



GUÍA PARA EL SEGUIMIENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

DIRECCIÓN DE SEGUIMIENTO Y
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS



DNP Departamento
Nacional
de Planeación





DNP Departamento
Nacional
de Planeación



Director General

Luis Fernando Mejía

Subdirectora General Sectorial

Alejandra Corchuelo Marmolejo

Subdirector General Territorial

Santiago Matallana Méndez

Secretaria General

Jenny Fabiola Páez Vargas

**Director de Seguimiento y Evaluación de
Políticas Públicas**

Felipe Castro Pachón

Guía para el Seguimiento de Políticas Públicas

**Dirección de Seguimiento y
Evaluación de Políticas Públicas**

**Grupo de trabajo - Guía para el Seguimiento de
Políticas Públicas:**

Óscar Sánchez Romero

Andrés Felipe Salazar

Jennifer Thowinson

Juan Manuel López Arango

Sebastián Villareal Romero

Diseño y diagramación

Javier Romero Cárdenas

© **Departamento Nacional de Planeación,**

www.dnp.gov.co

Calle 26 13-19

PBX: 3815000

Bogotá D.C., Colombia

Hecho en Colombia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	4
INTRODUCCIÓN	5
1. HITOS NORMATIVOS, METODOLÓGICOS Y TECNOLÓGICOS DE SINERGIA	6
2. SEGUIMIENTO ESTRATÉGICO A POLÍTICAS PÚBLICAS	14
2.1 MARCO CONCEPTUAL	14
2.2 GENERACIÓN Y USO DE INFORMACIÓN PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	18
3. EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO A METAS DE GOBIERNO	21
FASE 1 : CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO A METAS DE GOBIERNO	22
FASE 2. ACTIVIDADES DEL PROCESO DE SEGUIMIENTO	32
FASE 3. PRODUCTOS DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO A METAS DE GOBIERNO	34
BIBLIOGRAFÍA	37

PRESENTACIÓN

La Constitución Política de 1991 abrió un nuevo camino de reformas en Colombia, las cuales se convirtieron en herramientas fundamentales del buen gobierno, ya que han facilitado el proceso de revisión, ajuste y mejora de las políticas públicas por medio de la adopción de un sistema de seguimiento y evaluación. Desde su nacimiento en 1994, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), mediante sus componentes –de seguimiento y evaluaciones–, ha venido adaptándose a las necesidades y desafíos del país para apoyar de manera efectiva la gestión pública orientada a resultados.

A través de la estandarización y el fortalecimiento de Sinergia a lo largo de estos años, se ha logrado incidir con evidencia en la toma de decisiones de política pública del país. Para cada componente se plantean fases secuenciales y delimitadas de forma rigurosa, que garantizan el cumplimiento de las labores de seguimiento y evaluación. También se define una serie de actividades que garantizan que en el día a día se realice una ejecución ordenada y óptima de los pasos necesarios para lograr los objetivos de estas dos actividades.

Teniendo en cuenta la importancia de esta labor en el camino del buen gobierno, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del DNP desarrolló una

serie de guías metodológicas, las cuales tienen como objetivo orientar los diferentes aspectos asociados con la construcción y adecuado desarrollo del seguimiento y la evaluación.

Las guías recogen las bases conceptuales, las actividades y los productos del proceso de seguimiento y evaluación, para familiarizar al lector con la tarea que se viene adelantando desde el DNP con el fin de lograr una administración pública efectiva, eficaz y de calidad, capaz de encaminar al país en la senda del desarrollo sostenible. Esta serie de guías metodológicas es también un insumo para quienes quieran adaptar el modelo Sinergia en los diferentes niveles de la administración pública.

INTRODUCCIÓN

La cartilla de seguimiento a políticas públicas tiene como objetivo brindar al lector herramientas que le permitan comprender y aprehender las bases conceptuales, las actividades y los productos del proceso de seguimiento a políticas públicas. La Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación (DNP), comprometida con el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno para la gestión pública orientada a resultados, presenta en esta guía metodológica cómo Sinergia realiza el seguimiento a los resultados del PND, y de las políticas públicas en general, entendiendo este proceso como una herramienta fundamental para la retroalimentación y la implementación de mejores políticas públicas como mecanismos transformadores del valor público en el país.

De manera clara y sencilla esta guía provee información al lector que le permitirá comprender el proceso de seguimiento a políticas públicas desde su conceptualización hasta su operacionalización y funcionamiento. Las herramientas que pone a disposición esta guía pretenden entonces mejorar la habilidad en el lector de entender el seguimiento en el marco de la retroalimentación del ciclo de la política pública.

La presente guía está organizada en dos secciones. La primera presenta una breve síntesis de la evolución del Sistema Nacional de Gestión y Resultados (Sinergia), haciendo énfasis en sus principales hitos normativos, metodológicos y tecnológicos. Y una segunda sección aborda el proceso de seguimiento a políticas públicas, explorando su marco conceptual, organización y funcionamiento.

I.

HITOS NORMATIVOS, METODOLÓGICOS Y TECNOLÓGICOS DE SINERGIA

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) fue creado con el fin de evaluar y hacer seguimiento a las políticas públicas, especialmente aquellas delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo. Sinergia está orientado a apoyar al Ejecutivo en la consecución de metas, mediante la generación de alertas durante la implementación de las políticas y la medición objetiva de los resultados y logros alcanzados por las mismas.

En Colombia, desde fines de los años 80's se comenzó a reevaluar el papel del Estado con el fin de garantizar su adaptación ante los cambios políticos, económicos y sociales del país. Por lo anterior, la Constitución Política de 1991, planteó la necesidad de racionalizar la acción del Estado, modificando el paradigma burocrático mediante la modernización de los criterios de intervención del Estado en la economía, haciendo funcional y pragmática la descentralización, reforzando la democracia mediante la introducción de mecanismos de participación ciudadana; y el ajuste de

la administración pública modificando sus componentes básicos, tales como el servicio civil, las estructuras administrativas, los procedimientos decisionales, las relaciones con los ciudadanos y la actualización de estructuras y herramientas de trabajo.

En el marco de las reformas del Estado llevadas a cabo en Colombia en los años noventa, y que tuvieron en cuenta el enfoque de la Nueva Gerencia Pública (NGP)¹, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas adquieren especial relevancia en la práctica de gobierno; el cual inspirado en los modelos del sector privado, parte de definir a los administradores públicos como gerentes responsables de hacer eficiente el gasto y maximizar el valor público de las intervenciones estatales (DNP, 2009).

¹ En términos generales, la NGP puede entenderse como una filosofía y corriente de la administración pública que se caracteriza por la adaptación y el uso de las prácticas del sector privado a los sistemas organizacionales del sector público, con el fin de maximizar el valor público (BID-CLAD, 2007) y mejorar la eficiencia y eficacia del Estado (DNP, 2010).

En virtud de las nuevas funciones derivadas de la Constitución Política de 1991 (p. ej. artículo 343), el DNP asume responsabilidades en materia de seguimiento y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos de inversión (Decreto 2167 de 1992). Posteriormente, la Ley 152 de 1994, en su artículo 29, ratifica las responsabilidades y competencias que al respecto adquiere el DNP:

“Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y la calidad de los servicios y costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de información por parte de las entidades. Para los efectos previstos en el desarrollo de este artículo todos los organismos de la administración pública nacional deberán elaborar, con base en los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de las funciones que

señale la ley, un plan indicativo cuatrienal con planes de acción anuales que constituirá la base para la evaluación de resultados (Art. 29. Ley 152 de 1994)”

A través del Documento CONPES 2688 de 1994, se da inicio al diseño de la estrategia para el mejoramiento de la gestión pública y se crea el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia) con el propósito de “introducir una cultura de evaluación al interior de las entidades con el objeto de fortalecer la capacidad gerencial de manejo de la inversión pública”. Para desarrollar esta tarea se diseñaron dos módulos, el primero dedicado a la autoevaluación de las entidades en temas de gestión y resultados de la ejecución de las intervenciones públicas; y el segundo, a la evaluación de las mismas por parte de los ministerios correspondientes junto con el DNP.

De acuerdo con lo señalado en el Documento CONPES 2688, mediante la Resolución No. 063 de 1994, emitida por el CONPES, se crea formalmente **SINERGIA**, precisando que, de dicho sistema, harán parte los organismos y entidades de la administración pública del orden nacional.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de la Resolución 063 de 1994.

De la misma manera, el Documento CONPES 2688 de 1994 impulsa el tema de la evaluación de resultados, y se presenta como un instrumento que promueve la calidad y oportunidad de las decisiones de los gerentes públicos. Posteriormente, en 1995, la Consejería para la Modernización del Estado y la División Especial de Evaluación (ahora la DSEPP), lideraron la formulación del Documento CONPES 2790, orientado al fortalecimiento de la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR)², éste genera un nuevo marco institucional en el cual se destaca la gestión integral con participación ciudadana y la capacidad institucional de los

organismos y entidades gubernamentales. Este documento reafirma la necesidad de:

- Mejorar la capacidad institucional, “exige a cada ministerio no sólo un resultado en el presente sino también el desarrollo potencial de una dimensión futura en la prestación de servicios... conjugando cinco elementos estratégicos para lograr el objetivo: planeación estratégica y áreas estratégicas de resultados, desarrollo de un marco multianual para que las decisiones se tomen a luz de objetivos de mediano plazo, asignar recursos de manera conciente con dicho marco, especificar los resultados de gestión esperados en términos de metas, y evaluar la efectividad de los programas” (Sinergia, 1998).

² La GPOR se concibe como “un enfoque gerencial que busca adaptar las estructuras, los procedimientos, las instituciones y los recursos de una organización para que su labor se oriente a obtener los resultados (productos, efectos e impactos) planeados que permitan la creación de valor público” (DNP, 2010).

- Fortalecimiento del manejo presupuestal: necesidad de gobernabilidad fiscal y la optimización de la ejecución presupuestal, otorgándole importancia a la composición y la eficiencia del gasto.
- Exigencia de resultados: “dar a los ministros y jefes de entidades mayor autonomía administrativa y discrecionalidad presupuestal tiene como contrapartida la mayor exigencia en el logro y reporte de resultados en áreas estratégicas” (Sinergia, 1998).

Dentro de la tendencia de GPOR, toma especial importancia el seguimiento y evaluación, *“la construcción progresiva en el DNP de capacidades para el desarrollo de la evaluación (Sinergia) se inscribe en este esfuerzo de generación de insumos y argumentos científicos a los gobiernos para orientar la toma de decisiones políticas a partir del análisis de resultados e impactos de las acciones públicas”*.

Posteriormente, partiendo de la autoevaluación como concepto clave del sistema y con la GPOR como hoja de ruta para la materialización de una estrategia de cambio conceptual y operacional en la administración del Estado, en el Documento CONPES 2790 de 1995 se establecieron los diferentes instrumentos para la medición de resultados de las estrategias y programas delineados en los Planes de Desarrollo (p.ej. unidades de gestión, planes indicativos). Así mismo, con el objetivo de desarrollar en Colombia el enfoque de una GPOR, dicho documento profundizó en la nueva relación Estado-

ciudadanía consignada en la Constitución, planteando el fortalecimiento de dos aspectos fundamentales de la administración estatal: la gestión integral con participación ciudadana; y la capacidad institucional de los organismos y entidades gubernamentales.

Una de las metas de estas reformas era definir los instrumentos que le permitieran a Colombia aumentar su capacidad como Estado para articular soluciones eficientes a las problemáticas económicas y sociales del país, a través de la evaluación permanente de los diferentes programas que se implementan en el marco de las políticas públicas acogidas en cada uno de los Planes de Desarrollo³ (DNP, 2010).

En este contexto se crean los planes indicativos cuatrienales con planes de acción anuales, como herramientas estratégicas con las cuales se inicia la tarea de seguimiento y evaluación a los compromisos plasmados en el PND. En septiembre de 1995 se aplican dichos instrumentos en 12 entidades a nivel nacional. A pesar de que estos planes indicativos se desarrollaron planteando áreas estratégicas, resultados y responsables, no se asociaron estrictamente con el ejercicio de asignación

3 Este proceso inició en noviembre de 1991 con el Seminario “Sistemas de evaluación ex post aplicables al sector público”, convocado por el DNP y con asistencia del Ministerio de Hacienda, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, miembros de la Asamblea Constituyente del 91, representantes del sector privado colombiano y funcionarios del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo y la Contraloría General de los Estados Unidos.

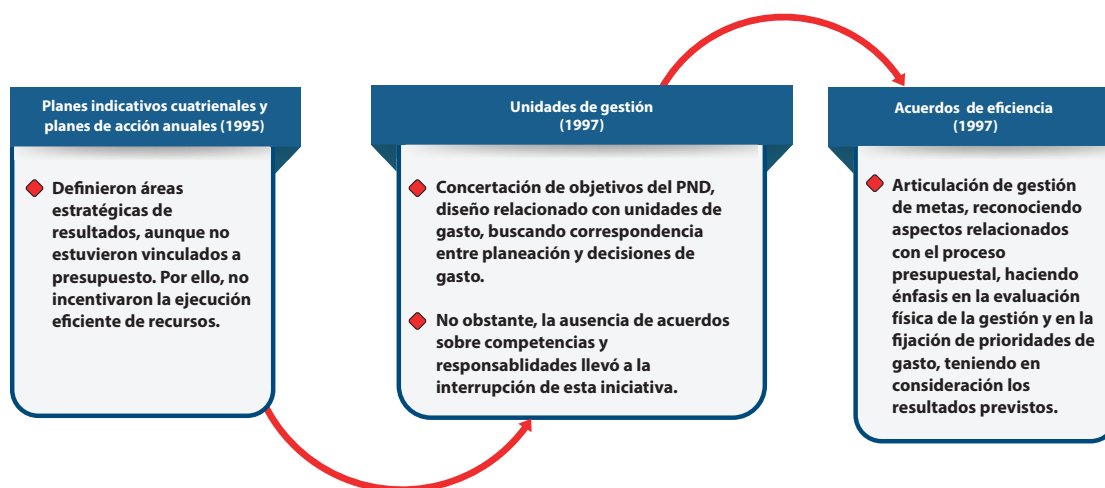
presupuestal. Para subsanar dicha situación, se conformaron las Unidades de Gestión que tendrían la misión de concertar los objetivos y programas del PND, garantizar la adecuada articulación entre diferentes organismos del Estado y monitorear los compromisos de los involucrados a través de los acuerdos de eficiencia.

Estos acuerdos se refinaron en el documento de seguimiento CONPES 3002 de 1997, en el cual se propusieron diferentes metas que representaban los compromisos institucionales para una adecuada gestión y articulación conjunta con el PND. Con los acuerdos de eficiencia se buscaba: i) tener mayor certeza sobre los recursos presupuestales; ii) fijar prioridades de gasto; y iii) cumplir con los resultados previstos. Esto facilitó que en dicho

año las entidades públicas con compromisos asociados al PND se esforzaran por adelantar ejercicios de planeación, seguimiento y evaluación alrededor de Sinergia, lo cual desembocó en la formulación de objetivos, indicadores y metas mucho más rigurosas.

La segunda mitad de los años 90's se caracterizó por implementar esfuerzos que permitieran definir áreas estratégicas en resultados, responsabilidades y reasignación de recursos entre prioridades presupuestales, no obstante, se observa que estos avances se vieron truncados por la falta de claridad en las competencias y responsabilidades que deberían asumir las entidades; sin embargo, la crisis fiscal con la que terminó el siglo XX afectó las iniciativas de seguimiento y la evaluación de políticas públicas en el país.

Figura 2: Esfuerzos de seguimiento y evaluación en los años noventa del siglo XX



Con base en un diagnóstico realizado en 2002, se concluyó que los grandes retos que tenía el sistema eran: fortalecer el marco conceptual y precisar su alcance; precisar las instancias y competencias de las entidades; avanzar con celeridad en procesos de planeación, presupuestación y evaluación; y e implementar medidas para contar con información oportuna y confiable (Sinergia, 2010). Por lo anterior, en el marco del mejoramiento del sistema de seguimiento a metas, se definen líneas de acción para la definición de metas y compromisos.

Dada la necesidad de incorporar nuevas prácticas gerenciales, en el marco del Programa para la Renovación de la Administración Pública (Directiva Presidencial 10 de 2002), se estableció un sistema de contractualización de resultados, teniendo en cuenta, la imputabilidad de la responsabilidad a cada Ministro, Director de Departamento Administrativo; y Gerente de Establecimientos Públicos, de esta manera se intenta llenar el vacío de competencias que se había generado en los inicios de Sinergia. Este proceso de reforma se trazó como objetivos: contribuir a mejorar la eficacia y el impacto de las políticas y programas; incrementar la eficiencia y transparencia en la programación de recursos; y estimular la transparencia de la gestión pública (Documento CONPES 3294 de 2004).

La inclusión de un anexo de metas en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 “Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”, le

dio fortaleza política a Sinergia. Dentro de los grandes retos se identificó la necesidad de generar una cultura de registro y uso de la información del sistema; por ello, desde noviembre de 2007 se implementó una estrategia para promover el reporte en el sistema y mantener el nivel de actualización de los indicadores por encima del 90% mensual.

Adicionalmente, Sinergia también requirió de la actualización tecnológica de la plataforma, para lo cual el Gobierno Nacional suscribió un convenio de cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y puso en operación un sistema en línea que permitía registrar los avances en el cumplimiento de metas de gobierno, éste sistema recibió por nombre “Sistema de Información y Gestión para la Gobernabilidad” (Sigob).

Este avance también rediseñó los componentes de Sinergia, ya que incorporó el concepto de presupuesto de inversión por resultados, la agenda anual y cuatrienal de evaluaciones, los Informes al Congreso, nuevos métodos de rendición de cuentas, así como la redefinición de arreglos institucionales para el funcionamiento del sistema. Es interesante resaltar como se adiciona, en 2016, el componente de seguimiento de metas de largo plazo, teniendo en cuenta los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la Visión Colombia 2019.

Con la entrada en operación del Sigob, se buscaba producir información de corto plazo

sobre los resultados de las políticas plasmadas en el PND, con el objeto de hacer seguimiento a los principales compromisos del Gobierno nacional por parte del alto gobierno y la ciudadanía. El Sigob permitió que los avances se registraran en línea, lo que facilitó la labor de reporte de información de seguimiento por parte de los sectores al sistema. Esta herramienta fue inicialmente suministrada por el PNUD; sin embargo, gracias a las diferentes mejoras que se le introdujeron en la DSEPP; los derechos de propiedad intelectual sobre el sistema se adquirieron en 2008. Estas reformas tecnológicas condujeron al diseño de metodologías de seguimiento a la gestión, técnicas de análisis y uso de la información, así como a la definición de roles y responsabilidades frente al cumplimiento de metas y la realización de frecuentes ejercicios de capacitación a funcionarios públicos.

Ante las crecientes necesidades del Gobierno, y el posicionamiento alcanzado por los productos del seguimiento, desde el año 2009 se empezó a adelantar una reingeniería del Sigob con el fin de lograr una mayor articulación y cohesión alrededor de Sinergia. El Sigob se transformó en Sismeg (actual Sinergia Seguimiento), transición que facilitó una visión integral de la manera como las entidades y los diferentes actores del sistema, aportaban a la consecución de los compromisos sectoriales adquiridos por el ejecutivo y a los objetivos de las políticas transversales del PND. En cuanto al componente de evaluaciones, se revisaron

los procesos y se articularon a los objetivos del PND, lo que permitió contar con información más pertinente y ajustada a las necesidades del gerente público en la gestión de las políticas.

Sinergia adquiere un papel protagónico en el marco de la Ley 1450 de 2011, a través de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”. En el Capítulo 6 (Soportes transversales de la prosperidad democrática), en la sección sobre Buen Gobierno, el Artículo 228 establece que: *“El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo se realizará a través del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados –Sinergia– diseñado con el objeto de realizar un seguimiento a la gestión de las entidades del gobierno y realizar una evaluación efectiva de los resultados e impactos de las políticas públicas, en cumplimiento de los objetivos de desarrollo del país, el cual comprende al Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno, concentrado en el seguimiento continuo del desempeño de las entidades públicas y que es insumo para la toma de acciones correctivas en aras de alcanzar los objetivos del PND; y el Sistema Nacional de Evaluaciones concentrado en la valoración de las intervenciones del Estado y que sirven de insumo para los procesos de diseño y ajuste de las políticas y de la asignación de recursos públicos”*.

Durante esta década Sinergia tomó un nuevo impulso, con la Directiva Presidencial 21 de 2011 de tal forma, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno -SISMEG- se

institucionalizó en el Gobierno nacional y se hizo imperativo el reporte de información en los diez primeros días del mes en el sistema, como parte de los compromisos de gobierno. Esta Directiva, además, incorpora dentro de las rutinas de seguimiento los tableros de control, como herramienta de autoevaluación del alto gobierno.

Adicionalmente, el Decreto 1290 de 2014, posteriormente incorporado en el Decreto 1082 de 2015, del sector planeación, define a Sinergia como un sistema de información de calidad para la toma de decisiones que permitan mejorar la efectividad de la formulación y ejecución de las políticas del PND, específicamente a través del seguimiento a los avances de éste y de los principales programas del gobierno, como la evaluación de las políticas consignadas en el PND y las estrategias que lo complementen (Artículo 2.2.7.1.1.1, Decreto 1082 de 2015). Actualmente, el sistema se estructura en torno a componentes misionales

y complementarios entre sí: i) Seguimiento a Metas de Gobierno, ii) Evaluación de Políticas Públicas y, iii) Sinergia Territorial⁴.

Sinergia es un sistema en constante evolución que, de cara al futuro, afronta importantes retos, siendo quizá los más relevantes: i) su consolidación como la principal fuente de información para la toma de decisiones en las entidades públicas; ii) su promoción como mecanismo de transparencia y rendición de cuentas hacia el ciudadano; y iii) su rediseño tecnológico, enfocado a un mayor uso por parte del público en general.

4 En relación con este componente, es importante señalar que, de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2189 de 2017, la estrategia de llegada al territorio del DNP será liderada por la Subdirección de Fortalecimiento Institucional Territorial de la Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional.

2.1 Marco conceptual

Con el fin de consolidar la estrategia de Gestión Pública Orientada a Resultados, Sinergia ha fortalecido el proceso de seguimiento a políticas públicas, de tal forma que permita tomar decisiones con menor grado de incertidumbre y mayor nivel de evidencia, haciendo más efectivo el cambio socioeconómico producido por el accionar del Estado.

La estrategia de GPOR hace énfasis en los resultados, y no solo en los procedimientos. Este modelo de gestión está dirigido a saber qué se hace, qué se logra y cuál es su efecto en la población, es decir, como se crea valor público⁵. Además, busca lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos, los resultados de país y los planes de cada

⁵ Según Moore (1995), el gobierno es un sector que crea valor al utilizar los derechos de propiedad colectiva sobre los activos estatales para mejorar la calidad de vida individual y colectiva. En este sentido, el gobierno es un componente clave en el camino hacia la prosperidad material, la seguridad, la sociabilidad y la justicia que los ciudadanos pueden exigir y disfrutar. La creación de valor público depende del uso legítimo de esos activos, a través de las capacidades operativas que permiten gestionar públicamente la entrega de resultados.

2.

SEGUIMIENTO ESTRATÉGICO A POLÍTICAS PÚBLICAS

uno de los sectores y entidades, al facilitar la coordinación eficiente de los recursos y mejorar el proceso de toma de decisiones de política pública.

Valor Público

El enfoque de GPOR se basa, generalmente, en el modelo de generación de valor público, que utiliza la cadena de valor como estructura fundamental para la representación de las intervenciones públicas y de la cual se desprende el marco con el que se evalúa el desempeño de estas últimas (ver Figura 3).

Como se puede observar en la **figura 3**, el modelo de generación de valor público parte de la identificación y análisis de una situación socioeconómica que se requiere intervenir. Este análisis permite identificar las necesidades de la población objetivo, que deben estar reflejadas en la medición de las variables que se quieren afectar. A partir de la identificación y diagnóstico de estas necesidades, se diseña la intervención pública para solucionar dicha problemática. Posteriormente, se determinan sus objetivos (3), que especifican la solución a la

situación identificada, y se procede a construir la cadena de valor, que es la relación secuencial y lógica entre insumos (4), actividades (5), productos (6) y resultados (7). Sin embargo, los resultados pueden ser influenciados por factores externos (8), lo que hace necesario llevar a cabo mediciones de impacto (9) de la intervención pública para determinar en qué medida los resultados alcanzados se explican por la intervención pública adelantada. Finalmente, los resultados afectan la situación socioeconómica inicial y comienza nuevamente el ciclo de generación de valor público.

Figura 3. Modelo de generación de valor público



Fuente: Elaboración propia con base en Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010).

Cadena de Valor

La cadena de valor se constituye en el eje central del marco conceptual de Sinergia Seguimiento, ya que mediante una relación secuencial y lógica hace explícito el proceso de generación de valor público por parte del Estado.

La **cadena de valor** describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

Los **insumos** son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital, etc.

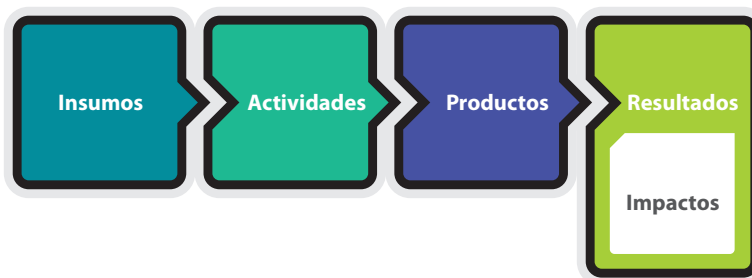
Las **actividades** son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado.

Los **productos** son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades.

Los **resultados** son los efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta. Los efectos pueden ser intencionales o no y/o atribuibles o no a la intervención pública.

Los **impactos** son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública.

Figura 4. Cadena de valor



Fuente: DSEPP-DNP.

La cadena de valor guarda relación con el proceso de producción de la teoría económica tradicional, en donde, a través de la mezcla de factores productivos y una tecnología dada, los insumos son transformados en un bien o servicio. Sin embargo, la diferencia con la visión económica tradicional, parte del hecho de que, en este caso, dichos bienes y servicios responden a una necesidad social identificada dentro de la esfera pública, es decir, tienen como único propósito solucionar una situación socioeconómica adversa. Por lo tanto, los productos deben contribuir a la generación de resultados (sean estos inmediatos, intermedios o finales) susceptibles de mediciones de impacto.

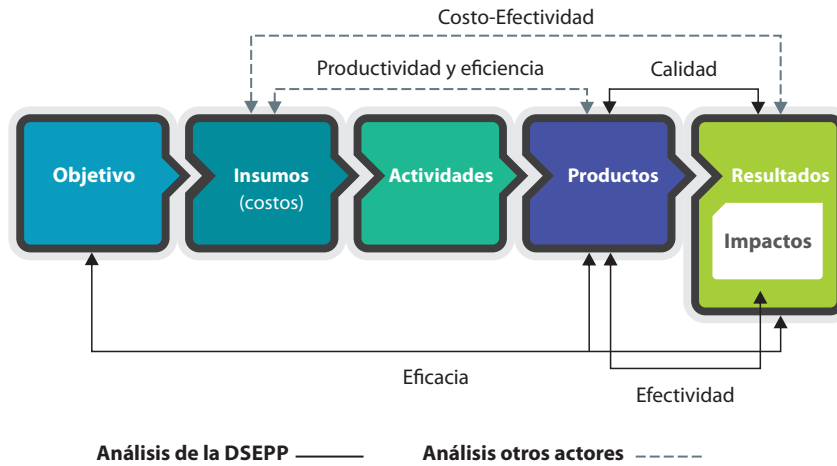
Así mismo, el marco de desempeño de las intervenciones públicas (ver Figura 5) parte del modelo de generación de valor público y conserva a la cadena de valor como estructura

fundamental. Con base en esa estructura lógica se pueden realizar los análisis de productividad y eficiencia del gasto, así como de eficacia, efectividad, costo-efectividad y calidad⁶ de las intervenciones públicas; estos permiten generar información útil para evaluar la gestión pública orientada a resultados.

Sinergia busca medir específicamente las dimensiones de eficacia y efectividad de la gestión pública en la consecución de los objetivos priorizados por el gobierno.

⁶ Para una revisión de todas las relaciones transversales de desempeño, ver Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010).

Figura 5. Marco de desempeño de las intervenciones públicas



Fuente: DSEPP-DNP.

El análisis de las otras relaciones transversales (productividad, eficiencia y costo-efectividad) es propio de otros actores dentro del Gobierno nacional, siendo Sinergia un referente de generación de información para su medición.

De esta manera, la cadena de valor se convierte en el eje estructurador del proceso de seguimiento y evaluación, ya que permite analizar integralmente el desempeño de la política pública. En este sentido, posibilita retroalimentar el proceso de generación de valor público al producir información que facilita la verificación del logro de objetivos en términos de entrega de bienes y servicios y resultados alcanzados.

En particular, el proceso de seguimiento estratégico, que se realiza en el marco de Sinergia, se enfoca en determinar el logro de las metas

gubernamentales enmarcado en los eslabones de producto y resultado, ofreciendo información de manera continua sobre los avances en el cumplimiento de las metas de política pública establecidas en el PND.

Figura 6. Información de desempeño

La información de desempeño hace referencia a los indicadores, datos y análisis provenientes de la estructura lógica de una intervención pública, es decir, del análisis de las relaciones transversales de la cadena de valor: productividad, eficiencia, eficacia, efectividad, costo-efectividad y calidad.

- Productividad y eficacia** } Determinar qué tan adecuado es el proceso de un servicio particular en la tarea de transformar insumos en productos (Producto/insumo).
- Eficacia** } Definir y cuantificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos a nivel de productos y resultados.
- Efectividad** } Evaluar e identificar el grado en que los resultados deseados se alcanzan a través de los productos (Productos/resultados).
- Costo - efectividad** } Definir la relación entre el costo promedio y la unidad de resultado final alcanzado.

Fuente: elaboración propia.

Seguimiento

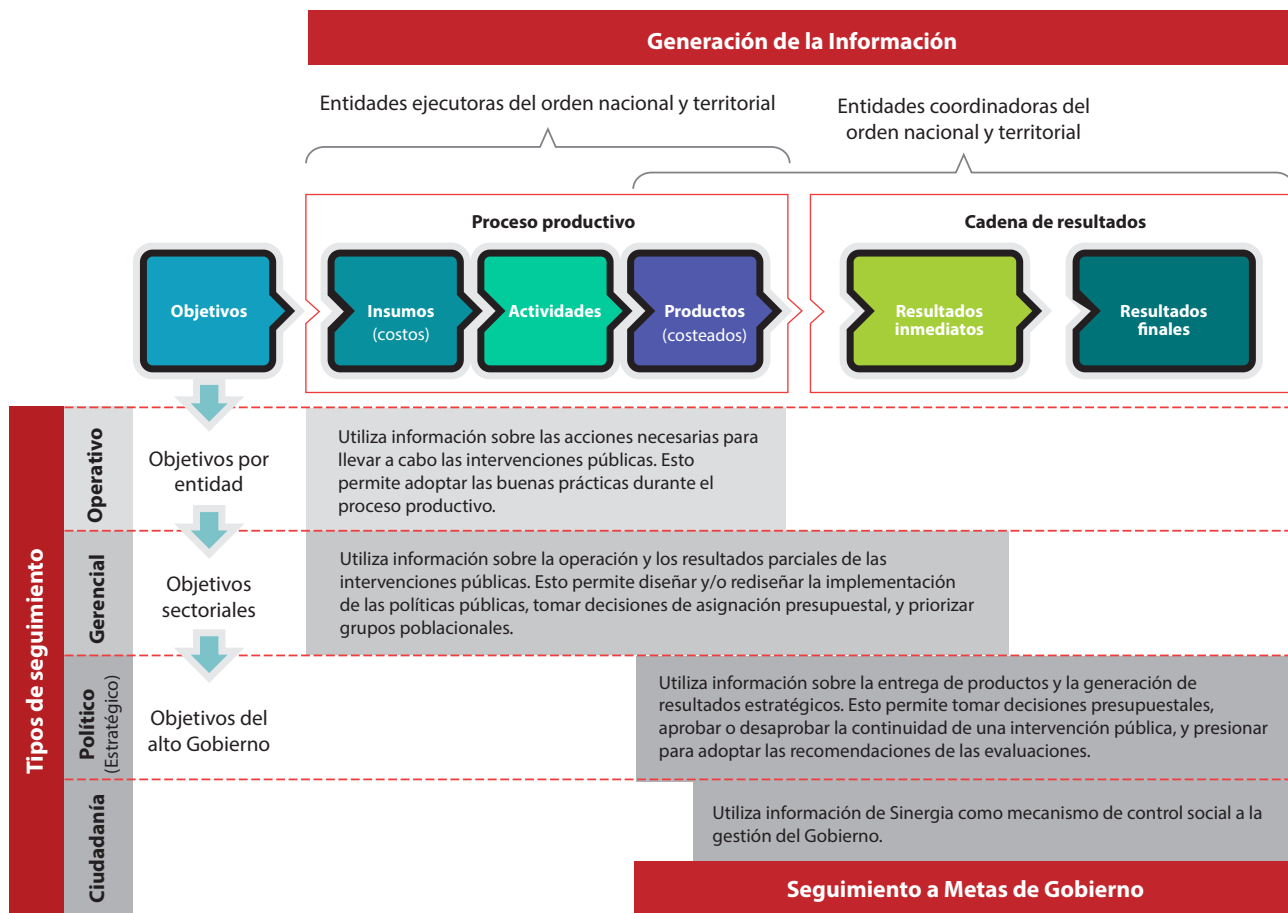
El seguimiento se concibe como una herramienta de la gestión pública, que permite precisar los avances y los retos en la implementación de las políticas en comparación con las metas definidas por los gobiernos en sus instrumentos de planeación (DNP, 2017).

En términos generales, de acuerdo con el DNP (2017: 20), el seguimiento a políticas públicas se entiende 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...”

2.2 Generación y uso de información para el seguimiento y evaluación de políticas públicas

En el marco de la GPOR es fundamental generar información de manera sistemática que permita medir los avances y el cumplimiento de las metas de las intervenciones gubernamentales, sin lo cual sería imposible llevar a cabo el proceso de seguimiento. En este sentido y tal como se mencionó anteriormente, el proceso de generación de información para el seguimiento se vincula con el esquema lógico de la cadena de valor, y requiere de la formulación y selección de indicadores para cada uno de sus eslabones. Sin embargo, la generación y uso de la información, dependerá de su nivel de incidencia en la toma de decisiones (Figura 7).

Figura 7. Generación y uso de información para el seguimiento a políticas públicas según la cadena de valor



Fuente: DSEPP-DNP.

En la parte superior de la cadena de valor, presentada en la Figura 7, se especifican los **actores generadores de información**. Como se puede observar, las entidades y unidades ejecutoras del orden nacional y territorial son las encargadas de proveer información sobre la operación de la

intervención pública en todo lo referente a la entrega de bienes y servicios, es decir, desde los insumos hasta los productos. La mayoría de esta información se recolecta a través de registros administrativos, dada su naturaleza operativa.

Por otra parte, las entidades coordinadoras del orden nacional y territorial son las encargadas de recopilar y generar información a nivel de productos y resultados. La mayoría de esta información se recolecta a través de encuestas, en la medida que es necesario medir los efectos sobre los beneficiarios de la política pública.

En la parte inferior de la cadena de valor, presentada en la Figura 7, se especifican cuatro niveles de uso de la información: i) operativo, ii) gerencial, iii) estratégico y iv) ciudadanía, relacionados respectivamente con, la entidad (como unidad ejecutora), los sectores y las comisiones intersectoriales (como unidades de coordinación operacional), el alto gobierno (como responsables de coordinar estratégicamente del accionar del Estado) y la rendición de cuentas que debe existir de éste con la ciudadanía. Cada uno de estos niveles se define teniendo en cuenta el uso de información generada en cada uno de los eslabones de la cadena, que depende del nivel de incidencia en la toma de decisiones.

A nivel operativo la información se utiliza para identificar las acciones y medios necesarios para entregar los productos. A su vez, este

nivel es el encargado de internalizar las buenas prácticas que conduzcan a un uso más eficiente de los recursos.

En el nivel gerencial, se utiliza la información sobre la operación y los resultados parciales de las intervenciones públicas. Esto permite diseñar y/o rediseñar la implementación de las políticas públicas, tomar decisiones de asignación presupuestal y priorizar el gasto en grupos poblacionales específicos.

Por último, el nivel estratégico utiliza sólo información relacionada con la entrega de productos y la generación de resultados priorizados por el gobierno, es decir, no tiene en cuenta la totalidad de la información resultante de los productos y resultados generados por cada una de las entidades, sino solo aquella considerada estratégica. Esto permite tomar decisiones presupuestales, aprobar o desaprobado la continuidad de una intervención pública y definir los mecanismos de coordinación necesarios para alcanzar los resultados de política priorizados. En consecuencia, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno está enfocado en el nivel estratégico.

3.

EL SISTEMA DE SEGUIMIENTO A METAS DE GOBIERNO

Partiendo de la cadena de valor y sus beneficios en la generación y uso de la información, el Gobierno nacional adoptó un esquema de seguimiento, que se entiende como un proceso continuo y sistemático de diseño, recolección y análisis de información, que permite determinar el grado de avance de las políticas públicas.

Por consiguiente, el proceso de seguimiento le permite al Gobierno: i) generar alertas tempranas para la consecución de sus metas; ii) producir información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública, reduciendo la incertidumbre y aumentando las evidencias; iii) incrementar la transparencia y fortalecer el proceso de rendición de cuentas; y iv) evaluar el desempeño de las entidades del Gobierno.

El modelo implementado por Sinergia está basado en la GPOR, lo que permite estructurar la información del Sistema para verificar el logro de objetivos en términos de productos entregados y resultados alcanzados. A continuación, se presentan las fases contempladas para llevar a cabo el seguimiento:

Fase 1: Construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Fase 2: Actividades del proceso de seguimiento.

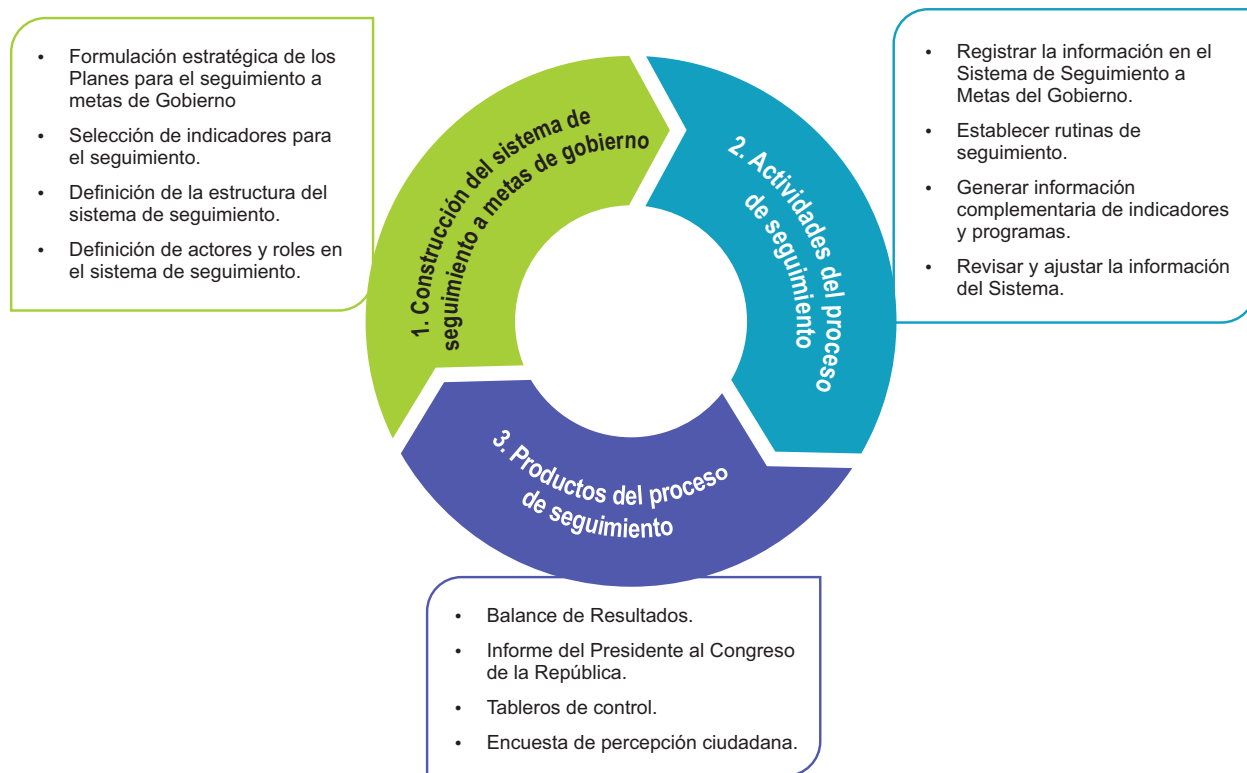
Fase 3: Productos del proceso de seguimiento.

En la figura 8 se describen, de manera general, las principales características de las fases para el seguimiento a metas de gobierno. En la primera fase se construye el sistema de seguimiento a partir de la formulación de las políticas públicas estratégicas en el PND y los Planes Estratégicos Sectoriales (PES). En una segunda fase, se realizan las actividades del proceso de seguimiento, entre las que se encuentran el registro, reporte y análisis de la información, entre otras. En la tercera fase, con base en lo realizado en las dos primeras fases, se elaboran productos como el Balance de Resultados, el Informe del señor Presidente al Congreso de la República, los tableros de control, y la Encuesta de Percepción Ciudadana, que permiten mejorar el proceso de generación de valor público. Finalmente, el proceso de

seguimiento permite, entre otros aspectos, tomar decisiones oportunas e informadas que contribuyen a optimizar la entrega de bienes y

servicios, así como a mejorar la gestión pública con un enfoque orientado a la consecución de resultados.

Figura 8. Principales características de las fases para el seguimiento a metas de gobierno



Fuente: DNP-DSEPP.

Fase I: Construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Como se mencionó anteriormente, la construcción del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno se lleva a cabo a partir

de la formulación del PND y los PES, estos documentos son la base fundamental para determinar el esquema de seguimiento.

Paso I: Formulación estratégica para el seguimiento a metas de Gobierno con base en la cadena de valor

Las metas de gobierno deberán definirse con base en la formulación estratégica de la cadena de valor, entendida como 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 (DNP, 2018). De esta forma, el diseño, implementación y seguimiento de las intervenciones públicas harán posible mejorar el desempeño gubernamental en la generación de valor público. El mecanismo para enmarcar dicho proceso se realiza mediante la formulación del PND, en particular, mediante la definición de sus programas estratégicos, los cuales materializan las estrategias definidas en el PND.

Por consiguiente, la implementación del proceso de formulación estratégica permite:

- Propiciar un diseño integrado y articulado de las intervenciones del Estado, sobre la base del logro de resultados en favor de la población.
 - Establecer una relación lógica, clara y verificable entre los resultados que se esperan obtener y los medios definidos para alcanzarlos.
 - Integrar la planeación nacional, sectorial e institucional con el presupuesto, que cuantifica los insumos y productos a entregar en términos de cantidades y su equivalente en unidades monetarias.
- Identificar actores y establecer responsabilidades claras en la generación de productos y resultados, particularmente entre los involucrados en la gestión de las entidades y programas del Estado.
 - Estructurar y reforzar el seguimiento a metas de gobierno, de tal forma que sea posible hacer mediciones de desempeño de las intervenciones públicas.

La formulación estratégica se fundamenta en el marco de generación de valor público, ya que, parte de la identificación de una situación socioeconómica que se requiere intervenir, lo que permitirá identificar la condición de interés, su objetivo asociado y, con base en éste, la cadena de valor de la política pública.

Al ser la formulación estratégica un proceso de planificación en prospectiva, es decir que parte de un futuro deseado (primero se responde “que se quiere” lograr y luego “que se necesita” para alcanzarlo), en la práctica se debe plantear la cadena de valor del último eslabón al primero. En consecuencia, después de determinar un objetivo se identifica la relación secuencial y lógica desde los resultados hacia los productos, teniendo en cuenta su costo y presupuesto asociado.

La formulación estratégica se debe realizar teniendo en cuenta la naturaleza sectorial e intersectorial de las políticas públicas y requiere mecanismos de coordinación que hagan posible, desde una perspectiva estratégica, definir los compromisos públicos del gobierno en términos de resultados, así

como los productos y recursos necesarios para alcanzarlos.

La formulación estratégica tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento del proceso de seguimiento a metas de gobierno. Mediante un esquema lógico basado en evidencias busca que, no solo se determinen los productos y resultados para cada programa estratégico del PND, sino además sus indicadores asociados.

En consecuencia, en esta etapa se debe llevar a cabo el proceso de identificación de las variables clave (de resultado o producto) a las que se le hará seguimiento de forma periódica e ininterrumpida. Estas variables pueden expresarse mediante indicadores, es decir mediante señales que comunican o ponen de manifiesto dinámicas relevantes de su comportamiento.

Dentro de este contexto, los indicadores se convierten en la piedra angular del seguimiento al constituirse en variables observables que pueden ser medidos y verificados de forma objetiva (ver: DNP (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores). En el marco de Sinergia, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno se enfoca en dos tipos de indicadores: de producto, y de resultado.

Los indicadores de producto miden los bienes y servicios que son generados y entregados, cumpliendo los estándares de calidad definidos, como consecuencia de la transformación de los insumos a través de un proceso de producción (DNP, 2018).

Por su lado, los indicadores de resultado son aquellos que cuantifican los efectos relacionados con la intervención pública; dichos efectos pueden ser incididos por factores externos y no necesariamente se producen directamente por la intervención pública. De esta forma, estos indicadores miden los cambios de percepción, conocimiento, condiciones de bienestar, entre otros. (DNP, 2018).

De esta manera, basados en el modelo causal de la cadena de valor, se formulan los indicadores de los programas estratégicos. Sin embargo, no todos los indicadores allí definidos requieren seguimiento y, por tanto, se deben priorizar los indicadores más relevantes y medibles.

Partiendo de la metodología de formulación estratégica, de los programas estratégicos del PND, cada sector debe formular su Plan Estratégico Sectorial (PES), teniendo en cuenta lo establecido en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (Decreto 1499 de 2017).

El PES se formula de acuerdo con la estructura del PND y contiene los aportes del sector, a los objetivos, estrategias y programas del mismo; haciendo explícitos los indicadores y metas priorizadas por el Gobierno nacional. Así, algunos indicadores y metas que se definan en el PES podrán incluirse en el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

De esta manera, el sector (en cabeza del ministerio o departamento administrativo correspondiente) se convierte en un actor fundamental, ya que es el encargado de

alinean los objetivos sectoriales con los de los programas del PND y llevar a cabo la coordinación necesaria para que las diferentes entidades involucradas cumplan las metas establecidas.

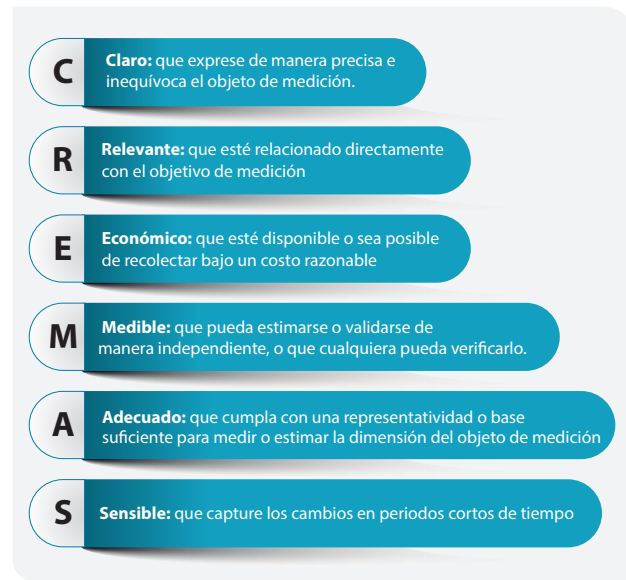
Paso 2: Selección de indicadores para el seguimiento

Tomando como referencia los productos y resultados definidos, la formulación estratégica de cada uno de los programas estratégicos y los PES, se selecciona la batería de indicadores a la que se le hará seguimiento desde Sinergia. Dicha batería debe ser entregada por las entidades responsables, aprobada por las Direcciones Técnicas del DNP y avalada por DSEPP.

Para garantizar la efectividad en la selección de indicadores de desempeño se utilizan lineamientos básicos de calidad, conocidos como los criterios CREMA⁷ de tal forma que se pueda contar con información relevante para la verificación oportuna del avance de las políticas públicas. Estos criterios se fundamentan en la verificación de un conjunto de atributos deseables que se deben considerar al momento de construir y seleccionar indicadores idóneos para el seguimiento a políticas públicas. En tal sentido, se espera que un indicador sea: claro, relevante, económico, medible, adecuado, y sensible (ver: figura 9).

⁷ Criterios propuestos por Shiavo-Campo y apropiada por el Banco Mundial con el fin de tener un mecanismo sencillo para la selección de indicadores de desempeño de políticas públicas.

Figura 9. Metodología CREMAS para la selección de indicadores



Fuente: Elaboración propia con base en (Rist, 2004)

El uso de dichos criterios permite que Sinergia cuente con un número estratégico de indicadores que reflejan la información necesaria para la labor de seguimiento. Si bien las entidades cuentan con una cantidad considerable de indicadores, Sinergia incorpora los indicadores priorizados por los sectores, los cuales dan cuenta de la mayor parte del logro de los objetivos del PND. Un gran volumen de indicadores no es eficiente, ya que se tiende a enfatizar algunas áreas que no son críticas para el logro de los objetivos estratégicos del Gobierno.

Paso 3: Definición de tipos de acumulación, líneas base y metas

Luego de disponer de toda la información de los indicadores, es fundamental entender la forma apropiada para su análisis, puesto que la manera en que se relacionan los diferentes elementos para el seguimiento (línea base, meta y reportes) permitirá hacer un mejor uso de la información recolectada, de tal forma que se pueda identificar el porcentaje de avance en las metas planteadas, es decir, llevar a cabo un apropiado seguimiento de las intervenciones públicas (DNP, 2018).

Todos los indicadores seleccionados deberán precisar, al menos, los siguientes elementos técnicos: tipo de acumulación, línea base y meta⁸. Al igual que en el paso anterior, esta información deberá ser entregada por las entidades responsables (Oficinas de Planeación de los Ministerios o Departamentos Administrativos cabeza de sector), aprobada por las Direcciones Técnicas del DNP y avalada por la DSEPP.

• *Tipos de acumulación de los indicadores*

El tipo de acumulación define la forma en que se calculan los avances del indicador con respecto a la meta y permite determinar su porcentaje de avance.

⁸ Los anteriores son los elementos técnicos mínimos que debe incluir un indicador a incorporar en el Sistema de Seguimiento a metas de Gobierno. Sin embargo, en la formulación de un indicador deben considerarse más elementos técnicos (ver: DNP (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores).

Dependiendo del objetivo del indicador (por ejemplo, si se desea incrementar, disminuir o mantener su valor actual), la tendencia esperada y el comportamiento histórico de la información, se pueden definir diferentes tipos de acumulación. De esta manera, se asegura que los avances sean medidos correctamente.

A continuación, se presentan las principales características de los tipos de acumulación que se utilizan en el marco de Sinergia (para un mayor detalle ver: DNP (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores):

- **Stock:** se utiliza 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.
- **Flujo:** 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 que todos los años comienzan en cero (0) y que el logro del cuatrienio está determinado por el desempeño del último año de gobierno.
- **Acumulado:** mide el indicador cada año de manera individual, pero al finalizar el periodo de gobierno se sumarán las intervenciones de todos los años. En tal sentido, se realiza la medición del indicador año a año, y se evidencia el avance del periodo de gobierno en conjunto.

- Capacidad: Mide el avance alcanzado 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).
 - 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 empiece a disminuir con respecto a la línea de base establecida.
 - 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.
- a. Ofrecer un marco de referencia cualitativo y cuantitativo⁹ de la situación actual que se pretende modificar para medir los avances y efectos de la gestión pública, planes, programas y proyectos sobre la variable de interés.
 - b. Contribuir con la consolidación de una cultura de uso y aprovechamiento de la información, mediante el manejo permanente de los indicadores seleccionados y la realización de análisis de eficiencia comparativa en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas.
 - c. Brindar información agregada, oportuna y confiable, que permita a los responsables de las políticas públicas alcanzar óptimos de eficiencia en los procesos de gestión y de toma de decisiones.
 - d. Contar con una adecuada línea base resulta fundamental para la formulación de las metas, ya que permite tener un marco comparativo para determinar la viabilidad de llegar al horizonte propuesto.

• Línea Base

Una vez definido el tipo de acumulación se procede a determinar la línea base. Es el diagnóstico inicial o la medición realizada al comienzo que sirve como marco de referencia para el cálculo de avance del indicador (DNP, 2018). En términos generales, es el valor o estimación del indicador correspondiente al periodo en el cual comienza el marco temporal. De acuerdo al marco metodológico del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, sf) establecer una línea base tiene como objetivos:

• Meta

La meta hace referencia a cuánto se va lograr, en cuanto tiempo y cuál será el cambio sobre la tendencia de los indicadores analizados. De esta manera, la meta es el valor al que se espera llevar un indicador en determinado

⁹ Aunque la línea base tiene un carácter eminentemente cuantitativo, en su definición se recurre a métodos cuantitativos y cualitativos con la finalidad de mejorar la calidad de los hallazgos.

momento del tiempo, luego de haber realizado un conjunto de intervenciones para tal fin.

El establecimiento de una meta es un proceso que responde a dinámicas de negociación y diálogo entre los sectores, los ejecutores y los entes rectores de la política pública. En el proceso de definición y verificación de las metas se puede recurrir a alguno de los siguientes criterios de factibilidad:

- a. Series históricas: un elemento que se tiene en cuenta para establecer metas es la tendencia histórica que ha tenido el indicador. Si el indicador es nuevo se debe ser objetivo a la hora de establecer a dónde se quiere llegar.
- b. Restricción presupuestal: las metas deben tener en cuenta las restricciones presupuestales que los programas enfrentan. Por esta razón, es deseable que desde la planeación se articulen dichos programas con el proceso de presupuestación.
- c. Coherencia: las metas de cada año deben ser consistentes con la meta del cuatrienio.

En los casos en que las metas sean territorializables, los sectores deben especificar el mecanismo utilizado para asignar las metas en cada territorio (región, departamento o municipio).

Paso 4: Definición de la estructura del sistema de seguimiento

Dado que el PND es el documento que provee los lineamientos estratégicos de las

políticas públicas formuladas por el Presidente de la República, a través de su equipo de Gobierno, el Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno debe organizarse de acuerdo con la estructura allí establecida.

El artículo 4 de la Ley 152 de 1994 estipula que el PND estará conformado por: i) una parte general del Plan y ii) un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Es decir, el PND debe incluir los resultados a alcanzar y su plan de financiación durante el periodo de gobierno.

La parte general (estratégica) del PND debe responder tres preguntas: ¿Qué se quiere lograr?, ¿Cómo se va a lograr? y ¿Cuánto se quiere lograr en el periodo de gobierno? En este sentido, el Plan, y por consiguiente su sistema de seguimiento, debe tener un esquema escalable en el cual, a partir de los ejes de política pública, se determinen: i) los objetivos nacionales; ii) las estrategias que regirán la acción gubernamental; y iii) las metas asociadas a los dos puntos anteriores.

Como se muestra en la Figura 10, los Objetivos Nacionales constituyen el primer nivel del PND, y responden al ¿Qué se quiere lograr?, es decir, los objetivos definen una propuesta de cambio de una situación socioeconómica, la cual debe orientar la definición de los compromisos de política pública en términos de resultados.

Teniendo en cuenta los Objetivos Nacionales, se define el segundo nivel del PND, las Estrategias, las cuales responden al ¿Cómo se va a lograr?, es decir, las estrategias definen un conjunto de

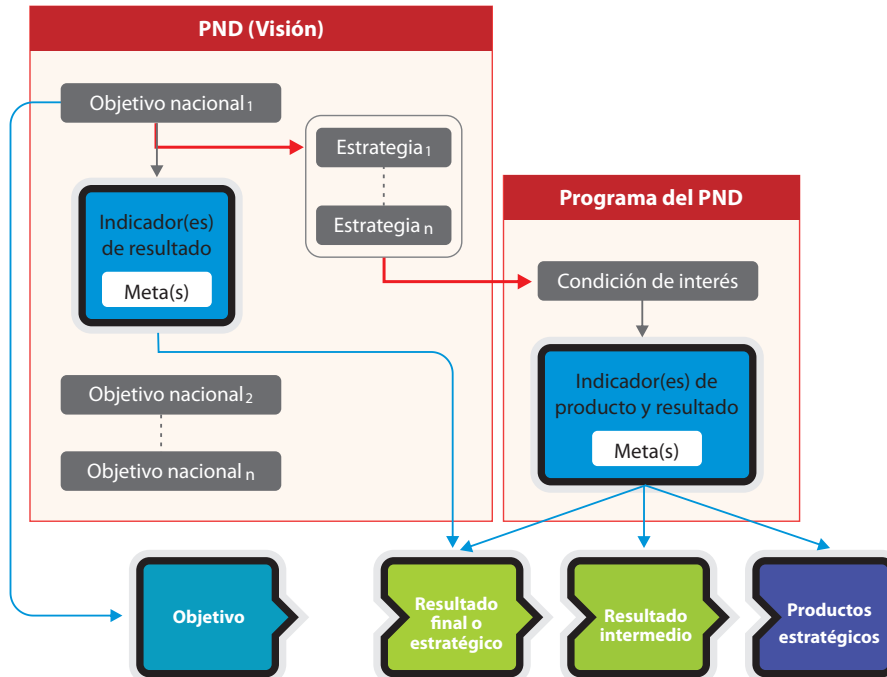
directrices coordinadas que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar los objetivos PND. Las estrategias permiten la definición de condiciones de interés, planes de acción, mecanismos de coordinación, responsables, etc., y orientan el proceso de priorización en la asignación de recursos.

Finalmente, las estrategias se materializan en Programas (tercer nivel), que permitirán responder al ¿Cuánto se quiere lograr en el periodo de gobierno? Los programas se definen y diseñan, teniendo en cuenta el proceso

de formulación estratégica (paso 1) y las condiciones de interés definidas en cada una de las Estrategias, y constituyen el mecanismo de articulación entre los procesos de planeación y presupuestación, por lo que, es allí donde se hacen explícitos los indicadores y metas para el seguimiento a metas de Gobierno¹⁰.

¹⁰ Los compromisos que asumen las entidades públicas para el logro de los resultados priorizados en el PND pueden responder a las necesidades sectoriales, intersectoriales o involucrar múltiples niveles de gobierno (perspectiva territorial).

Figura 10. Escalabilidad del Plan Nacional de Desarrollo y del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno



A partir de la estructura del PND anteriormente descrita, se puede definir el sistema de seguimiento considerando la cadena de valor desde una perspectiva estratégica. En este sentido, los objetivos planteados en el PND deben tener asociados resultados finales; que a su vez requieren alcanzar resultados intermedios a través de una estrecha coordinación de las intervenciones sectoriales, intersectoriales o ejecutadas entre múltiples niveles de gobierno. Dicho esfuerzo de coordinación se materializa en los programas del PND, los cuales vinculan el nivel estratégico con el operativo al definir los productos que

permitirán lograr dichos resultados y hacer explícitas sus fuentes de financiación. De esta forma, a través de los programas es posible articular la presupuestación con el seguimiento a metas de Gobierno.

Paso 5: Definición de actores y roles en el sistema de seguimiento

Una vez fijada la estructura del sistema de seguimiento es necesario definir el esquema organizacional (actores y roles) que permitirá especificar los mecanismos de reporte, validación y uso de la información.

Figura 11. Esquema organizacional del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno



Dentro de este esquema se determinaron tres tipos de actores (Figura 11):

Actores que reportan la información: los ministros, directores de Departamentos administrativos o cabezas de Unidades administrativas especiales y establecimientos públicos son los responsables políticos de la información suministrada al sistema. La función de coordinación para el reporte de información está en cabeza del jefe de la oficina de planeación de cada entidad quien, a su vez, es el canal formal de interlocución entre ella y los administradores del sistema. Los jefes de planeación son los responsables directos ante Sinergia de la información y los que garantizan que ésta sea coherente y se encuentre al día, en virtud de su papel transversal al interior de sus entidades.

Administradores del Sistema: la Presidencia de la República y la DSEPP del DNP son los encargados de administrar el sistema. Sobre el primero recae la coordinación política, es decir, la definición de prioridades para el Gobierno. Por su parte, el segundo es el coordinador técnico, operativo y tecnológico del sistema, lo que le da consistencia técnica a la recolección y análisis de la información.

Usuarios de la información: el Alto Gobierno, la ciudadanía en general y los órganos de control son los principales usuarios de la información producida por el sistema. Esta se encuentra disponible en la página web de Sinergia, lo que permite verificar los avances de las metas establecidas en el PND así como

cumplir con los principios de transparencia y fortalecer la rendición de cuentas.

Al interior de los dos primeros grupos de actores del sistema se han identificado distintos roles:

Actores responsables de reportar información

Coordinador sectorial: este rol lo tiene el jefe de la oficina de planeación de la entidad cabeza de cada sector, quien es el responsable directo ante Sinergia de garantizar que la información reportada en el sistema sea coherente y se encuentre al día. El coordinador sectorial debe revisar los datos ingresados por otros miembros de su sector y es el encargado de solicitar cambios en las metas, indicadores o contenidos al DNP.

Gerente de programa: es el encargado de mantener actualizado el estado cualitativo de avance de los programas incluidos en Sinergia. Igualmente, debe revisar los avances de los indicadores del programa.

Gerente de meta: cumple con la función de reportar mensualmente los avances cualitativos de los indicadores. Así mismo, reporta los avances cuantitativos según la periodicidad establecida para cada indicador.

Administradores del sistema

Coordinador político: este rol es ejercido por Presidencia de la República, quien es responsable de la coordinación del Alto

Gobierno para el cumplimiento de las metas establecidas. En este sentido, participa en la discusión de metas, estudio de cambios en los indicadores, solicitudes de cambio al sistema, etc. Además, utiliza la información para la rendición de cuentas al interior del Gobierno y ante la ciudadanía.

Coordinador técnico: este rol es ejercido por la DSEPP del DNP, quien se encarga de liderar el proceso de construcción de la batería de indicadores, validar la información que se carga en Sinergia y aprobar las actualizaciones para que éstas queden correctamente publicadas en la plataforma web. También administra operativa y tecnológicamente dicha plataforma, garantizando su funcionalidad.

Paso 6: Definición de fichas técnicas de programas e indicadores

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 es’ aquello que el indicador mide, ‘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 la DSEPP 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.

Finalmente, las fichas técnicas tanto de los programas como de los indicadores son entregadas por las entidades responsables (Oficinas de Planeación de los Ministerios o Departamentos Administrativos), aprobadas por las Direcciones Técnicas del DNP y avaladas por la DSEPP.

Fase 2. Actividades del proceso de seguimiento

Una vez se estructura el sistema, se deben llevar a cabo las actividades propias del proceso de seguimiento.

En esta fase se realizan las siguientes actividades:

- 1 Registrar la información en el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno
- 2 Establecer rutinas de seguimiento (reporte y análisis)
- 3 Generar información complementaria de indicadores y programas
- 4 Revisar y ajustar la información del Sistema

Actividad 1. Registrar la información en el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno

Para poner en funcionamiento el sistema, cada “sectorialista”¹¹ del Grupo de Seguimiento de la DSEPP debe registrar en Sinergia: indicadores; metas anuales y cuatrienales; fichas técnicas y responsables de programas e indicadores. Cuando el sistema está alimentado, con el apoyo del Grupo de Tecnología de la DSEPP, se realizan capacitaciones a los coordinadores sectoriales, gerentes de programa y gerentes de meta para instruirlos en la tarea de reporte al sistema de la información cualitativa y cuantitativa del comportamiento de cada programa e indicador.

Actividad 2. Establecer rutinas de seguimiento

Un sistema de seguimiento requiere del establecimiento de rutinas para que los gerentes de meta y programa actualicen oportunamente la información. En este sentido, los avances cualitativos deben ser reportados mensualmente y los cuantitativos (nacionales y territoriales) teniendo en cuenta la periodicidad y el rezago establecido para cada indicador en su ficha técnica. Los avances se deben reportar durante los primeros diez (10) días de cada mes de acuerdo con lo establecido en el Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.7.2.3.3.

¹¹ Dentro del equipo de seguimiento de la DSEPP existe una persona responsable por cada sector de la administración pública, denominada “sectorialista”, que se encarga de validar la información reportada al Sistema y que sirve de interlocutor entre la Presidencia de la República y los sectores.

La actualización mensual permite mantener al día los avances de gestión que se adelantan para alcanzar las metas, así como, el grado de cumplimiento de éstas. 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. Los sectorialistas de la DSEPP tienen como función revisar y aprobar los avances de cada uno de los indicadores registrados en Sinergia, velando por la pertinencia, coherencia, exactitud y calidad de la información suministrada por las entidades.

Actividad 3. Generar información complementaria de indicadores y programas

Para complementar la información del Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno, los sectores tienen la posibilidad de incluir información complementaria, correspondiente a documentos o archivos 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.

Actividad 4. Revisar y ajustar la información del Sistema

Existen dos tipos de revisiones y ajustes. Por un lado, los gerentes de meta pueden revisar sus indicadores y metas, e identificar la necesidad de modificarlos. Estas solicitudes de cambios se deben gestionar a través del

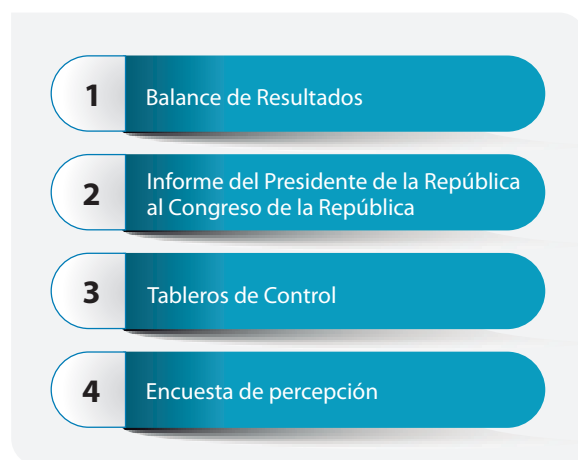
Jefe de la Oficina de Planeación de la entidad cabeza de sector, quien enviará al Director de la DSEPP la solicitud, acompañada de su debida argumentación técnica. La DSEPP dará respuesta a la solicitud, previa consulta con las Direcciones Técnicas del DNP y Presidencia de la República, con esta última instancia en los casos que los indicadores hagan parte de los tableros de control del señor Presidente de la República. Es importante aclarar que, si bien la aprobación de cambios está sujeta a su pertinencia técnica, en términos generales las metas establecidas para el cuatrienio no deberían modificarse, dado que representan un compromiso establecido en el Plan Nacional de Desarrollo. También, un año antes del cierre de gobierno no se aceptarán solicitudes de ajuste a los indicadores incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en los tableros de control.

Por otra parte, anualmente se llevan a cabo reuniones entre el DNP y Presidencia de la República para revisar todos los indicadores del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno. En estas reuniones se verifican los avances en lo corrido del cuatrienio y se identifican los posibles cuellos de botella para sugerir correctivos. Esta revisión puede generar un espacio de ajustes para el incremento de metas y la generación de nuevos indicadores que complementen la medición de los resultados esperados. En los casos que sea necesario, los ajustes serán coordinados entre el DNP y los sectores.

Fase 3. Productos del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

Las actividades de seguimiento le permiten a la DSEPP generar múltiples productos, que se constituyen en herramientas técnicas para fortalecer la generación de alertas tempranas, el análisis de políticas públicas y la toma de decisiones; todos ellos bajo un marco de rendición de cuentas dentro del Gobierno y hacia la ciudadanía¹².

Los productos del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno son:



Producto 1. Balance de Resultados

Este documento es elaborado por la DSEPP y en él se presentan para cada vigencia (enero a diciembre) los resultados más importantes del Gobierno nacional en función de las metas

¹² Los principales productos del seguimiento pueden consultarse en la página Web de Sinergia: <https://sinergia.dnp.gov.co/Paginas/inicio.aspx>.

trazadas en el PND. Este informe se construye con base en la información generada por Sinergia.

En cumplimiento del artículo 29 de la Ley 152 de 1994, el Balance de Resultados se presenta al CONPES a más tardar el 30 de abril del año siguiente al analizado y debe contener la identificación de avances y retos en relación con el comportamiento de los indicadores, de los indicadores de seguimiento al PND a 31 de diciembre del año anterior, el balance de los resultados de las evaluaciones de política pública adelantadas en el año anterior, y la propuesta de agenda de evaluaciones de política para el año en que es presentado.

Producto 2. Informe del Presidente de la República al Congreso de la República

De acuerdo con el artículo 189 de la Constitución Política de 1991, y lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 152 de 1994, el Presidente de la República debe presentar al Congreso de la República un documento que contenga un balance general de los resultados del Gobierno nacional obtenidos entre los meses de julio y mayo del año siguiente, en el marco de los lineamientos de política y de las metas definidas en el Gobierno.

El Informe al Congreso se estructura conforme al PND vigente y su elaboración es liderada y coordinada por la Presidencia de la República y el DNP (en cabeza de la DSEPP) con base en la información consignada en el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno.

Producto 3. Tableros de control

Son una herramienta gerencial que permite visualizar (de forma estandarizada y organizada) las prioridades y metas establecidas en el PND, así como los análisis de alertas tempranas sobre la consecución de éstas, de tal forma que se ha convertido en un elemento fundamental sobre el cual se dan las discusiones al más alto nivel del Gobierno nacional.

Las principales funciones de los tableros de control son:

- Generar información pertinente para la acertada toma de decisiones de política pública.
- Generar alertas tempranas (semáforos) para asegurar la consecución de las metas gubernamentales.
- Aumentar la transparencia y la rendición de cuentas al interior del Gobierno.
- Evaluar el desempeño de ministerios, departamentos administrativos y otras agencias del Gobierno.
- Generar información para hacer la gestión pública más efectiva.

Producto 4. Encuesta de percepción

La Encuesta de Percepción Ciudadana al PND tiene como objetivo principal brindar información relevante proveniente de los demandantes de bienes y servicios públicos, es decir, la población en general, sobre las políticas del Gobierno nacional. Esta encuesta busca ofrecer, a los tomadores de decisiones,

mayores insumos para orientar sus estrategias y políticas, con el fin de lograr un mejor entendimiento y armonía entre las aspiraciones de la sociedad civil y el actuar del Ejecutivo. En este sentido, es una herramienta orientada a alimentar la toma de decisiones

El cuestionario de la encuesta se centra en temas relevantes para los sectores de la administración pública nacional, acotando las preguntas del formulario, en su mayoría, a las políticas delineadas en el PND y aquellos planes, programas o proyectos implementados para alcanzar las metas trazadas para los cuatro años de gobierno. Con base en esto se puede afirmar que los resultados de la Encuesta de Percepción Ciudadana son un complemento del sistema de seguimiento, en donde predominan indicadores de producto y resultado que se miden desde la perspectiva de los oferentes de los bienes y servicios públicos, es decir las entidades del orden nacional.

Por último, es pertinente señalar que el proceso de seguimiento a las metas de Gobierno y los productos derivados del mismo permiten contar con información objetiva y oportuna que se constituye en evidencia, entre otros aspectos, para:

- Tomar acciones que permitan mejorar la gestión de la política pública orientada a la consecución de resultados.
- Fomentar el control social mediante un sistema de consulta abierto a la ciudadanía.
- Mejorar la efectividad, eficacia y eficiencia de los procesos al interior de las entidades, ya que éstas buscan optimizar el uso de sus recursos para generar productos (bienes y servicios) que permitan alcanzar unos resultados esperados.

BIBLIOGRAFÍA

BID-CLAD –Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo– (2007), *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*.

DNP (2010), *Evolución de Sinergia y evaluaciones en administración del Estado. 15 Años del Sistema Nacional de Evaluaciones de Gestión y Resultados – Sinergia. Una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes*, Bogotá D.C.: DNP.

Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto reglamentario único del sector planeación nacional.

DNP-DSEPP (2017). Kit de Seguimiento - Unidad 0. Protocolo. Bogotá D.C.: DNP. Disponible en: <http://portalterritorial.dnp.gov.co/AdmKITTerritorial/MenuKITSeguim> [acceso: junio 01, 2018].

DNP (2018). Guía para la construcción y análisis de indicadores.

Ley 1450 de 2011. A través de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”.

Moore (1995). *Creating Public Value*. Harvard University Press.

Resolución 63 de 1994. Por la cual se organiza el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados y se establecen algunos procedimientos.

Roth, André Noël (2010). ¿Política, Programa o Proyecto? En: *Boletín Política Pública Hoy*, Bogotá D.C.: DNP.

Van Dooren, Bouckaert y Halligan (2010). *Performance management in public sector*.

Zall Kusek, Jody; Rist, Ray C. (2004). *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System*.



DNP Departamento
Nacional
de Planeación

2018