

HACIA SISTEMAS DE SEGUIMIENTO

útiles para la orientación de las políticas públicas en Colombia

Nota de Política DSEPP

Volumen 1

Noviembre de 2023

 **Sinergia**

Inciendiando con evidencia



Notas de Política DSEPP

Sinergia
Inciendiando con evidencia

Subdirección General de Inversiones,
Seguimiento y Evaluación

Dirección de Seguimiento y Evaluación
de Políticas Públicas

Subdirección de Seguimiento

Autores:

Mariana Arango Cadavid

Administradora en Salud. Magíster en Políticas Públicas. Magíster en Salud Pública. Sectorialista del equipo de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Luisa Fernanda Esteban Ruíz

Economista. Magíster en Políticas Públicas Sectorialista del equipo de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Juan Manuel Sarmiento

Politólogo e Internacionalista. Magíster en Economía de las Políticas Públicas. Sectorialista del equipo de Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

David Santamaría Tobar

Economistas. Magíster en economía. Subdirector de Seguimiento de la DSEPP.

Hacia sistemas de seguimiento útiles para la orientación de las políticas públicas en Colombia

Resumen

Los sistemas de seguimiento están perdiendo protagonismo para incidir con evidencia en el diseño, rediseño e implementación de las políticas públicas, debido a que quedan limitados al registro de información. Sinergia tiene el objetivo de retomar la gestión orientada a resultados, con apuestas desde el rol estratégico, la batería de indicadores y el uso de la información para la toma de decisiones. Para ilustrar estos cambios se expone la experiencia latinoamericana en sistemas de seguimiento y las apuestas que se han estado desarrollando en Sinergia.

Introducción

Hoy en día **los sistemas de seguimiento están quedando limitados a ser herramientas de registro de información** (Zall y Rist, 2005), porque varias de estas herramientas de apoyo para verificar el cómo vamos en diversos temas, han venido perdiendo el protagonismo en el momento de incidir efectivamente en el diseño, rediseño o implementación de las políticas públicas.

En Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (**Sinergia**) se encarga de llevar a cabo el seguimiento a las **políticas más estratégicas del Gobierno nacional, como los planes nacionales de desarrollo (PND)** de cada periodo presidencial, labor que significa un reto mayor, no solo por la dimensión de las políticas públicas contenidas en ellos, sino también por el ejemplo que deben dar para otros esquemas de seguimiento que se tiene a lo largo del país.

Sin embargo, cabe aclarar que, aunque Sinergia se ha encontrado activo desde 1994, y ha generado reportes periódicos de avances en diversas acciones, sus resultados han perdido ese papel fundamental para la toma de decisión, además, en **algunos sectores gubernamentales, u organizaciones de la sociedad civil¹, se ha debilitado el rol de este sistema como proveedor de evidencia que contribuya al mejoramiento continuo**, ya sea en el diseño, o en la implementación de las políticas públicas².

Pero ¿por qué se hace esencial pensar en hacer el seguimiento orientado a resultados? La razón principal radica en que las políticas públicas deben alcanzar transformaciones que aporten al mejoramiento de la calidad de vida de la población, y estos mecanismos aportan al logro de su cumplimiento. También, **el seguimiento, como complemento a la evaluación, aporta información en menor tiempo para retroalimentar la gestión que se desarrolla periódicamente, pues se hace de manera continua**. Además, al definir unos parámetros técnicos, como la ficha técnica del indicador ayuda a medir objetivamente los avances de una alternativa de solución, Por otro lado, alinea los avances cuantitativos con los avances cualitativos, contribuyendo a conectar lo que se hace con lo que se logra, o a encontrar medidas correctivas en ciertos cuellos de botella que tienen las acciones.

En sí, **los sistemas de seguimiento deben formular, consolidar y disponer información oportuna, clara, y de calidad para la toma de decisión basada en evidencia**, ya que así se puede redireccionar la operación en ciertos planes, programas o proyectos

que no alcanzan los resultados esperados, o mejorar ciertas acciones que potencian la transformación proyectada.

Para poder consolidar estos sistemas, **debe retomar importancia el monitoreo efectuado más allá del proceso operativo y de sistematización de información**, preguntándose continuamente si la labor de retroalimentación del ciclo de política pública se está llevando a cabo y adecuándose a los diferentes contextos y a los distintos usuarios del sistema.

El llamado es claro y por ello la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP), encargada de administrar Sinergia, ha iniciado un proceso para volver a posicionar el seguimiento como un instrumento indispensable al interior del Gobierno nacional para la ciudadanía en general.

Por lo anterior, esta Nota de Política Pública **presenta a Sinergia Seguimiento como una apuesta para retomar la gestión orientada a resultados**. A continuación, se resume una serie de cambios que se han integrado en la nueva plataforma para poder posicionar nuevamente el seguimiento en todo el país, como eje central para la toma de decisión e insumo que aporta a la gestión pública, y algunas experiencias internacionales en el marco de sistemas de seguimiento.

1 Retroalimentación en sesiones con el Consejo Nacional de Planeación, la Mesa Permanente de Concertación y el Espacio Nacional de Consulta Previa de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras.

2 Datos obtenidos mediante encuesta aplicada a los gerentes de meta y jefes de las oficinas asesoras de planeación de los diversos sectores administrativos del orden nacional.

Mapa 1. Resumen de experiencias internacionales en sistemas de seguimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos registrados en (Pérez y Maldonado, 2015)

El seguimiento no es una actividad operativa, tiene un rol estratégico en el desarrollo de la política pública.

Antes de iniciar la elaboración de metas e indicadores para el monitoreo de una política pública, primero es necesario identificar qué se desea lograr con la acción o conjunto de acciones a desarrollar. Pero ¿por qué no debería pensarse primero en indicadores y reportes sin analizar antes a qué y para qué se va efectuar seguimiento? Primero, porque se puede llegar a hacer mediciones que no concentran acciones estratégicas ni visibilizan la necesidad de articulación para el logro de los objetivos. Segundo, porque al desconocer el resultado y los productos de la política pública por desarrollar se puede originar una respuesta institucional que no promueva cambios significativos en el problema público en cuestión.

Comprender el alcance de la política pública, los resultados, los bienes y servicios por construir y otros elementos, evita concentrar la medición en indicadores que no brindan aportes significativos o que son inoportunos para mejorar la gestión pública. Sin embargo, se aclara que, no solo se debe hacer seguimiento orientado a resultados, la medición de la gestión también es relevante, por eso, se constituye como en asunto indispensable definir en primer lugar el alcance

del sistema, paso que determina el tipo de información por monitorear. **Sistemas como Sinergia que son consultados por las cabezas de los sectores, deben contener resultados concretos basados en evidencia o en la etapa final de la política pública, para así, tomar decisiones sobre el panorama que se presenta.** En consecuencia, cuando no se conceptualiza el seguimiento y de manera inmediata se pasa a la generación de una batería de indicadores, se tiene una alta probabilidad de caer en errores, por ejemplo, el de incluir dimensiones de gestión cuando quienes toman decisiones deben analizar los resultados concretos de la política. **Planear estratégicamente lo que se quiere hacer y hacia dónde se quiere llegar aporta a lograr acciones con más valor público** (Zall y Rist, 2005).

En lo anterior radica la importancia de que los tomadores de decisiones y los actores involucrados en los diferentes procesos de operacionalización de las intervenciones públicas consideren inicialmente un tiempo para definir los objetivos del seguimiento y lo delimiten de acuerdo con las dimensiones de la cadena de valor, los insumos, las actividades, los productos y los resultados a los que se les realizará seguimiento y los tipos de indicadores definidos para revisar cómo se avanza o cuáles serán los más adecuados para evaluar la gestión. La construcción de este proceso permitirá establecer una lógica causal que ayudará a definir el impacto que se debe obtener (Alarcón, Salvador y Pérez, 2020).

Pese a todo, establecer todos los insumos, actividades y productos no es suficiente para definir los resultados esperados (Zall y Rist, 2005), ya que, en algunos casos, la planeación no inicia con un objetivo claro. Para evitar este fallo, es necesario preguntarse ¿cuál es la transformación que la política pública quiere provocar?, ¿quiénes son los actores que incorporarán los reportes del seguimiento en sus decisiones?, ¿qué otros actores se involucran y cómo se suman a dicha transformación?, ¿qué instrumentos o herramientas son los más indicados para que los usuarios del seguimiento consuman la información? Responder estos cuestionamientos exige un **conocimiento amplio de la problemática, al igual que reconocer las variables, los actores implicados y las acciones ya desarrolladas. Así será posible determinar claramente el objetivo de la política pública y los elementos necesarios para llevarlo a término.**

Ahora bien, el alcance del sistema de seguimiento se hace también determinando el tipo de indicadores por medir. Sinergia, al concentrar la medición a políticas públicas trazadoras como el PND, el Acuerdo de Paz, la Agenda 2030, la Ley de Acción Climática y otras, debería consolidar, en la gran mayoría de casos, indicadores de resultado o de producto. Estos, a su vez, deberían clasificarse en dos grupos, los indicadores de primer y segundo nivel, denominados así en el PND 2022-2026. Los primeros son orientados a transformaciones, podrían pensarse como indicadores trazadores o sombrilla, pues lograr

su cumplimiento tiene implícita la articulación de acciones a nivel nacional y territorial. Los segundos están más orientados a la medición de bienes y servicios, y se dirigen a medir todo lo tangible que se ejecuta para aportar a esos resultados planteados.

En el ámbito internacional, **en Ecuador se crearon regiones para la ejecución de la planeación estratégica territorial y se promulgó el establecimiento de mecanismos de coordinación de políticas públicas sectoriales**, a través de instrumentos de planeación que delimitaran las acciones y operaciones según los macroobjetivos definidos, y de allí definir los indicadores, metas y responsables. Todo esto se armonizó con un Sistema Integrado de Planificación (Siplan), que busca básicamente la alineación de la planeación de cada institución con el Plan Nacional de Buen Vivir, para allí revisar programas transversales, sectoriales y otros. (Muñoz, 2013).

Por otro lado, el Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe de la Conferencia Estadística de las Américas (CEA) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), lideró un proceso de definición de una batería de indicadores priorizados para el seguimiento de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Este ejercicio partió de una matriz de 409 indicadores para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018). **Para definir los indicadores**

prioritarios, que permitieran medir el avance de la región en los ODS, se utilizaron criterios de relevancia regional del indicador, su presencia en otros marcos de seguimiento y la factibilidad de su producción por parte de los países. Así, se llegó a 154 indicadores centrales que, en conjunto con 2 grupos adicionales de indicadores, buscan dar cuenta del avance de la región en los temas prioritarios (CEPAL, 2018).

En Colombia, la DSEPP encabezó procedimientos que tienen algunos elementos de los casos ya expuestos. **Para el PND 2022-2026, se pensó primero el qué se quería lograr desde las nuevas bases del Plan**, y de allí se comenzaron a establecer los indicadores de primer y segundo nivel que evidenciarán el logro de las transformaciones propuestas en el plan. De esta manera, **se consolidó un ejercicio de medición estratégica, con 58 indicadores de primer nivel y 170 de segundo nivel**, llevando Sinergia a la medición de procesos trazadores y que realmente aporten en el direccionamiento o de las hojas de ruta de las soluciones planteadas a los diversos problemas públicos que quiere abordar el presente gobierno.

Construcción de la batería de indicadores que cumpla con atributos que favorezcan la buena medición, y la obtención de

datos en corto tiempo y desagregada.

Con el proceso ya construido, es decir, la cadena de valor estructurada (insumos, actividades, productos y resultados seleccionados) y el alcance del sistema de seguimiento definido (indicadores seleccionados), se debe iniciar la reflexión de cuáles son atributos más relevantes para garantizar información clara, relevante, económica, adecuada y sensible.

El primer atributo por analizar es la periodicidad. Como ya se había mencionado, el seguimiento aporta elementos extras en cuanto a la disponibilidad de información en el menor tiempo posible. Por esta razón, **el definir con periodicidades cortas es primordial para ir monitoreando el avance logrado, y así disponer información oportuna para tomar las medidas correctivas necesarias en los casos donde el cumplimiento esté muy por debajo de lo programado.** La definición de las periodicidades depende de la política pública por medir; es decir, el PND por estar vigente cuatro años, no debería tener indicadores con periodicidades que superen el cuatrienio; y no como ocurrió en versiones pasadas del PND, que tenía indicadores con periodicidad quinquenal y amplios días de rezago.

En línea con lo anterior, otro atributo relevante son los días de rezago, dichos lapsos se necesitan para obtener el dato luego de haber

cumplido la periodicidad establecida. En otras palabras, lo que se demora el cálculo del dato por diversas razones, ya sea por el cierre y limpieza de la base de datos, aplicación de cálculos, verificación de datos y otros aspectos relevantes. **El contar con pocos días de rezago fomenta la recolección de información en tiempo real y, a su vez, la mejora de la hoja de ruta que se debe desplegar para cumplir la meta planteada.**

Otro de los atributos por considerar es la desagregación de los datos. **Hoy en día contar con datos desagregados territorial y poblacionalmente no puede convertirse en una opción**, sobre todo en el nuevo PND, que hace énfasis en el marco regional, poblacional y diferencial. La desagregación de la información implica proporcionar información que refleje de manera efectiva lo que pasa en cada parte del país, y cómo se deben redireccionar las diferentes ofertas para aportar a la solución de los problemas de ese territorio. Conocer la información por departamentos, municipios, por ciclos de vida, población campesina, víctimas, entre otros, aporta a la toma de decisión focalizada, y acorde a los contextos de la población.

En sí, las fichas técnicas del indicador dan claridad y rigurosidad a la medición. Sin embargo, contemplar detalladamente este tipo de atributos aporta drásticamente a que el seguimiento genere valor en el desarrollo de las acciones, al generar información que sirva de manera oportuna y focalizada en el logro de los objetivos de la política pública analizada. En

el ámbito internacional, Brasil se ha esforzado por introducir un enfoque de resultados en las políticas públicas sectoriales, incluyendo indicadores de implementación y de resultados, que contribuyen al inicio eficiente de una cultura de gestión efectiva hacia el cumplimiento de las metas (Pares, 2006). Una de las herramientas que monitorea constantemente esta clase de indicadores es el Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Política Social liderado por el Ministerio de Desarrollo Social, cuyo objetivo se centra en el monitoreo de los programas gubernamentales, así como en la recolección y sistematización de indicadores y estudios técnicos para el seguimiento de políticas y programas sociales (Pérez y Maldonado, 2015).

En el país, la DSEPP, para la formulación de los indicadores del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, logró la estructuración de una batería de indicadores con periodicidades razonables, no mayores a un año para indicadores de resultado, y en la medida de lo posible, no mayores a seis meses para indicadores de producto. También comenzó a desarrollar mesas técnicas para la reducción de días de rezago, al revisar flujogramas y cadenas de entrega de la información para el cálculo del indicador. Se obtuvo, por ejemplo, reducción de más de 200 días en algunos indicadores. De esta manera, la mayoría de indicadores podrán tener la mirada de al menos tres periodos del gobierno, y en la mayoría de los casos cuentan con desagregación de algún tipo: urbano rural, o poblacional (étnico, las

diferentes manifestaciones de campesinado, etc.).

El que consume la información no es el mismo que la produce o que la reporta.

Dentro de los procesos de planeación y medición estratégica deben **disponerse herramientas didácticas, claras y accesibles para registrar y consultar la información correspondiente a los avances logrados en las acciones definidas.** Todo esto con el fin de orientar la gestión pública hacia resultados.

Para poder usar la información de manera óptima, se debe recolectar información que incida significativamente en el refinamiento de las acciones; esto se logra, sobre todo, recopilando información que aporte al reconocimiento no solo de los avances clave sino también de los principales problemas. **La información que proporcionan las entidades que ejecutan las políticas públicas debe detallar, de manera clara y concisa lo que se hizo, junto con la precisión de dónde se tienen las dificultades principales para alcanzar la meta proyectada.** Toda la información sistematizada debe, desde su inicio, concebirse pensando en su consumidor final y no en el que la produce, porque el primero es quien la utilizará en su día a día durante la gestión de sus planes, programas o proyectos.

No obstante, quedarse en desarrollar una herramienta dinámica para recolectar la información no es suficiente, en paralelo se deben desarrollar otros elementos que favorezcan la experiencia del usuario y lo incentiven a, además de consultar Sinergia, a utilizar los datos para tomar decisiones. Si bien, actualmente están disponibles muchos sistemas de información, algunos únicamente registran la información sin hacer procesos de análisis orientados a definir medidas correctivas u otro número de acciones orientadas a diversos procesos.

En la actualidad el uso de la información puede suceder en procesos de rendición de cuentas, justificaciones presupuestales, mejoras operativas, mejoras en planeación estratégica, entre otros. Estos alcances forman parte de metas que se deben conseguir al utilizar la información construida de forma efectiva.

En este contexto, a nivel internacional, Argentina cuenta el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (Siempre) administrado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, el cual permite a los organismos públicos hacer un diagnóstico de la situación socioeconómica de la población y practicar análisis útiles para la formulación de sus políticas, tanto en el nivel nacional, como en el provincial, municipal y local. Así mismo, dicho sistema permite interactuar con la información de análisis social en temáticas como el índice de pobreza multidimensional, diagnóstico social, índice de

carencias múltiples, entre otros; y análisis de tipo sectorial sobre temáticas como educación, salud, vivienda, seguridad social, entre otros (Pérez y Maldonado, 2015).

Ahora, en el caso colombiano, la DSEPP está liderando varios procesos para que se use la información registrada. El primero es la **recolección de información cualitativa de manera práctica, orientada de manera corta y sencilla sobre lo que se hace y cuáles son los principales cuellos de botella para lograrlo.** Toda esta transformación es pensada de forma tal que un directivo, un técnico, un ciudadano, un académico u otro tipo de actor, conozca que se hizo y que está pasando para no lograr los resultados esperados.

Otro de los aspectos encontrados es que, se estaba produciendo mucha información, pero la consulta no es lo que pueda calificarse como amigable. Por ello, **en Sinergia se inició el desarrollo de transversal de lineamientos y contenidos que mejoren la experiencia de usuario, con el desarrollo de gráficos, iconografías, textos escritos en lenguaje claro y sencillo que permita el análisis de la información con rapidez y efectividad.** El lograr que la navegación por el sitio web sea ágil, fluida y sencilla ayuda a garantizar en que este sistema se convierta en el portal de búsqueda más relevante para la toma de decisión en lo que respecta a las acciones desarrolladas en el PND. También se está comenzando a **gestionar y generar**

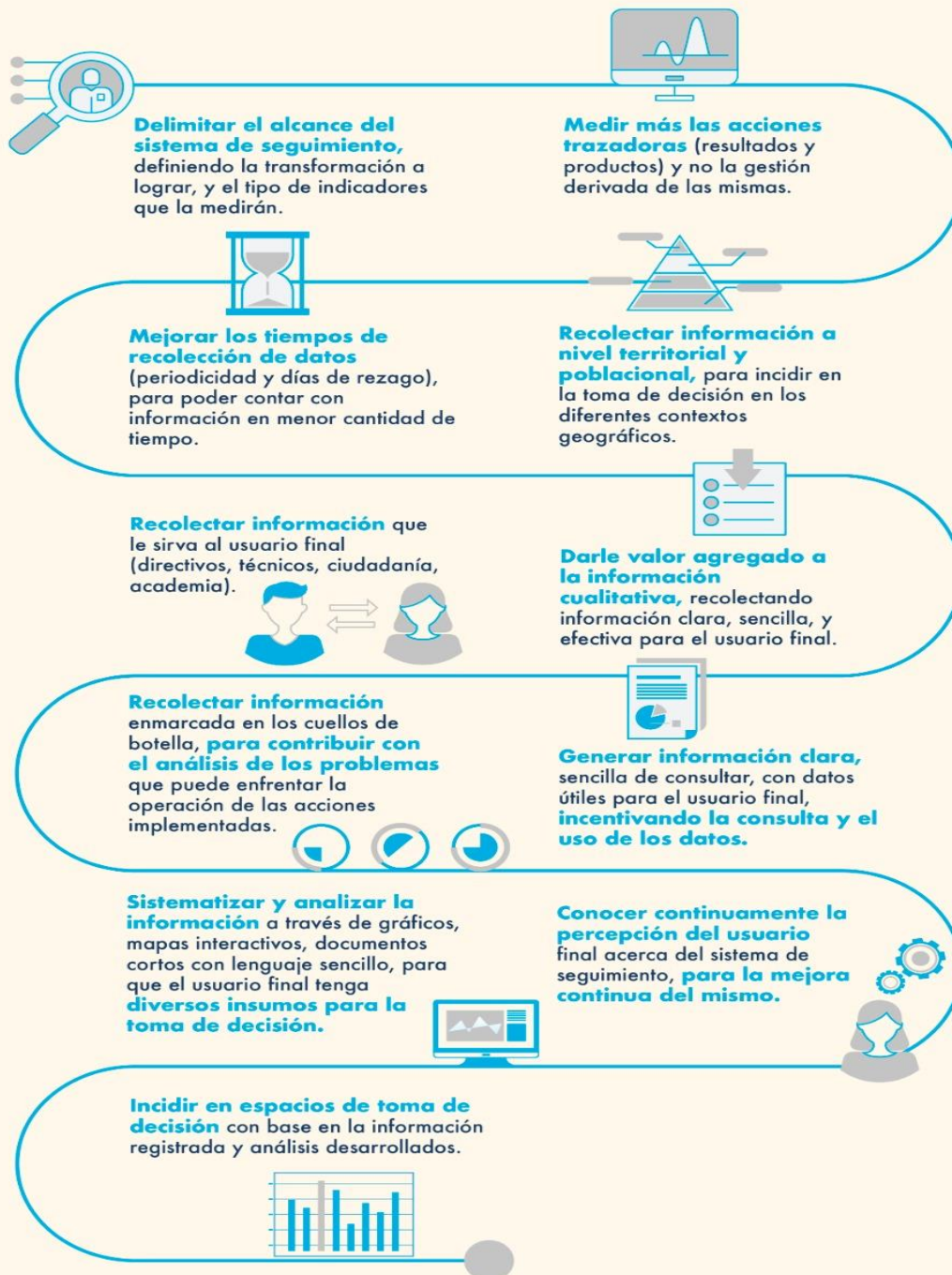
información a través de Notas de Política Pública, una serie de documentos muy cortos y sencillos para conocer qué está pasando y qué se debe hacer en los temas que se monitorean en Sinergia.

Por último, se están realizando encuestas de percepción a los gerentes de meta de los indicadores, jefes de las oficinas de planeación, entre otros usuarios, para conocer en cuáles elementos se debe seguir haciendo mejora continua.

Lo desarrollado y lo que se está desarrollando, volcará a Sinergia en un sistema de seguimiento orientado al logro de resultados de las políticas públicas.

La Nota de Política del Departamento Nacional de Planeación es un documento para hacer incidencia sobre las grandes temáticas y debates de país y el rol de centro de pensamiento que cumple el DNP en el Estado. Los documentos son producidos por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del DNP para socializar las discusiones entorno al ciclo de las políticas públicas y la administración pública. Los resultados y opiniones son responsabilidad exclusiva de sus autores.

Diagrama 1. Pasos clave para consolidar un sistema de seguimiento útil para la orientación de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia

Referencias

Alarcón, R., Salvador, Y. y Pérez, M. 2020. La cadena de valor público en la evaluación del resultado de la gestión en los gobiernos locales. *Avances*, 22(3), 342-356. <http://www.ciget.pinar.cu/ojs/index.php/publicaciones/article/view>

CEPAL. 2018. Informe del proceso de priorización de indicadores para el seguimiento estadístico regional de los objetivos de desarrollo sostenible en América latina y el Caribe.

Muñoz, P. 2013. El desafío de gestionar el Estado democrático para el buen vivir. *Gestión pública. Mejores prácticas*.

Pares, A. 2006. "The Plano Plurianual and M&E in Brazil", en E. May, D. Shand, K. Mackay, F. Rojas y J. Saavedra (eds.), *Towards*

the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference. Washington, D. C.: Banco Mundial.

Pérez, G. y Maldonado, C. 2015. Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina. Centro de Investigación y Docencia Económica y Centro CLEAR para América Latina.

Zall, J. y Rist, R. 2005. *Ten Steps to a Results-Based Monitoring and Evaluation System : A Handbook for Development Practitioners*. Washington, DC: World Bank.