrollo y fortalecimiento de sistemas de monitoreo y evaluación: Diez Pasos y Doce Componentes para consolidar un Sistema de Seguimiento y Evaluación (SyE) basado en resultados.

La continua reflexión sobre las políticas públicas es importante para mantener frescos los conceptos y enfocar mejor la práctica dentro del sector público. Estamos muy satisfechos de comprobar que este boletín se va posicionando como una fuente de consulta, que le llega cada día a más lectores de diferentes ámbitos. Esperamos seguir generando discusión y recibiendo retroalimentación alrededor de estos temas. Nuevamente queremos reiterarles la invitación a asistir este 27 y 28 de octubre al coloquio internacional sobre políticas públicas organizado por el Grupo de Análisis de Política Pública y Gestión Pública de la Universidad Nacional de Colombia, cuyo eje central será la utilidad del análisis de las políticas públicas.

Diego Dorado Hernández

Director de Evaluación de Políticas Públicas

Secretario Técnico de Sinergia

politicapublicahoy@dn.gov.co

Contenido

Editorial

La Reseña

Diez pasos y doce componentes para consolidar un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) basado en resultados

Por: José Danilo González

El Invitado

¿Política, programa o proyecto?

Por: André-Noël Roth D

Desde la Red

Formulación, seguimiento y evaluación de políticas en el municipio de Sopó

Por: Omayra Cortés

Lecturas recomendadas

Eventos y novedades

En qué va la DEPP

Nuevas experiencias en gestión pública

Por: Juan Antonio Estrada



Reseña

Diez pasos y doce componentes para consolidar un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) basado en resultados

Por: José Danilo González

Título original: Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System. A Handbook for Development Practitioners

Autor: Jody Zall Kusek y Ray C. Rist

Año: 2004

Título original: Making Monitoring and Evaluation System Work. A Capacity Development Toolkit.

Autor: Marelize Görgens y Jody Zall Kusek

Año: 2009

Jody Zall Kusek. Coordinadora del Sistema de SyE de resultados para la región de África del Banco Mundial. Asesora de estrategias para mejorar la capacidad de SyE, tanto en el Banco como en organismos clientes. Se desempeñó como encargada principal de evaluaciones del Banco Mundial.

Ray Rist. Encargado principal de Evaluaciones del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial. Fue asesor de Evaluación y jefe de la Unidad de Evaluación y Becas del Instituto del Banco. Fue profesor universitario con cargos en la Universidad Johns Hopkins, Universidad de Cornell y Universidad George Washington.

Marelize Görgens. Hace parte del Global AIDS Monitoring and Evaluation Team (GAMET) del Banco Mundial.

Introducción

Debido a la importancia que ha venido cobrando en los últimos años la toma de decisiones basada en evidencias en los gobiernos, se han publicado varios documentos y libros relacionados con la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación (SyE). En este sentido, es importante contar con personas que desarrollen habilidades y conocimientos en la materia, así como generar definiciones estándar que contribuyan a consolidar el enfoque de gestión orientada a resultados.

Con este objetivo se pretende describir y comparar, de manera general, dos libros que pueden ser de gran utilidad para quienes están interesados en implementar

sistemas de SyE: “Diez pasos hacia un sistema de SyE basado en resultados” y “Haciendo que los sistemas de SyE funcionen”.

Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación (SyE) basado en resultados

El objetivo de este manual es ayudar al lector a planificar, diseñar y ejecutar en su organización un sistema de SyE basado en resultados y demostrar la forma en que éste puede convertirse en una herramienta de respaldo para una administración pública eficiente. Los pasos son los siguientes:

Paso 1. Hacer una estimación de la preparación

Busca determinar la capacidad y la disposición del gobierno (o la organización) y los actores involucrados para diseñar e implementar un sistema de SyE basado en resultados (mayor relación con los componentes 1, 2 y 3).

Paso 2. Escoger los efectos para monitorearlos y evaluarlos

Analiza los requerimientos más importantes que se deben tener en cuenta para identificar los efectos estratégicos sobre los cuales se debería enfocar el gobierno (o la organización) tanto en la planeación como en la asignación de recursos y en el desarrollo de actividades (mayor relación con los componentes 4 y 5).

Paso 3. Seleccionar los indicadores clave para monitorear los efectos

El desarrollo de indicadores de buena calidad es una actividad fundamental, así como los procesos relacionados con este tema (compilación, análisis y reporte de los datos obtenidos). Los esfuerzos políticos y metodológicos por crear una batería de indicadores apropiada y creíble no deben ser subestimados (mayor relación con el componente 7).

Paso 4. Establecer la línea de base de los indicadores

Hace referencia a la forma como se debe desarrollar la descripción y medida de las condiciones iniciales de los efectos que se esperan alcanzar. La diferencia entre el efecto observado y la línea de base permite conocer realmente cuál fue el esfuerzo del gobierno o de la organización para lograr los objetivos planeados (mayor relación con el componente 7).

Paso 5. Planear para mejorar. Seleccionar las metas

Para desarrollar este paso es importante establecer metas realistas a los indicadores definidos en el paso anterior. Se debe tener en cuenta que la mayoría de los

efectos son complejos, difíciles de lograr y que se alcanzarán en un mediano o largo plazo. Cuando se midan los resultados logrados con respecto a las metas programadas se debe incluir en el análisis tanto indicadores directos como indicadores proxy, así como datos cuantitativos y cualitativos (mayor relación con el componente 4).

Paso 6. Hacer seguimiento para obtener resultados

Hace referencia a temas como la compilación, el análisis y los reportes de la información proveniente del sistema de S&E, definir claramente los roles y las responsabilidades, establecer los procesos de control de calidad, establecer los costos y la oportunidad de la información, definir las directrices de transparencia, análisis y difusión de la información (mayor relación con los componentes 7, 8, 9 y 10).

Paso 7. El papel de las evaluaciones

En este paso se analizan las contribuciones que los estudios de evaluación pueden hacer durante todo el proceso con el fin de orientar el sistema hacia resultados. Análisis de teoría de programas, implementación de la evaluabilidad, procesos de evaluación, evaluaciones de impacto y de efectos, son algunas estrategias discutidas que pueden emplearse en un sistema de SyE orientado a resultados (mayor relación con el componente 11).

Paso 8. Reportes sobre los hallazgos encontrados

Este paso es crucial porque determina a quién, en qué formato y con qué frecuencia se reportan las conclusiones o hallazgos encontrados. Esta etapa hace énfasis en la importancia de la producción de información y en las metodologías para compilarla y analizarla, así como en la capacidad para preparar reportes y documentos (mayor relación con el componente 12).

Paso 9. El uso de los hallazgos

El objetivo de un sistema de SyE no es simplemente generar información basada en resultados, sino producir información, para los usuarios adecuados, de manera oportuna para que puedan usarla para tomar decisiones. Este paso también hace énfasis en el papel de las ONG y la sociedad civil que usan la información, fortaleciendo así el proceso de rendición de cuentas, la transparencia y la asignación adecuada de recursos (mayor relación con el componente 12).

Paso 10. Sostenibilidad del sistema de SyE en la organización

Se analizan seis criterios fundamentales para

garantizar la sostenibilidad de un sistema de SyE: demanda, estructura, información confiable y creíble, rendición de cuentas, incentivos y capacidad. Cada dimensión requiere una atención constante para asegurar la viabilidad del sistema (mayor relación con los componentes 1, 2, 3, 6 y 10).

12 componentes indispensables para que un sistema de S&E funcione adecuadamente

El propósito de este manual es proporcionar fuentes, herramientas y procedimientos que puedan ser usados para desarrollar capacidades en el gobierno y la sociedad civil que trabajan en la implementación de sistemas de SyE. Propone el desarrollo de 12 componentes para que un sistema de SyE sea funcional, los cuales son complementarios a los 10 pasos que presentan Rist y Kusek (2004). Estos componentes se pueden agrupar en 3 temas:

A. Componentes relacionados con “la gente, los socios y la planeación”

1. Estructura y alineación organizacional para los sistemas de SyE

Este componente explica cómo el SyE puede “encajar” adecuadamente al interior de una determinada estructura organizacional y con las funciones clave de la organización. También ayuda a diseñar una estructura organizacional de tamaño adecuado, con responsabilidades adecuadas a cada organización (mayor relación con los pasos 1 y 10).

2. Capacidad humana para los sistemas de SyE

Este componente permite, se pretende identificar los aspectos clave que se deben implementar para desarrollar las capacidades y habilidades necesarias de las personas que tienen relación directa con el tema de SyE, con el fin de que este funcione adecuadamente (mayor relación con los pasos 1 y 10).

3. Los socios en SyE

En este aspecto se busca mostrar la importancia de establecer y mantener estrechas relaciones con diferentes actores que tienen algún tipo de relación con los temas de SyE y que no necesariamente trabajan en el mismo sector u organización (mayor relación con los pasos 1 y 10).

4. Planes de SyE

A través de este componente, se podrá entender la importancia de desarrollar e implementar planes de SyE. Así mismo, se muestra cómo desarrollar planes

de SyE. Así mismo, se muestra cómo desarrollar planes sub-nacionales y planes sectoriales de SyE (mayor relación con el paso 5).

5. Planes de trabajo de SyE costeados

El objetivo de este componente es desarrollar, costear y priorizar planes de trabajo de SyE. El plan de trabajo incluye actividades, responsabilidades, tiempos y costos que permiten que un sistema de SyE funcione adecuadamente.

6. Apoyo, comunicación y cultura de los sistemas de SyE

Este componente explica cómo planear, desarrollar y gestionar una estrategia de apoyo y de comunicaciones para un sistema de S&E en un país o en una organización. Adicionalmente, se muestra cómo la estrategia de apoyo y de comunicaciones contribuye, en gran medida, a crear una cultura positiva de SyE en el país o en la organización (mayor relación con el paso 10).

B. Componentes relacionados con “compilación, captura y verificación de datos”

7. Rutina del seguimiento

Este componente analiza la manera como se deben gerenciar los diferentes tipos de rutinas relacionadas con los datos que la organización necesita compilar, reportar y usar de forma efectiva durante el proceso de seguimiento (mayor relación con los pasos 3 y 6).

8. Encuestas periódicas

Esta parte del libro le ayuda a definir si se requiere el uso de encuestas para compilar información necesaria para el SyE. En caso de que se requiera, explica la forma de diseñar e implementar una encuesta de buena calidad (mayor relación con el paso 6).

9. Bases de datos útiles para los sistemas de SyE

El objetivo de este capítulo es explicar los pasos básicos para elaborar y mantener una base de datos electrónica que permita organizar la información compilada para llevar a cabo de manera exitosa el SyE a nivel sectorial, sub nacional o nacional (mayor relación con los pasos 6 y 7).

10. Supervisión y auditoría de los datos

A través de este componente, se busca mejorar la calidad de los datos que se usan para el SyE, así como construir las capacidades necesarias para que el equipo técnico involucrado en el proceso pueda implementar

una rutina adecuada de supervisión y auditoría de los datos en la organización (mayor relación con los pasos 6 y 10).

11. Evaluación e investigación

Este componente analiza la forma de mejorar los resultados de las políticas o programa a través de la implementación de una agenda de evaluaciones objetivas e investigaciones requeridas para la consolidación de un sistema de SyE (mayor relación con el paso 7).

C. Componente final sobre “uso de los datos para tomar decisiones”

12. Uso de la información para mejorar los resultados

El objetivo de este capítulo es mostrar estrategias sobre cómo mejorar el uso de la información proveniente del sistema de SyE para tomar decisiones y alcanzar los resultados de la organización (mayor relación con los pasos 8 y 9).

Comentarios finales

A pesar de lo descrito anteriormente, cuando una entidad, un sector o un gobierno deseen implementar un sistema de SyE deben saber que no existe un “único camino” adecuado. Dependiendo de sus características culturales, políticas, económicas y sociales, cada organización puede profundizar en aquellos temas donde crea tener mayores vacíos y dificultades para avanzar hacia una cultura de gestión orientada a resultados.

Definitivamente, el mayor reto para una organización que aún no ha puesto en funcionamiento un sistema de SyE consiste en hacer una adecuada planeación inicial para determinar la capacidad y la disposición del gobierno (o la organización) y los actores involucrados para diseñar e implementar el sistema. El mayor reto para una organización que ya implementó el sistema es alcanzar la sostenibilidad del proceso.

El enfoque de los 10 pasos ayuda a organizar el pensamiento en relación con la planeación y la estrategia, reconociendo la necesidad de medir y monitorear el éxito de lo planeado. Por su parte, los 12 componentes generan información relacionada sobre lo que debe implementar un sistema de SyE para que sea funcional.

Como se puede observar, los temas que desarrollan los dos libros se pueden considerar complementarios, más que repetidos, y si algún lector está interesado en explorar o desarrollar un tema en particular sobre los sistemas de SyE y desea tener en cuenta los dos

manuales, la Figura 1 podría ser de utilidad.

Como se puede observar, el manual de “los 10 pasos” hace énfasis en la utilización de indicadores, líneas de base, metas, bases de datos, etc.

Por su parte, el libro de los “12 componentes” resalta los temas relacionados con la planeación y preparación, así como los relacionados con sostenibilidad de un Sistema de SyE.

Figura 1

Tema	10 pasos hacia un sistema de SyE basado en resultados	12 componentes para un sistema de SyE funcional
Planeación y preparación de un sistema de SyE	1, 2	1, 2, 3, 4, 5
Coordinación, implementación y mantenimiento	6, 7	7, 10, 11
Utilización de indicadores, líneas de base, metas, bases de datos, encuestas y cadenas de valor	2, 3, 4, 5	7, 8, 9
Reportes y uso de la información	8, 9	12
Sostenibilidad	1, 10	1, 2, 3, 6

Fuente: Kusek y Rist (2004) Gorgens y Kusek (2009). Adaptación propia

Eventos y novedades

¿Sirve el análisis de las políticas públicas? - IV Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas

Áreas temáticas:

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

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

Fecha del evento: 27 y 28 de octubre de 2010

Lugar: Universidad Nacional de Colombia – Sede Bogotá – Auditorio Camilo Torres de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

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

Organizaciones públicas y privadas en América Latina y el Caribe. Su impacto y desarrollo en la región y el mundo

Organiza: IDEA – Universidad Santiago de Chile

Fecha del evento: 29 de octubre al 1 de noviembre

Lugar: Universidad Santiago de Chile

Más información:

www.internacionaldelconocimiento.org

XV Congreso del CLAD sobre la reforma del Estado y la administración pública

Organizan: CLAD y Gobierno de la República Dominicana

Lugar: Santo Domingo, República Dominicana

Fecha del evento: 9 – 12 de noviembre de 2010

Más información: www.clad.org/congreso-clad

Nota: Se ha prorrogado hasta el 10 de octubre la fecha para obtener descuentos en el arancel del Congreso. Solo para pago con tarjeta de crédito.

El invitado del mes

¿Política, programa o proyecto?

Por: André-Nöel Roth D.¹
anrothd@unal.edu.co

Introducción

Si hay una pregunta “fija” en las clases, conferencias o exposiciones relativas a las políticas públicas es: ¿cuáles son las diferencias que existen entre política pública, programa, plan y proyecto? Aunque no es fácil dar una respuesta unívoca a esta pregunta –en particular para diferenciar el concepto de política del de programa– voy a intentar aportar algo de claridad al respecto en estas líneas.

Los diccionarios

Para ello, es preciso recurrir a las definiciones dadas por los diccionarios. El diccionario de la lengua española de la Real Academia Española (XXII edición) define la política como el “arte o traza con que se conduce un asunto o se emplean los medios para alcanzar un fin determinado” y como las “orientaciones o directrices que rigen la actuación de una persona o entidad en un asunto o campo determinado”. Juntando la definición de política con la de público, la política pública se entendería según el diccionario como las orientaciones que rigen la actuación de una “potestad, jurisdicción y autoridad para hacer algo”.

Mientras tanto, un programa se entiende como un “proyecto ordenado de actividades” o como una “serie ordenada de operaciones necesarias para llevar a cabo un proyecto”. Si un programa es un proyecto, entonces ¿cómo se define este último? El mismo diccionario considera un proyecto como la “planta y disposición que se forma para la realización de un tratado, o para la ejecución de algo de importancia” o el “designio o pensamiento de ejecutar algo”. Se nota aquí la relación del proyecto con la ejecución de algo. Finalmente, el plan consiste en “el que elaboran los técnicos y las administraciones públicas para ordenar la previsión y ejecución de sus respectivas obras (o servicios)”.

Con estas definiciones, se entiende que una política consiste en orientaciones rectoras, un programa es un proyecto o una serie ordenada de operaciones o actividades necesarias para llevar a cabo un proyecto, y un proyecto es un pensamiento o disposición para ejecutar algo.

A pesar de estas precisiones lexicológicas,

constatamos que un programa puede ser definido como un proyecto y que un proyecto es un pensamiento, término que podemos acercar al de orientación que define una política. Sin embargo, es de anotar que mientras política se asocia con orientaciones o directrices y programa a serie ordenada de operaciones, los términos plan y proyecto están más asociados a ejecución. Pero, las cosas se complican cuando se define operación como ejecución o conjunto de reglas. Y ¿qué son las reglas? Unos preceptos o principios. Para completar, los preceptos son normas y las normas corresponden a directrices. Conclusión: no hemos avanzado mucho en precisar y diferenciar estos términos.

¿Será que eso se debe a la imprecisión del idioma castellano para traducir una tradición científica y académica que viene de la cultura anglosajona? Veamos: el término *policy* está definido por el diccionario de Oxford como “a course or principle of action adopted or proposed by a government, party, business, or individual”. El término *program* corresponde a “a set of related measures, events, or activities with a particular long-term aim”, mientras que un plan consiste en “a detailed proposal for doing or achieving something” y el proyecto (*project*) se define como “an individual or collaborative enterprise that is carefully planned and designed to achieve a particular aim”.

Así, según el diccionario inglés, una *política* es un curso o principio de acción, el *programa* una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo, un *plan* una propuesta detallada para lograr algo y un *proyecto* es una empresa o una iniciativa cuidadosamente planeada y diseñada para lograr un objetivo particular. El idioma inglés parece entonces más preciso, en particular por el hecho de que existen tres términos para nuestro concepto de política: los muy conocidos *polity*, *politics* y *policy*. Esta situación permite eliminar la polisemia del término *política*, que cubre el sentido de los tres términos usados por el idioma inglés, para referirse más claramente a las decisiones y acciones desarrolladas por una autoridad. Los idiomas de raíz latina expresan así la estrecha relación existente entre los principios orientadores de la acción y su operacionalización, mientras que el inglés diferencia más precisamente las distintas acciones desarrolladas por la actividad política, considerando la *policy* como acción, sin que se entienda por este término el sentido español de política como orientación. Por eso, los idiomas latinos deben usar el concepto de *política pública* para expresar el equivalente

¹ Profesor Asociado del Departamento de Ciencia Política y Director del programa de Doctorado interfacultades en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá. Director del grupo de investigación “Análisis de las políticas públicas y de la gestión pública”.

a *policy* o más precisamente a *public policy*².

Los académicos

Para avanzar en la diferenciación de estos términos, es tal vez mejor referirnos a las definiciones propuestas por los especialistas en políticas públicas. Sin embargo, allí las definiciones son muchas también. Una definición conocida señala que una política pública es todo lo que hace o deja de hacer un gobierno. Con esta definición no tiene sentido diferenciar entonces política de programa o proyecto. Para otros, con base en traducciones del inglés o del francés, encontramos que Wildavsky considera que una política pública es una acción gubernamental, para Mény y Thoenig es la acción de las autoridades, o un programa de acción. Muller y Surel consideran que una política pública es un proceso de elaboración e implementación de programas de acción.

En Colombia, diferentes autores proponen que una política pública es un conjunto de *iniciativas, decisiones y acciones* (A. Vargas) o un conjunto de *respuestas* del Estado (C. Salazar) o un conjunto de *objetivos colectivos* y de *medios y acciones* (A.-N. Roth) (en Roth, 2002). Es de anotar que allí la noción de orientación tiende a perderse y se enfatiza más sobre la acción. También se puede deducir de estas definiciones que una *política pública* está compuesta por uno o varios *programas* (de acción, de intervención) que llevan a decisiones más o menos concretas e individualizadas. Con esto el programa se acerca a lo que conocemos como *proyecto*. En conclusión, la *política* se entiende como orientaciones generales y acciones que se desarrollan mediante *programas* que se concretan en *proyectos*. Sin embargo, lo que parece claro en teoría se torna problemático cuando se observa la realidad política administrativa.

Cuando se habla de política pública, se hace entonces referencia a un conjunto de elementos (política, programa, proyecto, acción, y también eje estratégico, lineamiento, plan, medida, etc.) pero, a la vez, se hace referencia a uno de estos elementos en específico: las orientaciones generales. Esta doble connotación es por lo tanto fuente de confusión.

Diferentes tradiciones políticas y jurídicas

La dificultad de definir y diferenciar precisamente todos estos términos proviene también de la concepción y de la evolución misma de la actividad científica, académica y administrativa relacionada con la formación, análisis y evaluación de las políticas públicas. De un lado, la tradición utilitarista del análisis de las políticas públicas, en particular el *policy analysis*

estadounidense, consiste en una movilización de las ciencias sociales con la finalidad de organizar de forma más racional y eficaz la sociedad, una suerte de ingeniería social al servicio de los gobernantes. En esta perspectiva, las definiciones parten de las actividades gubernamentales y de sus procesos. Por otro lado, en particular los enfoques europeos insertan estas actividades gubernamentales en un conjunto cognitivo más amplio (Lascoumes, Le Galès, 2007:11), de modo que la política pública cubre un espacio conceptual más vasto que las meras decisiones y acciones gubernamentales.

Esta diferencia de abordaje analítico corresponde también a distintas tradiciones culturales y de prácticas políticas. En efecto, en la tradición política latina, y francesa en particular, la elaboración de las políticas públicas como de los planes (de desarrollo) consiste en una especie de rito que cumple funciones políticas (en el sentido de *politics*) de integración, de regulación de conflictos y de aprendizaje. Mientras que en la tradición anglosajona, en particular en los Estados Unidos a partir de los años sesenta, la política pública (*policy*) se entiende como una declaración oficial que fija unos objetivos y que se concreta de manera pragmática mediante una programación (una serie de *programs*) de acciones finalizadas (Monnier, 1992:16).

De esta manera, la noción de programa ha adquirido en la práctica anglosajona un carácter más riguroso que en la tradición latina. Un *program* corresponde, en los Estados Unidos, a un instrumento con valor y estatuto jurídicos (*act*) similar a una ley y es sancionado por el Congreso. Se define con cuatro características fundamentales:

1. Objetivos operacionales definidos y generalmente cuantificados.
2. Duración de las actividades del programa establecido, al cabo de la cual puede ser prorrogado en función de los resultados obtenidos (por ejemplo, el conocido *Plan Colombia* es un programa de apoyo a Colombia aprobado y evaluado por el Congreso de EE.UU.)².
3. Recursos presupuestales y humanos son afectados específicamente y exclusivamente a la gestión y ejecución del programa.
4. En principio, todo programa tiene prevista la realización de una evaluación de sus efectos (lo que permite disponer de los elementos y argumentos para debatir de su eventual prórroga) (Monnier, 1992:17).

Luego, se denominan proyecto las operaciones locales que se realizan en desarrollo de un programa.

En cambio, la práctica política general tanto en Europa

continental como en América Latina no conoce este tipo de instrumentos (aunque los programas de apoyo internacional tienden a imponer la perspectiva estadounidense del programa a los gobiernos beneficiarios, generando más confusión: ya que lo que es un programa en el sentido anglosajón para el gobierno o la agencia multilateral que le financia o le promueve, se transforma en una política en el caso del país receptor).

En nuestro contexto político administrativo, los programas no tienen vida jurídica y corresponderían más a desarrollos de políticas realizados por la rama ejecutiva a través de su administración permanente. Sin embargo, los parlamentos aprueban leyes (a nivel nacional) u ordenanzas y acuerdos (en Colombia a nivel departamental y municipal) que se constituyen en un articulado que mezcla alegremente elementos de política tanto en el sentido de *policy* como de *program*, ya que suelen ser a veces muy precisos en su definición del cómo, en dónde, para qué y para quién. Los legislativos colombianos no aprueban formalmente programas, sino leyes, ordenanzas o acuerdos que se les puede titular, si se quiere, como política, programa u otro. Incluso, la imaginación terminológica lleva a hablar, sin precisar claramente su significación, de ejes estratégicos, de planes, de principios, de política, de lineamientos, o de acciones, sin que estos términos tengan algún valor jurídico o administrativo preciso, y que suelen incluir también frecuentemente elementos de política en el sentido de orientación general. Por eso, si la literatura evaluativa o de política pública anglosajona tiende a centrarse en la evaluación de *programas*, algunos autores no anglosajones prefieren usar el término de *medida estatal* (“*mesure étatique*”, Bussmann, 1995:56) o de *dispositivo*. La medida es un término general que cubre tanto leyes o partes de leyes u otras “piezas” jurídicas, como subsidios o instituciones públicas, que se pueden aislar analíticamente.

Por su parte, el término *proyecto* ha adquirido, en la actualidad, un significado muy concreto, en el sentido de *proyecto de ejecución*, frecuentemente, con un valor jurídico que se materializa a través del contrato. Se trata de las acciones que se realizan en desarrollo de una política, eje estratégico o programa. El proyecto se distingue por su precisión en términos de espacio, tiempo, presupuesto, objetivos a lograr y actores responsables de su ejecución. El proyecto implementa concretamente la política o el programa, es la operación claramente localizada.

La lógica de la ejecución por proyecto es también una consecuencia del proceso de reforma del Estado iniciada

desde los años ochenta, según la cual la externalización de las tareas públicas, se traduce en el uso de figuras jurídicas como delegación, concesión, o contrato. Empresas o agentes públicos o privados firman un contrato para la ejecución de unas tareas públicas, lo que obliga a precisar las actividades esperadas y facilita su posterior evaluación. Dicho de manera breve, el proyecto es lo que se puede ejecutar mediante la firma de un contrato, adquiriendo un estatus jurídico.

En cambio, los términos de política, programa, eje estratégico, son, por lo general, en la práctica latinoamericana y europea, el resultado de actividades político-administrativas que deben permitir, mediante un proceso de concretización progresiva, llegar a la ejecución, es decir a la afectación de la realidad. Por lo tanto, en nuestros países, por lo general, no existen reales diferencias de naturaleza política y aun menos jurídica entre política y programa. El asunto es que en español, como ya se señaló, el término política cubre dos aspectos relacionados: tanto las orientaciones generales o las ideas que sustentan la acción pública como los desarrollos y acciones llevadas a cabo para su realización. La política es la parte y el todo. Mientras que los términos de programa, de plan, sirven más para distinguir niveles de acciones o desarrollos de contenido en referencia a un nivel superior denominado política. Sin embargo, en la práctica, en los documentos político-administrativos existen “programas” que son orientadores y “políticas” que suelen disponer de elementos muy puntuales. De modo que en los idiomas latinos y en los usos político-administrativos, estos dos términos representan más bien convenciones terminológicas que realidades administrativas, jurídicas o políticas claramente diferenciadas.

De forma teórica, podemos decir que la lógica sería que la política, en un sentido estrecho, es la orientación estratégica acerca de cómo abordar un problema público y los programas son unas orientaciones un tanto más precisas (de la misma forma como se estructura un proyecto de investigación en un objetivo general y en varios objetivos específicos) para permitir luego el desarrollo de la solución al problema mediante los proyectos que producen los efectos concretos o individualizados deseados por las políticas.

No obstante, el lenguaje común considera también que un programa puede ser calificado como una política particular o sectorial que se inscribe en una política general, a la manera de las famosas muñecas rusas que encajan una en la otra. Podemos, en forma convencional, llamar a la muñeca más grande “política”, la siguiente “programa” y la última “proyecto”. Sin embargo, el conjunto se llama también “política” y cada una de las

muñecas puede ser considerada como una política en tanto que acción de mayor o menor alcance de una autoridad. De modo que, al contrario de la concepción política anglosajona en donde los términos programa y proyecto tienen una existencia jurídica reconocida, en la actividad política operante en la mayoría de los países europeos y latinoamericanos, la ausencia de tal herramienta jurídica para el programa hace que, en la práctica, programa y política puedan ser confundidos. Se usa el término programa más bien para señalar que se trata de una idea o dispositivo que se deriva de una orientación general (de otra política o programa) situada río arriba: es la lógica de una serie de cascadas sucesivas en un curso de acción que va de lo más abstracto (política) a lo más concreto (proyecto) pasando por puntos intermedios (políticas, programas, eje, plan), a los cuales hay que darles nombres para distinguir los niveles: todas son cascadas que hacen parte de una gran cascada, pero a las situadas río arriba de donde uno se encuentra se las denomina política y las situadas río abajo se les llama programa). Se trata, más bien, de una diferencia de jerarquía en un documento o en un dispositivo político administrativo que de una diferencia de naturaleza. De manera convencional, podemos decir que la elaboración y ejecución de una política pública se desarrolla a través de programas y que estos se concretan en proyectos, y que el conjunto conformado por la política, los programas y los proyectos relacionados es también la política pública. Dicho de otra manera, por política pública se entiende tanto la orientación general, la cual puede corresponder también en Colombia a los "lineamientos de política" (documentos CONPES, recomendaciones de la ONU), como al conjunto de las acciones llevadas a cabo a nombre de ésta. Estas acciones pueden llevar el nombre de política, de programa o de eje según las conveniencias o convenciones político-administrativas y organizativas. Se puede también representar eso a partir de la teoría de los sistemas: cada sistema o política está compuesto de subsistemas o programas, pero cada subsistema (programa) puede ser considerado a su vez como un sistema (política), ya que disponen de las mismas propiedades.

Conclusión

Es claro que un programa corresponde al desarrollo de una política -nunca en sentido contrario-; sin embargo, los contenidos concretos de estos términos tienen más que ver con convenciones que con reglas precisas. En los sistemas políticos latinoamericanos existe un uso bastante elástico de estos términos.

Además la dinámica política hace que la evolución de las acciones gubernamentales haga que lo que parecía una política termine integrando una política de mayor alcance, convirtiéndose así en programa. Parte de la dificultad de entender estos conceptos se debe a que han sido adaptados de un contexto político-cultural a otro.

Podemos representar una política a partir de la metáfora de una cebolla. Cada capa representa un desarrollo, una política o un programa nuevo a partir de su núcleo u orientación inicial. Cada capa se ajusta a la capa anterior, aunque a la vez puede ser considerada de manera autónoma, ya que no está pegada de manera inseparable de las otras. Del mismo modo, la política, en el sentido de orientación, influye sobre el desarrollo de programas o de políticas relacionados, aunque estos pueden ser considerados autónomamente. El desarrollo de una política es similar al de una cebolla: cuando es vigorosa y en expansión se va agregando capa tras capa (o programa) y se fortalece. Luego, llega el momento en que las capas se secan y se va pelando la cebolla, entrando en un proceso regresivo.

Referencias

- Bussmann, W., 1995, *Accompagner et mettre a profit avec succès les évaluations des mesures étatiques*, Editeur Georg, Bern.
- Lascoumes, P., Le Galès, P., 2007, *Sociologie de l'action publique*, Armand Colin, Paris.
- Monnier, E., 1992, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, CPE, Paris.
- Roth A.-N., 2002, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá

² El inglés usa el concepto de public policy para referirse específicamente a las decisiones y acciones de las autoridades públicas o gubernamentales, ya que policy puede referirse también a las decisiones y acciones de instituciones privadas.

³ El Congreso tiene a su disposición desde 1921 la General Accountability Office (GAO) una suerte de Auditoría y Contraloría dependiente de la rama del poder legislativo que entrega informes de evaluación y de rendición de cuentas a los legisladores como ayuda a la decisión.

Desde la Red

Formulación de políticas en el municipio de Sopó, Cundinamarca

Por: Omayra Esperanza Cortés Ariza

El proceso de planeación dentro del municipio de Sopó se realiza con el propósito de identificar y establecer acuerdos sobre: a) los cambios deseados sobre la población, el ordenamiento municipal, la infraestructura y el espacio público, los hábitos y costumbres; b) el diseño, selección, disposición y ordenamiento de la estrategia para lograrlos (resultados y actividades); c) la formulación de indicadores para verificar cambios que permitan hacer seguimiento y evaluación y, d) la definición de los recursos financieros requeridos para alcanzar las metas propuestas. En este orden de ideas, la formulación de políticas, su seguimiento y evaluación se convierten en herramientas fundamentales que propician las condiciones para incrementar el desarrollo humano integral de la población.

Formulación de políticas

El proceso de formulación de políticas de Sopó, consolidadas de manera general en el Plan de Desarrollo Municipal ¡Primero la Gente! Garantía de Buen Gobierno, tuvo como base cuatro fuentes importantes de información: en primer lugar, las propuestas planteadas desde el principio por el alcalde, Dr. William Octavio Venegas Ramírez, en el Plan de Gobierno; en segundo lugar, los diagnósticos y estadísticas existentes en el municipio que evidencian la realidad de la población sopoña; en tercer lugar, las necesidades identificadas por la comunidad a través de una serie de reuniones realizadas en cada uno de los sectores ubicados geográficamente dentro del territorio municipal y, finalmente, los lineamientos dados por la política nacional y departamental.

Esta formulación se hace de manera participativa, convocando a la comunidad y a través de la elaboración de diagnósticos que precisan la realidad del municipio y facilitan la toma de decisiones orientadas al logro de un objetivo “Transformar la vida misma de los habitantes sopoños, mejorando de manera íntegra sus condiciones de vida”.

Seguimiento y evaluación

Para el municipio de Sopó, el proceso de seguimiento y evaluación de políticas se encuentra enmarcado en el Plan de Desarrollo Municipal ¡Primero la Gente! Garantía de Buen Gobierno, en el componente tres denominado

“Sistema de Información, Seguimiento y Evaluación” en la línea programática cinco “Gestión y Eficiencia Administrativa al Servicio de la Gente”.

El objetivo de la Administración Municipal es consolidar un sistema de medición de estadísticas confiables y actualizadas con el propósito de establecer la trazabilidad de la información e implementar estrategias de seguimiento y evaluación dirigidas a fortalecer la capacidad administrativa para identificar las políticas públicas prioritarias y optimizar el proceso de toma de decisiones.

Por esta razón, y entendiendo el seguimiento como un proceso continuo sobre la ejecución de la política pública local, se busca verificar el cumplimiento de las actividades propuestas, los cambios inmediatos alcanzados y que contribuyen a la obtención de cambios de mediano y largo plazo, la observancia de las metas de producto y la ejecución de los recursos presupuestados.

De acuerdo con este planteamiento, el municipio ha desarrollado una estrategia de seguimiento que ha implicado la disposición y uso de una serie de herramientas, algunas propuestas desde el nivel nacional y otras abordadas desde la iniciativa municipal como: elaboración de planes de acción donde se asocia el cumplimiento de cada meta de producto a unas actividades y presupuesto específico y observación permanente a su cumplimiento; verificación in situ de la ejecución de actividades y documentación sistemática de todas las acciones adelantadas por todas y cada una de las áreas; formulación de indicadores con metas anuales, ponderadores y recursos que se observan de manera periódica, estableciendo puntos críticos de cumplimiento y, de manera general, monitoreo y análisis continuo que ha permitido elaborar planes de mejoramiento y ajustes sobre la marcha.

Por otro lado, *la evaluación* es entendida por el municipio como el proceso periódico que permite verificar si las acciones y actividades adelantadas por la Administración han propiciado cambios de mediano y largo plazo sobre las condiciones de vida de la población y en general sobre el desarrollo integral municipal.

Este proceso se ha desarrollado de manera más paulatina, teniendo en cuenta que su desarrollo representa una asignación importante de recursos tanto humanos, como físicos y financieros. Sin embargo, algunas de las estrategias desarrolladas son: a) elaboración de encuestas para evaluar cada uno de los programas, indagando con la población los efectos que

¹Secretaría para la Gestión Integral - Alcaldía Municipal de Sopó

sobre su vida individual y familiar ha tenido la ejecución de cada uno de ellos; b) medición de indicadores de resultado que permiten evidenciar el comportamiento de variables macro y su tendencia, como coberturas y tasas, que evidencian los efectos e impactos en el mediano y largo plazo de los procesos emprendidos; y c) reuniones de evaluación programáticas con la población, a través de los consejos sectoriales realizadas semestralmente, para identificar in situ las condiciones de vida de los sopesos.

Es importante reconocer que el país entero ha avanzado de manera significativa en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de políticas. Sin embargo, en las entidades territoriales aún falta conciencia sobre la importancia de fortalecer la formulación de políticas y emprender estrategias de seguimiento y evaluación que permitan mejorar cada día la ejecución de acciones y optimizar el uso de los recursos escasos en bien de las

comunidades.

Para el municipio de Sopó ha sido de gran importancia el fortalecimiento de estas herramientas, que han permitido mejorar la prestación de los servicios sociales y poner al municipio en un alto nivel en el país, con índices bajos en necesidades básicas insatisfechas y pobreza. Adicionalmente, fue muy importante obtener el reconocimiento como el segundo mejor municipio del país en la evaluación de desempeño integral adelantada por el Departamento Nacional de Planeación en el año 2009.

Es de considerar que, si bien el camino por recorrer en estos aspectos es largo, el municipio ha encontrado en el seguimiento y evaluación una estrategia para impulsar el desarrollo y garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos, optimizando cada vez más los recursos financieros y aportando verdaderamente al desarrollo humano integral de la población sopesosa.

Lecturas recomendadas

PETERS, GUY; PIERRE, JON. "Handbook of Public Policy". SAGE Publications. London, 2006.

El principal propósito de este libro es presentar diferentes enfoques sobre política pública y contribuir al conocimiento de quienes están comenzando sus estudios en esta área y fortalecer los conceptos de aquellos que han estudiado por varios años este tema. Así mismo, se busca generar un balance que responda inquietudes que permitan enfrentar los problemas cotidianos relacionados con política pública que tienen poca concordancia con la teoría, así como avanzar conceptualmente a nivel académico en esta rama del conocimiento.

EVERT VEDUNG. "Public Policy and Program Evaluation". Transaction Publishers. New Jersey, 2009

Desde 1960, la evaluación ha sido promocionada en estados democráticos como una importante herramienta para tomar decisiones. Ha sido institucionalizada en entidades, programas, ministerios, etc. No obstante, este avance también ha estado acompañado de críticas y crisis. La calidad metodológica y el contenido han sido criticados, así como su relevancia y su inadecuada utilización. Este trabajo resulta ser una suerte de introducción calificada en el tema de evaluación tanto para instituciones académicas como para la administración pública, haciendo énfasis en los efectos no intencionados de las acciones intencionadas.

SALAZAR, Carlos. "Políticas públicas & think tanks". Konrad Adenau Stiftung. Bogotá, 2008.

El libro ofrece al lector insumos fundamentales para entender de mejor forma las políticas públicas, incursionando en conceptos básicos para el análisis y revisando tanto sus bases como sus límites y alcances. Reconociendo las 3 acepciones que se otorgan al término política en el idioma castellano, el autor se centra en el análisis del concepto de *policy*, entendido como "directriz para llegar a unos objetivos previamente establecidos". Adicionalmente, lo adapta al campo del marketing para llegar al "marketing de política", el cual es presentado como un nuevo e interesante campo de estudio.

"Análisis y evaluación de políticas públicas: debates y experiencias en Colombia". Grupo de Investigación en Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública. Departamento de Ciencia Política. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. 2009

El trabajo compila las principales ponencias presentadas en el coloquio internacional "Análisis y evaluación de políticas públicas en Colombia: teorías y métodos en debate" llevado a cabo a finales de 2007. Consta de dos secciones: en la primera se abarcan las exposiciones relacionadas con los debates teóricos y conceptuales para el análisis de las políticas públicas y, en la segunda, se reúnen las experiencias de análisis y evaluación de políticas públicas socializadas durante el evento.

En qué va la DEPP

Nuevas experiencias en gestión pública

Desde la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas (DEPP) se ha venido consolidando la Red de Monitoreo y Evaluación de Política Pública, la cual permite a sus miembros intercambiar ideas y compartir conocimiento en los temas de seguimiento y evaluación a nivel local y nacional.

En la búsqueda de generar constantemente nuevas herramientas, a partir de octubre se publicarán algunas experiencias en gestión pública que han sido sistematizadas a través de la Red y que permiten difundir los avances que se han logrado en diversas regiones del país en temas de seguimiento, evaluación y gestión pública.

Las primeras experiencias que se publicarán son:

- Estrategia de atención integral de enfermedades prevalentes de la infancia en el Eje Cafetero.
- Presupuesto por resultados: la experiencia de Tocancipá.
- Diseño participativo de la política pública y del plan de acción de infancia y adolescencia del departamento del Tolima 2008–2015.

Esta nueva documentación estará disponible en la página de la Red, los invitamos a inscribirse como miembros permanentes en el link:

<http://redcolme.ning.com/>

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

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

***Dirección de Evaluación de Políticas Públicas**
Diego Dorado Hernández*

Coordinación de la Publicación

***Equipo de Investigación**
José Danilo González
Gustavo Alberto Quintero
David Andrés Ibáñez*

***Coordinador Grupo de Comunicaciones y Relaciones Públicas**
Jairo Peláez (E)*

***Supervisión:** Luz Ángela Andrade
Corrección de estilo: Fredy Ordóñez
Diseño de pauta: Clara Victoria Forero*

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

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