

PONENCIA:

SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN EN COLOMBIA: ¿Herramientas de evaluación o de legitimación?

Por: *Sergio Iván Martínez Porras*

Muy buenas tardes. El tema que abordaré en la presente ponencia, se refiere a las actividades del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA); el cual se encarga, tanto de coordinar la realización y utilización de las evaluaciones estratégicas, como de hacer un seguimiento a todas las políticas del Plan Nacional de Desarrollo. Este sistema, se encuentra a cargo de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), al interior del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Dentro del tema del seguimiento a las políticas públicas del PND, se han implementado dos sistemas para tal fin al interior de SINERGIA: el SIGOB¹ del 2002 hasta el 2010 y del SISMEG² a partir de dicho año. La información que compone el SISMEG y que compuso al SIGOB, son indicadores cuantitativos que manifiestan el avance del Gobierno central, mostrando de forma comparada las cifras a lo largo de los años, en referencia a unas metas predeterminadas. Esta información procede principalmente de las mismas dependencias sectoriales encargadas de gestionar los programas, pero también en menor medida de las evaluaciones estratégicas contratadas.

El seguimiento y evaluación de políticas en Colombia, surge de la necesidad de cumplir con el mandato constitucional, en particular de los artículos 343 y 344 de la Constitución de 1991, en donde se le otorga al DNP esta función, SINERGIA se crea en 1994, y desde ese año hasta el presente, sus actividades han tenido una gran cantidad de problemas, tanto políticos como técnicos, que le han limitado su funcionalidad como herramienta útil para el mejoramiento de la gestión.

Los objetivos de los SSE se pueden resumir en básicamente los siguientes seis puntos, los cuales pretenden establecer las similitudes entre ambos sistemas (primeros cuatro objetivos), y en lo que se diferencian (dos últimos objetivos). Se observa que cinco de estos seis son de naturaleza formativa, dos de los seis tienen componentes de rendición de cuentas a la ciudadanía, y solo el último, correspondiente al SISMEG se preocupa por la asignación presupuestaria. Los objetivos son:

- Servir como fuente de información para la toma de decisiones gerenciales.
- Brindar a la ciudadanía un acceso a los resultados del gobierno.
- Articular la planeación, el seguimiento y las evaluaciones.

¹ **Sistema de Gestión y Seguimiento a Metas de Gobierno:** primer sistema de seguimiento y evaluación utilizado por el gobierno central del 2002 al 2010, viene a ser sustituido por el SISMEG con el cambio de administración

² **Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno:** sistema de seguimiento implementado a partir del gobierno de Juan Manuel Santos, tiene cifras desde el 2010, pero tiene plataforma en internet desde septiembre de 2011

- Fortalecer el control tanto interno (mismos ministerios) como externo (participación ciudadanía) sobre la gestión de los programas evaluados.
- Mejorar la calidad de la información (en SIGOB: servir como fuente de información veraz y oportuna)
- Establecer vínculo entre planeación, evaluación y presupuestación (solo en SISMEG)

Esta información, se obtuvo de contrastar los manuales del SIGOB y del SISMEG. Describo los objetivos, porque si se pretende analizar los problemas de estos sistemas en cuanto a su funcionalidad, estos, por lo general toman la forma de explicaciones, entorno a lo que ha causado que el seguimiento y evaluación en Colombia, no cumpla con la totalidad de sus objetivos.

En primer lugar pasaré a exponer algunos problemas que el mismo Gobierno ha identificado dentro del seguimiento y evaluación, para luego describir los principales que han sido identificados al interior de la academia. Luego de esta identificación de problemas, pasaré a darles una interpretación, a partir del constructivismo epistemológico, el cual al ser un paradigma que se aleja de los teoremas utilizados en la Admón. Pública actual, puede aportar a tener una visión más amplia de la realidad.

Problemas en los SSE identificados al interior del Estado:

Si vemos la trayectoria en materia de rendición de cuentas, que el DNP enuncia en torno al tema del desarrollo del seguimiento y evaluación de políticas, podemos ver que siempre se dice que se han dado logros significativos³. Esto contrasta con el CONPES 3654, en donde el mismo Gobierno, se contradice al describir los problemas existentes al interior de la información destinada para la rendición de cuentas, lo cual es muy importante observarlo, ya que es reconocido por muchas entidades públicas, por expertos del Banco Mundial, y por la academia, que el énfasis que se le ha dado a SINERGIA, es la rendición cuentas, por encima de sus demás objetivos⁴, a pesar de que en cantidad, son más los que están destinados al mejoramiento de la gestión.

En el CONPES 3654 de 2010, se plantea en el diagnóstico publicado por el mismo Gobierno, la existencia de inadecuadas prácticas de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a la ciudadanía, debido a una serie de limitaciones en relación con las restricciones de la información que ofrecen las entidades a la ciudadanía, así como a las escasas posibilidades de diálogo e interlocución con la ciudadanía para explicar la gestión

³ Tal como se ve en el Discurso de Rendición de Cuentas de Planeación Nacional (DNP. 2009a. 3), o en la publicación: Evolución de SINERGIA y evaluaciones en administración del Estado (DNP. 2010), entre muchos otros documentos de rendición de cuentas.

⁴ "Desde su inicio, el énfasis principal ha sido la rendición de cuentas, y esto ha tenido mucho que ver con el proceso de reforma del cual hizo parte este sistema. Como se ha mencionado a lo largo del documento, SINERGIA nace del proceso de reforma constitucional de 1991 que pretendía hacer de Colombia un país más democrático. En ese sentido, el "proceso de democratización llevaba implícita la exigencia de hacer más pública la información referente a las ejecutorias del gobierno" (Gandour, 1996: 27)." (Villareal. 2007).

realizada y con incentivos insuficientes (a pesar de tener el objetivo de integrar la ciudadanía a este proceso hace más de 15 años). Esto tiene como consecuencia que la mayoría de los ciudadanos tenga baja confianza en la información producida por los SSE (35).

Uno de los problemas centrales que identifica el Gobierno a partir de lo anterior descrito, es el uso de información inadecuada para los fines de la rendición de cuentas social, sus principales causas son: La información que se entrega a los ciudadanos es poco comprensible, ya que es la misma información que utilizan para fines internos, La información disponible se encuentra desactualizada, no se entrega adecuada y oportunamente ante las solicitudes de los ciudadanos: se desconocen metodologías para estructurarla, hay malas prácticas de manejo de datos (40), capacidad limitada de la disponibilidad de la información y barreras para que los ciudadanos acceden a esta, prácticas de evasión y temores en la entrega de la información (41), esta se entrega a los ciudadanos de manera insuficiente e incompleta, existe baja calidad del diálogo con la ciudadanía en los ejercicios de rendición de cuentas; diferentes actores consideran que el diálogo entre la administración pública y la ciudadanía es limitado, y es más común entender la rendición de cuentas como un ejercicio unidireccional y no bidireccional (42).

A parte de esto, empieza a surgir la preocupación por la parcialidad que presenta la información, cuando se dice que se dan explicaciones sesgadas o incompletas en los ejercicios de rendición de cuentas: *“se tratan solamente los aspectos positivos de determinados temas de la gestión pública, o se hace un excesivo énfasis en procesos y tareas, sin mencionar nada o casi nada sobre los impactos de la gestión pública en la mejora de la calidad de vida de la ciudadanía u otros temas de interés para la misma”* (44).

Un par de factores, entre otros, que explican estos problemas al interior de la información que usa la Administración Pública para la evaluación de su gestión, es por un lado la mezcla de objetivos que hace que los requerimientos en la información sean incompatibles, y la falta de control de esa información, ya que el único mecanismo de control de la información, son las llamadas “auditorías aleatorias anuales”, mecanismo recomendado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que queda consignado en el CONPES 3515 de 2008 (14),y del cual a la fecha, no existe ningún registro en el portal de SINERGIA.

Problemas en los SSE identificados al interior de la academia:

Zaltsman, (2006) muestra que se da una tensión entre los requerimientos de los distintos objetivos de los sistemas de seguimiento y monitoreo, la cual plantea fuertes desafíos para establecer una credibilidad en la información producida⁵. El principal problema consiste en que la agenda de evaluaciones capte apropiadamente las necesidades en

⁵ El principal desafío según Zaltsman aplicado a las tensiones que se presentan entre objetivos en los SSE de Colombia son: Tensión entre la planificación global, la formulación y el mejoramiento de política sectoriales, con la asignación presupuestaria (2006. Pág. 143-145)

materia de información para las distintas dependencias que la requieren (143). La siguiente cita ayuda a argumentar esto:

“Si la decisión sobre evaluar se deja en manos de los ministerios sectoriales, es muy probable que los mismos extraigan los máximos beneficios de las actividades que desarrolla el sistema, pero dudosamente puedan atender las necesidades de información de la oficina nacional de presupuesto de un modo apropiado. Esto se debe a que ninguno de esos ministerios contaría con la visión de conjunto necesaria para detectar las áreas del accionar del Estado que podrían requerir mayor atención con miras a introducir ajustes en la asignación de los recursos fiscales (...) en efecto los ministerios podrían verse tentados a manipular la operación del sistema a efecto de quedar mejor posicionados durante la negociación del presupuesto (...) lo que se observa en los sistemas que se proponen abordar estos dos objetivos es que el rol que se les asigna a los responsables de la formulación y el mejoramiento de programas y políticas es, cuando mucho, marginal.” (2006. 145-146)

En el CONPES 3248 se unen los objetivos de rendición de cuentas, formativos (mejoramiento de la gestión) y de asignación presupuestaria, como se ve en la página 42, así como en el CONPES 3294 en la página 12, así se configura la tensión entre objetivos, que hará que el control interno (auditoría) necesario para el aumento de la eficiencia de la gestión gubernamental, se aplique bajo criterios y requerimientos muy débiles, explicando el origen de la ineficacia de los SSE.

Al mezclar tres tipos distintos de objetivos (rendición de cuenta, formativos y asignación presupuestaria), no se puede responder satisfactoriamente a los distintos requerimientos en materia de calidad de la información, ya que la asignación presupuestaria requiere información transversal de toda la administración, el mejoramiento de la gestión requiere información sectorial, y la rendición de cuentas necesita prescindir de un lenguaje técnico para poder ser comprendida por toda la ciudadanía.

Si el presupuesto de cada sector depende de su rendimiento en materia de metas e indicadores, y por otro lado el sistema de auditoría es débil, y está a cargo de las mismas entidades que se evalúan y el DNP, es sencillo observar la existencia de un conflicto de intereses, ya que las necesidades inmediatas de presupuesto a partir de la rendición de cuentas, chocan con los requerimientos de mejoramiento de las instituciones, a esto se le suma el hecho de la prioridad que se le ha dado a la autoevaluación al interior del seguimiento.

Zaltsman describe que dentro del seguimiento al desempeño que ha desarrollado SINERGIA, esta se ha valido de la autoevaluación como estrategia y práctica central (137), lo cual es necesario tener presente, ya que es posible que la información que genere una autoevaluación tenga distintos problemas como sesgos, y por ende poca credibilidad y pertinencia de la información.

Lo anterior, surge de observar lo que el autor plantea en torno a la autoevaluación: *“a partir de los objetivos de política sectorial definidos por los ministerios de los que dependían, las entidades fijaban sus propios objetivos y parámetros de evaluación, y eran también las encargadas de contrastar su desempeño efectivo con el programado a través de sus metas”* (137). Es decir que al interior de las autoevaluaciones consolidadas por SINERGIA son las mismas entidades implementadoras las que definen los criterios de su propia efectividad, al establecer ellas mismas los indicadores, las metas, las líneas base, etc.

En seguida el autor también dice que de los sistemas de monitoreo que él estudia (los de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay), los únicos que controlan la veracidad de esa información son los de Chile y Argentina. Siguiendo esto podemos vislumbrar que, como lo planteábamos antes, algunos de los problemas de la evaluación de políticas, se pueden explicar porque su información no es controlada. Esto se puede argumentar con la siguiente cita del mismo texto, refiriéndose entre otros sistemas de monitoreo, a SINERGIA:

“El desempeño de las instituciones responsables por los mismos, también está sujeto a las actividades de monitoreo que realizan los propios sistemas. Cuando esto sucede, a efecto de la rendición de cuentas frente a los organismos de control administrativo y la sociedad, la credibilidad de la información que surge de esas evaluaciones es, cuando menos, cuestionable” (149).

En el Decreto 195/2004 se establecen amplias responsabilidades al DNP en materia de definir las metodologías de la evaluación y el seguimiento a su gestión, esto conectado a los riesgos al interior de la autoevaluación, es una de las características de la evaluación de políticas, que presenta mayor problema, ya que si es el DNP el que va a definir todo esto, se le quita credibilidad a la evaluación.

Es importante aclarar, que la autoevaluación en SINERGIA se da al interior del seguimiento consignado en el SIGOB y el SISMEG, de donde se desprenden las anteriores preocupaciones, sin embargo, las evaluaciones estratégicas, que están a cargo de empresas de consultoría externas al Estado, no dejan de tener problemas similares.

De manera puntual, se puede observar en una de las herramientas metodológicas que ha publicado el DNP en el portal de SINERGIA, para la realización de las evaluaciones estratégicas, el subproceso Diseño de la Evaluación (DNP. 2013). Código de documento: SE-EP-DE), en donde el coordinador de la evaluación (nombrado por el DNP) es tanto proveedor, responsable y cliente de las 14 actividades a realizar en el subproceso, entre las cuales están: identificar involucrados, recopilar y analizar la información relacionada con la política a evaluar, elaborar la cadena de valor de la política, identificar los problemas y las necesidades asociadas a la cadena de valor, definir el alcance de la

evaluación, identificar el recurso humano para desarrollar la evaluación, solo por nombrar las más relevantes.

Al ser el coordinador de la evaluación, proveedor, responsable y cliente, podemos establecer que esto deriva, en lo que Roth ha denominado, el problema de la fuerte tendencia hacia el managerialismo dentro de las evaluaciones externas, que se refiere a *“la relación entre el contratante de una evaluación y el evaluador contratado, donde es el contratante quien dispone del poder último de orientar el contenido y forma de evaluación y de establecer las condiciones de su conducción gracias a su poder de veto, su poder de escoger a quien va a contratar”* (En Launay-Gama y Pachon, 2011, 42).

Roth considera que el enfoque de evaluación de política pública en Colombia aplicado por el Gobierno, no permite generar cambios sociales ni sirve para el desarrollo democrático participativo, principalmente por su marcada tendencia tecnocrática y positivista, además que no cumple funciones evaluativas sino de legitimación del Gobierno (2009. 2).

Uno de los problemas más claros del sistema colombiano de evaluación (y en general de la lógica a partir de la cual se construyen estos sistemas) es la pretensión de encontrar la “verdad” por parte de los evaluadores (Roth. 2009. 3), tendencia particular del neopositivismo, y que se manifiesta en el uso excesivo de indicadores cuantitativos, los cuales pueden ser manipulados muy fácilmente y no cumplen una función clara de evaluación del desempeño del Gobierno al ser el mismo quien define la regla con la cual será medida, cómo se explicará más adelante.

Roth (2009), a partir de un análisis de una evaluación acerca de los programas que fueron pioneros dentro del actual modelo de evaluación de gestión pública: los de Familias en Acción y Empleo en Acción, nos dice que estas evaluaciones en la mayoría de los casos no se utilizan para tomar decisiones en la revisión de políticas públicas, ya que solo pretenden mostrar cualquier tipo de avance, sin establecer ninguna crítica.

Las evaluaciones hechas por el Gobierno, se pueden identificar y definir como mecanismos de legitimación más que de retroalimentación (o de gestión, como se pretenden mostrar). Roth plantea que las evaluaciones no solo no se toman en cuenta para realizar nuevas políticas, sino que además son los evaluadores los que legitiman las decisiones ya tomadas (12).

Un problema que se muestra como estructural dentro de este tipo de evaluaciones es que los resultados, cuando son disponibles, ya no tienen ninguna pertinencia política (12), esto es por lo que dice en seguida el autor en su análisis: porque los resultados no son necesariamente los elementos más centrales para fundamentar una decisión. El autor nos lo plantea de una mejor forma cuando dice:

“Estas observaciones confirman la sensatez de las críticas a las evaluaciones que se basan en un intento, siempre difícil y limitado en su validez, de evaluar las políticas

y programas mediante el paradigma científico de la medición positivista, y en este caso con ninguna reflexión acerca de los valores (...) Se construye una imagen positiva de los programas únicamente con base en la ausencia de política alternativa, en un contexto de extrema pobreza en donde cualquier esfuerzo generará probablemente algún efecto positivo. Por lo tanto, en este marco, las políticas y programas siempre resultan legitimados por la “ciencia” evaluativa.” (12).

El autor en la conclusión del texto nos plantea que sería pertinente no utilizar solo indicadores cuantitativos (14), debido al hecho de limitarse al uso herramientas cuantitativas, que solo viene a expresar el cientifismo imperante dentro del Gobierno, y se utiliza primordialmente con fines discursivos legitimadores y no de evaluación responsable de la gestión pública.

Algunos analistas como Cristina Zurbriggen dan algunos aportes al plantear (refiriéndose al proceso de evaluación) que: la idea de esa supuesta científicidad derivada de la utilización del paradigma neopositivista a su vez se desprende de “la falacia tecnocrática del Banco Mundial, que propone una reforma centrada en los aspectos administrativos y gerenciales, orientada sólo a lograr mayor eficiencia, sin tener en cuenta la dimensión política, los procesos históricos y las características particulares de cada país” (citada en Saldomando, 2011. 16).

Interpretación de los problemas desde el constructivismo epistemológico:

Frank Fischer (2003), describe su postura teórica como el enfoque discursivo y deliberativo para el análisis de políticas públicas, su perspectiva se deriva del resurgimiento del papel de las ideas dentro del proceso que presentan las políticas públicas, entendidas éstas, como recursos con los que cuentan los actores sociales.

Fischer es uno de los principales autores que han introducido el post-empirismo en el análisis de políticas públicas, este se sitúa en una contraposición a la cultura tecnocrática imperante no solo al interior del ámbito estatal, sino en la elite científica (cientifista), basada principalmente en los postulados del neopositivismo, el cual está en constante búsqueda de preceptos y leyes aplicables universalmente a partir del hallazgo de relaciones causa-efecto. La siguiente cita nos ayuda a entender la postura de Fischer:

“Social constructionism and postempiricism generally are anchored as well in a critique of bureaucratic culture and the positivist emphasis on technical rationality supporting it. Perhaps the main problem with modern-day neopositivism, like its predecessors, is that or still deceptively offers an appearance of truth. It does so by assigning numbers to decision-making criteria and produces what can appear to be definitive answers to political questions. Conforming to the bureaucratic imperative of impersonality and value-neutrality, it seeks to reduce emotional and

conflict-ridden political questions by translating them into scientific and technical answers.” (2003. 13)

Las relaciones causa y efecto universalmente aplicables son el fundamento sobre el cual se basa la ciencia neopositivista para declarar el hallazgo de lo cual denominan “verdad”, lo cual Fischer describe, como se observa en la cita, como una simple apariencia o interpretación de esta. Gracias a esta vestimenta y maquillaje sobre la detentación de la verdad, la tecnocracia ha podido declararse libre de juicios morales y de valores, lo pretende eliminar todo el carácter político a los conflictos que estén inmersos en discusiones de tipo “científico”, al considerarlas parcializadas por juicios de valor.

El neopositivismo, es la corriente epistemológica más difundida en el análisis y la evaluación en políticas públicas, así como en la ciencia en general. Se enmarcan dentro de él, los postulados de la *Public Choice* y las reformas de la Nueva Gestión Pública, principalmente de la gestión orientada a resultados, y la evaluación como medio para establecer esto. Es principalmente una postura epistemológica cuya ontología es que la verdad existe, es objetiva y puede ser alcanzada mediante su estudio exhaustivo. Su metodología es el empirismo. Hay que aclarar que actualmente el positivismo clásico en la academia ha sido reivindicado por la corriente post-positivista o neopositivista (heredera del positivismo lógico, uno u otro nombre que se le dé, depende de la escuela desde donde se le nombre, pero se refieren a lo mismo), la cual reconoce sus fallas pero epistemológicamente tiene los mismos preceptos.

En consecuencia lo que describiremos como neopositivismo será el conjunto de preceptos metodológicos empiristas (experimental) y ontológicos objetivistas, lo cual aplicado a la evaluación de políticas públicas, hace que esta se defina como un método científico el cual pretende encontrar las relaciones de causalidad universales entre los fenómenos sociales.

Dentro de la evaluación de políticas públicas, como disciplina pragmática, la aplicación de este paradigma tiene múltiples problemas como ya se plateó, el constructivismo, no busca en modo alguno eliminar los métodos empiristas que se desprenden de él, sino busca reubicarlos dentro de unas preocupaciones normativas. Derivado de esta postura crítica, las razones por las cuales la lógica neopositivista, impide la retroalimentación de la información, al interior de los SSE en Colombia son las siguientes:

- Al pretender objetividad, se cree que las cifras son verdades absolutas y por ende se tiene el pensamiento subyacente de que pueden servir a todos los objetivos.
- El proceso de producción de la información está diseñado para que sus productos se distribuyan entre todos los ciudadanos, pero no entre los funcionarios sectoriales, debido a su baja calidad técnica, necesaria para el entendimiento del ciudadano del común.
- Por los beneficios políticos que se obtienen a partir de la falta de un procedimiento efectivo, que garanticen el control sobre la información, tanto en la asignación

presupuestaría, como en la rendición de cuentas, derivando en que tampoco se pueda usar para mejorar la gestión.

- Por la imposibilidad de establecer relaciones causales atemporales y universales, entre el gran número de variables sociales a tener en cuenta.
- Por la jerarquización estratégica de valores y normas en los SSE, manifestada en la priorización de unos objetivos sobre otros, que ha hecho que se excluya la participación y la democratización, las cuales son necesarias para controlar la información.

La lógica neopositivista a partir de la cual son construidos tanto los SSE como sus indicadores por las distintas entidades sectoriales, en definitiva constituye un soporte en legitimidad de tipo *managerial* (concepto acuñado por Muller, 2002, que se refiere a la legitimidad en los gobiernos contemporáneos obtenida a partir de justificar su acción a partir de su eficiencia/eficacia), esto se hace por la vía de la inducción a una determinada percepción, no solo se crean las categorías a partir de las cuales será calificado el Gobierno como eficiente, sino además se manipula fácilmente el conteo, a partir del propio establecimiento de metas y de líneas de base.

Esto sin embargo no significa que haya un comportamiento corrupto generalizado; hay una larga distancia entre el comportamiento estratégico y la corrupción, tal como expresa Stone (2002. Pág. 156), esto lo considero así, por el hecho que en todo caso, existe la preocupación generalizada por utilizar este seguimiento para el mejoramiento de la gestión y para la asignación presupuestaría.

Esto no significa, sin embargo, que toda la enunciación estatal, tanto al interior de las normas legales, como de los documentos programáticos, diagnósticos, etcétera, no hayan generado un sistema legal de manipulación de la percepción. Si definimos corrupción en términos de violación de la legalidad, este sistema no puede considerarse corrupto, lo que no significa que no sea un dispositivo simbólico (término acuñado por Stone que se refiere a los mecanismos a partir de los cuales va a usarse el lenguaje en política, los cuales son las múltiples formas que toman los relatos políticos, para ser persuasivos)⁶, que reproduce significantes sociales, que a su vez benefician a determinados sectores sociales.

Lo anterior significa que; en consonancia con Fischer, y en general con la postura epistemológica acá trabajada: “postempiricist writers (...) argue not only that rationalistic policy analysis is impossible, but that it largely serves as an ideology that masks elite political and bureaucratic interests.” (2003. Pág. 14). Estos intereses ocultos, son muy diversos, el principal que se ha querido descubrir es la voluntad de obtener legitimidad a partir de este tipo de análisis, lo cual iría de la mano de la búsqueda de apoyo a las

⁶ Para entender mejor que es un dispositivo simbólico, es preciso saber lo que para Stone es un símbolo y como se le da significado. Ella dice que un símbolo es cualquier cosa que representa a otra, el significado de este, por su parte, va a depender del observador, lo que expresa que este no es intrínseco al objeto, sino que es introducido al objeto por el observador. Esta es una de las premisas del constructivismo, la realidad no es una entidad dada, son los sujetos los que la construyen a partir de darle significado a los objetos.

diversas políticas del Gobierno, que favorecen más a los sectores hegemónicos de la sociedad, que al grueso de la población (tal como se ve en la misma política de seguimiento y evaluación).

En las metodologías para la formulación y el cálculo del avance de los indicadores, reflejan lo que Stone ha denominado efectos “reactivos” de la medición⁷, lo cual al derivarse del comportamiento estratégico tanto en organizaciones como individuos, significa que estos tienen el interés natural por lucir bien, en donde los medios en la defensa de este interés son la influencia y la naturaleza interpretativa de la información, en donde la lógica neopositivista, al mostrarse racional, neutra y científica, juega un papel determinante como evidencia en un proceso de argumentación.

Gracias a la definición de los elementos a partir de los cuales los SSE pueden obtener legitimidad, se puede observar las variables de los indicadores de manera atenta a sus características simbólicas, permitiendo identificarlos a partir de la historia subyacente que tienen, la cual gira en torno a la “objetividad científica” y la necesidad de actuar frente a algo, la definición de un problema, la cual es en esencia la parte política de las políticas públicas.

A continuación presento algunos indicadores, seguido por la tabla en donde se comparan las metas establecidas, con los resultados obtenidos y se calcula el porcentaje de avance. Estos indicadores han sido sustraídos del portal del SISMEG, en la parte de búsqueda avanzada de indicadores (<http://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>) el día 29 de octubre de 2012. Como se ha presentado, estos indicadores están sujetos a cambios en su información debido a las actualizaciones periódicas que hacen los sectores a sus indicadores. Luego de presentar el indicador se hará el correspondiente análisis.

Indicador N° 1: Toneladas de producción ganadería bovina.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	1.670.417,00	--
Ago-Dic 2010	--	--	--
Ene-Dic 2011	1.690.917,00	4,00	-8.148,36
Ene-Dic 2012	1.711.668,00	1.764.478,00	228,02
Ene-Dic 2013	1.732.674,00	--	--

⁷ Stone así lo describe: “Measurement, like mirror, triggers the natural desire to look good. People want to conform to their own ideal as well as to general social values. Measurement provokes people to –play the role- and to present themselves as they want to be seen. Such changes of behavior in response to being observed and measured are often called reactive effects, and reactivity is as pervasive among organizations as it is among individuals. Reactivity derives from two of the central features of the polis: influence and the interpretive nature of information. Since information is an instrument for shaping alliances and influencing others behavior, it is no wonder that people try to control the impressions of themselves and their activities created by measures.” (2002. Pág. 178)

Ene-Ago 2014	--	--	--	
Ene-Dic 2014	1.753.938,00	--	--	
2010-2014	1.753.938,00	1.764.478,00	112,62	

Este indicador no mide la eficiencia/eficacia del Gobierno, sino del sector privado ganadero. Las variables que se usan (producción de toneladas / años transcurridos), se escogen para crear un problema, y para hacer ver al Gobierno como eficiente al momento de establecer la meta por debajo del resultado. Al ver el crecimiento en el establecimiento de metas se observa cómo se tiene implícita la idea de que entre más ganado producido, más eficiente es el Gobierno y el sector agrícola.

Esto excluye y desconoce los múltiples problemas de la producción masiva de ganado, como lo es la erosión del suelo, la contaminación del aire debido a las emisiones de gas metano (el cual tiene peor efecto invernadero que el CO2), la gran cantidad de agua consumida en proporción con la necesaria para producir productos vegetales, etc. Fenómenos que evidentemente no van a ser considerados como variables a tener en cuenta, dentro de la formulación de problemas de política pública.

Indicador N°2: Planes sectoriales con incorporación de políticas de adaptación al cambio climático.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance	
Línea de base 2010-2014	--	2,00	--	
Ago-Dic 2010	--	1,00	--	
Ene-Dic 2011	2,00	1,20	60,00	
Ene-Dic 2012	4,00	0,00	0,00	
Ene-Dic 2013	4,00	--	--	
Ene-Ago 2014	--	--	--	
Ene-Dic 2014	4,00	--	--	
2010-2014	14,00	2,20	15,71	

Acá podemos ver claramente la ambigüedad en el establecimiento de un indicador para la solución de un problema. El problema es claramente el cambio climático, así que la solución es incorporar los planes sectoriales a las políticas que se encargan de este problema, esto hace que el Gobierno se muestre como preocupado por el medio ambiente, sin embargo solo se pone la meta de dos planes en 2011 y 4 planes en 2012, lo cual si se tiene en cuenta las políticas mineras, de monocultivos, o de hidrocarburos, queda claro que esta preocupación es ficticia.

Indicador N° 3: Inversión Extranjera Directa (US\$millones).

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	6.915,00	--
Ago-Dic 2010	--	3.253,00	--
Ene-Dic 2011	9.700,00	13.234,00	136,43
Ene-Dic 2012	10.800,00	7.798,00	72,20
Ene-Dic 2013	11.900,00	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	13.200,00	--	--
2010-2014	13.200,00	13.234,00	100,26

El atraer inversión extranjera ha sido una preocupación del Gobierno colombiano desde el fracaso del modelo de sustitución de importaciones, al momento de establecerlo como un indicador que mide la eficiencia/efectividad del Gobierno, se tiene el supuesto implícito que estos capitales significarán desarrollo y riqueza para todo el país. Esta inversión no ha significado que el capital producido se quede en el país, a excepción de las regalías (las cuales son irrisorias a comparación de la extracción), esta inversión en extraer recursos naturales del país, no significa ningún beneficio para el grueso de la población.

Más allá de lo cuestionable que sea un modelo extractivo de desarrollo económico, lo importante es ver como se construye un problema y como se muestra eficiente el Gobierno, a partir de un indicador que no mide realmente su gestión, sino que tan abiertas han estado las puertas del país al capital extranjero.

Indicador N° 4: Número de artistas profesionalizados.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	3,00	--
Ago-Dic 2010	--	22,00	--
Ene-Dic 2011	400,00	287,00	71,75
Ene-Dic 2012	160,00	90,00	56,25
Ene-Dic 2013	331,00	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	300,00	--	--
2010-2014	1.213,00	399,00	32,89

Este indicador no solo no mide la eficiencia del Gobierno al ver los avances de un grupo poblacional determinado, sino que es un claro ejemplo de manipulación de metas para el cumplimiento del porcentaje de avance. La meta en 2011 fue de 400 graduados, la cual se

baja a 160 al siguiente año, esto puede ser porque se requiere menos. Ciertamente el Gobierno puede facilitar o presionar por el grado como profesional de este grupo poblacional, en dado caso no sería este el indicador adecuado para medir el desempeño en la implementación de programas que faciliten esta situación.

Indicador N° 5: Trámites racionalizados.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	649,00	--
Ago-Dic 2010	--	37,00	--
Ene-Dic 2011	--	27,00	--
Ene-Dic 2012	--	106,00	--
Ene-Dic 2013	--	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	--	--	--
2010-2014	--	106,00	--

En la ficha técnica de este indicador se establece: “Fórmula de cálculo: Conteo directo reporte SUIT” y “observaciones: Esta meta proxy, no depende del DAFP sino de la gestión de las entidades acorde a nivel de su desarrollo administrativo y tecnológico”. Primero, no se establecen metas para la supuesta racionalización de los trámites, esto significa que no se han establecido objetivos claros. Segundo, la fórmula de cálculo dice que es un conteo pero no establece que es “SUIT”, ni aparece en ninguna otra parte de la ficha técnica por lo que se hace confuso.

Tercero, se establece que es una meta proxy, sin embargo no se ponen las metas en la tabla, lo que significa que hay ambigüedad al momento de interpretar la racionalización. Cabría preguntarse que cuales son los “niveles de desarrollo administrativo” a partir de los cuales se toma esto en consideración. En este indicador se observa cómo se crea un problema a partir de un indicador que es demasiado ambiguo para medirse, puesto que la “racionalización” puede significar un amplio número de procesos.

Indicador N° 6: Participación de la técnica profesional y tecnológica en el total de la matrícula de educación superior.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	34,10	--
Ago-Dic 2010	--	34,10	--
Ene-Dic 2011	37,20	35,80	54,84
Ene-Dic 2012	40,20	--	--

Ene-Dic 2013	43,20	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	45,00	--	--
2010-2014	45,00	35,80	15,60

Este indicador mide el porcentaje de estudiantes de tipo técnico y tecnológico en el nivel de educación superior. Se crea el problema de aumentar este porcentaje, en detrimento del porcentaje de estudiantes universitarios matriculados, las metas propuestas indican que se espera que se aumente esta proporción. Este problema refleja el proyecto de país que espera realizar el Gobierno, al momento de permitir solo un restringido número de oficios, lo cual determinará la formación de un mercado laboral específico.

Se apela a la estadística, a su neutralidad científica, para establecer como bueno o beneficioso para el grueso de la población, el aumentar el porcentaje de estudiantes de profesiones técnicas y tecnológicas, sin embargo la política de educación superior del Gobierno ha sido fuertemente cuestionada en los últimos años.

Indicador N° 7: Atención Humanitaria de Emergencia a grupos étnicos.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Ago-Dic 2010	--	--	--
Ene-Dic 2011	--	--	--
Ene-Dic 2012	100,00	--	--
Ene-Dic 2013	100,00	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	100,00	--	--
2010-2014	100,00	--	--

Este indicador refleja claramente uno de los problemas más extendidos al interior de los indicadores del SISMEG: la falta de información. Se mide a partir de este indicador, el porcentaje de solicitudes de atención humanitaria de emergencia aprobadas a grupos étnicos, como se observa siempre se tiene la meta de aprobar la totalidad de solicitudes, sin embargo no se tienen datos sobre el cumplimiento de estas metas.

Al no tener cifras sobre los productos entregados, este indicador solo refleja la preocupación retórica, de evaluar la atención diferenciada en grupos étnicos a las víctimas de la violencia, ya que sin datos un indicador no sirve para nada. Esto pasa en muchos de los periodos medidos en gran cantidad de indicadores registrados en el SISMEG.

Indicador N° 8: Crecimiento real del Producto Interno Bruto.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	4,30	--
Ago-Dic 2010	--	4,30	--
Ene-Dic 2011	--	5,90	--
Ene-Dic 2012	--	4,90	--
Ene-Dic 2013	--	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	--	--	--
2010-2014	--	4,90	--

El Producto Interno Bruto pretende medir el valor monetario de la totalidad de la producción de bienes y servicios de un país en un periodo de tiempo. Este indicador no mide la eficiencia del Gobierno, puesto que mide la producción del sector privado mayoritariamente, tampoco mide el bienestar de un país.

Este indicador no resta los efectos negativos de la inversión extranjera, principalmente los medioambientales, en donde el costo de rehabilitación de los ecosistemas, supera el monto recibido por las regalías, especialmente en el sector de minería aurífera. A pesar de estos problemas, se ha difundido el supuesto que si el PIB sube, la economía mejora, y con esto la calidad de vida de los ciudadanos.

A parte de esto, este indicador no tiene metas, y por lo tanto no tiene porcentaje de avance, sin embargo estas cifras faltantes no reflejan la falta de un objetivo cuantificable, puesto que son difundidas las expectativas del Gobierno con respecto al crecimiento del PIB, esto entonces refleja la falta de rigurosidad en la introducción de la información al interior de los indicadores.

Indicador N° 9: Seguimientos realizados al Plan de Gobierno.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	0,00	--
Ago-Dic 2010	--	0,00	--
Ene-Dic 2011	0,00	8,00	--
Ene-Dic 2012	12,00	11,00	91,67
Ene-Dic 2013	12,00	--	--
Ene-Ago 2014	7,00	--	--

Ene-Dic 2014	--	--	--
2010-2014	31,00	19,00	61,29

Este indicador mide la cantidad de seguimientos realizados, constituye una meta evaluación (evaluación de la evaluación) que pretende a partir de un indicador de proceso, medir la eficiencia del proceso de seguimiento. Las críticas a este seguimiento se han descrito a lo largo de este trabajo, sin embargo, lo importante de describir con este indicador, es que se ha sido flexible tanto para el establecimiento de metas, como para el conteo de los seguimientos realizados.

En la ficha técnica en la fórmula de cálculo solo se dice: “cantidad de seguimiento realizados”, pero no se establece que es un seguimiento realizado, es decir: si a la totalidad de un plan sectorial, a un programa específico, a una política determinada, solo se tiene la referencia en el título “al plan de gobierno” pero si es solo al plan de gobierno, es decir al Plan Nacional de Desarrollo, entonces la cifra sería solamente 1.

Lo relevante es ver que no se caracteriza satisfactoriamente lo que se cuenta, por lo que esto no define ninguna eficiencia más que retóricamente, no solo por su ambigüedad, sino porque es un indicador de proceso que no toma en cuenta si esos seguimientos han sido utilizados o no.

Indicador N° 10: Porcentaje de afiliados que perciben como satisfactoria la atención en salud en EPS.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	64,40	--
Ago-Dic 2010	--	64,40	--
Ene-Dic 2011	--	92,00	--
Ene-Dic 2012	65,00	--	--
Ene-Dic 2013	68,00	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	70,00	--	--
2010-2014	75,00	92,00	260,38

En la ficha técnica de este indicador se dice: “Fórmula de cálculo: Número de usuarios que hayan solicitado el servicio y hayan recibido atención en el mismo período / Todos los usuarios que hayan solicitado el servicio y hayan recibido atención en el mismo período”, esto significa que el indicador ha sido manipulado en su componente retórico; en ningún momento se está midiendo la satisfacción de los usuarios afiliados, solamente se está midiendo los usuarios que son atendidos en el mismo periodo en el que solicitan su

atención, lo cual es apenas lógico para un servicio que se espere eficaz (ni siquiera eficiente).

No solo le falta mucha información a este indicador, ya que cuando se tiene meta no se tiene resultado, y viceversa, sino además que se crea el problema de la satisfacción de los usuarios, se pretende medir la eficiencia del Gobierno a partir de tomar esto en cuenta, y además se reduce la satisfacción (que corresponde a un indicador de impacto) al simple hecho de cumplir con el proceso.

Indicador N° 11: Puesta en marcha del SISMEG.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	0,00	--
Ago-Dic 2010	25,00	--	--
Ene-Dic 2011	100,00	100,00	100,00
Ene-Dic 2012	--	--	--
Ene-Dic 2013	--	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	--	--	--
2010-2014	100,00	100,00	100,00

Se crea un indicador de seguimiento para algo que desde el primer año se considera como cumplido en su meta cuatrienal, ¿Qué propósito endoformativo puede tener esto? No tiene ningún sentido hacerle seguimiento a algo que ya está terminado, sin embargo se debe tener en cuenta que al SISMEG, debido a sus huecos en la información le falta para poder ser considerado como 100% terminado, esto no se toma en cuenta, pero gracias a que se considera como totalmente terminado (gracias a la ambigüedad en el establecimiento de metas a partir de objetivos), el DNP y en especial la DEPP pueden establecerse como eficientes.

Indicador N° 12: Documentos CONPES estratégicos para el desarrollo del PND aprobados.

Periodo	Meta	Resultado	% Avance
Línea de base 2010-2014	--	0,00	--
Ago-Dic 2010	--	--	--
Ene-Dic 2011	6,00	6,00	100,00
Ene-Dic 2012	3,00	0,00	0,00

Ene-Dic 2013	3,00	--	--
Ene-Ago 2014	--	--	--
Ene-Dic 2014	3,00	--	--
2010-2014	15,00	6,00	40,00

Este es un indicador que pretende medir la eficiencia/eficacia del DNP, esta al interior de los indicadores que componen el sector de planeación. Fácilmente puede considerarse que el Gobierno es más eficiente, entre más políticas aprueba y pone en marcha a partir de estos documentos programáticos. El problema de este indicador es que mide la eficiencia/eficacia del DNP, cuando realmente los documentos CONPES son producto de la coordinación/negociación interministerial, además de no tener información de resultados, a pesar de la facilidad de medir los documentos aprobados.

Se debe a su vez tener cuenta, que se debe indagar acerca de lo que se considera como estratégico para el desarrollo del PND, incoherentemente podría considerarse que un gobierno va a trabajar en aprobar y poner en marcha políticas que no sean estratégicas para sus objetivos. Esta inquietud surge al observar que el número de CONPES aprobados, son mucho más numerosos que los que se consideran en las metas de este seguimiento.

Conclusiones:

La inducción hacia una determinada percepción de los indicadores es posible, debido a un proceso complejo de manipulación de la ambigüedad al interior de un juego de estrategias políticas, por parte de las distintas entidades sectoriales. Primero, se crean a voluntad a partir de objetivos ambiguos, las categorías a partir de las cuales será calificado el Gobierno o la entidad sectorial como eficiente. Luego se manipula el conteo, a partir del establecimiento de metas y de líneas de base, lo cual es posible gracias al bajo control de la información, y que sale a la luz al ver la poca rigurosidad de criterios, en las guías que pretenden servir de base científica al proceso de construcción de los SSE.

Al construirse estos SSE dentro de una perspectiva neopositivista que busca la “verdad absoluta”, se tiene implícita la visión de que esta información al ser objetiva puede servir a distintos fines, esto como se mostró, es una pretensión inalcanzable, y ante la imposibilidad que tiene cualquier sujeto de ser objetivo, que se ve reflejada en la impertinencia e inutilidad de la información frente a los requerimiento de los objetivos endoformativos, se ha tenido que hacer elecciones estratégicas frente al uso adecuado de la información producida.

La objetividad producto de un conteo estadístico, queda así establecida como una ilusión, algo puesto delante de los ojos de las personas para que dejen de ver otras. Ninguna cifra estadística, sea para la rendición de cuentas o para el mejoramiento de la gestión está

libre de juicios de valor al interior de su categorización⁸. Al estar cada número basado en una discriminación sobre similitudes y diferencias, es claro que estas categorías van a influenciar profundamente el conjunto de decisiones políticas, y si a esto se le suma la falta de control, se tiene como resultado que es fácil usar estos SSE más para legitimar la acción del gobierno, que para mejorarla.

Bibliografía:

- Álvarez Díaz, Ángel Eduardo. (1992) “análisis de políticas públicas”, CLAD. Serie Temas de Coyuntura en Gestión Pública. Caracas.
- Arene, Alberto. (2007). Resumen de la evaluación externa del SIGOB. En Sigob.org.
- Banco Mundial. (2004) *Seguimiento y evaluación. Instrumentos, métodos y enfoques*, BM, (versión electrónica).
- _____ . (2006). Realización de evaluación de impacto de calidad con limitaciones de presupuesto, tiempo e información, BM, (versión electrónica).
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991) Constitución Política de Colombia. Colombia.
- Bourdieu, Pierre. (1993) “esprits d’Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique” en Actes de la Recherche en sciences sociales, n° 96-97. Pág. 49-62 (versión en español)
- Bourdieu, Pierre. (1999) “La producción y la reproducción de la lengua legítima”, “La formación de precios y la previsión de beneficios”. Contenido en “¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos”. Akal. Madrid.[pp. 17-62].
- Cano Blandón Luisa Fernanda (2010). El enfoque Retorico de las políticas públicas. En Roth, André-Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Castro, Manuel Fernando. (2006). “Colombia’s National System evaluating management and results.” Towards the institutionalization of monitoring and evaluation systems en Latin America and the Caribbean: proceedings of a World Bank/Interamerican Development Bank conference. Washington D.C. Banco Mundial. Pág. 29-35.
- _____ . (2006b).”performance-based management of country planning and budgeting: the case of Colombia” presentación en la conferencia internacional de evaluación y monitoreo de las políticas y planes del país. Octubre 2006.
- Carillo, Ernesto y Tamayo, Manuel. (2002). La legitimidad de la administración pública. En revista Foro Internacional. EL Colegio de México. México D.F.

⁸ Tal como plantea Stone: “Every number is an assertion about similarities and differences. No number is innocent, for it is impossible to count without making judgments about categorization. Every number is a political claim about –where to draw the line.- projections, correlations, simulations, and every other fancy manipulations of numbers all rest on the decisions about –counting as- embodied in their numbers, so they, too, are claims about similarities and differences. And similarities and differences are the ultimate basis for decisions in public policy.” (2002. Pág. 167)

- Cejudo, Guillermo M. (2008) Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. Documento de trabajo del CIDE. CIDE. Toluca.
- Cerón Rincón, Luz Alejandra y Camacho Celis, Mireya (2010).el enfoque discursivo y deliberativo de Frank Fischer: una lectura de Reframing public policy. Discursive politics and deliverative practices. En Roth, André-Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Chiavenato, Idalberto. (1999) Introducción a la teoría general de la administración. Cap. 1 En Introducción a la teoría general de la administración. Mc GrawHill.
- Congreso de Colombia. (1993) Ley 42 de 1993. Bogotá.
- _____ . (1993a) Ley 87 de 1993. Bogotá.
- _____ . (1994) Ley 152 de 1994. Bogotá.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES-. (1995) CONPES 2688. Bogotá.
- _____ . (1995a) CONPES 2790. Bogotá.
- _____ . (2000) CONPES 3100. Bogotá.
- _____ . (2002) CONPES 3195. Bogotá.
- _____ . (2003) CONPES 3248. Bogotá.
- _____ . (2004) CONPES 3294. Bogotá.
- _____ . (2008) CONPES 3515. Bogotá.
- _____ . (2010) CONPES 3654. Bogotá.
- Cruz Rubio, [Cesar Nicandro](#). (2011), [Legitimación y regímenes de política pública: Hacia una mejor comprensión de la estabilidad y el cambio](#) en la Revista "Escenarios Públicos" Núm. 1 INCAM Instituto Nacional de Capacitación Municipal. Córdoba (Argentina) pags.79-118.
- Cunill Grau, N. y Ospina Bozzi, S. (eds.) (2003), Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas, Caracas, CLAD; AECI/MAP/FIIAPP.
- Departamento Nacional de Planeación. (1994) Resolución 63 de 1994. Bogotá.
- _____ . (2007) Resumen de la evaluación externa del SIGOB. Bogotá.
- _____ . (2007, 2008, 2009, 2010, 2011) Discurso de rendición de cuentas del DNP. Bogotá.
- _____ . (2008) Decreto 28 de 2008. Bogotá.
- _____ . (2008b) Guía metodológica para el cálculo de los avances de los indicadores. Bogotá.
- _____ . (2009) Guía Metodológica para la Formulación de indicadores. Bogotá
- _____ .(2010) Evolución de SINERGIA y evaluaciones en administración del Estado. Bogotá, DNP.
- _____ . (2010a) Contratación de la Evaluación. Bogotá.
- _____ . (2010b) Diseño de la Evaluación. Bogotá.
- _____ . (2010c) Evaluación de políticas estratégicas. Bogotá.
- _____ . (2010d) Selección de política a Evaluación. Bogotá.
- _____ . (2011) Balance de resultados 2010, plan nacional de desarrollo 2010-2014. Bogotá.

- _____ . (2012) Manual de Usuario SINERGIA del Nuevo Sistema de Información y Seguimiento a Metas de Gobierno SISMEG. Bogotá, DNP.
- _____ . (sin fecha) Manual de funciones y procedimientos del SIGOB, http://www.sigob.gov.co/desc/Manual_Funciones_Procedimientos.pdf
- Easton, David. (1992). Categorías para el análisis sistémico de la política. en Batlle Rubio, Albert. Diez textos básicos de ciencia política. Ariel. España.
- Edelman, Murray. (2002) La construcción del espectáculo político. Editorial Manantial, Buenos Aires.
- Fischer, F. (2003). Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices. Oxford. Oxford university Press. Cap. 2 constructing policy theory: ideas, Language and discourse.
- Grupo de investigación en análisis de las políticas públicas y de la gestión pública, (2009), Análisis y evaluación de políticas públicas, debates y experiencias en Colombia, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Guba, E. y Lincoln, Y. (1989), Fourth Generation Evaluation, Newbury Park, Sage Publications. Cap 1 the coming of age of evaluation, pág. 21-49.
- Herrera Zgaib, Miguel Ángel. (2010). Política discursiva y practicas deliberativas, un balance crítico de los aportes de Frank Fischer. En Roth, André-Noël. Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- Irrarázaval, Ignacio. (2006). “Construcción de indicadores sociales para la evaluación y seguimiento de programas”, Cap. 3. en VERA, Miguel, (editor), Evaluación para el desarrollo social. Aportes para un debate abierto en América latina, Magna Terra Editores, Guatemala. pág. 85-115.
- Jackson, Michael; Hood, Chistopher. (1997) “La argumentación administrativa y la doctrina administrativa”. Contendida en “La argumentación administrativa”. Fondo de Cultura Económica. México. pág. 53-82.
- Kusek, Jody y Rist, Ray. (2005) Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. Banco Mundial. Mayol ediciones. Bogotá. Colombia.
- Launay-gama, Claire y Pachón, Mónica. (2011) Practicas de evaluación de la gobernanza en América Latina. Bogotá DC. Uniandes.
- Lozano, Alejandro. “Fundamentos de problemática pública”. Escuela Superior de Administración Pública. Bogotá. 2008.
- Mackay, Keith (2007) Como crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno, Washington D.C. Banco Mundial.
- _____, Gladys López-Acevedo, Fernando Rojas, Aline Coudel, y otros. (2007b). A diagnosis of Colombia’s M&E system, SINERGIA. Washington D.C. Banco Mundial.
- Majone, Giandomenico. (1997) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, FCE, México.
- Medina Gallego, Carlos. (2009). Control social de la gestión pública. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2005) Decreto 4730 de 2005. Bogotá.

- Muller, Pierre. (2002). Las políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.
- Ospina Bozzi, Sonia, y Doris Ochoa. (2003). "El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINERGIA) de Colombia." Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias en Latinoamérica. Caracas. CLAD.
- Perelman, C. (1997) El imperio retorico. Retórica y argumentación. Bogotá. Norma.
- PNUD. (2007) Evaluation of UNDP's Second Regional Cooperation Framework of Latin America and The Caribbean 2002-2006. UNDP. USA. New York.
- Portocarrero Cuero, Juan, (2007) La medición de indicadores demográficos, socioeconómicos y macroeconómicos en la investigación, Cali, Universidad Santiago de Cali.
- Presidencia de la República. (2004) Decreto 195 de 2004. Bogotá.
- Roth, André-Noël. (2002) *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora. Cap. 5 la evaluación de las políticas públicas. Pág. 135-166
- _____ . (2006). Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia. Cap. 2. Políticas públicas y derechos humanos. pág. 59-91. Ediciones Aurora, Bogotá.
- _____ . (2007) "Una introducción a la evaluación de las políticas públicas" en Vargas A. y otros, Fundamentos de Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, pág. 123-142.
- _____ . (2007b) Análisis de políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. En Revista Ciencia Política No.3. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- _____ . (2009) La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social", Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 45. (Oct. 2009). Caracas.
- _____ . (2010a) ¿Política, programa o proyecto? En Boletín de política pública hoy No. 8, Departamento Nacional de Planeación.
- _____ . (2010b). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia.
- _____ . (2011) La evaluación en Colombia: ¿de la medición externa a la evaluación participativa?. Cap. 3. En Launay-gama, Claire y Pachón, Mónica. (2011) Practicas de evaluación de la gobernanza en América Latina. Bogotá DC. Uniandes.
- Saldomando, Ángel. (2011) De la medición del impacto a la comprensión de las dinámicas de poderes: los nuevos desafíos de la evaluación. Cap. 1. En Launay-gama, Claire y Pachón, Mónica. (2011) Practicas de evaluación de la gobernanza en América Latina. Bogotá DC. Uniandes.
- Solarte, Leonardo, *Las Evaluaciones de Políticas Públicas en el Estado Liberal*, Universidad del Valle, Cali, 2004, Cap. 4 dimensión epistemológica de la teórica evaluativa pág. 77-116.

- Stone, Deborah (2002) *Policy Paradox: the art of policy decision making*. Norton and Company. New York – London.
- Vázquez, Cristo (2008) Dos modos de legitimidad gubernamental vía política social: como efecto y en el proceso, en revista *Espacios Públicos* No 22, Universidad Autónoma de México. Toluca, Pág. 128-137.
- Weiss, Carol H. (1975) Objetivos de la evaluación Cap. 2. en *Investigación evaluativa*. Trillas, México, pág. 23-37.
- _____. (1975b) Diseño de la evaluación Cap. 4. en *Investigación evaluativa*. Trillas, México. pág. 79-113.
- Zaltsman, Ariel. (2006) “Credibilidad y utilidad de los sistemas de monitoreo y evaluación para la toma de decisión: reflexiones en base a experiencias latinoamericanas”. Cap. 4. en VERA, Miguel, (editor)., *Evaluación para el desarrollo social. Aportes para un debate abierto en América latina*, Magna Terra Editores, Guatemala, pág. 117-155.
- _____. (2006b). Experience with institutionalizing monitoring and evaluation systems in five Latin American countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay. Washington D.C. Banco Mundial.