

CARTILLA PARA EL SEGUIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA



PIENSA EN GRANDE

Cartilla para el seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental y Evaluación de Políticas Públicas. Departamento de Antioquia

Departamento Administrativo de Planeación

Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos

Esta publicación es producto del Contrato Interadministrativo N° 460000955 firmado entre la Gobernación de Antioquia – Departamento Administrativo de Planeación y la Universidad de Antioquia – Vicerrectoría de Extensión, cuyo objeto es “Apoyar la gestión del Departamento Administrativo de Planeación para el fortalecimiento de los bancos de programas y proyectos departamental y municipales acorde con los lineamientos técnicos del Departamento Nacional de Planeación y el modelo de gestión para resultados”.

Coordinación Editorial

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas
Universidad de Antioquia

Nota: la Administración Departamental “Antioquia Piensa en Grande 2016 - 2019” no es responsable del contenido ni del uso de la información suministrada en esta publicación, pues esta hace parte de un ejercicio de consultoría.

Diseño, diagramación y producción

Extrategia Ecoprint s.a.s / Tel: 411 21 20
Nit: 900565355-9

ISBN: 978-958-8955-78-0

Impreso en la ciudad de Medellín
Noviembre de 2019

Gobernación de Antioquia
Centro Administrativo Departamental “José María Córdova”
(CAD – La Alpujarra)
Calle 42B # 52 – 106. Piso 11. Oficina 1111.
Teléfono: 383 9111
Medellín – Antioquia

Gobernación de Antioquia

Luis Pérez Gutiérrez

Gobernador

Ofelia Elcy Velásquez Hernández

Director

Departamento Administrativo de Planeación

Lina Marcela Montoya Rodas

Directora de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos

Departamento Administrativo de Planeación

Departamento Administrativo de Planeación.

Equipo Técnico - Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos

Juan Carlos Jaramillo Obregón, Profesional Universitario

Andrés Felipe Jaramillo Betancur, Profesional Universitario

Jony Sneider Rojas Chavarría, Auxiliar Administrativo

Ana María Lozano Torres, Contratista

Universidad de Antioquia

John Jairo Arboleda Céspedes

Rector

Pedro Amariles Muñoz

Vicerrector de Extensión

Yadi Marcela García Tamayo

Directora

Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Equipo Técnico - Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Katalina Restrepo Hincapié, Coordinadora de Comunicaciones

Gustavo Saldarriaga Lopera, Coordinador

Jesús Alberto Henao Rodríguez, Profesional Especializado

Germán Ignacio Casas Arango, Profesional Especializado

Yanet Lourdes Acosta Buriticá, Profesional

CONTENIDO

Presentación	9
Introducción	11
1. Marco normativo y conceptual	13
1.1. Marco normativo	13
1.2. Marco conceptual	15
1.2.1. Gestión pública orientada a resultados	15
1.3. Generación de valor público	18
1.4. Cadena de valor público	19
1.5. Política pública	20
1.6. Ciclo de la política pública	21
1.7. Conceptos complementarios	21
2. Parte I. Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental	22
2.1. Fase 1. Condiciones previas al seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental	24
2.1.1. Paso 1. Formulación estratégica para el seguimiento al PDD	24
2.1.2. Paso 2. Elaboración de indicadores para el seguimiento	25
2.1.3. Paso 3. Definición de metas de indicadores del PDD	26
2.1.4. Paso 4. Definición de la estructura, actores y roles del Sistema de Seguimiento al PDD	28
2.1.5. Paso 5. Definición de fichas técnicas de indicadores	30
2.2. Fase 2. Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental	31
2.2.1. Paso 1. Registrar la información de seguimiento en los aplicativos (OMEGA, SAP o equivalentes)	32
2.2.2. Paso 2. Establecer rutinas de seguimiento	32
2.2.3. Paso 3. Generar información complementaria de indicadores y programas	33
2.3. Fase 3. Informes del seguimiento al PDD	34
2.3.1. Paso 1. Balance trimestral de resultados	34
2.3.2. Paso 2. Informe anual	34
2.3.3. Paso 3. Informe a organismos de control	35
2.3.4. Paso 4. Informe a la ciudadanía y al Consejo Departamental de Planeación	35
2.3.5. Paso 5. Informe acumulado de vigencia y de periodo de gobierno	35
3. Parte II. Evaluación de Políticas Públicas	35
3.1. Fase preparatoria	36
3.1.1. Paso 1. Definir la situación problemática	37

3.1.2. Paso 2. Identificar sectores corresponsables	37
3.1.3. Paso 3. Presentar el esquema de participación	37
3.1.4. Paso 4. Elaborar un cronograma de trabajo	38
3.1.5. Paso 5. Estimar el presupuesto para la formulación	38
3.1.6. Paso 6. Fecha de presentación y aprobación	38
3.2. Formulación de políticas públicas	40
3.2.1. Paso 1. Elaboración del diagnóstico	40
3.2.2. Paso 2. Definir los objetivos específicos y establecer indicadores de resultado	41
3.2.3. Paso 3. Establecer los productos que permitirán alcanzar los resultados	41
3.2.4. Paso 4. Estimar los costos indicativos de los productos	42
3.2.5. Paso 5. Establecer la relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	42
3.2.6. Paso 6. Establecer el enfoque de negociación y aprobación	42
3.3. Implementación de políticas públicas	44
3.3.1. Paso 1. Definir la instancia de coordinación de la implementación de la política	45
3.3.2. Paso 2. Ajuste o actualización del documento de política	45
3.3.3. Paso 3. Desarrollo de la política	45
3.4. Seguimiento de políticas públicas	45
3.5. Evaluación de políticas públicas	46
3.5.1. Paso 1. Preparación para la evaluación de políticas públicas	47
3.5.2. Paso 2. Definición de recursos	48
3.5.3. Paso 3. Acopio de la información disponible	49
3.5.4. Paso 4. Planeación del tipo de evaluación	50
3.5.5. Paso 5. Diseño de instrumentos de recolección de información	54
3.5.6. Paso 6. Levantamiento de información	56
3.5.7. Paso 7. Procesamiento y análisis de la información	57
3.5.8. Paso 8. Elaboración del documento	58
3.5.9. Paso 9. Divulgación de la evaluación	59
4. Estrategia de implementación del sistema de seguimiento y evaluación	60
4.1. Recomendaciones generales para la implementación del sistema de S&E	60
4.2. Instrumentos operacionales de los sistemas de seguimiento de la gestión de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo	60
4.3. Articulación del Sistema de Indicadores a la Planeación del Desarrollo Departamental: empalme, Programa de Gobierno – Plan de Desarrollo estrategias de participación	61
4.4. Informes de seguimiento	62
5. Glosario	63
6. Bibliografía	65

Tabla de ilustraciones

Ilustración 1. Pilares de la GpR	16
Ilustración 2. Estructura de la Cadena de Valor	19
Ilustración 3. Árbol de Problemas	20
Ilustración 4. Ciclo de la Política Pública	21
Ilustración 5. Fases y pasos para seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental	23
Ilustración 6. Fase 1. Condiciones previas al Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental	24
Ilustración 7. Línea de tiempo de la formulación del PDD	25
Ilustración 8. Metodología CREMAS en la definición de indicadores	26
Ilustración 9. Estructura organizacional	29
Ilustración 10. Fase 2. Proceso de seguimiento al PDD	32
Ilustración 11. Fase 3. Informes del seguimiento al PDD	34
Ilustración 12. Fase Preparatoria	36
Ilustración 13. Características de una situación problemática	37
Ilustración 14. Pasos para la formulación de la política pública	40
Ilustración 15. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)	42
Ilustración 16. Pasos de la implementación de la política pública	44
Ilustración 17. Pasos para la evaluación de políticas públicas.	47
Ilustración 18. Resumen funciones Comité de Evaluación de Políticas Públicas de la Gobernación de Antioquia.	47
Ilustración 19. Elementos al definir los recursos de la Evaluación.	49
Ilustración 20. Cadena de valor y tipos de evaluación.	52
Ilustración 21. Definiciones de instrumentos de recolección de información del Banco Mundial	55
Ilustración 22. Levantamiento de información	56
Ilustración 23. Sistematización y procesamiento de la información	57
Ilustración 24. Presentación de los métodos del análisis cuantitativo y cualitativo	58
Ilustración 25. Marco Institucional para el S&E	61
Ilustración 26. Armonización entre instrumentos de planificación	62

Tablas

Tabla 1. Marco normativo nacional de seguimiento y evaluación	13
Tabla 2. Definición y preguntas guía de los criterios OCDE para el S&E	22
Tabla 3. Tipos de acumulación y fórmulas de indicadores	27
Tabla 4. Actores y funciones para el seguimiento al PDD	29
Tabla 5. Modelo de ficha de indicador de producto	31
Tabla 6. Tipos de rutinas	33
Tabla 7. Ciclo de las políticas públicas	35
Tabla 8. Fase preparatoria de la Política Pública Integración de la Infancia y Adolescencia	38
Tabla 9. Formulación de la Política Pública de Mujeres	43
Tabla 10. Tipo de evaluación	52
Tabla 11. Política Pública de Emprendimiento	54

Abreviaturas

- BID.** Banco Interamericano de Desarrollo
DAP. Departamento Administrativo de Planeación
DNP. Departamento Nacional de Planeación
DS&E. Dirección de Seguimiento y Evaluación
GpR. Gestión para Resultados
MFMP. Marco Fiscal de Mediano Plazo
ND. No Disponible
OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS. Objetivos de Desarrollo Sostenible
PES. Planes Estratégicos Sectoriales
PDD. Plan de Desarrollo Departamental
PI. Plan Indicativo
POAI. Plan Operativo Anual de Inversiones
PP. Política Pública
S&E. Seguimiento y Evaluación
SINERGIA. Sistema Nacional de Evaluación y Gestión de Resultados

PRESENTACIÓN

Para el ejercicio de un buen gobierno, debe existir interacción entre el direccionamiento estratégico, la responsabilidad y la gerencia de calidad, en un contexto ético y transparente, lo anterior considerando que su objetivo es servir a la ciudadanía, responder con productos y servicios de la más alta calidad ante sus necesidades garantizando buenas condiciones de vida ya que se tiene un compromiso con el presente, y especialmente, con el futuro de las comunidades.

Para esto, el gerente público debe conocer, aprender y desaprender continuamente del servir, generando a través de la estructura administrativa valor público que transforme las realidades de nuestras comunidades. Este ejercicio es propicio realizarlo siguiendo estas características principales: favorecer la participación ciudadana, actuar en el marco de la legalidad, la transparencia, la responsabilidad, el consenso, la equidad, la eficacia, la eficiencia y la sensibilidad. Para esto, su actuar y la toma de decisiones debe estar guiada por una gestión que le permita alcanzar resultados, en entornos que son cambiantes, con una ciudadanía que cada vez tiene más consciencia de la importancia de involucrarse en los procesos de formulación de políticas públicas (PP) y de rendición de cuentas de sus administraciones.

De esta forma, la cartilla reúne varios de los aprendizajes que hemos tenido durante estos cuatro años de mandato, es un instrumento que el Gobierno Departamental pone a disposición de todos los funcionarios y servidores públicos del orden departamental y municipal para ahondar en las nociones de la gestión por resultados, el valor público, la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, y el desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación, para así tener administraciones con mayores capacidades para responder al desafío y la responsabilidad del actuar público.

Esta cartilla es asimismo una invitación a seguir construyendo, y valorar el ejercicio de planeación con responsabilidad, eficacia, eficiencia y transparencia, pero sobre todo a formular grandes proyectos para nuestro Departamento que siempre está pensando en grande, planeando resultados, creando mecanismos de seguimiento y evaluación para generar información y datos que facilitan la toma de decisiones fortaleciendo los procesos de gestión pública y aquellos que van de cara a la comunidad.

¡Muchas gracias!

Ofelia Elcy Velásquez Hernández

Director

Departamento Administrativo de Planeación

INTRODUCCIÓN

Para la consecución de los fines esenciales del Estado se deben desarrollar procesos de planificación, que construyan una visión para lograr el bienestar de la comunidad, a partir de esto se definen unos resultados que van midiendo este proceso. Luego de la crisis del Estado de Bienestar, la Administración Pública empezó a adoptar y a transferir algunas de las prácticas de la gestión privada con el fin de mejorar el desempeño de las entidades públicas. Así, se adoptó el New Public Management, que busca generar mayor eficiencia, transparencia y mejores resultados en la gestión pública. A partir de esto, se intenta adaptar la Gestión por Resultados como la mejor estrategia de gestión pública para impulsar el desarrollo y bienestar de las comunidades.

De igual manera, esta nueva forma de gerencia de los asuntos estatales promueve la evaluación de políticas públicas, como un mecanismo claro para medir los resultados tangibles y de reconocer el impacto de la inversión en las condiciones de vida de los ciudadanos. En los artículos 343 y 344 de la Constitución Política de Colombia, se establece la obligación de monitorear y evaluar las políticas públicas en el país, tarea que ha sido liderada por el Departamento Nacional de Planeación en constante diálogo con otras entidades públicas del orden nacional, departamental y local. En este sentido, se entiende la evaluación como la *"investigación sistemática y objetiva, aplicada en alguno de los diferentes eslabones de la cadena de valor (insumos, procesos, productos y resultados), y cuya finalidad es mejorar el diseño, la implementación, la ejecución y los efectos de una política, plan programa o proyecto, a través de la toma de decisiones"* (Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados, 2014, pág. 34).

La adecuada evaluación de las Políticas Públicas permite no solo delimitar el cumplimiento de sus objetivos, en términos de eficiencia y eficacia en la ejecución, sino que mide el impacto conseguido frente al progreso social y el bienestar ciudadano generando mayor confianza y transparencia por parte del Estado (Gobierno Vasco, pág. 4), al tiempo que identifica lecciones aprendidas y buenas prácticas que al ser incorporadas en los procesos de formulación y toma de decisiones permite que el Estado alcance mayores beneficios con menos recursos. A partir de esto, los Sistemas de Seguimiento y Evaluación se convierten en una herramienta para la toma de decisiones, para tomar medidas correctivas y facilitar el cumplimiento de los Planes de Desarrollo departamentales y nacionales.

Esta cartilla tiene por objetivo generar capacidades en los servidores públicos del territorio antioqueño para participar en los procesos de seguimiento a los planes de desarrollo territoriales y en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Para tales fines, la cartilla está estructurada en forma pragmática en pasos a seguir en los procesos de S&E, siendo este un insumo para comprender y desarrollar las capacidades de gerencia pública en los entornos dinámicos de la Administración Pública y así facilitar un aprendizaje que permita proponer PP que generen valor público, y el desarrollo de mecanismos para su debido seguimiento y evaluación.

La cartilla está estructurada en dos grandes partes: i) Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental; ii) Evaluación de Políticas Públicas. Se inicia presentando el *marco conceptual y normativo del S&E*.

En la *parte 1* se presenta el procedimiento para el *seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental – PDD*- el cual está estructurado en 3 fases y 13 pasos: fase previa al seguimiento (5 pasos); fase de seguimiento (3 pasos); fase de informes (5 pasos).

La *parte 2 de Evaluación de Políticas Públicas*, está estructurada alrededor de su ciclo presentado en el marco conceptual: preparación, formulación, implementación, seguimiento y evaluación. Para cada una de estas fases se propone un conjunto de pasos que guían al servidor para cumplir los objetivos de la fase respectiva.

Finalmente, se presenta una propuesta de estrategia para la implementación del S&E en la Gobernación de Antioquia.

1. MARCO NORMATIVO Y CONCEPTUAL

1.1 Marco normativo

La normatividad del Seguimiento y Evaluación (S&E) se da en dos niveles; uno nacional y otro departamental. En términos nacionales el S&E de la gestión pública es un concepto que viene ganando valor ante la necesidad de tener resultados tangibles que permitan conocer el impacto de la inversión en la vida de los ciudadanos, por lo que las iniciativas de S&E se enmarcan en el Sistema de Planificación del País. En los artículos 343 y 344 de la Constitución Política de Colombia, se establece la obligación de monitorear y evaluar las políticas públicas, tarea que ha sido desarrollada y liderada por el Departamento Nacional de Planeación en constante diálogo con otras entidades públicas del orden nacional, departamental y local.

La Ley 152 de 1994 “Orgánica del Plan de Desarrollo”, establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el Artículo 342, y en general por el Artículo 2 del Título XII de la Constitución Política y de más normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación. A través de la Resolución 063 de 1994 se crea Sinergia con el objetivo de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública.

El CONPES 3294 de 2004 establece que Sinergia se estructura en torno a tres componentes complementarios entre sí:

- a. Seguimiento a resultados
- b. Evaluaciones focalizadas
- c. Difusión de resultados para la rendición de cuentas

Con los decretos 1290 de 2014 y 1082 de 2015, se realizó la reglamentación de SINERGIA.

Tabla 1.
Marco normativo nacional de seguimiento y evaluación

Constitución Política de Colombia-1991	Capítulo 2: De los Planes de Desarrollo. Artículos 343 y 344. “Los organismos departamentales de planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los departamentos y municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial”.
--	--

Ley 152 de 1994	<p>Artículo 29. “Corresponde al Departamento Nacional de Planeación en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de gestión y de resultados”.</p> <p>Artículo 36. “En materia de elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta Ley para el Plan Nacional de Desarrollo”.</p> <p>Artículo 42. “Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción”.</p> <p>Artículo 43. “El Gobernador o Alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva Asamblea o Concejo o la autoridad administrativa que hubiere sus veces en los otros tipos de entidades territoriales que llegaren a crearse”.</p> <p>Artículo 46. “Los procedimientos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales que se llegaren a organizar en desarrollo de las normas constitucionales que autorizan su creación, se aplicarán en relación con las dependencias, oficinas y organismos que sean equivalentes a los que pertenecen a la estructura de las entidades territoriales ya existentes, y a los cuales esta Ley otorga competencias en materia de planeación”.</p>
CONPES 2688 de 1994	<p>“El Sistema propuesto en este documento tiene como objetivo principal introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad de manejo gerencial de la inversión pública”.</p>
CONPES 2790 de 1995	<p>Se establecen los diferentes instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y programas delineados en los planes de desarrollo.</p>
Ley 1712 de 2014	<p>Artículo 3. “[...] Principio de la calidad de la información. Toda la información de interés público que sea producida, gestionada y difundida por el sujeto obligado, deberá ser oportuna, objetiva, veraz, completa, reutilizable, procesable y estar disponible en formatos accesibles para los solicitantes e interesados en ella, teniendo en cuenta los procedimientos de gestión documental de la respectiva entidad [...]”.</p> <p>Principio de la divulgación proactiva de la información. El derecho de acceso a la información no radica únicamente en la obligación de dar respuesta a las peticiones de la sociedad, sino también en el deber de los sujetos obligados de promover y generar una cultura de transparencia, lo que lleva la obligación de publicar y divulgar documentos y archivos que plasman la actividad estatal y de interés público, de forma rutinaria y proactiva, actualizada, accesible y comprensible, atendiendo a límites razonables del talento humano y recursos físicos y financieros.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, 2014; y Departamento Nacional de Planeación, (2017).

En el orden departamental, la Ordenanza 50 de diciembre 20 de 1995, crea e institucionaliza el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Pública del Departamento de Antioquia, modificada por medio de la Ordenanza 36 de 2018, “para introducir parámetros de actualización del Banco de Proyectos. A través del Decreto Departamental 1270 de abril 01 de 1996 se reglamenta el funcionamiento del Banco de Programas y Proyectos de Inversión Pública Departamental”.

La Ordenanza 11 de 2016 por medio de la cual se aprueba el Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019, establece un apartado que dispone como se debe realizar el seguimiento al PDD, sin embargo se desarrolló un Acto Administrativo que reglamente dicha disposición.

En el último cuatrienio se ha promovido la aprobación de documentos de política pública en la Asamblea Departamental; que actualizan disposiciones frente a líneas de acción en juventud, niñez, mujeres, seguridad alimentaria y nutricional, manejo de recursos ambientales, emprendimiento, entre otras; que permiten tener avances frente a la construcción colectiva de lineamiento de política pública.

En términos de Seguimiento y Evaluación, es escasa la normatividad; en este sentido, se debe avanzar en la aprobación de diferentes actos administrativos que, por un lado delimiten los alcances y funciones del Sistema de Seguimiento y Evaluación al igual que la definición de roles y responsabilidades de las diferentes dependencias y, por otro lado, establezca protocolos a seguir por los involucrados en el proceso. Si bien se tienen definido un proceso (planta de desarrollo) para la formulación y un procedimiento (seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental) para el seguimiento, en el Sistema Integrado de Gestión, no es suficiente por la generalidad de lo estipulado. Sin embargo, sí existe producción de documentos de políticas públicas, con las que se pretende proyectar el accionar público y el cumplimiento de resultados; lo cual allana el camino para una formalización de la política de seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental.

1.2 Marco conceptual

El marco conceptual para el S&E gira en torno a seis conceptos centrales: Gestión pública orientada a resultados, generación de valor público, cadena de valor público, política pública, ciclo de las políticas públicas y unos conceptos complementarios que recogen las buenas prácticas internacionales, especialmente los de la OCDE.

1.2.1 Gestión Pública Orientada a Resultados

La Gestión por Resultados puede definirse como: “una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población” (BID, 2010).

Uno de los procesos más importante de las Entidades Territoriales es la planeación para el desarrollo, de esta forma los mandatarios elegidos y la administración pública con la participación de la ciudadanía definen la visión de futuro que desean para su territorio. Esta ideación se materializa a través de diferentes instrumentos que establecen la hoja de ruta que deben seguir para alcanzarlo, como lo son el Plan de Desarrollo y el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP).

De acuerdo con esto, diferentes entidades, entre ellas la Gobernación de Antioquía, han venido realizando esfuerzos para adoptar un nuevo modelo de gerencia pública que esté orientada en la consecución de resultados. Esta Gestión por Resultados presenta las siguientes características: i) Las decisiones cotidianas que se adopten en las instituciones públicas deben estar basadas en un sistema de planificación estratégica; ii) Decisiones orientadas a lograr una estrecha relación de los impactos deseados entre resultados a obtenerse, los bienes y servicios a producirse, los procesos a ejecutarse y los recursos reales, y financieros a utilizarse; iii) Los resultados de la gestión pública deben ser informados, explicados y argumentados por parte de los entes territoriales a los actores de la sociedad.

La Gestión por Resultados incentiva a que las entidades territoriales tomen las decisiones a partir del conocimiento de los efectos que tendrá la acción gubernamental en la sociedad, por lo que el elemento clave en la medición de los cambios producidos por esa acción es la proposición de impactos y resultados de la acción pública, que permitan medirse en el tiempo y ser cuantificables de acuerdo los recursos de inversión destinados para conseguirlos. De igual manera, compromete a los tomadores de decisiones a responsabilizarse por el logro de los resultados y no solamente por el cumplimiento de sus funciones, motivando de esta manera la generación de valor público, el desarrollo de instrumentos de seguimiento y evaluación, y mejores ejercicios de rendición de cuentas.

El Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad del Desarrollo (PRODEV) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), desarrolló un marco conceptual para el análisis e implementación de la Gestión por Resultados, a partir de cinco pilares principales: i) Planificación Estratégica; ii) Presupuesto por Resultados; iii) Gestión Financiera; iv) Inversión Pública; y v) Seguimiento y Evaluación.

Ilustración 1.
Pilares de la GpR



Fuente: elaboración propia a partir de BID, (2010).

Planificación estratégica

La planificación es el punto de partida de la Gestión por Resultados, y se materializa en la elaboración del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), que es el instrumento de planificación que guía las acciones de los diferentes actores del territorio durante un período de gobierno (4 años) en el que se manifiestan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y programas de desarrollo (Parte Estratégica), así como los recursos necesarios para su financiación (Plan Plurianual de Inversiones) (Departamento Nacional de Planeación, 2012). El Plan de Desarrollo recoge los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno del mandatario de la Entidad Territorial correspondiente.

El Plan Plurianual de Inversiones establece las prioridades de la Inversión Pública y vincula la Planificación con el Presupuesto para una adecuada GpR. En el caso de las gobernaciones es importante realizar el proceso de formulación e implementación del Plan de Ordenamiento Departamental, como lo dispone el Artículo 29 la Ley 1454 de 2011 y el Decreto 3680 del mismo año; como insumo de planificación de mediano y largo plazo, incluyendo herramientas claras para los municipios con respecto al uso de sus territorios, articulando las visiones locales y regionales para la consecución de objetivos mancomunados que permitan un lenguaje de planificación armónico y organizado, teniendo como premisa el desarrollo económico, ambiental y social de los municipios con un acompañamiento efectivo de la gobernación.

Así, el gran reto en este primer pilar consiste en la elaboración del Plan de Ordenamiento y los planes de desarrollo viable, concertado, alcanzable, medible y financiado. Para esto, es fundamental contar con buenos procesos de diagnóstico, y conocer el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual presenta los recursos disponibles para inversión y funcionamiento y la deuda pública para los siguientes diez años.

Presupuesto por Resultados

El tercer pilar es la alineación del presupuesto por resultados de la entidad departamental con los grandes objetivos, programas, subprogramas, proyectos y metas de la planificación. Por lo general, este punto es conflictivo en las entidades por la desarticulación que puede existir entre el proceso de planificación y de presupuesto, es decir entre los responsables del plan de desarrollo, las oficinas de planificación y los encargados del presupuesto, las oficinas de hacienda. Para una adecuada GpR, el gran reto en este pilar consiste en la articulación entre planificación y presupuesto, no solo en la etapa de formulación presupuestal sino en todo el ciclo presupuestal, es decir, la ejecución y la evaluación de resultados.

Gestión Financiera

El cuarto pilar de la GpR es la gestión financiera de la entidad que permite garantizar una óptima gestión de los recursos, especialmente en lo relacionado con los recursos propios y el talento humano. Permite al ente territorial garantizar la adecuada disponibilidad de recursos de presupuesto para el logro de los objetivos y metas del plan de desarrollo con capacidad humana eficiente. El gran reto en este pilar consiste en la modernización de los sistemas de recaudo, los cuales tienen en buena medida un alto nivel de ineficiencia y obsolescencia (pereza fiscal) por lo “impopular” y los “costos políticos” que esto acarrea, así como procesos implementados en los Sistemas de Gestión de Calidad.

Inversión Pública

El segundo pilar de la GpR está relacionado con la inversión pública la cual se materializa en proyectos de inversión que se incorporan al Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) y se encuentran registrados en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Territorial para la vigencia fiscal. Para una adecuada GpR, el gran reto en este pilar consiste en el adecuado funcionamiento de los bancos de proyectos, con metodologías que permitan la efectiva formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos, y que estos respondan a su ciclo (preinversión, inversión, operación) y estén articulados con el ciclo de la inversión (formulación, programación, ejecución, evaluación). De esta forma se garantiza que el banco de proyectos cuente con información de calidad de los proyectos y suministre información para la toma de decisiones.

Seguimiento y Evaluación

El quinto pilar de la GpR es la existencia de un sistema efectivo de Seguimiento y Evaluación (S&E) que posibilite la rendición de cuentas de la gestión de la entidad departamental a los diferentes actores involucrados, con especial énfasis en la sociedad civil. El seguimiento a políticas públicas puede ser entendido como el proceso sistemático de recolección y análisis de información que permite identificar el avance de las metas planteadas (Departamento Nacional de Planeación, 2018).

El proceso de seguimiento les permite a los gobiernos:

- Generar alertas tempranas para la consecución de sus metas.
- Producir información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública, reduciendo la incertidumbre y aumentando las evidencias.
- Incrementar la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas.
- Evaluar el desempeño de las entidades.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación, pág. 21, (2018).

Asimismo, de acuerdo con lo mencionado anteriormente, la evaluación se refiere al proceso sistemático que le permite a los gobiernos mejorar la intervención en la comunidad. Así, tiene como propósitos esenciales: i) Ilustrar y comprender el estado de la intervención; ii) retroalimentar y mejorar la acción; y iii) Servir como un insumo para la rendición de cuentas (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2018, pág. 77). De esta forma, un Sistema de Seguimiento y Evaluación, puede entenderse como *“el conjunto de organizaciones, personas y rutinas de*

las que dispone un gobierno territorial para medir sus acciones, en atención a las demandas y necesidades ciudadanas por bienes y servicios públicos” (Departamento Nacional de Planeación, 2017, pág. 3. Unidad 2).

Por lo tanto, un Sistema de Seguimiento y Evaluación permite determinar el logro de las metas en los eslabones de producto y resultado, generando información de manera continua sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública (Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas–DNP, 2014, pág. 16). El gran reto en este pilar consiste en el diseño e implementación de un sencillo pero adecuado sistema de S&E y de rendición de cuentas, basado en indicadores que permitan medir el impacto de la gestión. Este sistema de S&E debe medir el desempeño de los otros cuatro pilares de la GpR.

1.3 Generación de valor público

A partir del enfoque de Gestión por Resultados, se entiende que las acciones de los gobiernos deben generar un valor a la sociedad. Del mismo modo que, en el sector privado el actuar del gerente se mide en términos financieros o por la rentabilidad generada a los accionistas, el gerente público genera valor al aumentar la satisfacción y bienestar de la comunidad (Monteoliva Vilches, 2010). En este sentido, se puede denominar valor público al *“beneficio que obtienen los ciudadanos (destinatarios) a partir de los resultados y efectos emergentes de las prestaciones de la organización pública”* (Ambrosio Pineda, Contreras Vargas, & Bravo Aguilera, 2015, pág. 7).

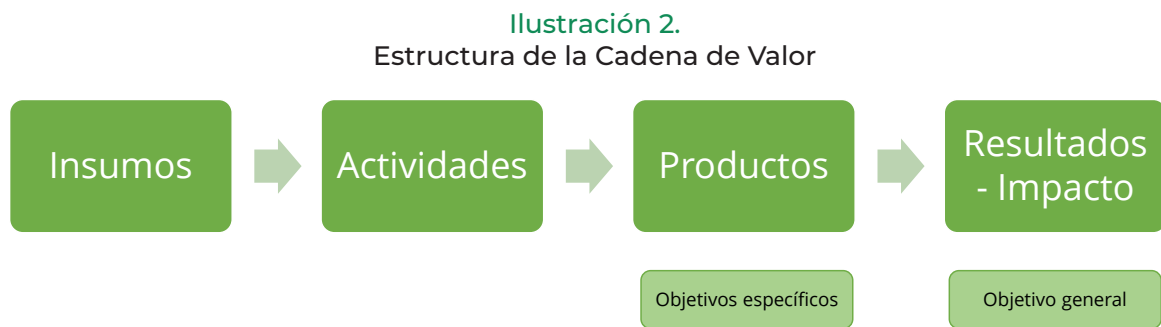
- Se genera valor público cuando los destinatarios reconocen que la prestación recibida ha representado:
- Una respuesta adecuada a una necesidad o problema relevante.
- Una apertura de nuevas oportunidades vitales actuales o futuras.
- Un aporte sustancial a la construcción de comunidad, ciudadanía, equidad o capital social.

Fuente: Ambrosio Pineda, Contreras Vargas, & Bravo Aguilera, 2015.

Para obtener valor público, los gobiernos deben realizar un proceso, que parte de la identificación de las necesidades o de los problemas de los ciudadanos, para luego por medio de la implementación de políticas y servicios atenderlos debidamente. Desde este enfoque, se prioriza la calidad de la respuesta a los ciudadanos y la manera de mantener la confianza y legitimidad por medio de la entrega adecuada y pertinente de bienes, productos o servicios. Así, las políticas públicas se vuelven una estrategia fundamental para definir qué bienes o servicios deben producirse con los recursos públicos basado en un proceso racional (Monteoliva Vilches, 2010).

1.4 Cadena de valor público

La cadena de valor es *“la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total”* (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 5). Así, se puede concebir como la manera en que las instituciones producen el valor público a sus ciudadanos, parte de la identificación de un objetivo general y sus objetivos específicos, para luego identificar los productos que permiten la materialización de los objetivos específicos y de las actividades necesarias para generar cada producto.



Fuente: Departamento Nacional de Planeación, (2019).

A modo general, la cadena de valor se construye al convertir en positivo la situación negativa o la necesidad que tiene la comunidad, de esta forma se construye el Árbol de Problemas, que permitirá identificar las relaciones causales y de efectos que tienen el problema que se desea abordar desde la acción pública.

La Ilustración 3 muestra la secuencia del Árbol de Problemas de acuerdo a la metodología del marco lógico, donde las causas de primer, segundo y tercer orden; se consideran las raíces del problema central, el cual está ubicado en el tronco del árbol y permite establecer claramente cuál es la problemática de la comunidad conforme al análisis de los formuladores de programas y proyectos; por su parte, en las ramas del árbol se establecen los efectos negativos generados por el problema. Este esquema lógico permite formular las estrategias que se llevarán a cabo para dar solución a las causas que generan el problema; estableciendo un Árbol de Objetivos, donde las ramas serán los objetivos del desarrollo o fines, el tronco será el objetivo general, y las raíces los objetivos específicos o medios de la intervención.

Ilustración 3.
Árbol de Problemas



Fuente: elaboración propia

1.5 Política pública

La política pública es *“el resultado de la actividad, o inactividad, de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental en determinado espacio geográfico”* (Meny & Thoening, 1992, pág. 89). Sin embargo, integrando el enfoque de valor público es mejor comprenderla como el *“proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, instrumentos y narrativa, adelantado por autoridades con la participación eventual (y a veces necesaria) de los particulares, y encaminado a solucionar, prevenir o mitigar una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener”* (Velásquez Gavilán, 2013). En general, la política pública implica una decisión de actuación gubernamental, que contempla objetivos, recursos y resultados, sin embargo, la decisión de no actuación también puede ser considerada una política.

Por tanto, se reconoce que la política pública evoluciona continuamente por cambios en sus objetivos, por alteraciones en los contextos o en las prioridades políticas, de igual manera pueden desarrollarse en los diferentes niveles administrativos (nacional, departamental, local, regional) y ámbitos (organizacional, sectorial), las cuales son llevadas a cabo con la intención de influir en una parte o en el conjunto de la sociedad (Asenjo Ruiz, 2016, pág. 23).

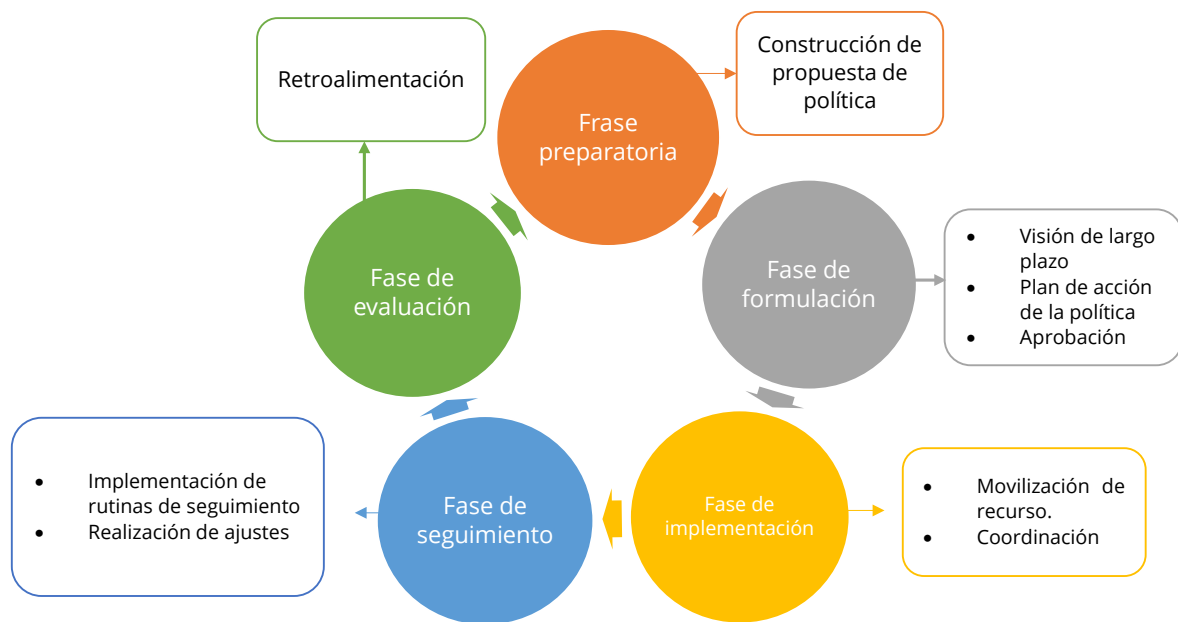
De este modo, las políticas públicas buscan la generación de valor público, al utilizar unos recursos para mejorar la calidad de vida individual y colectiva, de modo que *“pueden ser analizadas a partir de una cadena de valor que describe la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación”* (Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas–DNP, 2014, pág. 13).

1.6 Ciclo de la política pública

El ciclo de la política pública hace referencia al “conjunto de fases o etapas que permiten la identificación del problema, el análisis de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de la política, la construcción del documento de política (plan de acción) y la implementación del mismo, así como el seguimiento y la evaluación del todo el ejercicio para su retroalimentación y ajuste” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, pág. 27). Estas etapas llevan en la teoría una secuencia lógica, sin embargo, reconociendo la dinámica propia de las políticas públicas lo ideal es que se vayan generando buenos procesos de seguimiento y evaluación que permitan una rápida toma de decisiones para una mayor eficiencia en el desempeño de la política.

Las fases del ciclo de la política pública, que serán explicadas en el siguiente acápite, son: i) Preparatoria; ii) Formulación; iii) Implementación; iv) Seguimiento; y v) Evaluación.

Ilustración 4.
Ciclo de la Política Pública



Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría Distrital de Planeación, Guía para la Formulación de PP (2019).

1.7 Conceptos complementarios

Para realizar un adecuado Sistema de Seguimiento y Evaluación, es fundamental unificar el conocimiento y la comprensión frente a otros 4 conceptos clave que guían el proceso.

- Los datos** son cifras planas sin sentido, ni objetivo, se pueden ver como simples valores de un acontecimiento, por otra parte.
- La información** se refiere a datos procesados, que tienen un valor agregado al ser leídos en el marco de un objetivo y un contexto específico.

- c. **El marco lógico** es un instrumento de planeación y evaluación que contiene el objetivo general, los objetivos específicos, los resultados esperados, las actividades y los supuestos. Estos dos conceptos, permiten reconocer la lógica de la acción de una intervención. Finalmente.
- d. **Los criterios de evaluación de la OCDE**, que ayudan a guiar la evaluación son: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto y sostenibilidad (OCDE, 2010, pág. 15). La selección de los criterios busca poner elementos en común al analizar y evaluar los proyectos, los programas, las estrategias y las políticas.

Tabla 2.

Definición y preguntas guía de los criterios OCDE para el S&E

Criterio	Definición	Preguntas Guía
Pertinencia	Valora la adecuación de los resultados y objetivos al contexto en el que se realiza. Así, facilita el análisis de la calidad del diagnóstico que sustenta la política pública.	¿Corresponde la política pública con las prioridades y necesidades de la población beneficiaria? ¿Las actividades corresponden con las necesidades y resultados planteados?
Eficiencia	Valora de los resultados alcanzados en comparación con los recursos empleados.	¿Se han respetado los presupuestos establecidos? ¿Ha sido eficiente la transformación de insumos en productos? ¿En qué medida la articulación y la coordinación entre entidades han contribuido a alcanzar los resultados?
Eficacia	Valorar el grado de consecución de los objetivos inicialmente previstos. Así, analiza la intervención de acuerdo con su orientación a resultados.	¿Se han alcanzado los resultados previstos? ¿Se han logrado los productos esperados?
Impacto	Busca identificar los efectos generados por la intervención, tanto positivos como negativos, esperados o no.	¿Se ha logrado un impacto positivo sobre las condiciones de vida de la población? ¿Se han producido impactos negativos por la intervención?
Sostenibilidad	Valora la continuación en el tiempo de los efectos positivos generados con la intervención una vez terminada la acción. Asimismo, actualmente se le da una connotación de cuidado y protección del medio ambiente.	¿Se ha velado por la protección del medio ambiente? ¿Se han generado las condiciones en la población para mantener los resultados positivos una vez se finalice la política pública?

Fuente: elaboración propia a partir de Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación España, (2007).

2. PARTE I. SEGUIMIENTO AL PLAN DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL

A continuación, se presentan los procedimientos para el seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental, el cual está asociado a la construcción de la cadena de valor público, para tales efectos, se proponen 3 fases con un total de 13 pasos que orientan

al lector en la adopción de un sistema de seguimiento dinámico, robusto y articulado, con el propósito de disminuir la incertidumbre en la toma de decisiones.

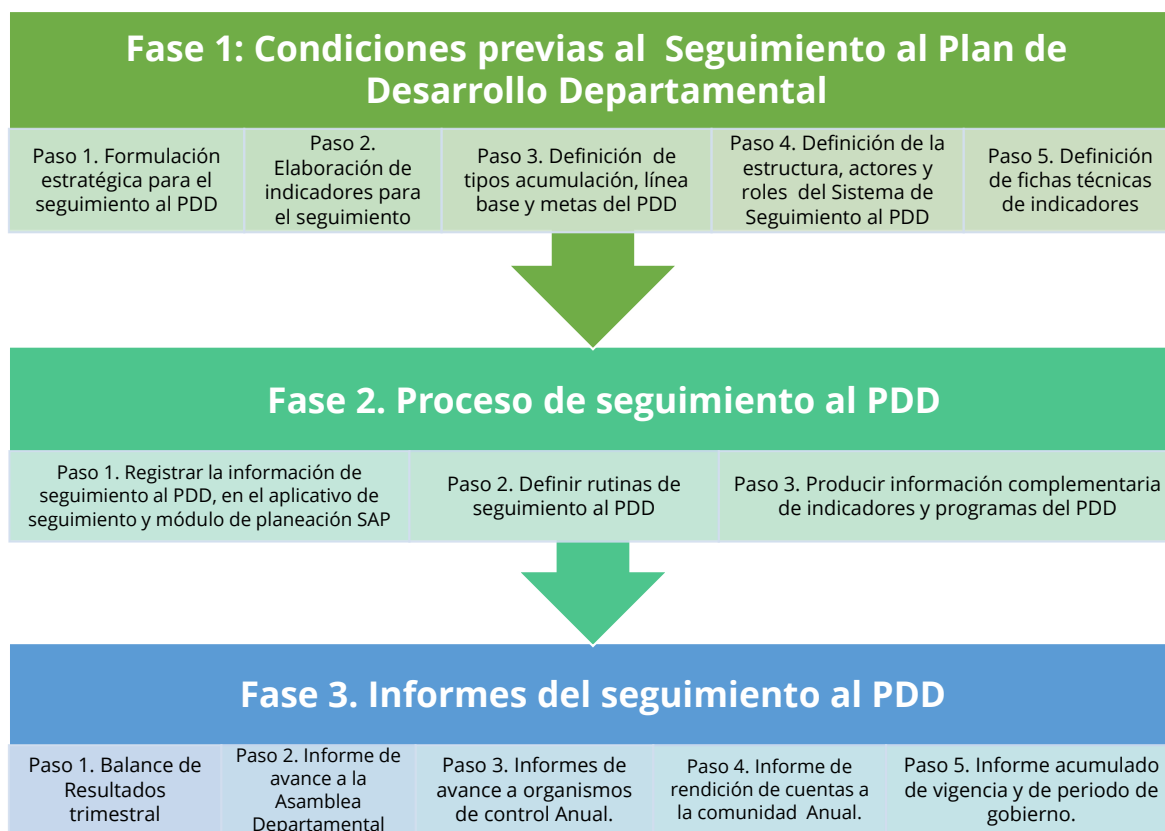
La primera fase consta de 5 pasos, que pueden considerarse previos al seguimiento propiamente; la fase 2 presenta 4 pasos en los que se realiza el seguimiento al PDD; y la fase 3 que incluye 5 pasos, se refiere a la generación de información y reportes del sistema, de acuerdo a quien va dirigido, a la frecuencia requerida y al nivel de detalle de la información.

El DNP (2018, pág. 17) concibe el seguimiento como una herramienta de la gestión pública, que permite precisar los avances y los retos en la implementación de los planes y las políticas en comparación con las metas definidas por los gobiernos. En términos generales, el DNP (2017, pág. 20) entiende el seguimiento como:

“Un proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance hacia las metas gubernamentales, de tal forma que retroalimente el ciclo de la gestión pública. Así, el modelo de seguimiento debe ser el resultado del mejoramiento comprensivo, verificación minuciosa y uso robusto de información sobre la obtención de productos y resultados con valor público (...).”

A continuación, se presentan las fases y pasos necesarios para llevar a cabo el seguimiento al PDD.

Ilustración 5.
Fases y pasos para seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental



Fuente: elaboración propia con base en DNP, (2018).

Se presentan a continuación en detalle las fases y pasos propuestos:

2.1 Fase 1. Condiciones previas al seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental

La Fase 1 consiste en la construcción de las condiciones previas del Sistema de Seguimiento al PDD, se fundamenta en la inclusión de las políticas públicas estratégicas y los Planes Estratégicos Sectoriales (PES), de acuerdo con políticas nacionales, programa de gobierno, convenios establecidos, vigencias futuras y compromisos del mandatario, acuerdos con su propuesta. Esta fase comprende 5 pasos que están orientados a establecer los criterios, técnicas y roles para cumplir los objetivos del seguimiento al PDD (Ilustración 6), los cuales se presentan a continuación.

Ilustración 6.

Fase 1. Condiciones previas al Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental

Fase 1: Condiciones previas al Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental				
Paso 1.	Paso 2.	Paso 3.	Paso 4.	Paso 5.
Formulación estratégica para el seguimiento al PDD	Elaboración de indicadores para el seguimiento	Definición de tipos acumulación, línea base y metas del PDD	Definición de la estructura, actores y roles del Sistema de Seguimiento al PDD	Definición de fichas técnicas de indicadores

2.1.1. Paso 1. Formulación estratégica para el seguimiento al PDD

Al iniciar el periodo de gobierno, se inicia la formulación del PDD, conformando un equipo responsable de su formulación, en el cual es deseable y necesario la participación de los responsables de realizar las labores de diseño e implementación del sistema de seguimiento.

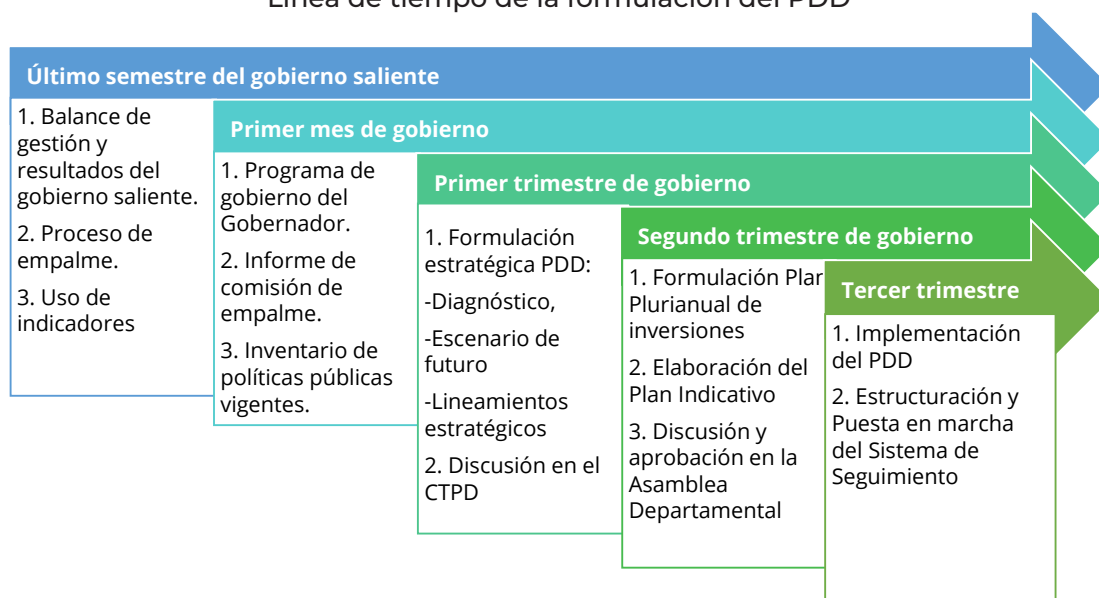
Corresponde a este equipo, verificar que la formulación estratégica para el seguimiento a las metas de gobierno, se realice con base en la cadena de valor; este paso corresponde estrictamente a la etapa de formulación del PDD.

En la formulación del PDD se incluye el diagnóstico, una parte estratégica y un plan de inversiones, acuerdos con lo establecido en la Ley 152 de 1994; en la primera parte, se formulan los escenarios de futuro y las estrategias para el desarrollo del Departamento. Para ello, es necesario que el plan tenga una estructura escalable (cadena de valor) que permita medir productos y resultados.

Así por ejemplo, a nivel superior del PDD estarán las líneas o pilares, luego estarían los objetivos o componentes, seguido de los programas a los cuales se les da orientación presupuestal por medio del Plan Plurianual de Inversiones.

Es importante asegurar que esta formulación incorpore los requerimientos necesarios para garantizar una efectiva labor de seguimiento y evaluación. La Ilustración 7. Línea de tiempo de la formulación del PDD.

Ilustración 7.
Línea de tiempo de la formulación del PDD



Fuente: elaboración propia

Preguntas orientadoras para verificar que la formulación del PDD está acorde con el Sistema de Seguimiento

- ¿La estructura del PDD se encuentra compuesta por: ejes o dimensiones estratégicas; objetivos; programas y subprogramas?
- ¿El PDD le permite observar fácilmente las acciones transversales o prioritarias de gobierno?
- ¿Los objetivos que se incluyeron en el PDD son claros y verificables?
- ¿Los programas, incluidos en el PDD le permiten observar fácilmente los encadenamientos entre resultados – productos? en otras palabras se diferencian los productos que se deben entregar con el propósito de alcanzar los resultados esperados?
- ¿Los indicadores y metas consignadas en el PDD están diferenciados entre resultados–productos?
- ¿Los indicadores y metas vinculados al PDD son coherentes con los encadenamientos de los programas? es decir los indicadores y las metas guardan relación con lo que se quiere medir?
- ¿Los indicadores y las metas de resultado incluidas en el PDD permiten que el mandatario y su equipo de gobierno tengan claros los logros estratégicos que la administración espera y puede alcanzar durante el periodo de gobierno?

2.1.2. Paso 2. Elaboración de indicadores para el seguimiento

El segundo paso, consiste en la elaboración de indicadores de producto y resultado definidos para cada uno de los componentes y programas.

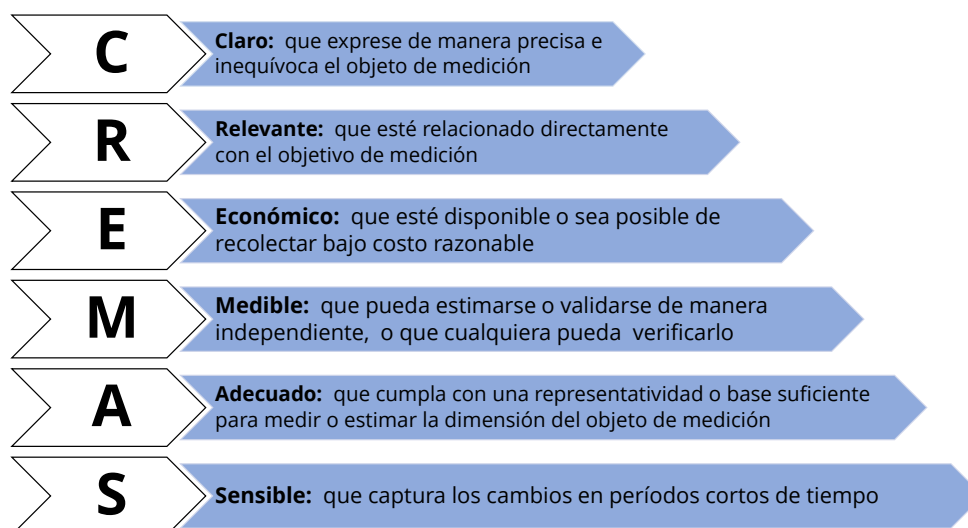
A cada resultado y producto, se le debe definir el correspondiente indicador, existen diferentes metodologías para la definición de indicadores, entre ellas la metodología CREMAS (ver Ilustración 8) que es la más ampliamente utilizada y la que se propone utilizar en el orden departamental. La metodología CREMAS se fundamenta en la verificación de un conjunto de atributos deseables que se deben considerar al momento de construir

y seleccionar indicadores idóneos para el seguimiento. En tal sentido, se espera que un indicador sea: claro, relevante, económico, medible, adecuado, y sensible.

Este paso debe ser ejecutado por los responsables de la formulación del PDD en cada una de las líneas o sectores establecidos en el equipo de formulación, contando con el acompañamiento y la orientación del equipo de seguimiento del DAP.

Ilustración 8.

Metodología CREMAS en la definición de indicadores



Fuente: DNP, (2018).

2.1.3. Paso 3. Definición de metas de indicadores del PDD

Una vez establecidos los indicadores de producto y resultado, el equipo de formulación del plan con el apoyo del equipo de Departamento Administrativo de Planeación encargado de realizar el seguimiento procede a definir las metas de los indicadores de producto y resultado del PDD.

Para ello, deben seguirse los siguientes criterios (Tabla 3. Tipos de acumulación y fórmulas de indicadores).

- *Establecer el tipo de acumulación del indicador.* Para una correcta medición del porcentaje de avance de un indicador, se debe utilizar un modo de acumulación dependiendo de si el objetivo o la dirección del indicador es incrementar su valor, reducirlo (para indicadores de resultado) o mantenerlo. De esta forma, la acumulación responde al tipo de análisis que se debe hacer para determinar el verdadero esfuerzo que está llevando a cabo el gobierno para alcanzar una meta.
- *Establecer fórmula del indicador.* Elaborar la fórmula del indicador mediante notación matemática, que interprete apropiadamente el comportamiento del indicador, si es acumulado, creciente de mantenimiento, entre otros.
- *Establecer la línea base del indicador* para el momento de iniciación del plan. Una vez definido el tipo de acumulación, se procede a determinar la línea base, entendida como el diagnóstico inicial o la medición realizada al comienzo del período del PDD,

que sirve como marco de referencia para el cálculo de avance del indicador (DNP, 2018). Para la definición de una línea base se debe tener en cuenta lo siguiente:

- La línea base debe utilizar la misma metodología de cálculo del indicador.
 - No todos los indicadores cuentan con línea base. En algunos casos los indicadores pueden ser creados desde el principio del PDD y, por lo tanto, no es congruente decir que la línea base es cero (0). En estos casos la línea base corresponde a un “No Disponible- ND”.
 - Cuando la línea base del indicador es cero (0), es porque se cuenta con una medición concreta, en donde se identificó que previo al primer periodo de reporte no existía ningún resultado.
- *Definir las metas anualizadas para los indicadores*, de manera acorde con lo definido en el plan plurianual. Por su parte, la meta hace referencia a cuánto se va a lograr, en cuanto tiempo y cuál será el cambio sobre la tendencia de los indicadores analizados. Las metas del indicador son la expresión numérica del objetivo deseado. Para una adecuada definición de las metas, un buen punto de partida es hacerlo a partir de una línea base, y si no hay línea base, se reporta un ND y se define la forma de subsanar en el inmediato futuro esta situación.
 - Se construye una *matriz (batería) de indicadores* a la que se le hará seguimiento.

Tabla 3.
Tipos de acumulación y fórmulas de indicadores

Tipo de acumulación	Definición	Fórmula
Stock	Este tipo de acumulación es utilizado cuando se quiere medir el esfuerzo de una entidad por mantener un resultado que se tiene a una fecha determinada. Su característica principal es que la línea base, las metas anuales y la meta del cuatrienio son el mismo valor. Su porcentaje de avance se calcula dividiendo el último dato sobre la meta anual.	$\% \text{ Avance año}_t = \frac{\text{Avance}_t}{\text{Meta Año}_t}$ $\% \text{ Avance cuatrienio} = \frac{\text{Avance}_t}{\text{Meta cuatrienio}}$ $\text{meta cuatrienio} = \text{meta año}_4$ $t = \{1,2,3,4\}$
Flujo	Los tipos de acumulación correspondientes a flujo, capacidad y acumulación se utilizan cuando se quiere medir el esfuerzo de una entidad por incrementar un resultado. En el caso del flujo, este mide los logros en aquellas actividades que se repiten cada año y a lo largo de este, sin que los resultados de un año afecten el del año anterior o el siguiente. Sus principales características son: 1) Para la línea base se toma como referencia lo alcanzado/ logrado durante el último año del periodo de gobierno inmediatamente anterior, 2) Todos los años comienzan en cero (0), 3) el logro del cuatrienio está determinado por el desempeño del último año de gobierno. El objetivo de este tipo de acumulación es verificar el crecimiento, por lo tanto, solo se considera incumplimiento cuando no se logra la meta del año. En caso de que el indicador supere esta meta, no se considerará como un avance negativo.	$\% \text{ Avance año}_t = \frac{\text{Avance}_t}{\text{Meta Año}_t}$ $\% \text{ Avance cuatrienio} = \frac{\text{Avance}_t^*}{\text{Meta cuatrienio}}$ $\text{meta cuatrienio} = \text{meta año}_4$ $t = \{1,2,3,4\}$

Tipo de acumulación	Definición	Fórmula
Acumulado	En este tipo de acumulación, el indicador se medirá cada año de manera individual, pero al finalizar el periodo de gobierno se sumarán las intervenciones de todos los años. Así, la manera como se mide el porcentaje de avance anual de estos indicadores es dividiendo el último dato calculado sobre la meta anual. Los objetivos de esta acumulación son: 1) realizar la medición de los aumentos en el indicador año a año, y 2) evidenciar el avance de todo el periodo de gobierno en conjunto.	$\% \text{ Avance año}_t = \frac{\text{Avance}_t}{\text{Meta Año}_t}$ $\% \text{ Avance cuatrienio} = \frac{\sum_{t=1}^4 \text{Avance}_t}{\text{Meta cuatrienio}}$ $\text{meta cuatrienio} = \sum_{t=1}^4 \text{Meta Año}_t$
Capacidad	Mide el avance acumulado a una fecha determinada, pero destaca el esfuerzo de las entidades por aumentar sus resultados respecto a la línea base. En consecuencia, centra su atención en la medición del avance entre el punto de partida (línea base) y el punto esperado de llegada (meta). Así, el porcentaje de avance de determinado periodo se calcula restando la línea base tanto al último dato calculado como a la meta del periodo para así dividir después estos datos entre sí.	$\% \text{ Avance año}_t = \frac{\text{Avance}_t - \text{Línea base}}{\text{Meta}_t - \text{Línea base}}$ $\% \text{ Avance cuatrienio} = \frac{\text{Avance}_t - \text{Línea base}}{\text{Meta cuatrienio} - \text{Línea base}}$
Reducción	El indicador de reducción mide los esfuerzos de una entidad por disminuir un valor que se tiene a una fecha determinada. De esta manera, los resultados son mejores en tanto un valor específico empieza a disminuir. Sus características principales son las siguientes: 1) si no se tiene una línea base no se puede saber si se está disminuyendo la cantidad, es decir si está mejorando o no; 2) la línea base corresponde al dato disponible al comenzar el periodo de gobierno; y 3) las metas deben ir disminuyendo con el transcurso de los años, en ningún momento deben aumentar.	$\% \text{ Avance año}_t = \frac{\text{Línea Base} - \text{Avance}_t}{\text{Línea Base} - \text{Meta}_t}$ $\% \text{ Avance cuatrienio} = \frac{\text{Línea Base} - \text{Avance}_t}{\text{Línea Base} - \text{Meta cuatrienio}}$ $\text{meta cuatrienio} = \text{meta año}_4$
Reducción anual	Mide los esfuerzos de un sector o entidad por disminuir un valor que se tiene a una fecha determinada, pero a diferencia de la reducción anterior, los avances se acumulan durante el año y se busca que al final de éste se alcance un valor menor al de la línea base o al cierre del año anterior. Para tener alertas tempranas se mensualiza la línea de base, la meta anual y la meta del cuatrienio, suponiendo que todas se comportan de manera lineal.	$\% \text{ Avance año}_t = \frac{\frac{\text{Línea base}}{12} * \text{mes}_x - \text{Avance}_{t, \text{mes } x}}{\frac{\text{Línea base}}{12} * \text{mes}_x - \text{Meta}_{t, \text{mes } x}}$ $\% \text{ Avance cuatrienio} = \frac{\frac{\text{Línea base}}{12} * \text{mes}_x - \text{Avance}_{t, \text{mes } x}}{\frac{\text{Línea base}}{12} * \text{mes}_x - \frac{\text{Meta Cuatrienio}}{12} * \text{mes}_x}$

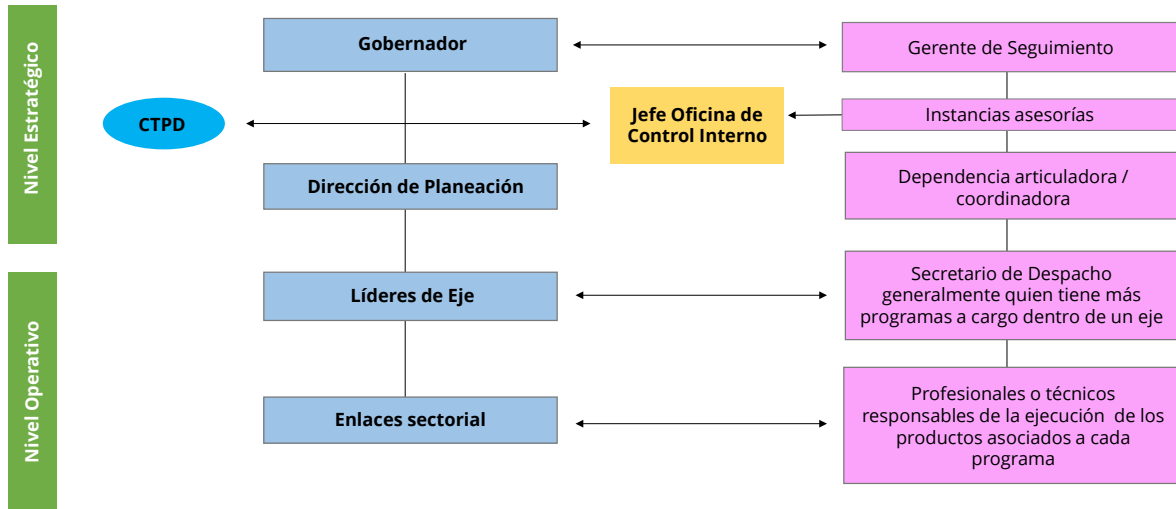
Fuente: DNP, (2018).

2.1.4. Paso 4. Definición de la estructura, actores y roles del sistema de seguimiento al PDD

El cuarto paso consiste en definir la estructura organizativa para el seguimiento, definir los actores, estableciendo roles, competencias y líneas de flujo y validación de la información. A continuación, se describe el procedimiento a llevar a cabo:

- **Estructura para el Seguimiento:** la Gobernación debe contar con una estructura propia para el Seguimiento al PDD. Para ello, se propone la creación de una Dirección de Seguimiento y Evaluación en el Departamento Administrativo de Planeación (Ilustración 9. Estructura organizacional).

Ilustración 9.
Estructura organizacional



Fuente: elaboración propia con base en DNP, DSEPP (2016).

- **Actores.** Los actores son de dos tipos: i) los enlaces en las diferentes dependencias encargadas de reportar la información de los indicadores; ii) los funcionarios de la Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos, encargados de la consolidación de la información. En este punto es importante que la Gobernación identifique la cantidad de personas con las que se cuenta para atender el volumen de metas y de indicadores establecidos en el PDD. En tal sentido, se prevé adelantar las siguientes tareas adicionales: realizar un inventario del personal con el que cuenta la Gobernación, y para ello, se debe tomar el organigrama o el mapa de personal, identificando el total de servidores públicos. También es importante precisar el nivel de formación del personal existente en la administración (primaria, bachillerato, universitario, posgrado). Se debe asignar la función de reportar el seguimiento en el sistema dispuesto, teniendo en cuenta más las funciones que el perfil de formación.

Finalmente, debe cruzarse la información de la disponibilidad de personal con el volumen de metas e indicadores asociados del PDD por dependencia, de esa manera se conocerá qué dependencia y qué sector cuenta con mayores cargas en el proceso de seguimiento al PDD. Es importante tener en cuenta que este punto va más allá de determinar un listado de actores, se trata de establecer un proceso estratégico, que implicará modificar algunos patrones de funcionamiento en la Gobernación. De tal forma, es fundamental que los responsables de las metas, en términos de seguimiento, sean personas que se caractericen por su liderazgo y compromiso en torno al sistema de seguimiento al interior de la administración.

Tabla 4.
Actores y funciones para el seguimiento al PDD

Actores	Funciones
Gerente del Plan de Desarrollo (Gobernador o la persona que éste designe).	Es responsable de consolidar el seguimiento físico y financiero al PDD e informarlo.

Actores	Funciones
Director DAP como líder del Seguimiento al PDD.	Es responsable de administrar la totalidad del sistema.
Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos del DAP.	Es responsable de liderar el proceso de seguimiento.
Grupo de Seguimiento de la Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos del DAP.	Son responsables de revisar la información del sistema y analizarla (se concentra en las metas estratégicas asociadas con resultados y productos).
Enlaces sectoriales.	Son los responsables de recopilar, verificar y cargar la información de los indicadores.

Fuente: elaboración propia con base en DNP, (2016).

- *Roles.* Se deben establecer funciones, competencias e instrumentos para los cargos y roles asignados, y adoptarlos por decreto o resolución. Los responsables (enlaces) de programa deben mantener actualizado el estado cualitativo de avance de los proyectos incluidos en el Sistema de Seguimiento y deben revisar los avances de los indicadores del proyecto. El responsable de meta cumple con la función de reportar mensualmente los avances cualitativos de los indicadores y reporta los avances cuantitativos según la periodicidad establecida para cada indicador.

2.1.5. Paso 5. Definición de fichas técnicas de indicadores

Inicialmente no se cuenta en la plataforma operacional para el seguimiento, con fichas técnicas de programa que pueden ser incorporados en la medida en que se desarrollen las capacidades para hacerlo, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Cada programa e indicador debe contar con una ficha técnica, que servirá como instrumento de registro de su información básica.
- Para el caso de los indicadores, la ficha técnica resume de forma clara y directa qué mide el indicador, cómo y cuándo se realiza la medición, cuál es la información generada y quién produce y cómo utiliza dicha información.
- Las fichas técnicas de los indicadores que sean territorializables tendrán anexa la metodología de territorialización, que deberá cumplir con los requisitos mínimos establecidos por el DAP, en sus documentos metodológicos.
- La ficha técnica del programa describe la estrategia con la que se van a conseguir los resultados previstos, aclarando los puntos de partida y de llegada, así como el responsable del mismo.

En el recuadro siguiente, se presenta un modelo de ficha de indicador.

Tabla 5.
Modelo de ficha de indicador de producto

Modelo de ficha de indicador de producto: mortalidad por dengue

FICHA INDICADOR DE PRODUCTO					Fecha de elaboración(dd/mm/aaaa)	
DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN						
Nombre del indicador: Estudiantes matriculados en las Instituciones de Educación Superior IES oficiales del Departamento					Código Plan: 33040802	
PLAN DE DESARROLLO "ANTIOQUIA PIENSA EN GRANDE"						
LINEA: Equidad y movilidad social						
COMPONENTE: Educación						
PROGRAMA: Educación terciaria para todos						
INDICADOR DE RESULTADO ASOCIADO: Tasa de cobertura bruta en educación superior en las subregiones						
CARACTERÍSTICAS						
Unidad	Estudiantes	Tipo de unidad	Número	Periodicidad	Anual	Factor
		Tipo de meta	Anualizado	Sentido	Aumentar	
Fórmula de cálculo: Cantidad de estudiantes matriculados en las Instituciones de Educación Superior IES oficiales del Departamento						
Definición de variables: Estudiantes matriculados en la Instituciones de Educación Superior oficiales del Departamento en formación de pregrado						
Fuente y fecha de los datos de las variables: Instituciones de Educación Superior oficiales del Departamento: Universidad de Antioquia, Politécnico Jaime Isaza Cadavid y Tecnológico de Antioquia. Fechas de entrega de información mayo y septiembre de cada año						
Explicación conceptos técnicos: La formación de pregrado incluye: técnica profesional, tecnologías y carreras universitarias						
METAS					RESPONSABLE DEL SEGUIMIENTO	
2016	2017	2018	2019	2016-2019	Nombre	Eliana Beatriz Castro Botero
61 687	61 798	61 909	62 000	62 000	Organismo	Secretaría de Educación - Dirección para la Educación Postsecundaria
					Teléfono	3835541
					Correo-e	eliana.castro@antioquia.gov.co
Este indicador coincide o aporta a indicadores de ley:						
Infancia, adolesc. y juventud	Desplazados	Cierre brechas	Plan de Desarrollo Nacional	Inclusión(afro-indíg-discap)		
	Los derechos Económicos Sociales	Cobertura en educación media ne	Articulación de la formación y acc			
Objetivos de Desarrollo Sostenible: Educación de calidad Observaciones						
ELABORÓ:						
FIRMA					APROBÓ:	
Nombre: Eliana Beatriz Castro Botero					FIRMA	
					Nombre:	

Fuente: DAP, (2016).

2.2 Fase 2. Seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental

La implementación del Plan de Desarrollo Departamental requiere de instrumentos que permitan realizar el seguimiento a nivel estratégico (gestión) y operativo (actividades).

Para ello es necesario utilizar el plan indicativo como instrumento de programación, ejecución y evaluación del PDD. El *plan indicativo* es un instrumento de planificación que posibilita el seguimiento y evaluación del PDD, en tanto facilita la medición de los objetivos programáticos y metas correspondientes, bajo una estructura que establece roles y responsabilidades al interior de la Gobernación de Antioquia.

Una vez completados los pasos de la fase 1, se da comienzo a la fase 2, que comprende 3 pasos (Ilustración 10), los cuales se presentan a continuación.

Ilustración 10.

Fase 2. Proceso de seguimiento al PDD

Fase 2. Proceso de seguimiento al PDD		
Paso 1.	Paso 2.	Paso 3.
Registrar la información de seguimiento al PDD, en el aplicativo de seguimiento y módulo de planeación SAP	Definir rutinas de seguimiento al PDD	Producir información complementaria de indicadores y programas del PDD

2.2.1. Paso 1. Registrar la información de seguimiento en los aplicativos (OMEGA, SAP o equivalentes)

Se deben registrar en el aplicativo establecido para este fin, los indicadores, las metas anuales y cuatrienales establecidas en el Plan Indicativo y en el Plan Plurianual de Inversiones, las fichas técnicas y los responsables de programas e indicadores.

Cuando el sistema está alimentado, con el apoyo de la Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos, se realizan capacitaciones a los enlaces sectoriales y otros funcionarios responsables, para instruirlos en la tarea de carga y reporte al sistema de la información cualitativa y cuantitativa del comportamiento de cada programa e indicador.

Por su parte el Plan Plurianual de Inversiones -PPI, elaborado durante la formulación del Plan de Desarrollo Departamental y el Plan Indicativo - PI- construido en la fase de implementación del PDD, son la base para la estructuración del sistema de seguimiento, puesto que establecen sus metas.

Estas herramientas son un insumo necesario para la construcción e instrumentación, del Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI-, del presupuesto, el Plan Anual de Adquisiciones y el Plan de Acción anual de las dependencias y entidades.

En los planes de acción anuales de las dependencias, se establecen las actividades a realizar por la organización y se asignan los recursos de inversión necesarios para cumplir con las metas definidas.

Se deben registrar en el Sistema Omega o equivalente: indicadores; metas anuales y cuatrienales se deben reportar al DAP, las fichas técnicas y responsables de programas e indicadores.

2.2.2 Paso 2. Establecer rutinas de seguimiento

Un sistema de seguimiento requiere del establecimiento de rutinas para que los enlaces sectoriales y de organismos, actualicen oportunamente la información, en este sentido, los avances cuantitativos deben ser reportados trimestralmente y los cualitativos teniendo en cuenta la periodicidad y el rezago establecido para cada indicador en su ficha técnica. Los avances se deben reportar durante los primeros 10 días de cada mes, de acuerdo con lo establecido en la reglamentación específica definida para el sistema de seguimiento.

Posteriormente se procede a definir las rutinas de seguimiento que permitan conocer los periodos de reporte de información, las fuentes cuantitativas y cualitativas para el

soporte de la información reportada, así como las acciones de verificación y la retroalimentación del sistema.

Los funcionarios del DAP – Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos, que sirven de interlocutores entre el DAP, el sector y los organismos, tienen como función acorde con el Decreto Nacional 1082 de 2015, revisar la coherencia en los reportes de los avances de cada uno de los indicadores registrados en el Aplicativo, velando por la pertinencia, coherencia, exactitud, periodicidad y calidad de la información suministrada por las entidades.

Lo anterior permite generar alertas tempranas para la toma de correctivos cuando estos sean necesarios, sin embargo, las rutinas del seguimiento no son exclusivas de los sectores. Existen diferentes rutinas (Tabla 6. Tipos de rutinas), para las cuales se deben definir roles y autorizaciones, mediante reglamentación expedida oportunamente para tal fin.

Tabla 6.
Tipos de rutinas

Tipos de rutinas	Descripción
Captura de información	Práctica recurrente de recolección de información, que se debe realizar en los periodos de tiempo asignados en el sistema de seguimiento.
Cargue de información	Práctica habitual de cargue de información en la herramienta de administración. Se debe realizar en los periodos de tiempo asignados en el sistema de seguimiento.
Control de la información	Validación de la información a cargo del grupo de seguimiento. Esta práctica se debe realizar para verificar la calidad de la información que los gerentes de meta están cargando en el sistema de seguimiento.
Reporte	El líder o el grupo de seguimiento deben definir fechas de corte para la generación de alertas tempranas e informes o reportes de los avances o rezagos sobre la ejecución del PDD.
Análisis y uso de la información para la toma de decisiones	Gobernador, junto al coordinador de seguimiento y los miembros del Consejo de Gobierno, deben analizar los avances y cuellos de botella para tomar las decisiones pertinentes. Sobre esta rutina se recomienda realizar las siguientes actividades: Seguimiento al logro de metas a través de indicadores Revisión del Plan Indicativo Generación de un ranking de desempeño sectorial, en función del cumplimiento de las metas del PDD por dependencia de la Gobernación
Rendición de cuentas	Se refiere a la práctica que el Gobernador, junto con los secretarios y gerentes o responsables de programa deben hacer para informar cómo va el avance de sus metas. De tal forma, el Gobernador, junto con su equipo de seguimiento, informan a otras organizaciones públicas, sociales, organismos internacionales, y ciudadanía en general, cómo va el avance del PDD.

Fuente: elaboración propia con base en DNP, DSEPP, (2018).

2.2.3. Paso 3. Generar información complementaria de indicadores y programas

Para complementar la información del Sistema de Seguimiento a metas del gobierno departamental, los sectores y organismos tienen la posibilidad de incluir información

complementaria, especialmente a nivel de programas y proyectos, correspondiente a documentos o archivos de soporte que contribuyan a explicar los avances de cada corte. Esta actividad es fundamental pues en muchos casos el avance cuantitativo y/o cualitativo del indicador no es suficiente para entender su dinámica.

En este paso, los enlaces pueden realizar una revisión del valor de los indicadores y proponer ajustes a los mismos con el visto bueno de la Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos del DAP. Esta revisión puede generar un espacio de ajustes para el incremento de metas y para precisar el cálculo de indicadores que complementen la medición de los resultados esperados. En los casos que sea necesario, los ajustes serán coordinados entre el DAP y los sectores, previa reglamentación establecida sobre este procedimiento, entendiendo que la modificación de los indicadores o la inclusión de nuevos indicadores solo puede hacerse por Ordenanza en casos extremos.

2.3. Fase 3. Informes del seguimiento al PDD

La fase 3 consiste en la elaboración de los diferentes informes de seguimiento para lo cual se tiene establecidos 5 pasos correspondientes a 5 tipos de informes de seguimiento (Ilustración 11) los cuales se presentan a continuación.

Ilustración 11.
Fase 3. Informes del seguimiento al PDD

Fase 3. Informes del seguimiento al PDD				
Paso 1. Balance de Resultados trimestral	Paso 2. Informe de avance a la Asamblea Departamental	Paso 3. Informes de avance a organismos de control Anual.	Paso 4. Informe de rendición de cuentas a la comunidad Anual	Paso 5. Informe acumulado de vigencia y de periodo de gobierno.

2.3.1. Paso 1. Balance trimestral de resultados

Se genera un balance de resultados de manera trimestral para el Gabinete Departamental en pleno, dónde se visualicen los avances físicos y financieros del Plan de Desarrollo Departamental con base en información tanto cuantitativa como cualitativa para definir medidas frente al cumplimiento de las metas fijadas y retroalimentar la toma de decisiones.

Para este paso el DAP, define periódicamente, de manera precisa, el procedimiento y los tiempos de registro, procesamiento, análisis y elaboración de informe de avance.

2.3.2. Paso 2. Informe anual

Se elabora el informe anual a la Asamblea Departamental para dar a conocer los avances del PDD.

Para este paso el DAP, define el procedimiento y los tiempos de registro, procesamiento, análisis y elaboración de informe de avance, de manera acorde con la Dirección de Comunicaciones.

2.3.3. Paso 3. Informe a organismos de control de la administración pública

Generación de informes de avance a organismos de control, que se espera puedan unificarse con el manejo de una herramienta robusta que facilite la utilización de la información para diferentes organismos.

Para este paso el DAP, define el procedimiento y los tiempos de registro, procesamiento, análisis y elaboración de informe de avance, de manera acorde con la secretaría General y la Dirección de Comunicaciones.

2.3.4. Paso 4. Informe a la ciudadanía y al Consejo Territorial de Planeación Departamental

Tiene por objetivo suministrar información al Consejo Departamental de Planeación y a la ciudadanía en general frente al cumplimiento de las metas del PDD por medio de los informes de gestión y la rendición de cuentas establecida en la ley.

Para este paso el DAP, define el procedimiento y los tiempos de registro, procesamiento, análisis y elaboración de informe de avance, de manera acorde con la secretaría General y la Dirección de Comunicaciones.

2.3.5. Paso 5. Informe acumulado de vigencia y de periodo de gobierno

Tiene por objetivo mantener actualizado anualmente y al final del gobierno, el avance en el cumplimiento del Plan de Desarrollo Departamental y a la vez alimentar el informe de evaluación del desempeño integral, ante el DNP y para otros fines de gestión pública, siempre en forma coherente con todo el seguimiento y evaluación del PDD.

Permite realizar una evaluación intermedia y final del logro de resultados del PDD.

Para este paso el DAP DS&E, define el procedimiento y los tiempos de registro, procesamiento, análisis y elaboración de informe de acumulado.

3. PARTE II. EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este apartado sobre evaluación de Políticas Públicas está estructurado a partir del ciclo de las PP presentado al inicio de la cartilla en el marco conceptual, ciclo que está estructurado en 5 fases:

Tabla 7.
Ciclo de las políticas públicas

Fase	Descripción
Preparatoria	La cual permite comprender las necesidades que requiere resolver la PP, las capacidades institucionales para la formulación e implementación de la PP, planear un cronograma y establecer el esquema de participación para su adecuada formulación.
Formulación	La cual inicia con la elaboración del diagnóstico, definir los objetivos e indicadores, los productos y los resultados hasta concluir con la aprobación de la misma mediante ordenanza.

Implementación	Se refiere a la materialización de la política y a la actualización que se requiere a medida que se avanza en su implementación.
Seguimiento	Es una actividad continua que deben llevar a cabo los encargados de la ejecución de las PP en las diferentes dependencias de la Gobernación, seguimiento que debe estar orientado fundamentalmente en reportar a los decididores los avances en los productos y en los resultados de las PP a su cargo.
Evaluación	Es una actividad puntual que se realiza una vez que la PP está muy avanzada o ha concluido, evaluación que tiene por objetivo conocer los resultados de la intervención, y permiten a los decididores tomar medidas para su continuidad, mejoramiento, reorientación o suspensión.

Fuente: elaboración propia

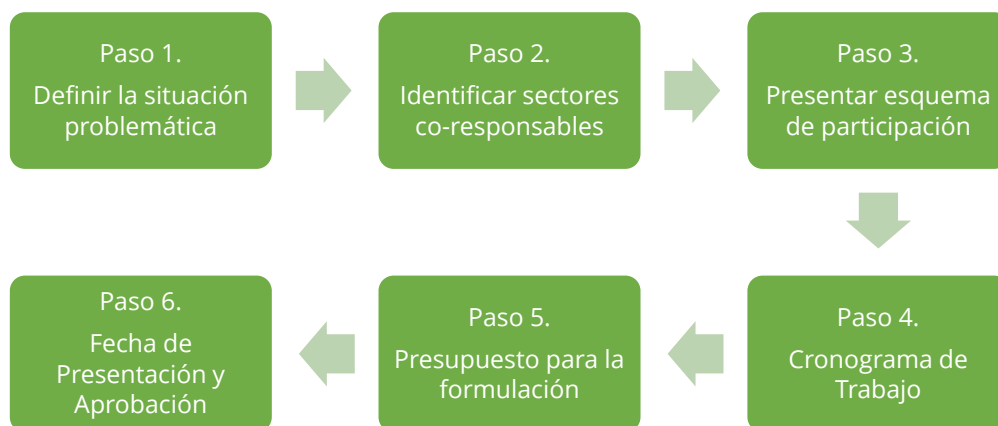
Para cada una de estas fases, se presenta un conjunto de pasos que guían al funcionario para cumplir con el objetivo de la fase respectiva.

3.1 Fase preparatoria

La primera fase del ciclo de la política es la Fase Preparatoria, entendida como la iniciativa para la formulación de una política, esta fase reconoce que la intención de la construcción de una política puede surgir de los actores sociales, de una entidad pública, por la territorialización de una política del orden nacional, por iniciativa de la Asamblea o porque se contempló en el Programa de Gobierno (Secretaría Distrital de Planeación, 2019). Asimismo, toda política pública debe estar liderada por un organismo técnico que cuente con el equipo humano, el conocimiento y la experiencia para impulsar esta formulación.

Normalmente, durante esta primera fase de la política, el organismo líder debe definir la situación problemática que espera atender o solucionar con la política, identificar los sectores corresponsables en la formulación y financiación de la política, presentar el esquema de participación que permitirá recoger los insumos de la ciudadanía y otros actores sociales. A partir de esto, se elabora un cronograma de trabajo, se define un presupuesto para la formulación y se plantea una fecha de presentación y aprobación de la política pública.

Ilustración 12.
Fase Preparatoria



Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría Distrital de Planeación, (2019).

3.1.1. Paso 1. Definir la situación problemática

Se recomienda contextualizar la problemática a partir de la presentación de antecedentes técnicos (evaluaciones, informes, o documentos sobre la problemática), políticos y normativos, resaltando la importancia de reconocer si se desarrolla a través de una ordenanza o una ley Nacional. Asimismo, se debe contar con información cuantitativa y cualitativa sobre la problemática, y resaltar por qué es importante atender el problema mediante una política pública (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

La identificación y formulación de la situación problemática tiene un rol transcendental en el diseño de la política pública, ya que sin esta situación problema no se da inicio al proceso, cuando no se identifica de manera correcta la problemática los resultados pueden no ser pertinentes para atender las necesidades de la ciudadanía.

Ilustración 13.

Características de una situación problemática

Interdependencia	Subjetividad	Subjetividad	Dinamismo
<ul style="list-style-type: none">Se debe tener una visión holística del asunto, ya que el problema hace parte de un sistema que afecta diferentes aspectos.	<ul style="list-style-type: none">El problema es la definición particular de una situación problema, ya que pueden existir distintas aproximaciones de acuerdo con cada actor.	<ul style="list-style-type: none">Los problemas son construcciones sociales.	<ul style="list-style-type: none">La evolución de la situación problemática puede llevar a que cambie el problema.

Fuente: elaboración propia a partir de Departamento Administrativo de Planeación, (2018).

3.1.2. Paso 2. Identificar sectores corresponsables

A partir de un análisis de las funciones de los sectores de la Gobernación se identifican los organismos que pueden tener competencia sobre el problema de la política a desarrollar, es decir que puedan acompañar la formulación y que puedan aportar a su financiación. De igual manera, es de gran utilidad identificar las instancias de orden nacional, regional y local que por sus funciones pueden tener incidencia en el proceso de formulación, coordinación, implementación o seguimiento de la política pública.

3.1.3. Paso 3. Presentar el esquema de participación

La participación de la ciudadanía es necesaria para comprender la necesidad, plantear las acciones y en últimas poder generar valor en la acción pública, por lo que es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Identificación de actores y ciudadanía: revisar qué actores, con qué nivel de organización se debe trabajar en la formulación e implementación de la política. Así, entre los actores a involucrar se debe considerar a la población en general y específica, a medios de comunicación, instituciones de educación superior, centros de investigación, asamblea, organizaciones sociales y civiles, alcaldías locales, entre otros. Será de gran valor identificar quiénes estarán a favor o en contra para ajustar el esquema de participación.
- Ámbitos temáticos o categorías de discusión: para definir de qué va a hablar la ciudadanía, es necesario tener en cuenta cuáles son sus demandas sobre el problema problema y cuál es el rol del Estado en esa situación.

- Alcance y nivel de incidencia de la participación: se debe responder hasta dónde se puede participar, para esto se debe tener en cuenta el alcance de la participación, el cual puede ser de informar, consultar o concertar dependiendo de la relación, insumos o discusiones que se quieran tener durante el proceso.
- Mecanismos de articulación de la participación al proceso de política y metodología: responde a la pregunta de cómo va a participar la ciudadanía en cada fase del ciclo de política pública.

A partir de estos aspectos, es necesario definir para cada fase de la política pública:

- Espacios: como reuniones por municipio, comités, consejos, encuentros ciudadanos, redes, participación virtual, entre otros.
- Metodologías: talleres, foros, encuentros, encuestas, grupos focales, entre otros.

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, (2019).

3.1.4. Paso 4. Elaborar un cronograma de trabajo

A partir de la planeación de las actividades de la siguiente fase, se realiza un cronograma con las actividades y responsables, de modo que le permita al organismo responsable y a los corresponsables atender las necesidades de recursos humanos y técnicos para la formulación. El cronograma debe incluir las respectivas validaciones de los organismos de gobierno, planeación, y financiera, lo que permitirá contar con información clara sobre los tiempos y responsables durante la fase de formulación.

3.1.5. Paso 5. Estimar el presupuesto para la formulación

Se debe informar el presupuesto estimado para adelantar la elaboración del diagnóstico, formulación, el levantamiento de línea base e indicadores, y la aplicación del esquema de participación, en este paso es clave contemplar al equipo que se encargará de liderar la fase de formulación.

3.1.6. Paso 6. Fecha de presentación y aprobación

De acuerdo con las funciones de coordinación del DAP y con el cronograma señalado anteriormente, se debe contemplar una fecha para la presentación ante el Consejo de Gobierno para luego ser presentado ante la Asamblea Departamental para su debate y aprobación.

Tabla 8.

Fase preparatoria de la Política Pública Integración De La Infancia y Adolescencia

Fase preparatoria de la Política Pública Integración de la Infancia y Adolescencia. Ejemplo de Paso 2. Actores coresponsables y Paso 3. Esquema de participación

1. Actores y Ciudadanía: *¿Quiénes van a participar y por qué?*

- Gobernación de Antioquia (Gerencia de Infancia Adolescencia y Juventud, Secretaría de Salud y Protección Social, Secretaría de Educación, Secretaría de Participación y Desarrollo Social, Secretaría de las Mujeres, Gerencia Indígena, Gerencia Afrodescendiente).
- Comisión Intersectorial para la Atención a la Primera Infancia. (Son el esquema de gestión y articulación a en el orden).

- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Participa como rector, articulador y coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar
- Fiscalía: actor para el restablecimiento de los derechos
- Procuraduría: actor que propende por la garantía y protección de los derechos
- Personería: actor para la garantía y protección de los derechos
- Registraduría: actor para la garantía y protección de los derechos
- Instituciones Educativas: actores del Entorno Educación
- Universidades: aporte de conocimiento especializado para el diseño
- PNUD, UNICEF, ONU: actores internacionales para la garantía, protección y restablecimiento de los derechos
- Policía de Infancia y Adolescencia: actores para la garantía, protección y restablecimiento de los derechos
- Medicina Legal: actores para la garantía, protección y restablecimiento de los derechos
- Comisarías de Familias: actores para la garantía, protección y restablecimiento de los derechos
- Niños, niñas, adolescentes y sus familias: población objetivo de la PP
- Centros de Desarrollo Infantil, Hogares Infantiles, Hogares Comunitarios: población objetivo de la PP.

2. Convocatoria: *¿Cómo van a dar a conocer el proceso y cuándo pueden participar?*

- Correos electrónicos, llamadas, cartas, piezas comunicativas, campaña publicitaria

3. Ámbitos temáticos: *¿De qué va a hablar la ciudadanía?*

- Problemáticas
- Oportunidades
- Aportes

4. Alcance y nivel de incidencia: *¿Hasta dónde se puede participar?*

- Concertar–Muy incidentes

5. Mecanismos de articulación y metodología: *¿Cómo va a participar la ciudadanía?*

- Encuentros subregionales con los niños, niñas, adolescentes y sus familias con el fin de identificar y priorizar los principales factores de riesgo y de cambio para dar garantía de los derechos fundamentales, utilizando herramientas visuales, escritas y orales para la construcción de las propuestas.
- Mesas temáticas con los actores estratégicos identificados a nivel subregional y departamental para definir el componente estratégico de la política pública.
- Entrevistas con personas expertas en el tema de los diferentes niveles territoriales.
- Habilitar en plataforma virtual la propuesta de política pública para la participación de la ciudadanía con sus propuestas y observaciones.

Tenga en cuenta lo siguiente:

1. *Actores y ciudadanía:* a) Enfoques; b) Justificación del por qué es importante que participe, teniendo en cuenta cómo la problemática o situación afecta de manera diferenciada a los actores; c) Tenga en cuenta los territorios (enfoque territorial) en donde están los actores.
2. *Convocatoria:* ¿a) Cuáles son los canales de difusión más idóneos para invitar a los actores? Evalúe la pertinencia de acuerdo a las características de los grupos poblacionales; b) Correo, llamada, carta, perifoneo; c) ¿Es necesario compartir algún tipo de información a los participantes antes, durante o después del encuentro? d) Pieza comunicativa, estudios, diagnósticos, campaña publicitaria, entre otros.
3. *Ámbitos temáticos:* a) El objeto de la política pública; b) ¿Cuáles son o podrían ser las demandas de la ciudadanía frente a dicho objeto? Tenga en cuenta la visión de la situación problemática por parte de los actores identificados; c) ¿Cuál es el rol que debe asumir el gobierno frente al objeto de la política?

4. *Alcance y nivel de incidencia:* a) ¿Qué tan incidentes pueden ser los aportes de parte de la ciudadanía? Informar–Muy poco incidentes; consultar–más o menos incidentes; concertar–muy incidentes
5. *Mecanismos de articulación y metodología:* a) ¿En qué espacios piensa desarrollar el encuentro? (Foros, seminarios, asambleas, talleres; etc); b) ¿Cuál va a ser la escala de la participación? (Localidad, distrital, barrial, interlocal); c) ¿Cuál va a ser la metodología para desarrollar la participación ciudadana? entrevistas, grupos focales, encuestas, DOFA, cartografías, etc.; d) Tener en cuenta las características y particularidades de los actores convocados.

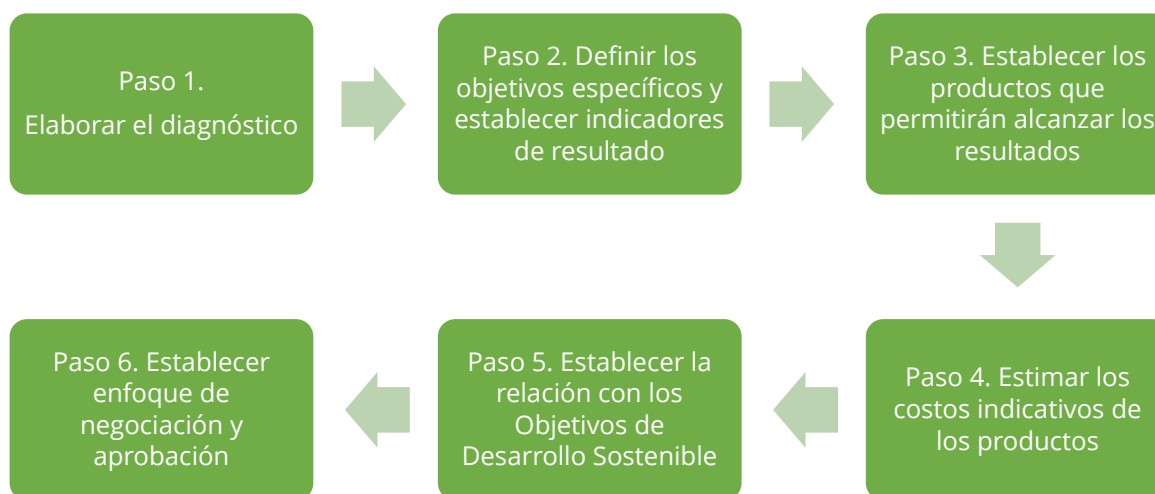
Fuente: grupo de trabajo de la Política Pública de Protección Integral de la Infancia y Adolescencia. Taller de Seguimiento y Evaluación - Universidad de Antioquia, (2019).

3.2 Formulación de políticas públicas

Durante esta fase se define de forma participativa, acorde con el diagnóstico y la estrategia de participación determinada previamente, los objetivos de la política, la estructura que enmarcará las acciones y el documento de la política. Así, en la estructura de la política se tendrá el escenario más adecuado para la solución de la problemática, construido a partir del análisis costo-beneficio, la disponibilidad presupuestal y la capacidad de los actores institucionales.

El documento de política es un instrumento que clarifica la implementación de la política y establece el marco sobre el cual se podrá realizar el seguimiento y la evaluación. Este documento deberá contener la planeación de los productos para toda la vigencia de la política, así como la identificación de los elementos presupuestales que deben ser tenidos en cuenta durante la implementación.

Ilustración 14.
Pasos para la formulación de la política pública



Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría Distrital de Planeación, (2019).

3.2.1. Paso 1. Elaboración del Diagnóstico

El documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos tiene como objetivo *“presentar la descripción detallada de la situación problemática, así como los aspectos o factores estratégicos sobre los cuales se debe trabajar en la fase de formulación para dar*

solución al problema identificado” (Secretaría Distrital de Planeación, 2019, pág. 33). Adicionalmente, este documento debe contener:

- Marco conceptual: orienta la política bajo un sistema coordinado y coherente de conceptos que permita abordar el problema.
- Información cualitativa y cuantitativa: referencia de las variables que configuran la situación problemática.
- Estrategia y proceso de participación ciudadana: convocatoria, actores participantes y desarrollo de la metodología utilizada en estos espacios. Asimismo, se incluyen los resultados de la información obtenida por este proceso participativo.
- Identificación y descripción de puntos críticos: es entendido como los aspectos positivos o negativos que influyen en la situación problemática y sobre los cuales la política debe intervenir.
- Análisis del marco normativo vigente: se debe tener en cuenta el desarrollo normativo sobre la problemática, validando la jerarquía, la obligatoriedad y complementariedad entre los instrumentos.
- Abordaje de los enfoques de derechos humanos, género, diferencial, territorial y ambiental que deben ser tenidos en cuenta para la solución de la problemática.
- Análisis de incidencia y manejo de actores: desarrollar esquemas de comprensión sobre los actores influyentes y sus posiciones sobre el problema identificado.
- Análisis de instrumentos de planeación vigentes: revisión de los proyectos, planes, políticas complementarias que tienen injerencia o influencia sobre el tema problema.
- Identificación de las tendencias y buenas prácticas: esta revisión permite adaptar aprendizajes de otros actores en el manejo de la situación problema.
- Propuesta preliminar de estructura de la política pública.

3.2.2. Paso 2. Definir los objetivos específicos y establecer indicadores de resultado

Se debe contar con indicadores que vayan dando cuenta del nivel de cumplimiento de los objetivos específicos, así los resultados se entienden como los cambios generados en las condiciones de los destinatarios de la acción pública. Así, a cada resultado se le deben fijar metas anuales y cada una contar con una línea base que permita medir el grado de avance.

3.2.3. Paso 3. Establecer los productos que permitirán alcanzar los resultados

A partir de la cadena de valor construida, se establece la relación entre los productos y los objetivos de la política, así, teniendo en cuenta la competencia de cada uno de los organismos intervinientes se establecen los indicadores, las metas finales y anuales. De igual manera, se establece la línea base sobre la cual se medirá el estado de avance de cada uno de los indicadores.

En la construcción de los productos, se debe tener en cuenta la aplicación de los enfoques de derecho, poblacional, diferencial, género, territorial y ambiental, de acuerdo con los compromisos de cada política. Se recomienda, desarrollar una ficha, hoja de vida, de cada uno de los productos, esto con el propósito de reducir la interpretación que se pueda tener de uno en tiempos y circunstancias diferentes.

3.2.4. Paso 4. Estimar los costos indicativos de los productos

En el documento de política se debe establecer el costo del producto, los recursos con los que se cuenta y establecer la posible fuente de financiación, entre las fuentes se pueden considerar: recursos de inversión y funcionamiento, alianzas público-privadas, cooperación internacional, recursos de políticas articuladas con el nivel nacional, crédito público, recursos de regalías, convenios, entre otros.

3.2.5. Paso 5. Establecer la relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Es importante la articulación entre los esfuerzos departamentales con las agendas globales. Así, se debe definir dentro del documento de política, la relación entre los productos con los indicadores que contribuyen al cumplimiento de una o varias de las metas del país con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), aprobados por la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas en 2015.

Ilustración 15.
Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: tomado de www.undp.org

3.2.6. Paso 6. Establecer el enfoque de negociación y aprobación

Para una debida articulación y coordinación entre los sectores y los organismos intervinientes en la política pública se deben establecer los procedimientos que se van a seguir para la negociación en la formulación y la implementación de la política pública. Asimismo, se debe definir el procedimiento a seguir y las fechas para la aprobación de la misma.

Tabla 9.
Formulación de la Política Pública de Mujeres

Formulación de la Política Pública de Mujeres. Cadena de valor e indicadores de la Línea estratégica 5: Participación en los escenarios de poder y de toma decisiones					
Cadena de valor	Indicadores	Periodicidad del reporte	Fuente de información	Responsable	
Impacto	Disminución de la brecha de género en participación política y social	Disminución de la brecha de género	Cuatrienal	Registraduría Nacional del Estado Civil	Secretaría de las Mujeres
R1	Participación de mujeres en elecciones a alcaldías, concejos, asamblea, JAL, JAC.	Incremento en la participación de las mujeres en elecciones a alcaldías, concejos, asamblea, JAL, JAC.	Cuatrienal	Registraduría Nacional del Estado Civil, Secretaría de Participación Ciudadana Gobernación de Antioquia	Secretaría de las Mujeres
R2	Participación de los grupos organizados de mujeres en espacios de decisión.	Número de propuestas presentadas en espacios de decisión	Trimestral	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres
Producto 1.1	Cursos de formación en competencias para participar en política.	Número de cursos realizados en competencias para participar en política.	Anual	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres
Producto 1.2	Campañas educativas que incentiven la participación de las mujeres.	Número de campañas educativas que incentiven la participación de las mujeres.	Anual	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres
Producto 1.3	Agenda para la concientización de los líderes de los partidos y/o movimientos políticos sobre la participación de las mujeres	Agenda construida para la concientización de los líderes de los partidos y/o movimientos políticos sobre la participación de las mujeres	Anual	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres
Producto 1.4	Asesorías y asistencias técnicas dirigidas a conformar las propuestas políticas	Número de asesorías y asistencias técnicas impartidas	Trimestral	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres
Producto 1.5	Propuestas políticas estructuradas de grupos de mujeres y/o lideresas.	Número de propuestas	Anual	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres

Formulación de la Política Pública de Mujeres. Cadena de valor e indicadores de la Línea estratégica 5: Participación en los escenarios de poder y de toma decisiones					
	Cadena de valor	Indicadores	Periodicidad del reporte	Fuente de información	Responsable
Producto 2.1	Asesorías y asistencias técnicas en el ámbito interno y externo de las organizaciones de mujeres	Número de asesorías y asistencias técnicas impartidas	Trimestral	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres
Producto 2.2	Agenda para la participación en los espacios de decisión	Número de agendas para la participación en espacios de decisión	Trimestral	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres
Producto 2.3	Formación en derechos, en mecanismo y espacios de participación ciudadana y en gestión	Número de formaciones en derechos, en mecanismo y espacios de participación ciudadana y en gestión	Anual	Secretaría de las Mujeres	Secretaría de las Mujeres

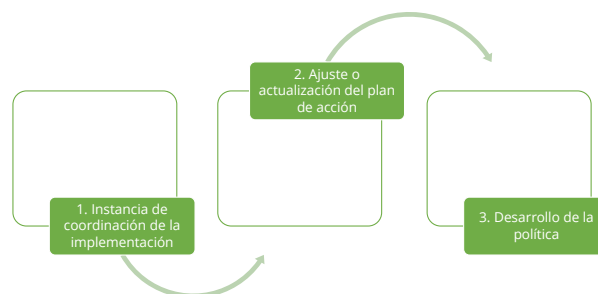
Fuente: grupo de trabajo de la Política Pública de Mujeres. Taller de Seguimiento y Evaluación Universidad de Antioquia, (2019).

3.3 Implementación de políticas públicas

Luego de la aprobación del documento ante la Asamblea o Concejo según la competencia de la entidad territorial, se inicia la fase de implementación, que permite dar cumplimiento al documento de política propuesto a partir de la coordinación y la destinación de los recursos de las entidades identificadas. Asimismo, cabe destacar que esta es una fase dinámica y la cual es retroalimentada por el Sistema de Seguimiento y Evaluación.

Esta fase presenta una complejidad propia de la interpretación adecuada de las directrices de las instancias de toma de decisiones y de la operacionalización como tal (Departamento Administrativo de Planeación Municipal, 2018). En esta fase, se pone en marcha el diseño aprobado durante la formulación, así como las relaciones entre quienes formulan y quienes implementan, siendo clave la existencia de instancias de coordinación de la política.

Ilustración 16.
Pasos de la implementación de la política pública



Fuente: elaboración propia a partir de Secretaría Distrital de Planeación, (2019).

3.3.1. Paso 1. Definir la instancia de coordinación de la implementación de la política

Las políticas públicas son intersectoriales, lo que implica que debe existir una coordinación y articulación entre diferentes organismos y entidades. A partir de esto, se debe revisar si ya existe en la Gobernación o en la Alcaldía respectiva alguna comisión intersectorial, creada y reglamentada, para la implementación de la política pública, de igual forma esta instancia será la encargada de gestionar la implementación del documento de política de acuerdo con el presupuesto indicativo (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

Cabe destacar que, en esta instancia pueden participar diferentes entidades correspondientes en el orden departamental, nacional y local, de modo que se puede dar una articulación entre niveles.

3.3.2. Paso 2. Ajuste o actualización del documento de política

El ajuste a las metas del documento de política se debe realizar cuando se presenten situaciones como variaciones presupuestales, participación de nuevos actores, cambios en la administración (Secretaría Distrital de Planeación, 2019). Estas modificaciones pueden estar motivadas por la información producida por el Sistema de Seguimiento y Evaluación, lo cual le puede permitir a la instancia respectiva la modificación de las metas.

3.3.3. Paso 3. Desarrollo de la política

Para mantener la continuidad en el desarrollo de la política pública, es importante que la entidad responsable de la política, y las entidades con las que realiza la implementación de la misma, realicen un proceso de socialización con los aspirantes a la Gobernación antes de que estos presenten su programa de gobierno. Esto con el fin, de que los candidatos conozcan la realidad de la política y se comprometan, en tal caso, con la realización de las estrategias y acciones definidas en el documento de política (Secretaría Distrital de Planeación, 2019).

De igual manera, es importante que se mantenga la alineación del documento de la política pública con la planeación de las entidades encargadas en la implementación y de los demás actores involucrados en la política pública.

3.4 Seguimiento de políticas públicas

En complemento al seguimiento al PDD expuesto en la Parte I, es recomendable que la Gobernación haga a su vez seguimiento a las PP, por lo general las PP de un cuatrienio no están definidas desde el comienzo de una administración es decir cuando se formula el PDD. Algunas PP están previamente definidas, pero otras van surgiendo acorde a las necesidades. Por lo general, las PP de una administración proceden de diferentes fuentes: propuestas programáticas del gobernador electo, continuación de PP de administraciones anteriores, departamentalización de PP nacionales, necesidad de adaptar/ actualizar PP nacionales al nivel departamental.

En este sentido, algunas PP pueden figurar desde el inicio en el PDD y son objeto de seguimiento cuando se realiza el seguimiento al PDD, pero otras PP van paulatinamente surgiendo a medida que avanza el tiempo, razón por la cual es recomendable que se realice un seguimiento a todas las PP de la administración.

Para un adecuado seguimiento a las PP del Departamento, se recomienda que los documentos de PP estén acompañados de planes de acción de la política o planes estratégicos que establezcan las metas, productos e indicadores sectoriales.

Para el seguimiento a las PP, se pueden seguir procedimientos similares a los del seguimiento al PDD, definiendo roles, actores y protocolos que permitan la elaboración de informes de seguimiento en forma similar a como se estableció en la Fase 3 del seguimiento al PDD.

El Departamento Administrativo de Planeación-Dirección de Monitoreo, Evaluación y Banco de Proyectos elaborará las normas y procedimientos a seguir para el seguimiento a las PP del Departamento.

3.5 Evaluación de políticas públicas

La evaluación es entendida desde la definición más general como un tipo de investigación que intenta determinar el valor de un esfuerzo, de una innovación, una intervención algún servicio o enfoque determinado (Solarte, 2004). La evaluación de políticas públicas se plantea como un proceso en el que se deben identificar preguntas clave que se convierten en el eje del proceso evaluativo, entendido como el conjunto de acciones que se llevan a cabo para realizar una reflexión en detalle frente al diseño y la implementación de la política pública que por definición puede referirse a programas, proyectos y estrategias. La definición de esta unidad al momento de evaluar será vital al planear la evaluación, esta definición tiene un efecto inmediato en el análisis e identificación de los actores involucrados, así como en la definición del objetivo general y específico del proceso evaluativo.

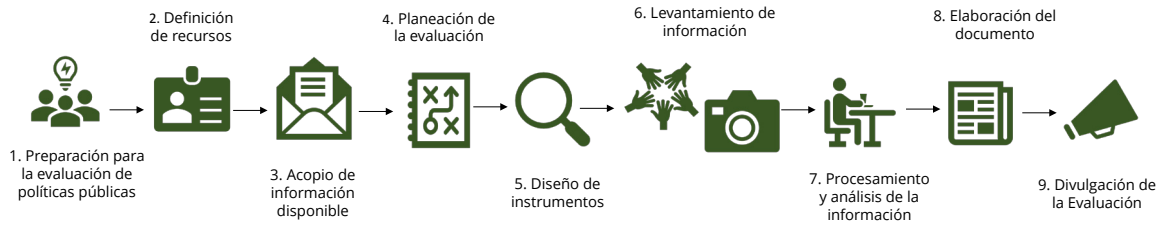
Ahora bien, es importante tener en cuenta que la evaluación se refiere a un estudio objetivo mediante *"la aplicación de métodos de investigación social para saber más acerca de uno o varios aspectos de un programa o política con el fin de que el conocimiento generado sea utilizado por la entidad que la lleva a cabo para sustentar la toma de decisiones, mejorar la gestión, facilitar la transparencia y rendir cuentas a la ciudadanía"* (Asenjo Ruiz, 2016, pág. 15). Esto nos permite observar que el valor de la evaluación radica en generar información para mejorar la toma de decisiones.

Se propone entonces que la Gobernación de Antioquia, lleve a cabo el proceso evaluativo de políticas públicas en 9 pasos principales con el propósito de establecer una metodología que permita estandarizar y potencializar la experiencia de la entidad en esta materia. Estas etapas se proponen con base en los procedimientos que se han estandarizado en el país desde 1994 (DNP-SINERGIA), la experiencia de países que han avanzado en el tema y en otras experiencias del equipo consultor.

A continuación, puede observarse el proceso guía para la evaluación de políticas públicas, las cuales pueden ser hechas por la Gobernación, conformando un equipo de la Dirección de Seguimiento y Evaluación¹, con expertos del sector de las Políticas Públicas a evaluar, la evaluación de otras políticas públicas por su complejidad puede ser contratada con terceros.

1. El producto 3 de la presente consultoría "Marco institucional para el S&E" propone la creación de una Dirección de Seguimiento y Evaluación en el DAP que se encargue del tema.

Ilustración 17.
Pasos para la evaluación de políticas públicas.



Fuente: elaboración propia.

Si bien estos pasos son secuenciales, es importante destacar que se retroalimentan entre sí y en muchos casos se requiere volver a los pasos anteriores para identificar elementos de mejora y enriquecer así la evaluación. Cada uno de los pasos brinda información esencial para la evaluación.

3.5.1. Paso 1. Preparación para la evaluación de políticas públicas

El primer paso para llevar a cabo la evaluación de políticas públicas comprende dos aspectos: i) aproximación al marco conceptual que permita tener un lenguaje común basado en un mismo conocimiento sobre las políticas públicas y la evaluación; y ii) contar con una estructura institucional que respalde la evaluación de políticas públicas en la Gobernación de Antioquia.

Además de un marco conceptual común se requiere de una estructura institucional que permita un adecuado desarrollo de la evaluación de políticas públicas, que a la vez facilite la incorporación de los aprendizajes y enriquecer el conocimiento en esta materia. En este sentido, se sugiere la creación de un “Comité de Evaluación de Políticas Públicas” el cual tendrá a cargo la selección de las políticas públicas a evaluar y realizar el control de calidad de las políticas públicas evaluadas. Este debe nutrirse de las unidades que actualmente se encargan de proyectos de inversión e indicadores estratégicos. Se recomienda entonces que el Comité lleve a cabo la identificación de políticas públicas a evaluar, su selección y consolidación de una agenda de evaluación.

Ilustración 18.

Resumen funciones Comité de Evaluación de Políticas Públicas de la Gobernación de Antioquia.

Identificar las políticas públicas a evaluar	Seleccionar las políticas públicas a evaluar	Conformar una agenda de evaluaciones de políticas
<ul style="list-style-type: none"> • Para evaluar las políticas públicas se hace necesario identificarlas en el departamento. Se recomienda tener en cuenta los planes de desarrollo del departamento y sus municipios que definen las prioridades del gobierno. Esto debería dialogar con las políticas nacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se deben definir criterios específicos para la gestión. Se proponen como punto de partida los criterios del DNP: <ul style="list-style-type: none"> • A. Cantidad de recursos. • B. Tamaño población beneficiaria • C. Importancia de la política • D. Potencial de aplicación de las lecciones derivadas de la evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda a la Gobernación contar con una agenda de evaluaciones donde se compile una planeación anual frente al tema.

Fuente: elaboración propia.

Se destaca la importancia de que la Gobernación lidere un proceso de publicación y diálogo con todos los sectores y actores involucrados una vez se haya logrado la validación de la agenda. Esto será vital para complementarlo con los esfuerzos de seguimiento que se han venido consolidando y otras actividades relacionadas.

3.5.2. Paso 2. Definición de recursos

Una vez que se ha seleccionado la política pública a evaluar, la Gobernación de Antioquia debe definir los recursos para realizar este proceso, lo cual involucra no solo aspectos presupuestales sino talento humano, recursos, físicos, entre otros.

• **Conformación del equipo evaluador**

En cuanto a las personas involucradas en la evaluación se requiere definir quienes conformarán el equipo evaluador, a continuación, se presentan algunos elementos que se sugiere sean tenidos en cuenta al momento de conformar el equipo:

- Según Ordoñez (2013, pág. 259), el equipo de una evaluación debe estar conformado por expertos externos a la entidad evaluada, consultores o personas especializadas pertenecientes a la entidad con funciones de control interno. Con respecto al perfil del equipo sugiere que sean de *"variada índole, perfil, rol e intereses, involucrando tanto ejecutores como actores de diversas organizaciones y jurisdicciones vinculadas, directa o indirectamente con la iniciativa que se evalúa, beneficiarios o usuarios y expertos con independencia"*.
- Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch (2011, págs. 155–156), para el Banco Mundial, sugieren que toda evaluación es un trabajo de colaboración entre responsables de políticas y evaluadores, por lo que se debe contar con los siguientes profesionales:
 - Gestor de la evaluación: principal responsable de elegir el alcance de la evaluación, la metodología y la conformación del equipo.
 - Experto en muestreo: responsable de orientar el trabajo de cálculo y selección del muestreo.
 - Responsable del diseño de los instrumentos de recolección de información: encargado de establecer los mejores mecanismos para recoger la información necesaria para el desarrollo de la evaluación.
 - Coordinador del trabajo de campo: encargado de recoger la información.
 - Administradores de datos: realizan la sistematización de los datos que el equipo de campo ha recogido, producen los primeros resultados necesarios para los analistas.
 - Analistas: trabajan con los datos producidos y con los lineamientos del gestor de la evaluación para realizar el análisis y redactar el informe.

Con base en las consideraciones anteriores, se recomienda que el equipo evaluador esté conformado al menos por los siguientes perfiles:

- Director de la evaluación
- Experto sectorial del tema a evaluar

- Experto en muestreo
- Experto en diseño de instrumentos de evaluación
- Experto en análisis cuantitativo y cualitativo

Si la evaluación es externa, se recomienda siempre tener por lo menos a dos personas de la Gobernación involucradas en el proceso de evaluación de políticas públicas.

- **Presupuesto**

En cuanto al presupuesto de una evaluación se deben tener en cuenta los costos del equipo de trabajo, el costo del levantamiento de información, que por lo general puede incluir desplazamientos a diferentes municipios y demás costos indirectos. Se recomienda incluir un rubro específico para la divulgación del informe final, así como la retroalimentación de los resultados con los directos beneficiarios. En caso que la evaluación sea externa es necesario definir un presupuesto específico para el seguimiento a dicha contratación, por lo que se sugiere incorporar viajes de por lo menos dos personas de la Gobernación involucrados en este proceso. Se propone esto con especial atención para el pilotaje de los instrumentos (paso 5 de este proceso).

- **Infraestructura**

De la misma manera, se debe considerar el lugar del trabajo del equipo evaluador y demás responsables del tema para garantizar un adecuado desarrollo del ejercicio.

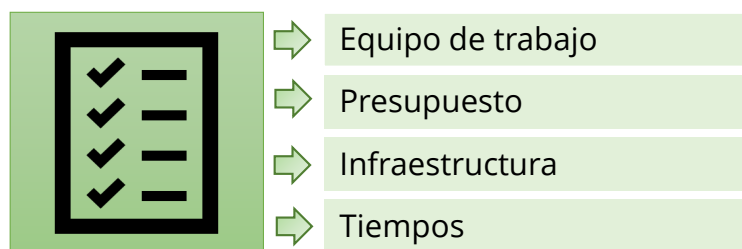
- **Tiempos de la evaluación**

Finalmente, se recomienda establecer tiempos específicos para cada una de las etapas del proceso evaluativo y generar un plan de trabajo que por lo menos incluya fechas límites y responsables.

Estos 4 elementos configuran los recursos que se requieren para la evaluación. Sin embargo, se recomienda revisarlos una vez haya finalizado el paso 4 de este proceso, que se refiere a la planeación de la evaluación, ya que el alcance tiene un efecto directo en los recursos requeridos.

Ilustración 19.

Elementos al definir los recursos de la Evaluación.



Fuente: elaboración propia.

3.5.3. Paso 3: Acopio de la información disponible

Es importante recopilar y analizar información relacionada con la política a evaluar. Esto es clave para lograr un buen entendimiento de la lógica de intervención, para recopilar toda la información relacionada con la política a evaluar, se solicita a los responsables de la política y demás involucrados el envío de documentos y datos susceptibles de ser

empleados para ampliar o precisar los aspectos que se conocen al respecto. Es clave tener en cuenta documentos internos, tales como la formulación de la política, el manual operativo de la y los documentos de gestión, entre otros. Así mismo, información externa, como artículos académicos, evaluaciones similares en el país o en el exterior, entre otros.

Particularmente, se recomienda hacer la búsqueda en los sistemas de información de la Gobernación, en la dependencia encargada de la política, los bancos de proyectos y conseguir la ficha completa del proyecto de inversión del proyecto o los proyectos relacionados con el cumplimiento de la política seleccionada. Al leer y analizar la información de la política seleccionada se debe lograr obtener los soportes que lleven a identificar el problema a resolver, los antecedentes y la descripción de la política (componentes, focalización, cobertura, entre otros). El análisis debe permitir al equipo de evaluación conocer, como mínimo, los siguientes puntos:

- Antecedentes de la intervención.
- El problema que quiere resolver la política pública.
- Objetivos de la intervención.
- Población objetivo y cobertura.
- Presupuesto y período de intervención.
- Cambios institucionales que ha tenido la política pública y afectan su operación.

Se recomienda elaborar un mapa preliminar de actores de la política que de claridad sobre el total de involucrados, los cuales deben tenerse en cuenta en el diseño de una evaluación. En caso de tener dudas frente a la información disponible, se recomienda utilizar alguna entrevista exploratoria con el responsable del programa con el propósito de verificar la información disponible, y constatar fechas claves de la política pública, teniendo en cuenta que en el sector público a veces no todo está documentado.

¡No olvide!

- Completar el inventario de la documentación
- Realizar una propuesta técnica con criterios específicos para priorizar la revisión de información (si a eso hubiese lugar)
- Hacer una presentación que sintetiza, cataloga y describe de una manera muy resumida toda la información revisada y analizada

3.5.4. Paso 4. Planeación del Tipo de Evaluación

Una vez se ha seleccionado la política pública a evaluar, se cuenta con el equipo evaluador, y se ha finalizado el acopio de información disponible, se debe elaborar la cadena de valor de la política con sus indicadores específicos. Este es el primer paso para definir el objeto de evaluación. Adicionalmente, se requiere definir el enfoque metodológico que contiene el conocimiento del objeto de estudio, el mapa de actores y el diseño muestral.

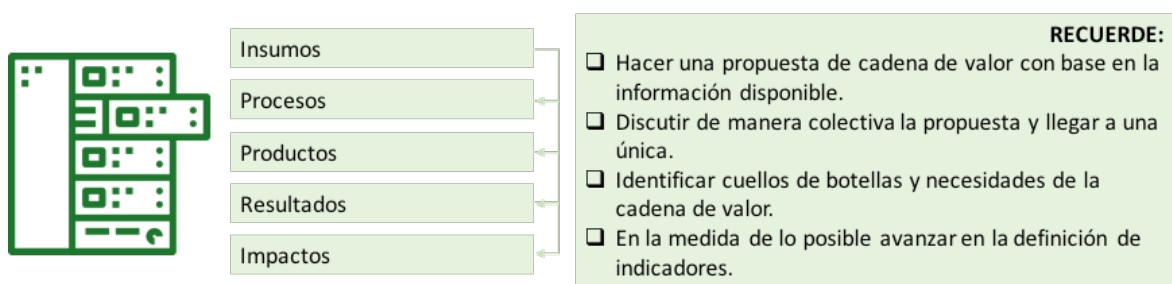
En esta etapa es importante conocer y comprender la política pública, así como los principales retos y los cambios que han existido en su operación. Es primordial tener claridad sobre el problema público que la política busca resolver, el cual está documentado por el responsable de la política pública o la dependencia encargada.

La construcción de la cadena de valor requiere de la participación de los involucrados en la intervención pública a evaluar. Las tareas de esta actividad, que demandan un

trabajo colectivo y concertado, se pueden facilitar a través de un taller, identificando los eslabones de la cadena de valor: insumos, procesos, productos, resultados e impactos. La claridad conceptual en cada uno de los eslabones garantiza las bases para entender la intervención.

De la misma manera, se debe completar un mapa de actores que permita identificar aquellos relevantes en el marco del diseño y la ejecución de la política pública. Es fundamental por un lado para comprender la intervención, pero de otro lado, se convierte en la base para concretar entrevistas y encuestas claves para el levantamiento de información, lo que es parte del diseño de la evaluación. Igualmente, se recomienda identificar sus estrategias de operación y articulación.

Es importante que la cadena de valor sea aprobada por todos los actores y este esquemática de la forma más amigable posible. Es necesario recopilar los problemas identificados como cuellos de botella y necesidades identificadas durante la ejecución de la cadena de valor. También deberá haber un acuerdo general sobre los mismos.



Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en el diseño de la evaluación se establecen unas variables de análisis las cuales se expresan a través de indicadores o en algunos casos como categorías de análisis. Los indicadores se pueden dividir en indicadores de resultados o de productos. Los primeros se refieren a aquellos que miden los cambios derivados por la intervención pública una vez se han consumido los bienes y servicios que proveía, por su parte los de producto miden *"los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de las actividades"* (Sistema Nacional de Evaluación de gestión y Resultados, 2014, pág. 21). Esta precisión de los indicadores es clave para la validación de la cadena de valor.

Una vez el equipo evaluador ha comprendido a cabalidad la política evaluar, a través de la construcción de la cadena de valor, se define el alcance de la evaluación estableciendo las preguntas a las que debe responder y la hipótesis de la misma. Esto es lo que se conoce como el objeto de la evaluación.

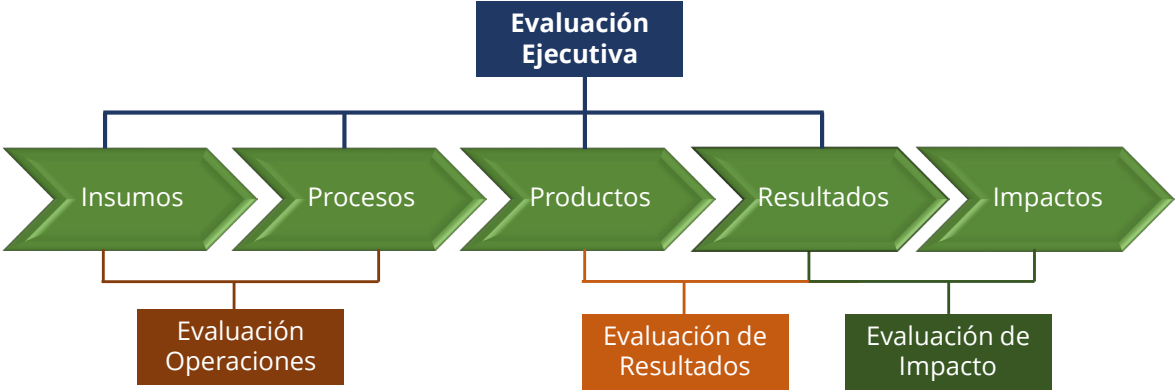
Para definir el objetivo de la Evaluación

No olvide...

- Señalar los "cuellos de botella" o problemas que se pueden identificar en relación con los insumos, procesos, productos y resultados del programa a partir de la información consolidada de las actividades anteriores
- Plantear preguntas orientadoras que permitan acercarse a lo que se quiere responder con la evaluación
- Utilizar con guía el tipo de evaluación que se puede aplicar de acuerdo con la parte o partes del proceso donde se concentra el grupo de los problemas o de las preguntas que se quieren responder con la evaluación

Una vez se ha escogido el objeto de la evaluación, se define el tipo de evaluación de acuerdo a los eslabones de la cadena de valor que se evalúan. El DNP identifica cuatro tipos de evaluación: (i) *Evaluación de Operaciones*, (ii) *Evaluación de resultados* y (iii) *Evaluación de impacto*. Adicionalmente, aplica una *Evaluación Ejecutiva* la cual fue inspirada en la necesidad de medir los procesos, los productos inmediatos y los resultados de corto plazo. La Gobernación de Antioquia puede diseñar e implementar una tipología similar.

Ilustración 20.
Cadena de valor y tipos de evaluación



Fuente: adaptado DNP, (2011).

En la siguiente tabla, se presentan los 4 tipos de evaluación principales que promueve el Departamento Nacional de Planeación, definidos luego de capitalizar aprendizajes entre diferentes expertos con miradas multidisciplinares y multidimensionales.

Tabla 10.
Tipo de evaluación

Tipo de Evaluación	Objetivo de la Evaluación
Ejecutiva	Establece análisis y propuestas específicas de ajuste sobre los principales aspectos del programa en revisión: Diseño, Resultados, Insumos, Manejo Operativo, Estructura Organizacional, Actividades de Direccionamiento, Seguimiento y Control.
Operaciones	Analiza de manera sistemática la forma en que opera una intervención pública y cómo sus procesos conducen al logro de sus objetivos. Identifica las relaciones que cada una de las actividades requiere para producir un bien o servicio.
Resultados	Determina los efectos intencionales o no de la intervención pública, una vez se han consumido los productos. Estos efectos deben estar relacionados con la intervención pública.
Impacto	Permite identificar los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública. La medición de impactos permite cuantificar y verificar la relación de causalidad entre la intervención pública y el resultado.

Fuente: elaboración propia a partir de DNP, (2018).

Se propone que la Gobernación de Antioquia inicie con evaluaciones ejecutivas, que, si bien no son muy robustas, tienen la ventaja de hacerse en corto tiempo (3 meses) y con participación de funcionarios de la Gobernación. Estas evaluaciones permiten conocer lo que está ocurriendo con una política pública, lo cual sirve a su vez a los directivos para tomar decisiones y correctivos rápidamente. Los otros 3 tipos de evaluaciones

requieren del concurso externo de expertos, ya sea de firmas de consultoría en el tema como de la academia.

Una vez se ha definido el tipo de evaluación, el equipo evaluador debe establecer los métodos que se espera aplicar de acuerdo con la modalidad, enfatizando la naturaleza de la información que se requiere (primaria o secundaria) para la aplicación de esta metodología. Se recomienda utilizar como referente evaluaciones del mismo tipo para verificar las técnicas aplicadas de acuerdo con los objetivos y alcances particulares de cada una de ellas².

Al finalizar este proceso se tendrán los lineamientos metodológicos de evaluación seleccionada, de manera específica se recomienda revisar la claridad conceptual frente al objeto de estudio.

Diseño Muestral

Se convierte en la base para el diseño del trabajo de campo, este muestreo se define con base en la unidad de análisis seleccionada según la política pública que se esté evaluando. El muestreo, según Casal & Mateu (Tipos de Muestreo, 2003), es el proceso mediante el cual se elige la muestra que permitirá tener las estimaciones razonables de la situación de la población. Así, el muestreo puede ser no aleatorio o aleatorio. El primero tiene lugar cuando la representatividad la elige el investigador de modo subjetivo o por conveniencia, mientras que en el muestreo aleatorio todos los elementos tienen la misma posibilidad de ser elegidos en la muestra (Casal & Mateu, 2003, pág. 3).

El muestreo aleatorio puede realizarse de las siguientes maneras:

- a. Aleatorio simple: consiste en extraer los individuos al azar de una lista de toda la población.
- b. Aleatorio sistemático: se extrae el primer individuo al azar y el resto viene condicionado por este. Por ejemplo, de una lista se saca el tercer individuo, por lo que se tomarán los terceros de la lista.
- c. Aleatorio estratificado: se divide la población de acuerdo a un carácter determinado y en cada uno de estos grupos se elige aleatoriamente uno de sus individuos.
- d. Aleatorio por conglomerados: Se divide la población en grupos con características parecidas entre ellos, y se elige la totalidad de algunos de estos grupos.
- e. Aleatorio mixto: por la complejidad de la población se elige la muestra aplicando dos o más de los métodos anteriores.

Los resultados de este paso se recomiendan sean divulgados y avalados por la Gobernación de Antioquia para continuar con el diseño y la ejecución de la evaluación.

2. Para mayor información puede visitar la página web: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>.

Recuerde:

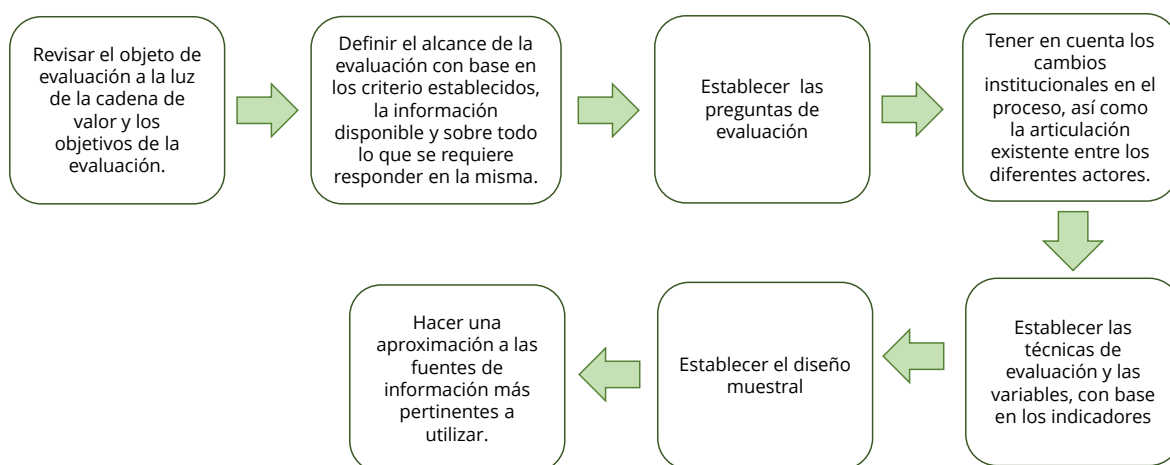


Tabla 11.
Política Pública de Emprendimiento

Política Pública de Emprendimiento. Ejemplo de preguntas orientadoras para la evaluación

La Política Pública de Emprendimiento tiene como objetivo general implementar programas de emprendimiento y empresarismo que contribuyan con el desarrollo económico, a través del fomento de una cultura emprendedora, fortaleciendo las unidades productivas locales y contribuyendo de más y mejores oportunidades de empleo para la población económicamente activa, generando un mercado más competitivo e innovador. Como objetivos específicos i) Diseñar programas de emprendimiento para la población económicamente activa en el Departamento de Antioquia; ii) Fortalecer la cultura emprendedora en todo el Departamento de Antioquia.

Se propone realizar una evaluación ejecutiva de dicha política pública que permita analizar temas relacionados con el diseño; los resultados; los insumos, el manejo operativo; la estructura organizacional; y actividades de direccionamiento, seguimiento y evaluación. Algunas preguntas orientadoras para la evaluación son:

- ¿La PP estuvo bien diseñada?
- ¿La estructura organizacional ha sido la adecuada?
- ¿Los recursos han sido los necesarios?
- ¿Las capacitaciones realizadas han contribuido a la creación de nuevos emprendimientos?
- ¿Los procesos ejecutados han incidido en la generación de los productos esperados?
- ¿La entrega de los recursos fueron efectivamente invertidos en los emprendimientos?
- ¿Cuántas entidades se han vinculado efectivamente en la PP?
- ¿Cuántos emprendimientos se han consolidado en el tiempo?
- ¿El emprendimiento le mejoró los ingresos?
- ¿Qué dificultades se han presentado en el proceso de formación y acompañamiento para la implementación de los emprendimientos?
- ¿Los emprendimientos han mejorado calidad de vida de los beneficiarios?

Fuente: grupo de trabajo de la Política Pública de Emprendimiento. Taller de Seguimiento y Evaluación - Universidad de Antioquia, (2019).

3.5.5. Paso 5. Diseño de instrumentos de recolección de información

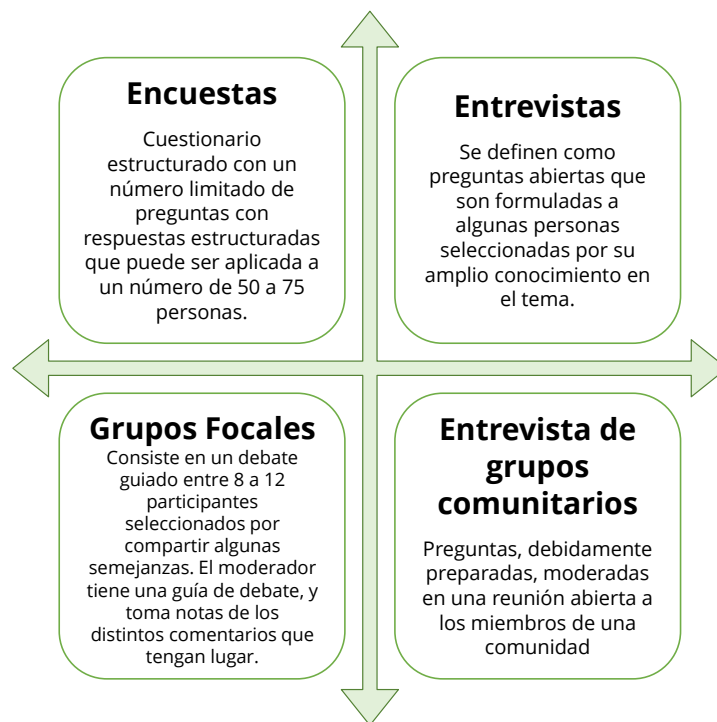
De acuerdo con la metodología de la evaluación se procede al diseño de instrumentos de recolección de información, a través de los cuales se validarán las hipótesis de evaluación

de la política pública. Se recomienda que estas hipótesis, que se convierte en las preguntas guía de la evaluación, sean validadas con la información disponible de la política pública. Igualmente, se recomienda hacer esta validación con el actor responsable de la política pública cuando a ello hubiera lugar.

Los principales instrumentos de recolección de información son: las encuestas, las entrevistas, los grupos focales, las entrevistas de grupos comunitarios, las reuniones con involucrados y los paneles de expertos.

Ilustración 21.

Definiciones de instrumentos de recolección de información del Banco Mundial



Fuente: Banco Mundial, (2004).

Adicionalmente, se recomienda establecer los paneles de expertos como una herramienta especialmente utilizada para las evaluaciones cualitativas, que consiste en conocer el juicio de expertos nacionales e internacionales para dar cuenta de su perspectiva (Ordóñez Matamoros 2013, págs. 252–254). A la Gobernación de Antioquía, se le recomienda institucionalizar el uso de paneles de expertos con el fin de validar los hallazgos realizados en una presentación de resultados preliminares al finalizar el paso 7 de este proceso.

Con esta información, se define el operativo del trabajo de campo, el cual describe los pasos a seguir para el levantamiento de información. Se recomienda incluir los objetivos, la metodología y los instrumentos de recolección de información incluyendo una explicación general sobre su funcionamiento y las recomendaciones específicas para evitar sesgos de información. Es importante incluir la información más relevante sobre la política pública que está siendo evaluada, así como la estructura de la recolección de información, la cual se recomienda se corresponda con las hipótesis de evaluación. Igualmente, es necesario incluir la identificación y ubicación de los actores involucrados objeto de la recolección de información. De considerarse necesario, la recomendación es geo referenciar la información pertinente.

Al llevar a cabo una prueba piloto de los instrumentos de recolección de información, recuerde:

- Verificar la idoneidad y aplicabilidad de los instrumentos que serán utilizados;
- Medir la efectividad de las bases de datos suministradas;
- Evaluar la metodología planeada para la realización de la evaluación y
- Analizar la ruta de sistematización de la información.
- Ajustar los instrumentos de ser necesarios y el operativo de levantamiento de información.





3.5.6. Paso 6. Levantamiento de información

Una vez se han revisado los instrumentos de recolección de información a la luz del ejercicio piloto, se procede a implementar el operativo del trabajo de campo, el cual debe tener en cuenta cada instrumento con cada actor referenciado en cada uno de los lugares donde se va a realizar el levantamiento de acuerdo a la política a evaluar.

Ilustración 22.

Levantamiento de información

Para hacer el levantamiento de información recuerde:

-  Hacer un trabajo colaborativo para lograr los objetivos propuestos del levantamiento de información.
-  Hacer una revisión constante a la planeación: instrumentos y personas para recoger la información.
-  Llevar un buen registro fotográfico y audiovisual de los levantamientos. Registrar observaciones durante el trabajo de campo es fundamental.
-  La planeación debe incluir lugares específicos para el levantamiento de información – Se sugiere tener en cuenta la localización espacial del trabajo de campo para facilitar.

Fuente: elaboración propia

Adicionalmente, es importante contar con mecanismos de control y supervisión del trabajo de campo que permita garantizar la calidad del levantamiento de información, así como tomar decisiones de una manera efectiva ante eventualidades en el trabajo de campo contando con protocolos específicos. Por ejemplo, que pasa si no se encuentra un beneficiario en terreno o si una entidad pública no responde a la convocatoria.

Al llevar a cabo el levantamiento de información, recuerde:

- Verificar las preguntas de evaluación
- Revisar continuamente los indicadores
- Hacer balances diarios frente al levantamiento de información – número de entrevistas, número de encuestas, número de municipios, número de personas, entre otros.
- Sistematizar la información – sea organizando clasificando y categorizando la información

Fuente: elaboración propia

3.5.7. Paso 7. Procesamiento y análisis de la información

Se recomienda que la sistematización y el procesamiento de información se realice de la mano con el trabajo de campo, esto con el objetivo de optimizar tiempo y recursos en general. La sistematización invita a organizar y clasificar la información de acuerdo a unos objetivos específicos según el diseño de la evaluación. Asimismo, el procesamiento de información se refiere a la categorización de la información de acuerdo a los indicadores y criterios para la evaluación, para lo cual se utiliza la codificación de la información. En la siguiente ilustración se muestra el proceso a seguir.



Fuente: elaboración propia

Esto significa que el equipo evaluador tiene la necesidad de contar con **una estrategia de organización y archivo de la información recolectada**, según los instrumentos utilizados, es decir, en grupos de material de fuentes de información primaria, secundaria, entrevistas relevantes y no relevantes, entre otros criterios que se desarrollan según las características de cada evaluación y de cada política pública. Es fundamental seguir con parámetros establecidos desde el diseño. Se deberá realizar una codificación basada en los indicadores de la cadena de valor, los criterios de evaluación y/o las hipótesis de evaluación, es importante tener en cuenta que es posible identificar resultados no esperados en el proceso.

Igualmente, en este punto se recomienda organizar y analizar la información de acuerdo a si es cuantitativa o cualitativa. El análisis cuantitativo se refiere a estadísticas y cifras concretas, mientras que el análisis cualitativo se refiere a información más descriptiva. Una forma de aproximarse a la definición es a partir de los métodos de investigación.

Ilustración 24.

Presentación de los métodos del análisis cuantitativo y cualitativo



Fuente: elaboración propia

Igualmente, este proceso facilita el análisis de información y la elaboración de un informe preliminar del trabajo de campo, se recomienda generar una sesión de trabajo de validación de los resultados preliminares, lo que permite aclarar puntos específicos del proceso y completar explicaciones que pueden dar robustez al trabajo realizado. La clave está en lograr un balance entre la información cuantitativa y cualitativa como evidencia clara para los indicadores, las hipótesis de evaluación, los criterios de evaluación y por supuesto los objetivos de la evaluación.

3.5.8. Paso 8. Elaboración del documento

Al elaborar el documento, se debe tener en cuenta que no solo se entrega el documento definitivo, sino que se recomienda desarrollar los siguientes entregables de la mano con la evaluación que son (i) resumen ejecutivo de la evaluación, (ii) el conjunto de recomendaciones y (iii) una presentación simple y otra extendida. Se debe tener en cuenta que las recomendaciones pueden tener forma de un plan de acción más específico, para que la Gobernación de Antioquia pueda realizar seguimiento a la incorporación de recomendaciones y en general todas las sugerencias.

En cuanto a la estructura del documento, se recomienda que sea la siguiente:

1. Resumen de la política pública
2. Metodología utilizada
3. Consideraciones de la metodología
4. Resultados de la evaluación por cada indicador de la política pública.

5. Resultados de la evaluación con base en criterios de evaluación.
 - Pertinencia
 - Eficiencia
 - Eficacia
 - Efectividad
 - Sostenibilidad
6. Lecciones aprendidas
7. Conclusiones
8. Recomendaciones
9. Bibliografía
10. Anexos

Al completar el documento de la evaluación...RECUERDE

- Revisar que el documento responda a los objetivos de la evaluación.
- Analizar que las conclusiones y las recomendaciones sean producto de los resultados de la evaluación-es decir, de los hallazgos-.
- Corroborar que la información descrita en los criterios de evaluación se corresponda con el significado.
- Verificar que se tiene información para todos los indicadores.
- Considerar las lecciones aprendidas.
- Registrar evidencia cuantitativa y cualitativa en el documento

Fuente: elaboración propia

3.5.9. Paso 9. Divulgación de la evaluación

La Gobernación de Antioquia debe institucionalizar un único procedimiento para aprobar la publicación de la evaluación de la política con el propósito de garantizar contenidos de calidad y útiles para todos (funcionarios, ciudadanos y externos interesados en las políticas públicas, etc.). Así mismo, se propone contar con un espacio en su página web, que le permita garantizar el acceso a la información pública.

Inicialmente, se recomienda hacer la divulgación en los siguientes niveles:

- Al interior de la Gobernación: con los directivos del sector o de temas transversales que estén interesados en el tema.
- Al exterior de la Gobernación: con las instituciones responsables de la política pública evaluada.

Adicionalmente, se recomienda exista una estrategia específica para presentación de los resultados de las evaluaciones realizadas a otros actores del gobierno del orden nacional y municipal, y a posibles instituciones de apoyo como las organizaciones de Cooperación Internacional, finalmente, será de vital importancia contar con un manejo establecido de las bases de datos de las políticas evaluadas.

Al divulgar los informes recuerde:

- Identificar el público a quien va dirigido (el tipo).
- Analizar los medios más pertinentes para el público de acuerdo al alcance de la evaluación.
- Reconocer los principales mensajes de los resultados de la evaluación según el tipo de actor.
- Utilizar registros fotográficos que diversifiquen la manera cómo se presenta la información.

4. ESTRATEGIA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

4.1 Recomendaciones generales para la implementación del Sistema de S&E

Para la adecuada implementación del Sistema de S&E es necesario que la Gobernación de Antioquia inicie un proceso de generación de capacidades institucionales, que incluye el ámbito individual, organizacional y colectivo.

En cuanto a la estructura institucional, se recomienda crear la **Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas** adscrito al Departamento Administrativo de Planeación, esto con el propósito de aunar esfuerzos y conocimientos en torno a los aprendizajes que se han generado relacionados con estos temas.

Adicionalmente, se propone la creación de un comité de evaluaciones conformado por diferentes sectores de la Gobernación para así garantizar flujo de información y una mirada multidimensional en la toma de decisiones en torno al seguimiento y la evaluación.

Acompañado de los temas institucionales se recomienda ahondar en 3 puntos particulares: (i) Generación de Capacidades, (ii) Asistencia Técnica y (iii) Formación a nivel de posgrado en alianza con instituciones de educación superior.

Finalmente, esto incide también en la implementación de buenas prácticas orientadas a fortalecer la rendición de cuentas y la comunicación con el ciudadano.

4.2 Instrumentos operacionales de los sistemas de seguimiento de la gestión de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo

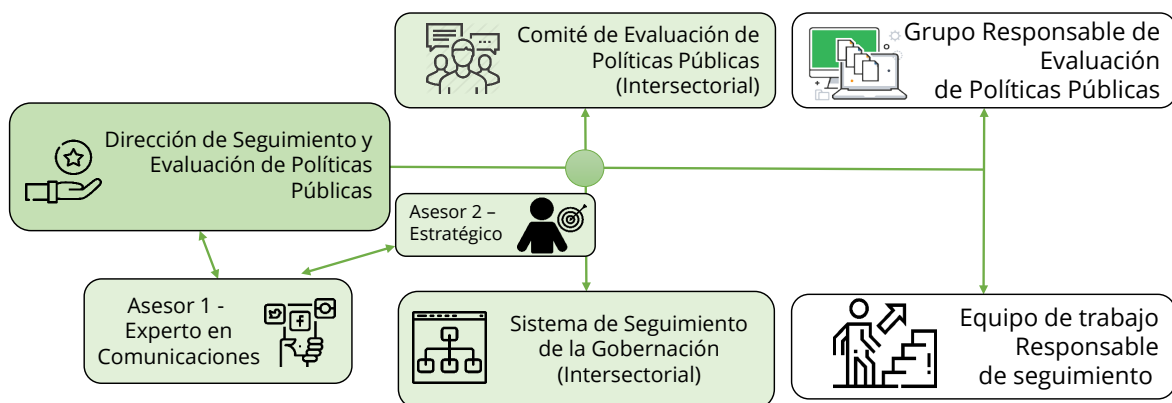
A partir de lo expuesto, se destaca la importancia de contar con un equipo capacitado para realizar el seguimiento y la evaluación de políticas dentro de la Gobernación de Antioquia. Este equipo deberá realizar la selección de las PP a evaluar acorde a las prioridades fijadas por la administración departamental. Estas prioridades pueden obedecer por ejemplo a PP prioritarias del PDD, PP que presentan problemas en su ejecución.

La ilustración 23 presenta una propuesta de marco institucional para el S&E en la Gobernación de Antioquia³

3. En el documento “Marco institucional para el S&E en la Gobernación de Antioquia” presentado en 2018, en el marco

Ilustración 25.

Marco Institucional para el S&E



Fuente: elaboración propia

4.3 Articulación del Sistema de Indicadores a la Planeación del Desarrollo departamental: empalme, programa de gobierno – Plan de Desarrollo estrategias de participación

La Constitución Política de 1991, a partir de la definición del voto programático, creó el concepto del Programa de Gobierno como el instrumento para garantizar que los aspirantes a ocupar el cargo de gobernador o alcalde adquirieran un compromiso programático con sus electores de tal manera que de resultar elegido, las propuestas inscritas en el programa se constituyan en mandato popular. Este mandato puede ser revocado por los ciudadanos cuando las acciones gubernamentales no estén alineadas con las promesas del programa de gobierno.

De esta forma, el Programa de Gobierno es el conjunto de propuestas que los candidatos presentan a la ciudadanía sobre la manera en que atenderán las problemáticas y necesidades en el territorio, esbozando los proyectos que promoverán para garantizar el mejoramiento de las condiciones de bienestar y desarrollo de la población. En cumplimiento a la Ley 131 de 1994, todos los candidatos deben presentar el proyecto de gobierno que aspira desarrollar en el periodo de administración, así es un instrumento de planificación que expresa la visión que tiene sobre el desarrollo del ente territorial.

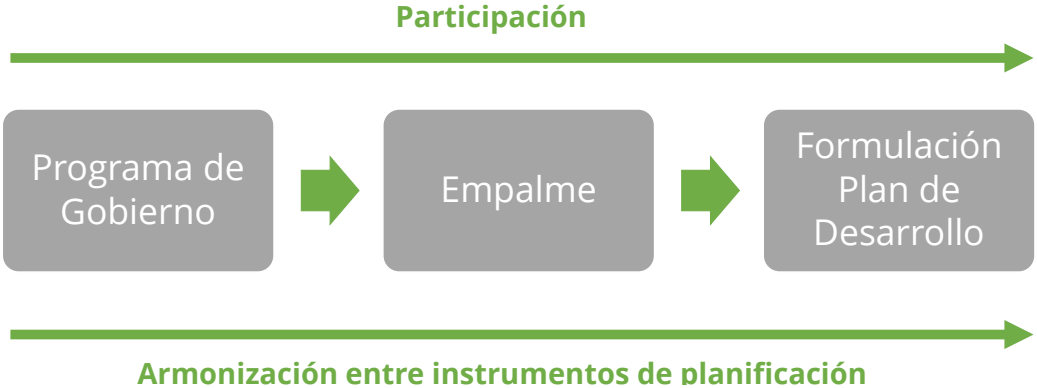
De igual manera, el candidato elegido deberá tener en cuenta en su formulación los programas y políticas del Plan Nacional de Desarrollo vigente, y deberá trabajar articuladamente con la administración saliente en la aprobación del Presupuesto de la siguiente vigencia. En este proceso de empalme es importante contar con la información de seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo, ya que esto se convierte en insumo y base para la formulación del nuevo Plan.

Asimismo, es clave desde la formulación del Plan armonizar la propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo, lo que le permitirá contar con fuentes de financiación, al tiempo que permite aplicar efectivamente los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (Artículo 288). El proceso de formulación del Plan de Desarrollo se

de la consultoría con la Universidad de Antioquia, a través de la Vicerrectoría de Extensión y la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas, se detallan las funciones de cada una de las instancias propuestas.

apoya en un proceso de concertación y participación con diferentes actores del territorio, de modo que le permite fijar prioridades y la ruta a seguir durante el periodo de gobierno.

Ilustración 26.
Armonización entre instrumentos de planificación



Fuente: elaboración propia

4.4 Informes de seguimiento

Los informes de seguimiento evidencian el avance en el cumplimiento de los resultados planteados. El desarrollo de buenos sistemas de Seguimiento y Evaluación permite tener información confiable, pertinente y oportuna para la toma de decisiones. Así, dentro de la Gobernación se debe contar con responsables y procesos que permitan valorar el estado de avance de los diferentes proyectos y programas que se impulsen para el mejoramiento de las condiciones de vida de su población. Estos informes deben ser periódicos y contener la información clave sobre los indicadores de producto y gestión. La fase 3 del seguimiento al PDD ya presentada, propone un conjunto de informes que debe producirse, acorde a la periodicidad y el o los destinatarios.

5. Glosario

Cadena de Valor. Relación secuencial y lógica entre los insumos, actividades, productos, y resultados a través de la cual se genera valor público.

Encuestas. Cuestionario estructurado con un número limitado de preguntas.

Entrevistas. Preguntas abiertas que son formuladas a algunas personas seleccionadas por su amplia experiencia y conocimiento sobre el tema.

Evaluación. Investigación sistemática y objetiva cuyo fin es generar información para mejorar la toma de decisiones en las diferentes fases del ciclo de la política.

Gestión por Resultados. Estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que faciliten la consecución de los cambios sociales deseados.

Grupo Focal. Consiste en un debate guiado entre varios participantes para compartir impresiones o puntos de vista sobre un tema.

Implementación. Operacionalización de las actividades definidas en la cadena de valor de la política pública.

Indicador. Expresiones de variables cuantitativas y cualitativas, mediante los cuales puede valorarse el cumplimiento de los logros esperados, es decir el cambio vinculado a una intervención.

Información. Se refiere a datos procesados, que tienen un valor agregado al ser leídos en el marco de un objetivo y un contexto específico.

Marco Lógico. Instrumento de planeación y evaluación que contiene el objetivo general, los objetivos específicos, los resultados esperados, las actividades y los supuestos.

Plan de Acción. Es un instrumento mediante el cual las dependencias programan y realizan seguimiento a los productos y entregables previstos para cada vigencia con base en lo propuesto en el Plan de Desarrollo.

Plan Indicativo. Es un instrumento de planeación estratégica que complementa y contribuye a especificar el alcance de las disposiciones contenidas en el Plan de Desarrollo Territorial (PDT), constituyéndose en el insumo principal para establecer el nivel de cumplimiento y avance en relación con la implementación del mismo. Contribuye a aclarar y precisar las metas que quedaron en el PDT aprobado, posibilitando así el seguimiento y evaluación (S&E) a la ejecución de las mismas.

Plan Plurianual de Inversiones. Es un instrumento que identifica las asignaciones indicativas de recursos y las prioridades de inversión que permitirán hacer realidad los pilares, estrategias, y lineamientos de política de los planes de desarrollo en cada una de las regiones del país. Igualmente, permite dar cumplimiento a los principios de eficiencia, transparencia, orientación a resultados, y rendición de cuentas en la gestión de la inversión pública, tal como lo establecen las políticas de buen gobierno.

Planificación Estratégica. Punto de partida de la Gestión por Resultados, en Colombia se materializa con el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial.

Política Pública. Implica una decisión de actuación gubernamental, que contempla objetivos, recursos y resultados.

Programa de Gobierno. Conjunto de propuestas que los candidatos ponen a consideración de la ciudadanía sobre la manera en que atenderán las problemáticas y necesidades del territorio.

Seguimiento. Proceso sistemático de recolección y análisis de información que permite identificar el avance de las metas planteadas, facilitando así la toma de decisiones.

Sistema de Seguimiento y Evaluación. Sistema que permite determinar el logro de las metas en los eslabones de producto y resultado, generando información de manera continua sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública

Valor Público. Beneficio que obtienen los ciudadanos a partir de la intervención y la prestación de servicios de las entidades públicas.

6. Bibliografía

- Ambrosio Pineda, Y., Contreras Vargas, M., & Bravo Aguilera, D. (2015). *El Valor Público: Una nueva Visión de la Gestión-Conceptos básicos* -. Bogotá. Procuraduría General de la Nación.
- Asenjo Ruiz, C. (2016). *Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas*. Madrid: Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *La Gestión para Resultado en el Desarrollo: Avance y Desafíos en América Latina y el Caribe*.
- Casal J, Mateu E. (2003). *Tipos de Muestreo*. Rev. Epidem. Med. Prev.1 (1): 3-7
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal. (2018). *Guía Metodológica para la Formulación, Implementación, Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas de Santiago de Cali*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Guías para la Gestión Pública Territorial. Instrumentos para la gestión pública territorial por resultados* . Bogotá D.C. : Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Kit de Seguimiento a Planes de Desarrollo Territoriales*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). *Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación}.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Guía para la construcción y estandarización de la Cadena de Valor*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas–DNP. (2014). *Guía Metodológica para el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas*.
- Gertler, P., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L., & Vermeersch, C. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington: Banco Mundial.
- Gobierno Vasco. (S.F.). *Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco*.
- Meny, I., & Thoening, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barceona: Ariel S.A.
- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. (2007). *Manual de Gestión de Evaluaciones de la Cooperación Española*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Monteoliva Vilches, Alejandra. (2010). La implementación de las políticas públicas: una oportunidad para la generación de valor público. *Boletín Política Pública Hoy*, 5–8.
- OCDE. (2010). *Estándares de Calidad para la Evaluación del Desarrollo*. París: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.
- Ordóñez Matamoros , Gonzalo. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación. (2019). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito*. Bogotá D.C. .

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. (2014). *Guía Metodológica para el Seguimiento y la Evaluación a Políticas Públicas*.

Solarte, L. (2004). *Las evaluaciones de políticas públicas en el Estado liberal*. Santiago de Cali: Editorial Universidad del Valle.

Velásquez Gavilán, R. (2013). Seminario Políticas Públicas. *Revista Desafíos No. 20–Universidad del Rosario*.