

## CAPÍTULO II

# De la evaluación económica a la evaluación sociopolítica de las políticas públicas ambientales y agrarias en Colombia

Omar Vivas-Cortés\*

Adriana Otálora-Buitrago\*\*

\* Administrador Público, Magíster en Estudios Políticos y Candidato a PhD en Estudios Políticos. Director de investigaciones e investigador del Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP; investigador Junior de Colciencias. Autor y coautor de libros, capítulos y artículos de investigación y ponencias nacionales e internacionales en temas de corrupción, gestión del riesgo, gestión pública, ética, políticas públicas, organizaciones sociales. Integrante del Comité Editorial de la Revista Rostros y Rastrros, árbitro de revistas científicas: es docente de maestrías y especializaciones de la Escuela de Ingenieros Militares, Universidad Externado, Universidad de Manizales. Ha desempeñado cargos en los niveles ejecutivo, asesor y profesional en la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y el DAS, actualmente está vinculado con el Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP de la Procuraduría como Líder del Grupo de Investigación Carlos Mauro Hoyos: Ética de lo Público, Instituciones y Derechos Humanos, reconocido en Colciencias.

\*\* Economista, Politóloga, Magíster en Educación y Desarrollo Humano y PhD en Estudios Políticos. Profesora Asociada de la Universidad de La Salle en Bogotá, Colombia se desempeña también como editora en de la Revista Equidad & Desarrollo de la misma institución académica. Actualmente cuenta con la categoría de investigadora Junior de Colciencias. Autora y coautora de libros, capítulos y artículos de investigación y ponencias nacionales e internacionales en temas de ciudadanía, educación para la paz, víctimas de la violencia, políticas públicas y economía política. Es integrante del Comité Editorial de la Revista General José María Córdova y árbitro de las revistas científicas; docente de maestrías y especializaciones de las Universidades de La Salle, Externado de Colombia y Sergio Arboleda. Fue beneficiaria de las Becas Doctorales “Generación del Bicentenario” de Colciencias, desarrollando su pasantía doctoral en Queens University, Ontario, Canadá. Pertenece al grupo de investigación “Educación Ciudadana Ética y Política para la Paz” de la Universidad de La Salle, categoría A de Colciencias. También se ha desempeñado como asesora en el sector público en las ramas ejecutiva y legislativa.



## Introducción

Uno de los debates contemporáneos sobre medio ambiente y sostenibilidad tiene que ver con las evaluaciones de las políticas ambientales y el reconocimiento de la naturaleza política que ellas dan al proceso de implementación; diversas fallas de implementación que son originadas por la acción política de los actores que participan en la esfera de la política y en la implementación de las políticas, inciden de manera negativa en las mismas.

Desconocer esta naturaleza conduce a una incompreensión de las fuerzas políticas, es decir, del universo de actores que agencian sus intereses en el espacio de la política y cuya eficacia marca los resultados de los programas públicos, además, es la acción política de tales actores lo que define el statu quo de la distribución de los valores entre quienes habitan el ámbito político intervenido. En este universo, lo determinante son las reglas del juego político de los actores que participan en la implementación, por su parte, lo referencial de la formulación de la política es un conjunto de orientaciones normativas, imágenes, valores y algoritmos que sirven de esfera dialéctica de la comunicación y la argumentación para los participantes y sus relacionamientos.

Este capítulo presenta los resultados del análisis que hacen los investigadores sobre las evaluaciones realizadas por parte del Departamento Nacional de Planeación –DNP- a algunas políticas nacionales, para ello problematiza el esquema de evaluación utilizado al concebir que la mirada económico-administrativa se concentra en cifras y resultados que se alejan de la comprensión del juego político y de la presencia de los actores que marcan la esencia y sentido que tienen las políticas ambientales en Colombia; en este sentido, al incluir los actores se supera la concepción de caja negra de las evaluaciones de política.

En Colombia, la política ambiental presenta una baja institucionalización, elemento que denota una menor jerarquía frente a otros sectores públicos, vr.gr los temas mineros, de industrias extractivas, agrícolas en gran escala. Existen vacíos normativos que, si bien no son la causa de los problemas que aquejan lo ambiental del país,

sí resultan permisivos ante la devastación que provocan empresas, organizaciones e incluso las mismas comunidades. Los daños ambientales ya son irreversibles y las grandes riquezas naturales de la nación están siendo mermadas en forma permanente; así, la ausencia o ineficacia de los controles, la inconsciencia de los mismos ciudadanos y las voracidades de las economías de márgenes de utilidad, cobran un alto precio a la competitividad nacional de cara a un futuro próximo en donde las riquezas naturales serán el activo más estratégico. La limitada comprensión de la condición política y social de las políticas públicas que son objeto de evaluación, es disputada desde la mirada sociopolítica y cultural que promueven los autores, quienes en su búsqueda por rescatar la naturaleza política de la implementación plantean un debate sobre la necesidad de una evaluación más profunda de las políticas ambientales.

Todo parte de asumir las concepciones propias de la sociología política que enfatizan en la acción pública como objeto de análisis, en donde los marcos normativos y las políticas públicas brindan referentes que permiten estructurar las intervenciones públicas sobre la base de una lógica dada en normas, imágenes, algoritmos causa-efecto y valores, que de su formulación epistolar para ser interpretados por los actores en el proceso de construcción sociopolítica de realidad.

De manera que las representaciones y practicas instituidas, que son resultado de la acción política en el espacio de la política pública, son sometidas al juego de los actores políticos que con vigor impulsan las fuerzas que promueven el cambio en el estado de reparto de los valores que las políticas públicas como un sistema de reglas referencial determinan; así, una evaluación sin actores es una evaluación sin el componente esencial de la política que es el juego de los intereses.

### **El origen de las políticas: una Constitución Ecológica**

La relación de las sociedades con la naturaleza demanda la existencia de esquemas normativos que en forma progresiva regulen la protección, aprovechamiento y recuperación de los entornos ambientales; aun así, esta relación ha sido más influida por las lógicas económicas de generación de riqueza que por la necesaria preservación de los ecosistemas y de sus ciclos de generación de servicios, muy

a pesar de la consciencia global sobre la dependencia que tienen tanto las comunidades como las actividades productivas del medio ambiente.

En Colombia la cuestión ambiental es objeto de regulación y hace parte incluso del ordenamiento constitucional colombiano, tanto que la Constitución Política ha sido catalogada como una constitución ecológica, conforme lo indica la sentencia C-595 del Mg. Jorge Iván Palacio. Constan 33 disposiciones constitucionales que tratan sobre esta relación y reconocen al medio ambiente como un bien jurídico de interés superior. En este articulado están los siguientes: 8; 49; 58; 66; 67; 79; 80; 81; 82; 88; 95.8; 150.7; 215; 226; 267-3; 268.7; 277.4; 282.5; 289; 300.2; 302; 310; 317; 330 el 1 y 5; 331; 332; 333; 334; 339; 340; 361; y 366 (Delgado, 2017).

En la configuración del referencial sectorial<sup>1</sup>, en los términos de Müller (2010), es destacable el alcance del compromiso institucional con el asunto ambiental que parte de los artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política:

El medio ambiente es un patrimonio común,

ARTICULO 8. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. Constitución Política de Colombia

Al cual todos tenemos derecho, el derecho a un medio ambiente sano,

---

1 Si bien para Müller (2010, 122-123) el referencial sectorial es un esquema de representación en mucho definido por las normas y políticas epistolares, es decir con nociones explicitadas en los textos, sean normas o documento de formulación en donde la política cobra fuerza legal. Los autores de este capítulo, Vivas-Cortés y Otálora-Buitrago, van más allá al asumir una postura más construccionista, en donde la representación es una estructura de percepción, categorización y significación que dota de sentido a la acción política de los actores que participan en este espacio de representación; concepción elaborada desde los postulados propios de la sociología del conocimiento de Berger y Luckmann (1968) así como para la sociología política de Luchmann, en donde la sociedad y la política son explicables a partir de representaciones que son apropiadas mediante mecanismos que naturalizan formas prácticas de acción cuya tipificación conduce a la conformación de instituciones a través de la legitimidad.



### CAPITULO 3 DE LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE

ARTÍCULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Constitución Política de Colombia

Que está enmarcado en una idea de desarrollo sostenible,

ARTICULO 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. Constitución Política de Colombia

De manera, es obligación del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar que el desarrollo sea sostenible, que permita la conservación, restauración o sustitución; también, lo es el prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados; y además el cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas (art. 80). Siguiendo este articulado tenemos que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la nación (8), así como lograr la atención a un saneamiento ambiental (49), con esquemas de intervención pública que planifiquen el manejo, aprovechamiento y conservación de los recursos (80), y que tengan en cuenta las calamidades públicas (66), y que además regule las sustancias peligrosas para el ambiente (81).

Así, que el ambiente hace parte de los bienes que protege el Estado, función que puede ser solicitada por la sociedad para la salvaguarda de los recursos naturales y la conservación del ambiente (95.8). Además, para alcanzar una ciudadanía activa en las cuestiones ambientales la misma Constitución preceptúa que la educación también debe responder a la protección ambiental (67). Y, si bien,

existe una orientación del sistema económico hacia la generación de riqueza y la existencia de propiedad privada, esta orientación no puede ser absoluta en la medida que la propiedad tiene inherentemente una función ecológica (58), es decir, que quienes son propietarios tienen la obligación de preservar el medio y no generar daños ambientales. Es clara la estrecha vinculación de los asuntos ambientales con los derechos consagrados en el Constitución Política y con los deberes que tanto los ciudadanos como el Estado asumen en este pacto fundamental de constitución de un orden legal, institucional y de legitimidad.

En este referencial sectorial, la intervención pública en los asuntos ambientales, es organizada en Colombia desde un conjunto de normas, ellas crean un andamiaje institucional encargado de cumplir con los propósitos constitucionales encomendados al Estado y de encauzar las contribuciones y exigencias de los ciudadanos. A nivel nacional se tiene un marco normativo sobre el tema ambiental que le da una aparente prioridad en el quehacer público<sup>2</sup>:

1. Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.
2. Ley 388 de 1997. Ley de ordenamiento territorial.
3. Ley 491 de 1999. Seguro ecológico y código penal asociado a lo ambiental.

De acuerdo con la Ley 99 de 1993, son principios orientadores de la política ambiental:

**Artículo 1°.- Principios Generales Ambientales.** La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo.

---

2 El marco regulatorio es mucho más amplio, acá solo son mencionadas tres normas que sirven para ilustrar la vocación legalista del Estado, en la cuestión ambiental luego de la Constitución la principal norma es la Ley 99 de 1993.

2. La biodiversidad del país, por ser patrimonio nacional y de interés de la humanidad, deberá ser protegida prioritariamente y aprovechada en forma sostenible.
3. Las políticas de población tendrán en cuenta el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.
5. En la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.
6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.
7. El Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables.
8. El paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido.
9. La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento.
10. La acción para la protección y recuperación ambientales del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado. El Estado apoyará e incentivará la conformación de organismos no gubernamentales para la protección ambiental y podrá delegar en ellos algunas de sus funciones.
11. Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.
12. El manejo ambiental del país, conforme a la Constitución Nacional, será descentralizado, democrático y participativo.
13. Para el manejo ambiental del país, se establece un Sistema Nacional Ambiental, SINA, cuyos componentes y su interrelación definen los mecanismos de actuación del Estado y la sociedad civil.



14. Las instituciones ambientales del Estado se estructurarán teniendo como base criterios de manejo integral del medio ambiente y su interrelación con los procesos de planificación económica, social y física.

Estas leyes y la demás normativas asociadas, contienen un referencial de política sobre el sector, definen la configuración del aparato público y sus competencias, señalan la participación comunitaria, despliegan contenidos regulatorios sobre temas de flora, fauna, bosques, recursos y servicios ambientales y ecosistémicos, también tratan sobre el recurso hídrico, los residuos sólidos, el uso del suelo, la administración de riesgos y prevención de desastres, las normas sobre mares y costas, y el contenido de las normas internacionales acogidas por el país.

En cuanto al referencial global de las políticas, en los términos de Müller (2010), el tema ambiental tiene un claro protagonismo en la agenda pública nacional de manera análoga con la prioridad que tiene en la agenda internacional, lo que a su vez está ligado a la conciencia social y política adquirida durante las últimas generaciones sobre las consecuencias que tiene el cambio climático a nivel global. Para las zonas tropicales una de incidencias del cambio climático es la intensificación de los fenómenos ENSO, fenómenos de La Niña y El Niño, de lo cual se derivan alteraciones en las dinámicas agrícolas y ambientales en razón de las variaciones en la pluviosidad, las cuotas de los ríos e inundaciones, la prolongación de los períodos secos, configurando escenarios de incremento en la calificación de los riesgos asociados con las amenazas de origen natural y socio-natural. Esta dinámica es ya reconocida desde los años 90 del siglo pasado, con los tratados y convenciones internacionales ambientales y climáticas: en 1992 tenemos el Convenio Marco de la Nacional Unidad sobre el Cambio Climático –CMNUCC-; en 1997 el Protocolo de Kioto en su primer periodo, el segundo periodo inicia en 2013 y finaliza en 2020; en el 2015 la Conferencia sobre el Cambio Climático de París.

Los postulados internacionales son renovados en forma permanente mediante las conferencias y cumbres derivadas de la Asamblea General de las Naciones Unidas, con ellas, se busca mantener vivo el ideario sobre los temas ambientales, hacer balances sobre lo avanzado en la materia y comunicar las situaciones cambiantes en el comportamiento y manejo ambiental mundial; entre ellas tene-



mos la Cumbre de Estocolmo de 1972, la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro de 1992, la Cumbre de la Tierra de Johannesburgo en 2002, la Cumbre de Río+20 también conocida como la Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas de 2012. Sobre los asuntos ambientales existe una convergencia interpretativa mundial, voces provenientes de instancias de pensamiento que en el pasado marcaban polos de discusión, como la de Jeffrey Sachs (2015) del Banco Mundial o la de Enrique Leff (1994a, 1994b), hoy concuerdan en que <<el cambio climático y su manejo son aquí y ahora>>, no es un asunto que es posible postergar. Lo contrario, existen otras voces que con marcados intereses políticos asumen la posición del denominado “negacionismo”, sin embargo, en el ámbito científico la discusión sobre la necesidad de dar prioridad al tema ambiental y de preocuparse por las condiciones de sostenibilidad y sustentabilidad ya hacen parte de los supuestos básicos de los diversos campos de trabajo académico.

De lo anterior, podemos colegir que el asunto ambiental es un tema de carácter global que tiene una agenda internacional y, además, que Colombia cuenta con un marco constitucional propicio para la promoción y defensa de los temas ambientales, con un conjunto de políticas, un arreglo institucional, unos recursos presupuestados que dentro de la lógica institucional convergen en una acción pública estructurada desde lo estatal, pero que a su vez demanda y requiere de la presencia de una ciudadanía activa. Dentro del referencial de la política, desde ya, el año 2030 hará parte de los hitos de la historia mundial, este año ha sido tomado como horizonte en los nuevos objetivos de desarrollo sostenible que promueven organismos tales como la ONU (2015) y la CEPAL dentro de la agenda conocida como “*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, de manera que sobre este momento converge una mirada prospectiva sobre el futuro de muchos ámbitos del quehacer y de las posibilidades humanas. En la agenda país, existe un compromiso nacional con el cumplimiento de objetivos dentro de ese horizonte 2030, que concitará, esperamos, un ajuste en la agenda de decisión pública y de gobierno, contrario a los problemas de baja institucionalidad que muestra el aparato público encargado del tema ambiental, lo que se traduce en problemas de gobernabilidad.

## **Clausura operativa en la evaluación de las políticas ambientales y agrarias**

El campo de la evaluación de las políticas públicas ha estado circunscrito a miradas propias de los estudios económicos y de la administración pública, en ellos destaca la contrastación entre lo programado y lo alcanzado, los montos de las inversiones realizadas versus el alcance de los beneficios, los programas establecidos frente a las poblaciones beneficiadas, siempre con un énfasis en las lógicas de la gestión y en el mejor de los casos los resultados. Más allá de estas miradas, las políticas públicas son un escenario de confrontación política y social; lejos de ser un espacio apacible, son el objeto y producto de la acción política de diversos actores que pugnan por la priorización de sus intereses y visiones, de manera que las miradas económico-administrativas resultan insuficientes para comprender el comportamiento sociopolítico que hace de las políticas una arena dialéctica de luchas, contradicciones y del privilegio de grupos que las han permeado y que llegan incluso a imponer una supremacía corrupta alejada del juego democrático.

El tránsito de una evaluación con énfasis económico a una evaluación que considere a los actores políticos que participan en la implementación de políticas ambientales, agrarias y de otros asuntos en Colombia, a partir de un enfoque sociopolítico, permite visibilizar la presencia y acción política de grupos o colectivos, más o menos institucionalizados y legitimados. La eficacia de la acción de los actores marca los atributos políticos de los productos de la acción pública, y la acción pública se muestra en forma estructurada en torno al referente de la política que parte intelectualmente de la misma Constitución Política.

### **Rol político de la evaluación**

La evaluación de las políticas públicas constituye un amplio campo de estudio y acción, que está enmarcado por consideraciones epistemológicas sobre su orientación y requisitos de validez, revisiones metodológicas sobre sus mecanismos y protocolos, y debates políticos sobre su posible instrumentalización para convalidar programas, o sobre su pertinencia para valorar opciones políticas democráticas. La evaluación de políticas comprende elementos científicos, concep-



nes políticas, elementos comunicativos y contenidos argumentativos, procesos de construcción de significados, referentes axiológicos y en general toda la carga de dinámicas políticas y arrastre de problemas estructurales e institucionales de cada dominio público. Siendo así, lo objetivo se relativiza y el concepto de verdad se convierte más en una expresión política que en un axioma, las cifras obtenidas mediante metodologías positivistas se incluyen en los debates políticos, en la comunicación pública y constituyen más un referente para la deliberación y construcción de lo político y de lo público. Las denominadas miradas técnicas contienen un sentido práctico de lo políticamente correcto de manera que difícilmente manifiestan fracasos en la gestión y resultados<sup>3</sup>.

La evaluación constituye un campo de acción política y social, se convierte en una herramienta para la participación de las comunidades, permite el aprendizaje social sobre la base de la retroalimentación de las intervenciones, siendo a la vez, útil para la responsabilidad de los gestores ante las nuevas demandas de transparencia que impone la evolución que muestran las sociedades (Solarte, 2011, pp. 46-47) y para la sostenibilidad misma de las políticas públicas. Las escuelas de educación social y los programas de cooperación para el desarrollo y la autogestión de temas sociales, han desarrollado manuales de formas de participación política en donde se incluye la incidencia política en las políticas públicas, con una acción que va desde el agendamiento de problemas hasta la misma evaluación, al ser ella un momento propicio para exigir cuentas e incluir ajustes a los esquemas de atención (Cáceres & Díaz, 2009), (WOLA, 2014), (Weyrauch V. & Echt L., 2014).

Por otra parte, la revisión a través de la evaluación permite que el proceso tenga una espiral de progreso de la gestión pública; además, la revisión lleva al ajuste de las políticas y programas de gobierno, esta posibilidad permite una evolución integral del gobierno y de la gestión; las políticas se hacen sostenibles una vez las ideologías dominantes

---

3 Al respecto señala Roth, “la tradición positivista de la investigación, consideran que sus análisis son objetivos y de carácter científico, ya que se basan en datos medidos y pretenden aportar pruebas y evidencia empíricas. Esta postura, la cual es también una estrategia discursiva, llevan a difundir y persuadir que sus conclusiones tienen una validez universal” (Roth, A-N, 2009, pág. xvi). Además, desde la mirada de Majone la evaluación es un recurso argumentativo y un nuevo espacio para la deliberación, Majone es preciso en la idea de que el mundo político gira en torno a la argumentación y la persuasión (Majone, 2014).

se refuerzan con los resultados positivos alcanzados en los objetivos de la política pública; por tanto, la evaluación de la política cuestiona, modifica o refuerza las concepciones políticas sobre justicia, equidad, redistribución, derechos civiles y modelo económico (Solarte, 2011, pp. 48-51). El estudio de las políticas públicas tiende hacia los valores propios de la democracia (Laswell, 2007), y en forma aún más protuberante, los valores se hacen presentes en los enfoques de derechos, de género, de desarrollo humano, de ciudadanía, de feminismos, donde la misma revisión contiene tal carga valorativa, o la valoración próxima a conceptos de justicia, equidad y redistribución.

Es este el punto en que las políticas medioambientales y agrarias adquieren una dimensión que supera los límites de la evaluación meramente técnica de la política, toda vez que estos dos sectores dan cuenta de la conquista de derechos que se ha efectuado en el caso de los derechos relacionados con el medio ambiente, así como de la dificultad en el ejercicio de derechos ya reconocidos, dadas las condiciones materiales de la inequidad en el caso del sector agrario. Así, la inclusión de los actores políticos le otorga un sentido político a la evaluación, garantizando el principio básico de representación propio de las democracias; en otras palabras, la ausencia de actores que representen los intereses de estas dos temáticas, atenta contra la implementación de la política misma, restringiendo su campo de acción y transformación de la sociedad. El sentido político no solo está en la interpretación y utilización de los resultados de la evaluación, está también, en lo que es políticamente correcto evaluar y en cómo hacerlo, en definir qué resultados de las evaluaciones se publicitan y cuáles son inconvenientes. Por su parte, la voluntad política de las élites político-administrativas y del funcionariado público con su conocimiento técnico, determinan las formas de evaluación, reforzando el contenido axiológico de la política.

Como se apreciará más adelante, la situación imperante en Colombia no es tan diáfana e identificable con un modelo, un país que se proclama formalmente como Estado Social de Derecho en un sistema democrático, pero el hecho de que no se haya logrado la garantía de derechos mínimos y el nivel de democratización de las acciones públicas, proceso aún en estado de maduración, permite afirmar que no tenemos una democracia consolidada ni un Estado Social de Derecho establecido. Así que el carácter de las evaluaciones en un sistema político se resuelve más en relación con la aplicación de



principios gerenciales que de la convicción de un modelo de Estado, modelo en el que imperan criterios de gestión y de productos en el sentido aplicado por el New Public Management -NPM-. El diseño institucional es determinante en la evaluación, una estructura estatal central fuerte con un despliegue en débil en el ámbito territorial, con representación desconcentrada y sobre la base de un modelo de descentralización más no de autonomía de autoridades locales y regionales, hace que las evaluaciones en Colombia tengan una mayor concentración en cuestiones públicas que concitan el mayor interés del nivel nacional. Las evaluaciones de políticas en el territorio están concentradas en las ciudades grandes, tales como Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla, Bucaramanga, e intermedias, pero es nula en los municipios de menor categoría.

A lo anterior, se suma el problema de capacidad institucional en que se encuentran los municipios de sexta categoría, no hay posibilidad de contar con personal calificado o que tenga el tiempo suficiente para el desarrollo de ejercicios de evaluación significativos. Como la implementación es un ejercicio igualmente político (Aguilar L. F., 2007), la evaluación de ésta debe recoger también esta condición política de la implementación, en ello se presenta un vacío en las evaluaciones en donde imperan los criterios técnicos y de resultados, que en parte es abordado por explicaciones complementarias desde enfoques alternos. En cuanto a la inclusión de la sociedad, la evaluación de la política pública se constituye como un escenario de activismo de sectores que propenden por el desarrollo social, actividad promovida desde organismos internacionales y las ONG. Así, las prácticas de evaluación son un espacio para la intervención de la sociedad en la medida que se valora más la acción pública orientada a la atención de cuestiones que afectan directamente a grupos y colectivos próximos de la sociedad. En el mismo sentido (Vélez, 2007) indica que en cuanto a los estudios alrededor de la cooperación para el desarrollo se visiona la necesidad de redes para la evaluación, su visión es la conformación de redes de política.

En América Latina se ha pasado de la evaluación de proyectos y programas de inversión a la evaluación de políticas y contenidos programáticos de los planes de desarrollo e instrumentos de política. Situación muy visible en Colombia con el cambio del sistema de registro y seguimiento a la inversión, que pasó del banco de proyectos de inversión vigente como instancia central en la década de los años 80

a la existencia del sistema de evaluación SINERGIA y de la Dirección de Seguimiento y Evaluación de políticas del Departamento Nacional de Planeación DNP, situación que no es aislada y resulta similar a la que se viven en los países de la región y en otros continentes<sup>4</sup>. Aun así, y en contradicción con algunas de las consideraciones anteriormente expuestas, la evaluación de la política en Colombia en temas medioambientales y agrícolas ha tendido a limitarse al enfoque del DNP, el cual hace énfasis en temas como indicadores, orientación al cliente, enfoque en resultados, rendición de cuentas, las organizaciones como objeto. En general, el DNP tiene la idea del control externo de la gestión y resultados, por ello se ve en los países que existen organismos de control dedicados a verificarlo. Esta evaluación parte de las finalidades y competencias de cada entidad pública, la que es observada por el organismo de control encargado de realizar un control de legalidad y un control de cumplimiento de sus programas; señala Iturriaga que esta fiscalización es parte de la dimensión política, e indica que la democracia requiere representación, cumplimiento y control, de manera que el control puede castigar a quien no cumpla con los ciudadanos y la importancia del accountability (Iturriaga, 2003).

En síntesis, la evaluación de las políticas es un mecanismo y una oportunidad para aplicar los principios de la democracia y la democratización, que son reconocidos como el objetivo. Su logro implica el retorno de un Estado no centrado en el gobierno, con un menor peso gracias a las reformas y la aplicación del DNP, con preponderancia de los esquemas de gobernanza que marquen la diferencia al permitir la politización de la esfera pública, con aplicación de los enfoques diferenciales de género, derechos, menor e infancia, comunidades vulnerables, etc., se asumen en el proceso de políticas y la evaluación.

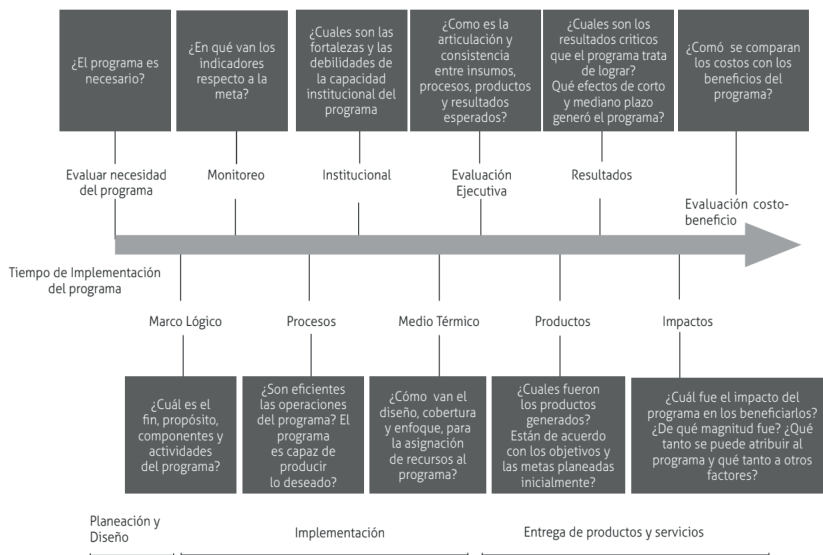
## **Las prácticas de evaluación de políticas**

Las evaluaciones tienen un diferente propósito dependiendo del momento en el cual se realizan. En relación con estos momentos de evaluación, el siguiente esquema presenta cómo la evaluación acompaña todo el proceso de implementación de políticas.

---

4 Para América Latina señala (Solarte, 2011, pp. 163-167) que se pasa de la evaluación de proyectos e inversiones a la evaluación de políticas desde sistemas nacionales.

**Figura 1: Tiempo de implementación**



**Fuente:** Tomado de DNP, 2012a, p. 17

El esquema está centrado en la evaluación costo-beneficio, enfoque económico-administrativo que es útil para la operatividad de las políticas, la alusión a los actores está en el último recuadro inferior en donde indican *¿cuál fue el impacto del programa en los beneficiarios? ¿Qué tanto se puede atribuir al programa y qué tanto a otros actores?*, sin embargo, la ruta no propone una evaluación de actores que destaque su naturaleza política; empero, es claro que esta evaluación es útil para el alcance que su diseño espera, pero da invisibilidad al juego político. De cara a la comprensión profunda, sociopolítica y cultural de la política, sí es deseable incluir en las evaluaciones un capítulo que describa el juego político, los actores políticos más que las entidades públicas, el estado del juego y las implicaciones que tiene en los elementos esenciales de la cuestión pública objeto de intervención.

La revisión de las siguientes políticas reitera lo expresado anteriormente sobre la comprensión del actor:



**Tabla 1:** *Concepciones de actor en las evaluaciones de política*

Evaluación de política revisada	Concepción de actor	Alusión a actores e intereses
Evaluación de impacto al programa agro ingreso seguro –AIS- (DNP, 2011)	Actores del programa, pequeños, medianos y grandes productores, actor institucional –entidades-.	Funcionarios en grupos focales, entrega de información no relevante de AIS, se refiere a funcionarios como los representantes de la entidad.
Evaluación institucional y de resultados de la política de consolidación del sistema nacional de áreas protegidas-SINAP. (DNP, 2012b)	Actores del sistema –entidades-, actores sociales, actores institucionales, centros de investigación, empresas, organizaciones representativas, universidades, entes territoriales. Otros actores relevantes, no dice cuáles son.	El secretario, como encargados de función, recurso, base para indicadores, informador y fuente de información, pertenencia a una empresa(s), Muestra una proyección política del funcionario al señalar que materializa el Estado en la región (pág.223). Incluye tanto a directivos como a funcionarios en una sola categoría, interés en el conocimiento y tiempo del funcionario.
Evaluación del programa familias guardabosques y grupo móvil de erradicación, (DNP, 2012c) y DNP 2015	Actores que son entrevistados, actores multilaterales, nacionales y regionales de la lucha contra las drogas, Policía Nacional, líderes comunitarios, las entidades públicas, familias guardabosques, oficina contra las drogas ONU, actores ilegales armados, UNODC, el DPS, el DNP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible	Los actores son entrevistados para conocer su apreciación sobre el programa más que valorados sobre sus intereses y el nivel en que los mismos son asumidos en la política y sus resultados. Hay una evaluación institucional y del análisis de la arquitectura institucional. De manera que los actores son actores institucionalizados desde lo estatal, siendo en mucho las mismas entidades públicas. Pero debemos anotar que las entidades públicas más que actores políticos son arenas políticas en donde continúa la confrontación de los actores políticos.

<p>Evaluación institucional de la política nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia (PNAOCI) DNP 2013, realizada por Fundación Natura de Colombia y SEI S.A.</p>	<p>Incluye actores como ministerios, comisiones, secretarías, autoridades nacionales, institutos, entidades públicas, universidades, organizaciones sociedad civil<sup>5</sup>.</p>	<p>La evaluación institucional efectuada concibe que las entidades públicas son los actores políticos, y por su parte organizaciones sociales son los actores sociales.</p> <p>Incluye actores por niveles de la administración pública y del sector ambiental y asociados (nacional, departamental, municipal, proyectos),</p> <p>Los actores tienen una mirada eminentemente estatal, son entidades públicas u organizaciones sociales que participan.</p> <p>Existe una homologación de organizaciones públicas con los actores políticos y sociales, de manera que se entiende cómo lo mismo. Idea que opaca la existencia de actores políticos y sociales.</p>
<p>Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional – PSAN – identificar capacidad institucional de las entidades a cargo a nivel nacional y territorial, e identificar el cumplimiento de los objetivos y el avance de las metas</p>	<p>El mapa de actores incluye los tres niveles de gobierno, con entidades públicas en cada nivel. Enfatiza en cumplimiento y estructura administrativa.</p>	<p>Evaluación centrada en la capacidad institucional, que asume los instrumentos convencionales utilizados de evaluación de capacidad de las entidades públicas. Nuevamente los actores son homologados con las entidades públicas.</p> <p>El carácter político de los actores políticos y sociales no es visibilizado en la evaluación dado que no es este su propósito.</p>

**Fuente:** Elaboración propia

- 5 Son considerados como actores: Agencia Nacional de Hidrocarburos, Autoridad Marítima Nacional DIMAR, Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca, Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, Colciencias, Departamento Nacional de Planeación DNP, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Parques Nacionales Naturales, Procuraduría General de la Nación, Secretaría Ejecutiva Comisión Colombiana del Océano, Unidad Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres, Viceministerio de Turismo, Universidad del Valle, Universidad Nacional de Colombia, Universidad Jorge Tadeo Lozano, Corporación Autónoma Regional de La Guajira Corpoguajira, Corporación Autónoma Regional del Cauca CRC, Corporación Autónoma Regional del Magdalena Corpamag, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca CVC, Corporación Autónoma Regional para el Desarrollo Sostenible del Chocó Codechocó; Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina; Instituto de Estudios Ambientales del Pacífico IAP, Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia IDEAM, Instituto de Investigaciones Marinas o Costeras Invemar, Cámara de comercio de Cartagena, Cococauca, Conservación Internacional, Fundación simap (guapi), Marviva, PCN.

La alusión al concepto de actor es amplia, en muchos casos es general y vacía, recae sobre quien hace o participa en algo, los actores políticos son vistos como un recurso que entra en la evaluación, además de ser un informante y fuente de información; en general, tampoco se distinguen actores como movimientos políticos, grupos económicos, funcionarios públicos, promotores de política, organizaciones comunitarias, sindicatos, comunidades activas no meramente beneficiadas, coaliciones de militantes con alguna caracterización sobre su papel y nivel de activismo, recursos políticos, interés, posiciones políticas, antecedentes e hitos relevantes sobre la acción política; sin embargo, en las evaluaciones estudiadas la concepción del actor es restringida a las entidades públicas, algunas organizaciones de la sociedad civil, y en algunos puntos específicos a personas que intervienen en la evaluación, ello sin considerar tampoco su marco de representación política de realidad. De esto se colige que no se aprecia una concepción política del funcionario.

Una interesante referencia se presenta en el informe de evaluación del SINAP, cuando al hablar de la gobernanza centralizada y la coordinación del SINAP, indica una proyección política del funcionario, él es el Estado, materializa la presencia del Estado,

“Funcionarios de estas subregiones en muchos casos hacen la única presencia del Estado en áreas apartadas y conflictivas, logrando ser actores neutrales y confiables para todos. Sin embargo, en estas realidades tienen que cumplir con mandatos y percepciones tomados desde el panorama central sin reflejar necesariamente lo que se vive en las regiones” (DNP, 2012b, p. 223)

Se aprecia una fuerte tendencia de asociar el concepto de actor a una entidad u organización, la unidad de análisis es la entidad, es una sociedad de organizaciones y un mundo político de organizaciones, se aprecia una concepción institucional de los actores. Esta revisión de las prácticas de evaluación lleva a colegir, que en relación con el sector público, las evaluaciones no asumen en forma consistente la existencia del actor político, le incluyen como un stakeholder en los procesos de evaluación de política, siendo de interés el hecho de que, a pesar del énfasis en la gestión y resultados, resulte visible una clara diferencia entre funcionarios y otros stakeholders. No se aprecia una precisión del concepto de estos actores. Es necesario precisar que la ausencia de reconocimiento como actor político no se espera

afirmar ni resolver sobre la base de la revisión de las evaluaciones y metodologías del DNP, esta revisión se hace para evidenciar el estado de las prácticas de evaluación de políticas, en forma posterior será posible afirmarlo cuando se haya superado la revisión de las evaluaciones y de los avances académicos, por el momento solo se puede afirmar que los documentos del DNP reconocen la existencia de stakeholder dentro de una idea económico-administrativa.

La evaluación de la política pública de gestión del riesgo de desastres ha sido realizada por parte del Banco Mundial (2015); a la vez, ha tenido el seguimiento y evaluación que realiza el DNP a los programas inscritos en el Plan de Desarrollo como tema incluido en los últimos dos planes de desarrollo, un control jerárquico de los departamentos y de la UNGRD, así como un seguimiento de la Contraloría General de la República. Este conjunto de revisiones no ha reparado en el papel que ha tenido el funcionariado, lo que es comprensible dado que no ha sido considerado como un actor relevante para los logros, punto que por supuesto será debatido y complementado a estas evaluaciones.

Para esta investigación la evaluación de la política ambiental implica el estado de las evaluaciones realizadas para llegar a un nivel en donde el enfoque utilizado permita valorar las contribuciones de valor de los actores sociales y políticos. Por ello, resulta imprescindible evaluar las acciones públicas que se realizan en el marco de la política en el territorio, con una doble implicación, la habitual económico-administrativa y, por una parte, la de la agregación de atributos de valor políticos en términos de gobernanza, gobernabilidad y creación de valor público, a través del estudio de las acciones concretas de los actores, marcando el contenido democrático que ha tenido o no ha alcanzado la política en su implementación.

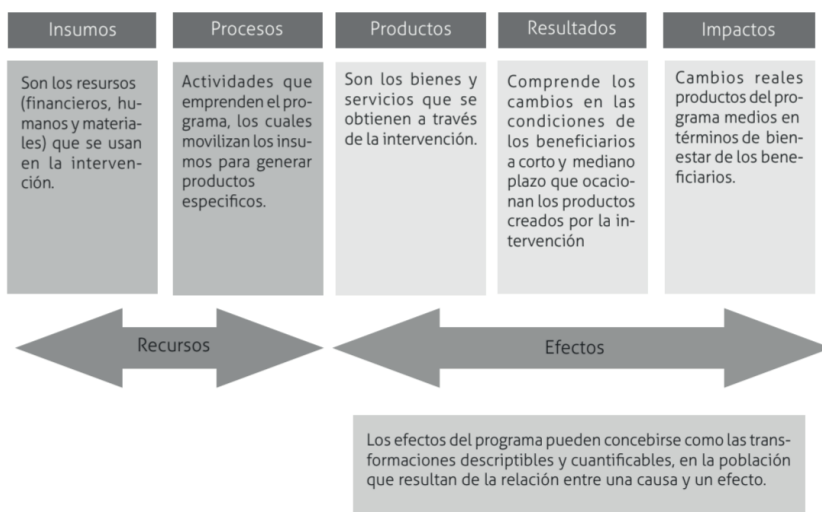
### **Las prácticas de evaluación de política pública, los actores ausentes**

La evaluación de las políticas públicas en Colombia es realizada principalmente por el sector público, sectores de la academia y observatorios, organismos internacionales y de cooperación, y algunos grupos de interés temáticos que cuentan con financiación y apoyo de diversidad de fuentes, quienes lo hacen en forma directa o mediante

la contratación de servicios. Las evaluaciones que realiza el sector público se hacen para el nivel nacional o el territorial -regional, departamental, municipal- o pueden ser localizadas frente a un tema, ellas son efectuadas por entidades del orden nacional o del orden territorial, o por los organismos de control. El alcance de la evaluación depende de su finalidad, puede servir para evaluar contenidos del plan de desarrollo, de políticas sectoriales, políticas públicas, programas, proyectos, entre otros. En general las evaluaciones siguen la metodología que define y utiliza el Departamento Nacional de Planeación -DNP-, autoridad nacional de planeación, cuyo núcleo es la evaluación económica, la evaluación de inversiones y la cadena de valor propia de las ciencias de la administración y del proceso de producción.

Contrario a la tendencia latinoamericana de incluir contenidos programáticos de los planes de desarrollo e instrumentos de política en la evaluación de las políticas, el DNP mira la implementación de políticas como una cadena lineal. Esta mirada se aprecia en el siguiente esquema de la guía de evaluación de políticas públicas del DNP:

**Figura 2:** La implementación de políticas como una cadena lineal de producción



**Fuente:** Tomado DNP, 2012a, p.14

La orientación del DNP corresponde al marco de política para el nuevo enfoque de eficiencia y efectividad de la inversión, guiado por dos lineamientos generales la orientación a resultados y los presupuestos de desempeño, propios del NPM.

«Gastar bien» no es gastar más o gastar menos. Es dar cumplimiento, de manera sostenible, eficiente y efectiva, a los objetivos para los cuales son destinados los recursos públicos. Implica evaluar y asignar recursos con un enfoque de resultados donde la productividad y la eficiencia constituyen criterios principales y activos del análisis y la toma de decisiones. PND 2010-2014. Prosperidad para todos, Objetivo Gestión Pública Efectiva, Eje Buen Gobierno (DNP, 2011, 634); [y los] Principios básicos para la revisión técnica de la adhesión del país a la OCDE: "...presupuesto por desempeño, asignación y reasignación efectiva de recursos públicos, promoción en la prestación eficiente de los servicios públicos, transparencia y rendición de cuentas, uso de indicadores de desempeño y datos sobre la gestión pública..." Hoja de ruta para la adhesión de COLOMBIA a la OCDE Comité de Gobernanza Pública (OCDE, 2013, 15). Tomado de (Arregocés, A. - DNP, 2014, p. 4).

Siendo el DNP el ente rector de la evaluación de políticas en Colombia, estos postulados inscriben al país en las tendencias de la región en materia de gestión por resultados de los asuntos públicos, propios del gerencialismo y el eficientismo inducido por las concepciones del New Public Management que se han extendido por América Latina. Es claro, que esto cataloga las evaluaciones en el enfoque positivista, cuantitativo y de resultados, el cual, si bien no excluye de entrada los enfoques sociales y culturales, tampoco garantiza la consideración de elementos axiológicos o ideológicos en el desarrollo de las mismas. Tal aproximación reporta beneficios para el seguimiento y control de las políticas y las inversiones, a la vez que genera referentes útiles para la interacción de los actores políticos al permitirles contar con cifras, información y comunicación que forman parte de la materia deliberativa y de los instrumentos argumentativos.

La interpretación se sintetiza quizá en la introducción de la serie de evaluaciones realizada a propósito de los 15 años del sistema de evaluación,

[...] quince años de Sinergia, presentado un balance de lo que ha sucedido en Colombia con la Nueva Gestión Pública y en particular con la Gestión orientada a resultados a través de una de sus principales

herramientas, la evaluación de políticas públicas. Para realizar esta presentación se ha tomado como marco de referencia la evolución y perspectivas del Sistema Nacional de Evaluación de resultados de la Gestión Pública – Sinergia, que sin duda alguna ha sido el escenario más fructífero en la implementación de la cultura del seguimiento y evaluación de las políticas gubernamentales. Es necesario aclarar que la política pública implica el desarrollo de lineamientos y acciones, por parte de actores públicos o privados, que afectan el bienestar de la comunidad. (DNP, 2010, p. 8)

A través de la revisión de las metodologías<sup>6</sup> y de algunas evaluaciones de políticas<sup>7</sup> del DNP, se establece que el concepto de actor se utiliza en forma borrosa. El concepto de actor se utiliza para diferentes propósitos semánticos, para referirse a diversas conformaciones, grupos, personas o entes abstractos. Aparece para referirse a: entidades o grupos significativos de la sociedad, actores sociales, actores institucionales, operadores, el sector productivo, los gremios, los actores públicos, actores privados, los actores de las mesas trabajo, los actores –entidades- de los sistemas nacionales-, los actores de la evaluación, actor interesado, actores e instancias institucionales o de programas, los actores del gobierno, los actores en múltiples niveles del gobierno, los actores clave, actores y stakeholders.

El propósito que se tiene con el concepto de actor -stakeholder<sup>8</sup> - en la evaluación, es establecer quiénes deben participar en la evaluación, quiénes deben brindar información, definir a quiénes se les debe comunicar la evaluación, y quiénes la pueden utilizar<sup>9\*\*\*\*</sup>. Se mantiene una mirada integradora del actor en una unidad, siendo la vinculación de representantes de tales unidades deseables, con lo que busca una revisión más integral y mayor representatividad en la evaluación\*\*\*\*. Se mantiene el interés por el tomador de decisiones y

---

6 Las metodologías estudiadas son: (DNP, 2012 a), (DNP, 2012 b)

7 Las evaluaciones de política revisadas son: (DNP, 2010 a), (DNP, 2010 b), (DNP, 2010 c), (DNP, 2010 d),

8 Más próximo a la idea de stakeholder –quien pueden afectar o ser afectados por una empresa- que, a la idea de actor político, dado su lenguaje empresarial.

9 “Una evaluación estará mejor formulada, desarrollada y sus recomendaciones serán debidamente discutidas y utilizadas en el ciclo de la política pública, si se involucra en todo el proceso a los actores interesados. La evaluación debe responder a diferentes expectativas y este análisis permite catalogarlas, considerando los intereses de los diversos agentes.” (DNP, 2012 c, p. 12)

10 “Es recomendable que estos pasos se realicen con la participación de todos los actores involucrados en el programa (stakeholders) para legitimar el proceso” (DNP, 2012 c, p.11)



en forma clara se alude a los gerentes en los documentos revisados. Sin embargo, no se logra establecer que este concepto de actor se utilice para designar al funcionariado o a grupos de poder internos de las entidades.

Lo interesante de esta forma de explicitar la evaluación desde la administración, es que, a pesar de su orientación a la revisión de la gestión y resultados, devela dos cosas útiles, primero, que el funcionario tiene un papel en la evaluación y segundo que el mismo es diferente de otros estratos del aparato público. Los tipos de evaluación los clasifica el DNP por el tipo de actores que participan en tres: 1. Autoevaluación: Los actores de un programa o proyecto evalúan su propio trabajo, herramienta de gestión; 2. Externa Experto ajenos al proyecto examinan aspectos del programa, herramienta del control; 3. Participativa: Valora la percepción como insumo para identificar el resultado. (DNP, 2012a, p. 11) En forma explícita en los documentos orientadores del DNP, se reconoce a otros actores políticos como son los funcionarios, los funcionarios electos, los gerentes, en una noción opuestamente a la que es utilizada en las evaluaciones. Aquí es evidente una incoherencia entre la existencia de un actor político diferente, reconocible pero aún no caracterizado, con los estilos de las evaluaciones.

**Los actores involucrados:** personas y organizaciones que no son el cliente principal, pero que se caracterizan por tener una participación y/o un interés en la intervención (beneficiarios directos/indirectos, organizaciones que proveen fondos, funcionarios gubernamentales, funcionarios electos y empleados del gobierno con intereses pertinentes en la intervención, directores del programa, gerentes y el personal contratado, hacedores de política, la comunidad, los grupos de interés y asociaciones). (DNP, 2012a, p. 12) Subrayado fuera de texto.

A pesar de que el funcionario, como actor político, mantiene su carácter administrativo, se le reconoce como partícipe del proceso de evaluación, lejos de la posibilidad de que se conviertan en actores activos de la política, garantizando la continuidad en el ciclo de la política, lejos de los avatares propios de la voluntad política (Otalora & Vivas, 2011); por el contrario, como puede observarse en la siguiente tabla, el funcionario como stakeholder, es quien puede afectar el proceso de evaluación de la política pública, o bien, puede verse afectado por él.



**Tabla 2:** Ejemplo de reconocimiento de funcionarios en la evaluación de implementación

Etapa de implementación del programa			
Supervisión- Reportes de Monitoreo	Evaluación de procesos (formative evalua- tion) u operaciones	Evaluación Ejecutiva	Evaluación Institucional
Diseñador de política, gerente, <u>funcionario</u> , beneficiario	Diseñador de política, gerente, <u>funcionarios</u> , firma de consultoría (si es con impacto)	Diseñador de política, gerente, técnico, <u>funcionarios</u> , consultor o firma, beneficiarios	Diseñador de políti- ca, gerente, técnico, <u>funcionarios</u> , firma de consultoría

(DNP, 2012a, p. 20)

Sobre la evaluación de la capacidad, que hace parte de la evaluación de una política pública, identifica como actores a entidades públicas, organizaciones del sector privado, ONG y cooperativas<sup>11</sup>. Allí no figuran los actores sociales y políticos, vistos desde una configuración más sociopolítica es decir de juego de intereses, influencia y beneficio en el diseño y ejecución de la política. Para los evaluadores, este tipo de actores es visto desde la administración de personal como su sistema de recompensas y la capacidad de los participantes como ítem de capacidad de gestión (DNP, 2012a, p. 112).

### Apuntes conclusivos.

Tras la revisión de las evaluaciones se evidencia que los atributos políticos no son valorados, hecho que dista de los planteamientos propios de la nueva gobernanza, la coproducción de bienes y servicios públicos, la democracia en profundidad que concibe a un ciudadano activo e integrado, e incluso, que la gobernabilidad, como capacidad de logro, enfrente una franja opaca. El bajo nivel de institucionalización de los temas medioambientales y agrícolas, ha

11 La institucionalidad que soporta un programa puede tener uno o varios actores involucrados en su coordinación y ejecución: Entidades del gobierno (ministerios, programas, hospitales, colegios, entidades nacionales, regionales y locales, etc.); Organizaciones del sector privado (financieras, negocios, grandes, medianas y pequeñas empresas, etc.); Organizaciones no gubernamentales (ONG's) locales, nacionales e internacionales y otras organizaciones civiles; Cooperativas comunitarias. Redes o asociaciones de organizaciones; Partidos políticos. (DNP, 2012 c, p. 123-124)

permitido que se impongan criterios técnicos e instrumentalistas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas que le competen. Esto, a la vez detona en una menor pertinencia de las políticas.

La inclusión de un espectro más amplio y pertinente de actores, posibilita sumar a la evaluación de las políticas el juego de intereses, modificando así los referenciales globales y sectoriales que dan lugar a las mismas y a partir de los cuales se atiende un problema social, creando un mayor valor público.

Por su parte, el hecho de que los actores intervinientes en los distintos ciclos de la política no sean reconocidos e incluidos de manera activa conlleva a un bajo nivel de apropiación de las políticas, lo que incide de manera negativa en la sostenibilidad de las mismas; hecho más significativo aún, si se tiene en cuenta los altos niveles de inequidad e incluso abandono de los sectores medioambiental y agrícolas colombianos.

Finalmente, el superar las limitantes que plantea el enfoque del DPN, el cual se ha privilegiado en la evaluación de estas políticas, permitiría devolverle a las mismas su carácter de escenarios de debate social y político, generando así escenarios para el debate frente a los problemas públicos, requisito para la democracia en profundidad y el ejercicio de una ciudadanía activa.

## Bibliografía

Aguilar, L. F. (2007). *La implementación de las políticas públicas*. Méjico D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Arregocés, A. - DNP. (2014). *Creando valor público: hacia un sistema de medición de la eficiencia y efectividad del gasto público en Colombia*. Material conferencia (págs. 1-31). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Banco Mundial (2012) *Evaluación política de gestión del riesgo de Colombia*.

- Berger, P., Luckmann, N. (1968). *La construcción social de la realidad*. Madrid: Amorroutu-Murguía.
- Cáceres, E. & Díaz, J. (2009). Incidencia Política. Para la Gobernabilidad Democrática Local. Lima. Recuperado el 10 de 02 de 2010, de InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH: <http://www.dhl.hegoa.ehu.es/recursos/560>
- Colombia, República de. (1991) Constitución Política de la República de Colombia.
- Colombia. Ministerio de Relaciones Exteriores (2016). Agenda 2030. Lograr el desarrollo sostenible en un mundo diverso. Consultado el 1 de septiembre en: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/ods-version\\_digital-web-2017.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2017/ods-version_digital-web-2017.pdf)
- Corte Constitucional. Sentencia C-595 del Mg. Jorge Iván Palacio
- Delgado, C. (2017). Responsabilidad y derecho. Consultado el 1 de septiembre en: <http://responsabilidadyderecho.blogspot.com.co/2013/03/la-materia-ambiental-en-la-constitucion.html>
- DNP. (2010). Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado. Serie: 15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia: una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- DNP. (2011). Evaluación de impacto al programa agro ingreso seguro – AIS-. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- DNP. (2012a). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas Serie de Guías Metodológicas Sinergia. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- DNP. (2012b). Evaluación institucional y de resultados de la política de consolidación del sistema nacional de áreas protegidas-SINAP. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colombia.



- DNP. (2012c). Evaluación del programa familias guardabosques y grupo móvil de erradicación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- DNP. (2014). Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional – PSAN –. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- DNP. (2015). Colombia - Evaluación del Programa de Familias Guardabosques y Grupo Móvil  
De Erradicación. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colombia.
- Iturriaga, R. (2003). La evaluación como forma de control externo de las administraciones públicas. En R. Bañón, *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Madrid: Díez de Santos, pp. 119-133.
- Laswell, H. (2007). La orientación a las políticas públicas. En L. F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. Méjico D.F.: Porrúa, pp. 74-104.
- Leff, E (1994a). *Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*. Siglo XXI Editores. México.
- Leff, E. (coordinador) (1994b). *Ciencias sociales y formación ambiental*. GEDISA/CIIH-UNAM/PNUMA. Barcelona.
- Ley 99 de 1993. Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA.
- Ley 388 de 1997. Ley de ordenamiento territorial.
- Ley 491 de 1999. Seguro ecológico y Código Penal asociado a lo ambiental.
- Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Muller, P. (2010) *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- ONU (2015). Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Resolución del 25 de septiembre. Consultada el 1 de septiembre en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/70/1>
- Otálora-Buitrago, A., & Vivas-Cortés, Ó. A. (2011). Aproximación cultural a las políticas públicas: burocracia, descentralización y ciudadanía. *Equidad y Desarrollo*, (15), 69-99.
- Roth, A-N. (2009). Las políticas públicas como campo de estudio. En G. d. APPGP, *Análisis y evaluación de políticas públicas* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, pp. 13-20.
- Sachs Jeffrey (2015). *La era del desarrollo sostenible*. Deusto. Barcelona.
- Solarte, L. (2011). *La evaluación de políticas públicas en el Estado liberal*. Cali: Universidad del Valle.
- Vélez, C. (2007). El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo. En *Nuevas Políticas Públicas*. Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas 145-1, Sevilla: Universidad de Sevilla, pp. 145-170
- Weyrauch V. & Echt L. (10 de 02 de 2014). Monitoreo y evaluación de la incidencia en políticas públicas: es hora de empezar. Recuperado el 10 de 02 de 2014, de vippal.cippec: [http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/DEAL\\_Herramientas-para-el-ME-de-la-incidencia.pdf](http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2013/09/DEAL_Herramientas-para-el-ME-de-la-incidencia.pdf)
- WOLA, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos. (10 de 02 de 2014). Manual básico para la incidencia política. El Salvador 2009. Recuperado el 10 de 02 de 2014, de Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos.: [http://www.inversioneinfancia.org/wp-content/uploads/2013/09/atp\\_manualbasico2.pdf-Modulo-l.pdf](http://www.inversioneinfancia.org/wp-content/uploads/2013/09/atp_manualbasico2.pdf-Modulo-l.pdf)

