GUÍA PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Contenido

1. Introducción
2. Aspectos conceptuales sobre seguimiento y evaluación de políticas públicas
2.1. Políticas públicas, planes, programas y proyectos (las 4P)
2.2. Generación de valor público - la cadena de valor
2.3. Seguimiento
2.3.1. Sistema de Seguimiento Distrital
2.3.2. ¿Para qué sirve un sistema de seguimiento?
2.3.3. Los indicadores en el sistema de seguimiento
2.3.3.1. Tipos de indicadores
2.4. Evaluación
2.4.1. ¿Por qué evaluar?
2.4.2. Tipos de Evaluación
2.4.2.1. Tipos de evaluación de acuerdo con el momento del tiempo
2.4.2.2. Tipos de evaluación de acuerdo con el alcance
2.4.2.3. Tipos de evaluación de acuerdo con el actor que la realiza
2.5. Diferencias y similitudes entre seguimiento y evaluación
2.6 Enfoques en el seguimiento y evaluación
3. Sistema de Seguimiento del Distrito Capital
3.1 Niveles de seguimiento
3.2 Condiciones para el funcionamiento del sistema de seguimiento
3.3 Operatividad del sistema de seguimiento
4. Evaluaciones de política en el Distrito Capital
El proceso de la evaluación
I. Priorización de evaluaciones y agenda
II. Diseño metodológico de la evaluación
III. Selección del evaluador
IV. Ejecución o implementación
V. Socialización, retroalimentación y uso de resultados
Bibliografía

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

1. **Introducción**

El Distrito Capital, genera la presente guía con el fin de brindar herramientas para estandarizar las metodologías bajo las cuales se realizan el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas distritales.

El sistema de seguimiento y evaluación que aquí se plantea se soporta en la articulación con las entidades distritales involucradas en el diseño y desarrollo de las políticas públicas distritales para incidir en el logro efectivo de resultados sociales relevantes, el reconocimiento de buenas prácticas y la mejora continua.

Esta guía se articula con las directrices definidas en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, adoptada mediante Resolución Distrital 2045 de 2017 de la Secretaría Distrital de Planeación y el Decreto Distrital 668 de 2017. El mencionado Decreto reglamentó el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital-CONPES D.C, con el objetivo de adelantar la articulación de la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas distritales garantizando la unidad de criterio y la coordinación de las actividades de las distintas entidades ejecutoras de política económica y social; así como lo establecido en el Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 " Bogotá Mejor para Todos", en el eje " Gobierno Digital y Eficiente" el cual establece la obligación de diseñar y poner en marcha un Sistema de Seguimiento a las Políticas Públicas Distritales, que genere información cualitativa y cuantitativa constante que permita la trazabilidad en el tiempo para la toma de decisiones sectoriales y poblacionales.

De manera particular la guía mencionada establece la incorporación de los enfoques de género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental en los procesos de formulación, lo cual implica su consideración en la presente guía en las fases de seguimiento y evaluación, con el propósito de identificar avances, fortalezas y debilidades en la implementación de dichos enfoques, así como hacer recomendaciones que orienten a resultados que efectivamente respondan a las necesidades de grupos poblacionales y sectores sociales acorde a sus particularidades.

La presente guía está compuesta por tres capítulos: el primero presenta el marco teórico-conceptual sobre el que se cimienta el documento, introduciendo al lector en los aspectos más relevantes sobre los procesos de seguimiento y evaluación. El segundo capítulo aborda los niveles, y las condiciones para el funcionamiento y la operatividad del sistema de seguimiento del distrito. Finalmente, el tercer capítulo desarrolla los contenidos del proceso de evaluación de políticas públicas que se propone para Bogotá. Se recomienda a las y los lectores profundizar primero en el capítulo que desarrolla la base conceptual y posteriormente adentrarse en las secciones prácticas de seguimiento y evaluación, lo cual permitirá tener una comprensión integral de las directrices definidas por el

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Distrito en esta materia.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293

BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

2. Aspectos conceptuales sobre seguimiento y evaluación de políticas públicas

En el ciclo de las políticas públicas, el seguimiento y evaluación representan la fuente principal de información para el ajuste de una política pública en todas sus fases: preparación; agenda pública, formulación; e implementación (Secretaría Distrital de Planeación, 2017). Así mismo, el seguimiento y evaluación es una herramienta de gestión pública que le permite a la administración orientar su accionar hacia resultados, identificando avances, fortalezas, debilidades y logros alcanzados en el ejercicio de una política. En esta sección se describen algunos conceptos importantes para el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación.

2.1. Políticas públicas, planes, programas y proyectos (las 4P)

Según la Guía para la formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito (Secretaría Distrital de Planeación, 2017), se define una política pública como un ejercicio de planeación de largo plazo mediante la concertación y co-creación con actores interesados que tiene como fin último la transformación de realidades sociales. Así, una política pública se concreta especialmente a través de planes, programas y proyectos. No obstante, es mucho más que la suma de estos, ya que reúne en su conjunto los objetivos, acciones y decisiones propuestas y ejecutadas por el sector público y la sociedad en general, lo que la convierte en un marco estratégico que sobrepasa los gobiernos (Di Virgilio & Solano, 2012).

En términos generales, los programas son intervenciones directas que buscan generar cambios sobre una realidad social identificada en la política pública. Así mismo, los programas pueden estar compuestos por uno o varios proyectos, que se constituyen como la unidad mínima a la que le son asignados recursos. Los programas y proyectos pueden contar con una población objetivo, un ámbito territorial y tiempos de ejecución generalmente articulados con los instrumentos de planeación de mediano y corto plazo como son el Plan de Desarrollo Distrital (PDD), los planes territoriales y los Planes Operativos Anuales (POA). No obstante, la dimensión y alcance de la intervención diseñada, puede llevar a que el desarrollo de estos se realice en un horizonte temporal de largo plazo.

En la gestión pública, es deseable que las políticas, planes, programas y proyectos estén articulados, de manera que, cada una de ellas sea susceptible de seguimiento y evaluación, individualmente o en conjunto. Motivo por el cual, uno de los factores conceptuales clave, es la identificación del objeto al que se le realiza el seguimiento o evaluación.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Las 4P

Políticas: ejercicio de planeación de largo plazo, producto de un proceso de concertación y co-creación con actores interesados. Un ejemplo es la *Política de Pública de Infancia y adolescencia*, adoptada mediante el Decreto 520 de 2011, con un periodo de ejecución del 2011 al 2021.

Planes: son instrumentos de planeación, generalmente de mediano y corto plazo, mediante los cuales se definen los lineamientos, programas, proyectos, y recursos necesarios para el desarrollo de acciones e intervenciones orientadas al desarrollo de la gestión pública. El ejemplo más recurrente es *el Plan de Desarrollo Distrital (PDD)*, sin embargo, un ejemplo a nivel alternativo es el *Plan Territorial de Salud para Bogotá, D.C.* formulado por la Secretaría Distrital de Salud para el período 2016-2020, o los planes maestros de equipamientos.

Programas: son intervenciones directas de corto, mediano y largo plazo, que buscan generar cambios sobre una realidad social identificada en la política pública. El programa de *prevención y atención de la Maternidad y Paternidad tempranas* de la Secretaria Distrital de Integración Social es un ejemplo de un programa, que se articula al pilar de igualdad de calidad de vida del PDD Bogotá Mejor para Todos 2016-2020. De este modo, los programas son parte estructurante de los planes de desarrollo y se constituyen en unidades de acción que materializan las estrategias en intervenciones concretas. Un programa puede estar compuesto por uno o varios proyectos.

Proyectos: son instrumentos de planeación de corto, mediano y largo plazo que buscan transformar problemas o necesidades mediante la intervención directa. Representan la unidad mínima a la que se asigna recursos, un ejemplo de proyecto en el Sector Educación es el proyecto de *Desarrollo integral de la educación media*, que forma parte del programa de *Calidad educativa para todos*, asociado al pilar de igualdad de calidad de vida del PDD Bogotá Mejor para Todos 2016-2020.

La presente guía pretende entregar los lineamientos para el seguimiento y evaluación de políticas públicas, sin embargo, es importante mencionar que es posible hacer seguimiento o evaluación a los planes, programas o proyectos. En esta medida, es importante que los hacedores de política conozcan los diferentes ejercicios de seguimiento y evaluación que se realizan y los articulen a la política pública.

2.2. Generación de valor público - la cadena de valor

La formulación e implementación de políticas públicas que mejoren la realidad social de la población se encuentra enmarcada en el concepto de generación de valor público (Moore, 1995; Giopp, 2005) desde el cual se entiende que, el Estado está en la capacidad de producir bienes y servicios, que son entregados a la población con el fin de satisfacer necesidades sociales que difícilmente pueden estar cubiertas sin la intervención estatal. En particular, uno de los métodos bajo los cuales se puede resumir el proceso de generación de valor público, es a través de la denominada cadena de valor[1].

[1] Otros métodos para conceptualizar y analizar el proceso de las políticas públicas y la generación de valor son el marco lógico y la teoría de cambio. Estos métodos no son necesariamente sustitutos, sino que pueden complementarse entre sí. En la caja de

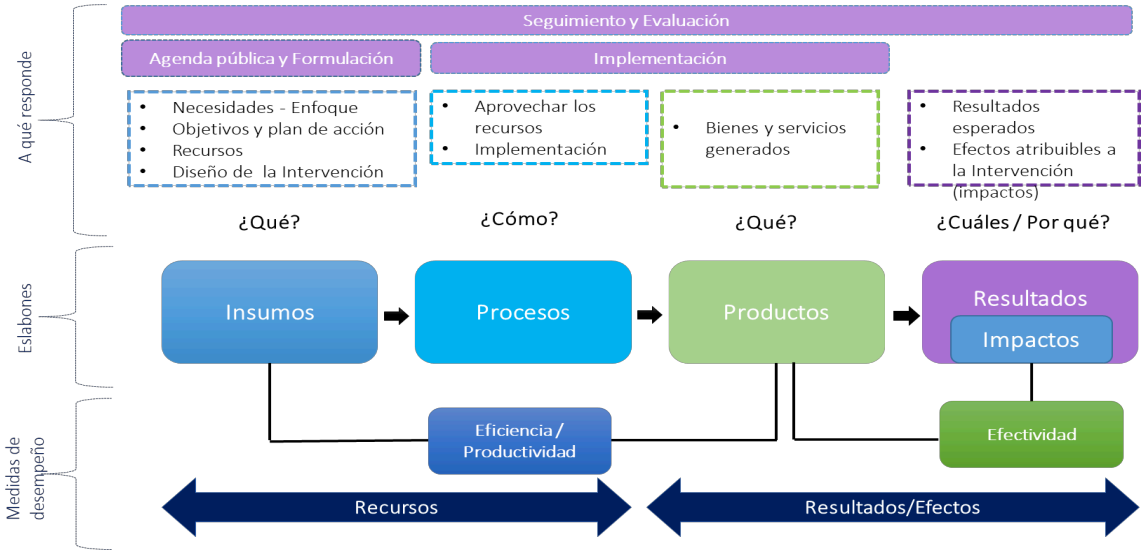
La cadena de valor es un concepto derivado de la administración de empresas, que fue planteado y popularizado por Michael Porter en su trabajo Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance (Porter & Competitive Advantage, 1985). Allí, Porter visualiza a una empresa como un sistema compuesto por subsistemas, en los que se desarrollan actividades dirigidas a la transformación y generación de valor, donde, el valor que crea una empresa se mide por la cantidad que los compradores están dispuestos a pagar por un producto o servicio.

La cadena de valor público tiene como base los planteamientos de la teoría económica de producción, en la que, la combinación de factores resulta en la producción de bienes y servicios que, para el caso de la administración distrital, se expresa en la preparación, diseño e implementación de intervenciones que buscan subsanar necesidades. La cadena de valor es un instrumento metodológico, que describe de manera sencilla el proceso de producción de valor público, a través de la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos, en la que, a lo largo del proceso de transformación se va añadiendo valor hasta lograr el producto esperado, el cual, debería generar transformaciones en la población tanto en el corto como en el largo plazo (DNP, 2014; Hernández, 2015)

La aplicación de la cadena de valor permite a las personas responsables de la formulación e implementación de las políticas, dar respuesta a algunos cuestionamientos clave en la producción de bienes y servicios públicos. Además, es un instrumento de apoyo para el seguimiento y evaluación de la intervención, en términos del desempeño de la misma. En la Figura 1 se muestra una representación de la cadena de valor básica de las políticas públicas, las preguntas a las que podría responder cada eslabón de la cadena y la descripción de algunas medidas de desempeño que pueden integrar el seguimiento o la evaluación de una política.

herramientas de la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito se encuentra el Manual de la CEPAL con la metodología del Marco lógico (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2005) y una nota metodológica para la realización de la cadena de valor.

Figura 1. Cadena de valor de una política pública



Fuente: SDP con base en DNP (2014) e ILPES/CEPAL (2011).

Así las cosas, en primer lugar, la formulación de una intervención obedece a la identificación de necesidades en la población que surgen por la iniciativa de un actor social, una entidad pública, por territorialización de una política del nivel nacional, por iniciativa del Concejo Distrital, etc (Secretaría Distrital de Planeación, 2017). Para ello en las fases de agenda pública y formulación se identifican las necesidades por sectores y grupos poblacionales, territorio y factores ambientales (Enfoques de la Política) que se espera afectar, los objetivos, acciones que se deben realizar, así como los recursos disponibles2 con los que se cuenta para la implementación de la intervención. En este sentido, los insumos hacen referencia a los factores clave de producción disponibles que pueden transformarse en busca de la generación de valor público. La información sobre necesidades diferenciales de mujeres y hombres, así como los recursos humanos y financieros para atenderlas, entre otros, son ejemplos de los insumos con los que cuenta los servidores públicos.

La siguiente pregunta que deben resolver quienes formulan es cómo producir valor público. Es allí donde se ubican los procesos, entendidos como el conjunto de actividades aplicadas en la fase de implementación de la política mediante las cuales se logran aprovechar los recursos disponibles,

[2] Por recursos disponibles debe entenderse los factores productivos como capital y trabajo es decir el recurso humano necesario para llevar a cabo la entrega de los productos.

combinando de la manera más eficiente posible los insumos, y dando paso a la transformación de insumos en productos.

Así mismo, en el desarrollo de la cadena de valor se debe identificar qué productos son finalmente entregados a las poblaciones o sectores sociales. Los productos son entendidos como los bienes y servicios entregados por la intervención pública, que se generan mediante la transformación de insumos. Esto implica considerar que algunos de éstos deben estar específicamente dirigidos a solucionar problemáticas que afectan de manera diferencial a determinados grupos sociales (a través de acciones afirmativas, por ejemplo) en razón de situaciones de exclusión, discriminación histórica y vulneración de derechos. Si bien en las etapas de formulación se planea la generación de bienes o servicios con determinadas características, no siempre el resultado del proceso de transformación es el esperado o se cumple de acuerdo a lo planeado, por lo cual, es natural que en las etapas de transformación durante todo el ciclo de política el sistema de seguimiento y evaluación puede proporcionar información relevante para la retroalimentación o ajuste de la política. En particular para los eslabones de la cadena de Insumos, procesos y productos, la información que proporciona está generalmente centrada en medidas de eficiencia y productividad, que, bajo un marco de escasez de recursos, propenden por el aprovechamiento de insumos acompañado de una minimización del gasto público.

Cadena de valor

Insumos: son los recursos físicos, humanos y financieros utilizados para la producción de los bienes y servicios.
Procesos: son las actividades aplicadas para la transformación de los insumos en productos.
Productos: son los bienes y servicios entregados por la intervención pública, que se generan mediante la transformación de insumos.
Resultados: son los efectos, esperados o no, de la intervención pública una vez se han consumido los productos.
Impactos: son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública.

Finalmente, una vez entregados los bienes o servicios, el gestor de la intervención debe conocer cuáles han sido los resultados e impactos. Los resultados son entendidos como los efectos, esperados o no, de la intervención pública una vez se han consumido los productos; y los impactos son los efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública3. En este eslabón de la cadena de valor es cuando se identifica qué efectos de corto, mediano y largo plazo se espera tener sobre la población sujeta de intervención. Además, en

[3] Todos los impactos son resultados y estos no están asociados a la temporalidad, es decir, los impactos no solamente ocurren en el largo plazo. Estos pueden ocurrir en el corto, mediano o largo plazo.

el caso de la medición de impactos es posible cuestionarse acerca del por qué la intervención ha logrado dichos resultados, identificando relaciones de causalidad a través de todo el proceso de generación de valor público.

Así las cosas, el marco conceptual de la cadena de valor permite adicionalmente, dar la ruta en cuanto al seguimiento y evaluación de una intervención pública, por lo cual, resulta fundamental entender bajo un mismo marco el tipo de intervención objeto de análisis, que bien puede ser una política pública (marco general), o bien referirse a un plan, programa o proyecto que le puede aportar al cumplimiento de dicha política. Identificar bajo un mismo modelo, lo que se quiere hacer seguimiento o evaluación, es uno de los aspectos claves que facilitará el diseño y adopción de metodologías acordes a la intervención.

2.3. Seguimiento

Görgens-Albino & Kusek (2009) definen el seguimiento como la función continua de recolectar y analizar sistemáticamente información sobre indicadores que permiten a las entidades públicas observar el progreso y el cumplimiento de los logros y objetivos, así como el uso de los recursos asignados para llevar a cabo una intervención. El seguimiento se realiza durante la ejecución de una política, programa o proyecto y se constituye en un insumo fundamental para la gestión de una iniciativa pública. El seguimiento provee información sobre el progreso en la ejecución de las políticas, al comparar los avances logrados frente a las metas propuestas, en términos de los compromisos y los resultados.

En ese orden de ideas, como las intervenciones públicas responden a las diferentes problemáticas o necesidades sociales, y buscan mejorar las condiciones de vida de las personas, resulta necesario contar con información pertinente que sirva para evaluar y retroalimentar periódicamente a los responsables de las intervenciones, con el fin último de garantizar mejores políticas que aporten a la solución de las problemáticas. El seguimiento, también llamado monitoreo, permite, conocer para "hacer, para actuar y para modificar" y así construir un resultado deseado para una política (Padrón, 2006).

2.3.1. Sistema de Seguimiento Distrital

El seguimiento a las políticas públicas es una actividad que requiere de una estructura institucional que lo soporte, que le permita continuidad en el tiempo y que desarrolle los componentes funcionales y operativos del mismo. Un sistema de seguimiento se debe entender como la arquitectura organizacional de la cual disponen las entidades públicas, para medir el progreso de sus intervenciones, en atención a las necesidades y demandas ciudadanas en el marco del desarrollo e implementación de las políticas públicas. Estas mediciones parten de contar con procesos continuos y sistemáticos basados en la presencia de indicadores (DNP, 2011).

En la actualidad existe una demanda constante sobre los gobiernos locales para que sean atendidas las exigencias de múltiples actores sociales en términos de gobernanza, transparencia, rendición de cuentas y entrega de resultados tangibles (Zall y Rist, 2004). Por ello, el Sistema Distrital de Seguimiento se desarrolla siguiendo las orientaciones conceptuales de la gestión para resultados en el desarrollo, el aprendizaje organizacional y la toma de decisiones basada en evidencia.

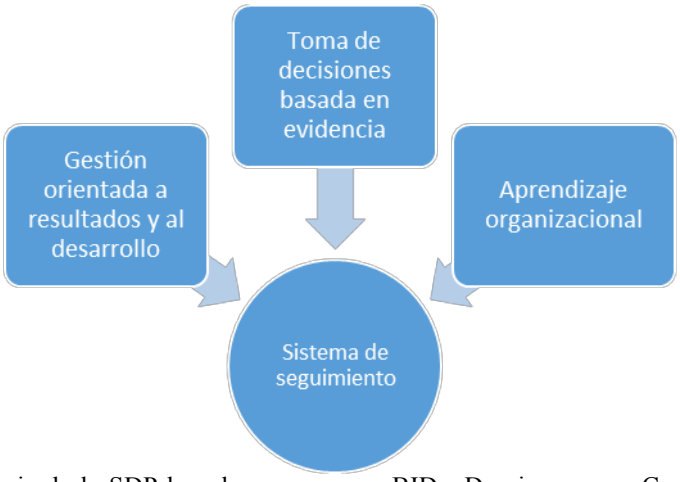
A continuación, se describen las principales características de tales orientaciones:

- **Gestión orientada a resultados y al desarrollo:** es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población (BID, 2010). La introducción de sistemas de seguimiento y evaluación basados en resultados lleva a los tomadores de decisión un paso más allá al evaluar el cumplimiento de las metas y su avance en el transcurso del tiempo.
- **Aprendizaje organizacional:** consiste en considerar el ejercicio de implementación y seguimiento como una actividad que agrega valor al recoger la experiencia adquirida. El aprendizaje implica la mejora de las prácticas, lo cual puede referirse al consumo de recursos e insumos, a las metodologías y tecnologías utilizadas, a la temporalidad en la generación de los productos, a la reorientación de los objetivos o incluso a la cancelación de una práctica determinada cuando existen suficientes pruebas de su inconveniencia (Domínguez y Casellas, 2011).
- **Toma de decisiones basada en evidencia:** requiere un enfoque sistemático y racional para investigar y analizar la evidencia disponible para informar el proceso de formulación y toma de decisiones de las políticas. Ayuda a tomar decisiones bien informadas sobre políticas, planes, programas y proyectos, al poner la evidencia disponible al servicio de los hacedores de política. (Australian Bureau of Statistics, 2010).

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Figura 2. Conceptos orientadores para el sistema de seguimiento



Fuente: Elaboración propia de la SDP basado en BID, Dominguez y Casellas y Australian Bureau of Statistics. 2018

2.3.2. ¿Para qué sirve un sistema de seguimiento?

El sistema de seguimiento de políticas públicas del Distrito representa dos beneficios principales: i) la gestión de la creación de valor público ya que permite observar y medir el cambio social y a su vez, determinar la efectividad de las respuestas del gobierno a las demandas sociales; y ii) aporta insumos valiosos para una mejor rendición de cuentas (BID, 2011).

A continuación, se enumeran otros aspectos en que impacta de manera positiva el sistema de seguimiento:

- Permite tomar decisiones oportunas para reorientar oportunamente las acciones, metas y recursos.
- Permite hacer una lectura integral de las intervenciones de las entidades públicas.
- Facilita establecer compromisos frente a la entrega efectiva de bienes y servicios del Estado.
- Promueve el trabajo articulado para el logro de los resultados.
- Permite tomar acciones correctivas oportunas.
- Brinda información actualizada para cada uno de los componentes de la cadena de valor.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

- Brinda información actualizada para la presentación de informes como: reportes al Concejo de Bogotá, a las comisiones intersectoriales, a la Contraloría Distrital, a la Personería Distrital, entre otros actores.
- Aporta al desarrollo del Sistema Integrado de Gestión.
- Aporta información organizada para las auditorías internas y externas.
- Aporta información para soportar la transparencia de la gestión.
- Facilita ejercicios de complementariedad y concurrencia que realizan las distintas entidades y Alcaldías Locales para alcanzar los resultados planeados.
- Aporta documentación para la memoria institucional.
- Promueve un marco de implementación de acciones o productos con enfoque de género y diferencial que promuevan la superación de situaciones de discriminación y de exclusión históricas.
- Permite la generación de alertas tempranas sobre las desviaciones en la entrega efectiva de productos y logro de resultados.
- Aporta información actualizada para promover los procesos de rendición de cuentas y de participación de la ciudadanía.

Indicadores CREMAS

Claro: Preciso e inequívoco
Relevante: Apropiado al tema en cuestión
Económico: Disponible a un costo razonable
Medible: Abierto a validación independiente
Adecuado: Ofrece una base suficiente para estimar el desempeño
Sensible: se observan cambios en periodos cortos de tiempo.
Fuente: DNP (2014) con base en Kusek y Rist (2005)

2.3.3. Los indicadores en el sistema de seguimiento

Los indicadores son el elemento central de un sistema de seguimiento, debido a que a través de ellos se constituyen las rutinas y la medición periódica de los productos y resultados generados por las intervenciones públicas (DNP, 2014). En esta medida, los indicadores son el núcleo del sistema de seguimiento a las políticas, ya que estos representan los rasgos observables de la implementación, que pueden ser medidos y verificados de forma objetiva.

Un indicador es una expresión cuantitativa observable, que permite describir características, comportamientos o fenómenos de la realidad a través de la evolución de una variable o el

establecimiento de una relación entre variables, la que, comparada con períodos anteriores, productos similares o una meta o compromiso, permite evaluar el desempeño y su evolución en el tiempo.

Los indicadores tienen como función principal: i) simplificar, debido a que la realidad en la que se actúa es multidimensional y un indicador puede considerar alguna(s) de tales dimensiones, pero no todas, ii) medir, ya que permite comparar la situación actual de una dimensión de estudio en el tiempo o respecto a patrones establecidos y iii) comunicar, porque todo indicador debe transmitir información acerca de un tema particular, para la toma de decisiones.

Para que los indicadores cumplan sus objetivos, deben cumplir con los criterios CREMAS (DNP, 2014).

2.3.3.1. Tipos de indicadores

En esta guía, los indicadores se pueden clasificar en dos grandes categorías: indicadores estratégicos e indicadores de gestión. Adicionalmente, desde el punto de vista del proceso de generación de valor público y la cadena de valor, se pueden clasificar en indicadores de insumos, de actividades, de productos y de resultados.

A continuación, se describen los tipos de indicadores, a partir de los eslabones de la cadena de valor:

- *Indicadores de insumo*: cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en la producción de los bienes y servicios. Ejemplos: gastos ejecutados, número de profesionales contratados, cantidad de horas de trabajo utilizadas, y días de trabajo consumidos.
- *Indicadores de proceso:* se refiere a aquellos indicadores que miden el proceso de transformación de los insumos en productos, y que están vinculados con la ejecución o forma en que el trabajo es realizado para producir los bienes y servicios que se entregan a la ciudadanía. Ejemplos: número de días en procesos de compra, número de horas en operación de los sistemas de información, número de reuniones realizadas, comités conformados, reformas normativas o institucionales.
- *Indicadores de producto:* expresa en términos cuantitativos los bienes y servicios entregados por la intervención pública, que se generan mediante la transformación de los insumos. Es importante anotar que debe existir una relación directa entre los indicadores de producto y los indicadores de resultado, para lo cual se debe construir la cadena de valor de las intervenciones públicas. Ejemplos: número de vacunaciones realizadas, número de viviendas construidas, número de parques restaurados, número de lineamientos y protocolos producidos.

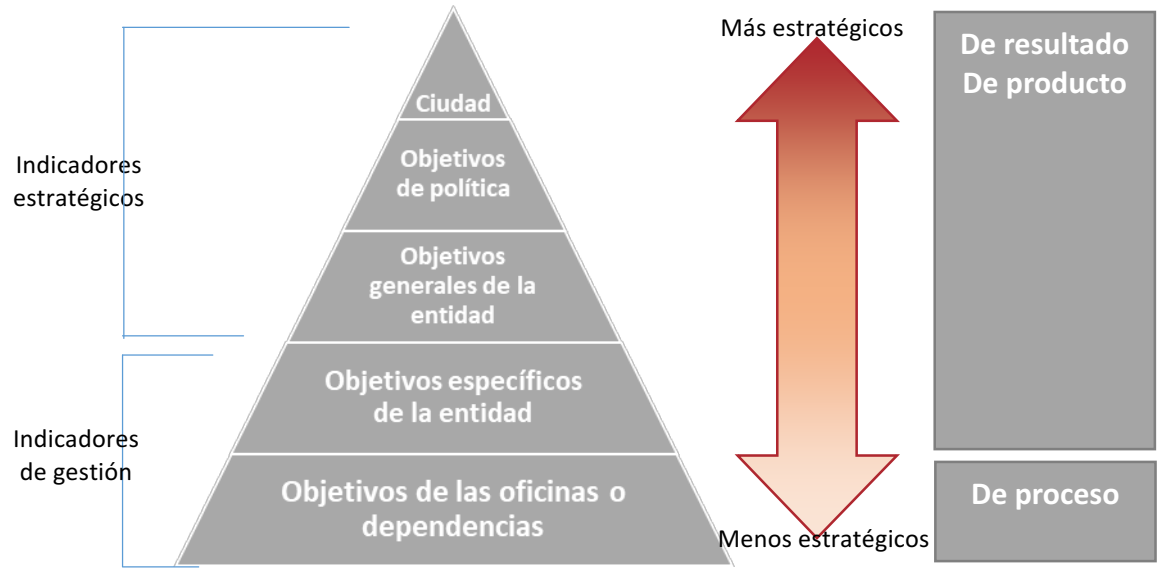
Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

- *Indicadores de resultado:* Miden los cambios o efectos esperados al implementar las intervenciones públicas, una vez se han consumido los productos y prestado los servicios. A través de los indicadores de resultado se pueden medir los efectos de mediano plazo de las intervenciones y si estos efectos están relacionados con los bienes y servicios entregados. Ejemplos: tasa de mortalidad materna, nivel de nutrición-desnutrición, tasa muerte por accidentes, porcentaje de aumento de ingresos tributarios.

A continuación, se presenta una ilustración donde se evidencian la jerarquía de los indicadores con relación a su carácter estratégico:

Figura 3. Jerarquía de indicadores según su carácter estratégico.



Fuente: DSEPP-DNP, 2015.

2.4. Evaluación

La evaluación es el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea esta una política, plan, programa o proyecto, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil para la toma de decisiones y como mecanismo de rendición de cuentas a la ciudadanía (AEVAL, 2010).

Así, la evaluación implica necesariamente la construcción de un análisis detallado y preciso del desempeño de una intervención en cualquiera de los eslabones de la cadena de valor, así como la comparación con un criterio o estándar establecido que permita juzgar la calidad del desempeño encontrado (Bronsoler, 2016).
Una evaluación de política pública puede y debe llevarse a cabo durante todo el ciclo de las políticas públicas de acuerdo a las necesidades de información identificadas por quienes toman las decisiones públicas (AEVAL, 2015). Incluso, aunque la intervención se encuentre al final del ciclo, se entiende también como un proceso retrospectivo que sienta las bases para la elaboración, diseño o ajuste de cualquiera de las 4P.

Las evaluaciones son un campo metodológico en el que concurren técnicos y profesionales de distintas áreas de formación, por lo cual involucran también métodos cualitativos y cuantitativos de investigación social como encuestas, experimentos, modelaciones estadísticas, o entrevistas, grupos focales, estudios de caso, entre otros. En este sentido, las evaluaciones pueden llegar a tener un alto grado de complejidad y requerir de grandes esfuerzos económicos por parte de las entidades, las cuales, ***desde la fase de formulación de las políticas públicas deben planear y destinar los recursos necesarios para poderla implementar***. Lo anterior, manteniendo en mente que la información que proporcionan debe derivar en un mejor direccionamiento y aprovechamiento de los recursos públicos (Walker, 2010).

2.4.1. ¿Por qué evaluar?

¿Por qué Evaluar?

- Identificar lo que está o no funcionando en la intervención.
- Es un instrumento de rendición de cuentas.
- Genera evidencia para soportar la gestión de recursos.
- Permite retroalimentar, identificando debilidades, fortalezas y oportunidades.
- Permite escoger entre alternativas que compitan por recursos. Walker (2010)

La toma de decisiones basada en evidencia es de suma importancia para la administración distrital, más aún, cuando en el ejercicio de lo público es frecuente identificar necesidades o situaciones sociales en las que el diseño de intervenciones se ve limitado respecto a la información disponible para la elaboración de un diagnóstico previo suficiente; o generalmente no cuentan con un respaldo de causalidad sobre el que debería construirse la intervención. En este sentido, los efectos esperados de una intervención no pueden entenderse como independientes de los procesos de formulación e implementación, y la evaluación en este punto es un

instrumento transversal de apoyo en cada etapa del ciclo de las políticas públicas y del proceso de valor agregado de las mismas (AEVAL, 2015).

Como plantea Walker (2010) evaluar ayuda a quienes toman decisiones en el sector público a conseguir los siguientes objetivos:

- Identificar en cada eslabón de la cadena de valor lo que está o no está funcionando en la intervención.
- Es un instrumento de rendición de cuentas, que permite mostrar a los actores interesados lo que la intervención hace o está haciendo, cómo está beneficiando y a qué costo.
- Genera evidencia para soportar la gestión de recursos que permitan dar continuidad o mejorar la intervención.
- Permite retroalimentar la intervención, así como al personal que la lleva a cabo, identificando debilidades, fortalezas y oportunidades de mejora.
- En un escenario de toma de decisiones, permite escoger entre alternativas que compitan por recursos o entre aquellas que se muestran como posibles intervenciones con objetivos similares. En general, la evidencia que proporciona sirve para tomar decisiones consensuadas sobre lo que se espera sea la mejor intervención plausible y asequible.

2.4.2. Tipos de Evaluación

De acuerdo con lo expuesto en la sección anterior, la evaluación se puede llevar a cabo en todos los momentos del ciclo de las políticas públicas, por lo cual es comprensible que existan diferentes tipos de evaluación de acuerdo con el momento del ciclo en el que se encuentra la intervención. No obstante, el tiempo o ciclo de políticas no es el único factor diferenciador del tipo de evaluación, ya que es posible establecer una segunda categoría de evaluaciones según el tipo de preguntas a las que se quiere dar respuesta de acuerdo con los eslabones de la cadena de valor, en este caso se hace referencia al tipo de evaluación según el alcance que se le quiera dar. Finalmente, otra categoría posible para las evaluaciones depende del actor que las desarrolla, pues si bien, el seguimiento y la evaluación es responsabilidad de las entidades distritales, la evaluación puede ser ejecutada tanto por actores internos como externos.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

2.4.2.1. Tipos de evaluación de acuerdo con el momento del tiempo

- **Ex-ante:** es un tipo de evaluación que tiene por finalidad proporcionar información y establecer criterios para decidir sobre la conveniencia técnica de la implementación de un proyecto. Esto es, determinar su viabilidad técnica, priorizar proyectos y determinar potenciales efectos e impactos. La Evaluación ex-ante da respuesta a la pregunta - ¿funcionará lo que vamos a hacer?, por lo cual, evalúa la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos en un programa con los recursos existentes, estimando y comparando los costos presentes y futuros de las diferentes alternativas. Generalmente para este propósito se utilizan los modelos de análisis costo-beneficio o costo-efectividad4, donde el primero es el más adecuado para proyectos económicos y el segundo presenta mayores potencialidades para la evaluación de proyectos sociales (Cohen & Franco, 1990). De igual manera, es posible desarrollar ensayos aleatorios controlados5 o revisiones sistemáticas6 para definir los impactos potenciales de una intervención, previo a su adopción como política pública. Lo anterior, traería beneficios al hacedor de política dado que, en presencia de validez externa, no se debería volver a evaluar la efectividad de esta intervención.

- **Intermedia:** también conocida como evaluación ex dure, se realiza durante el período de ejecución. Intenta dar respuesta a la pregunta - ¿Los estamos haciendo bien?, por lo cual, permite revisar la implementación o desarrollo de una determinada acción (programa o proyecto), con el propósito de analizar su eficiencia operacional de tal modo que se puedan realizar ajustes de acuerdo con los resultados de corto y mediano plazo que puedan determinarse. Su énfasis se centra en la revisión de los procesos de manera global, identificando los factores que facilitan o dificultan el desarrollo y el funcionamiento del proyecto (Bronsoler, 2016).

- **Ex-post:** busca establecer el logro de los objetivos que planteó la intervención en su formulación original una vez finalizada la ejecución de esta. A partir de ella se emiten juicios de valor sobre el

[4] Los análisis de costo beneficio y costo efectividad son herramientas de evaluación que buscan identificar y comparar los insumos humanos, físicos o financieros necesarios para el desarrollo e implementación de una intervención, con los beneficios o resultados esperados de la misma. En el desarrollo de la presente guía no se ahonda en la explicación de estos tipos de evaluación, por lo cual, se sugiere al lector las siguientes referencias: Fondos estructurales - FEDER (2003); McEwan (2011); Fedesarrollo (2014).

[5] "El ensayo controlado aleatorio es un método de evaluación de impacto en el que la población beneficiaria de la intervención del programa o la política y el grupo de control se eligen de manera aleatoria entre la población que cumple los criterios" (White, Sabarwal, & de Hoop, 2014)

[6] Las revisiones sistemáticas son "tipo de investigación científica que tiene como propósito integrar de forma objetiva y sistemática los resultados de los estudios empíricos sobre un determinado problema de investigación, con objeto de determinar el "estado del arte" en ese campo de estudio (Sánchez-Meca, 2010)

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

éxito o fracaso de la intervención, así como aciertos, desaciertos, capacidad de adaptación ante la realidad cambiante, su eficacia y eficiencia (Antoine, 2011). Constituye la última etapa del ciclo de vida de las políticas y permite generar conclusiones y recomendaciones para futuras intervenciones públicas con fines semejantes.

2.4.2.2. Tipos de evaluación de acuerdo con el alcance

- *Procesos - operación:* Provee información sobre el progreso de una intervención para comparar los avances logrados frente a las metas. Generalmente se lleva a cabo durante la fase de implementación y proporciona evidencia que puede ser utilizada en el ajuste a procesos propios de la intervención (Bronsoler, 2016). Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz, eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión. Todo lo anterior, permitiendo verificar el grado de adherencia del mismo. Se detectan fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas del marco normativo, estructura y funcionamiento de los programas, aportando elementos para cambiar estrategias que incrementen la efectividad operativa y enriquezcan el diseño de los programas. Una evaluación de procesos tiene una duración estándar entre 6 a 12 meses.

- *Institucional:* tiene por objeto revisar el funcionamiento de una intervención desde la perspectiva de cómo están funcionando las instituciones. Presenta un diagnóstico sobre la capacidad organizacional y de gestión de las instituciones involucradas, así como el grado de articulación en la intervención para alcanzar resultados esperados. Genera información para la formulación de propuestas de actuación que conduzcan al fortalecimiento de las instituciones y la intervención, contemplando los efectos esperados al aplicar reformas estructurales. Una evaluación Institucional puede tomar entre 3 a 9 meses.

- *Productos y resultados:* tiene como finalidad la identificación de los productos generados en el marco de la intervención, así como los resultados relacionados. En este tipo de evaluación se analiza si la entrega de los productos generados se desarrolló acorde a lo planeado y si se han generado cambios en los indicadores que miden en las condiciones de la población objetivo (Aldunate, 2010). En este tipo de evaluación, se analiza el cumplimiento de metas y sostenibilidad de los resultados, proporcionando evidencias generalmente útiles en la rendición de cuentas de las intervenciones. Una evaluación de resultados tiene una duración estándar entre 6 a 12 meses.

- *Impacto:* determina si la política pública que se diseñó tuvo el efecto esperado, así mismo, si los resultados encontrados están asociados de forma directa o indirecta a la intervención. Se establece si hubo cambios en el bienestar de la población atendida o beneficiaria de la intervención. En otras palabras, muestra la diferencia de resultados entre el escenario de implementación de la política y el contrafactual en el cual nunca se hubiera hecho. Una diferencia fundamental entre el análisis de resultados y el de impacto es que esta última permite señalar cuánto de los cambios observados en la población objetivo se deben específicamente a la intervención pública. Debido a su complejidad, se sugiere que la evaluación de impacto esté acompañada de experimentos, por un lado, o de ejercicios rigurosos de diseño que podrían acompañar las intervenciones de principio a fin. Para esto, quienes administran la política pública deben garantizar en la mayoría de los casos el acompañamiento de personas que realicen evaluaciones desde la formulación, para generar las apropiaciones necesarias de recursos para la utilización de métodos experimentales con selección aleatoria (grupos de tratamiento y control). La evaluación de impacto contribuye a fomentar el control social y la transparencia en la gestión pública. Una evaluación de este tipo tiene una duración estándar entre 6 a 12 meses.

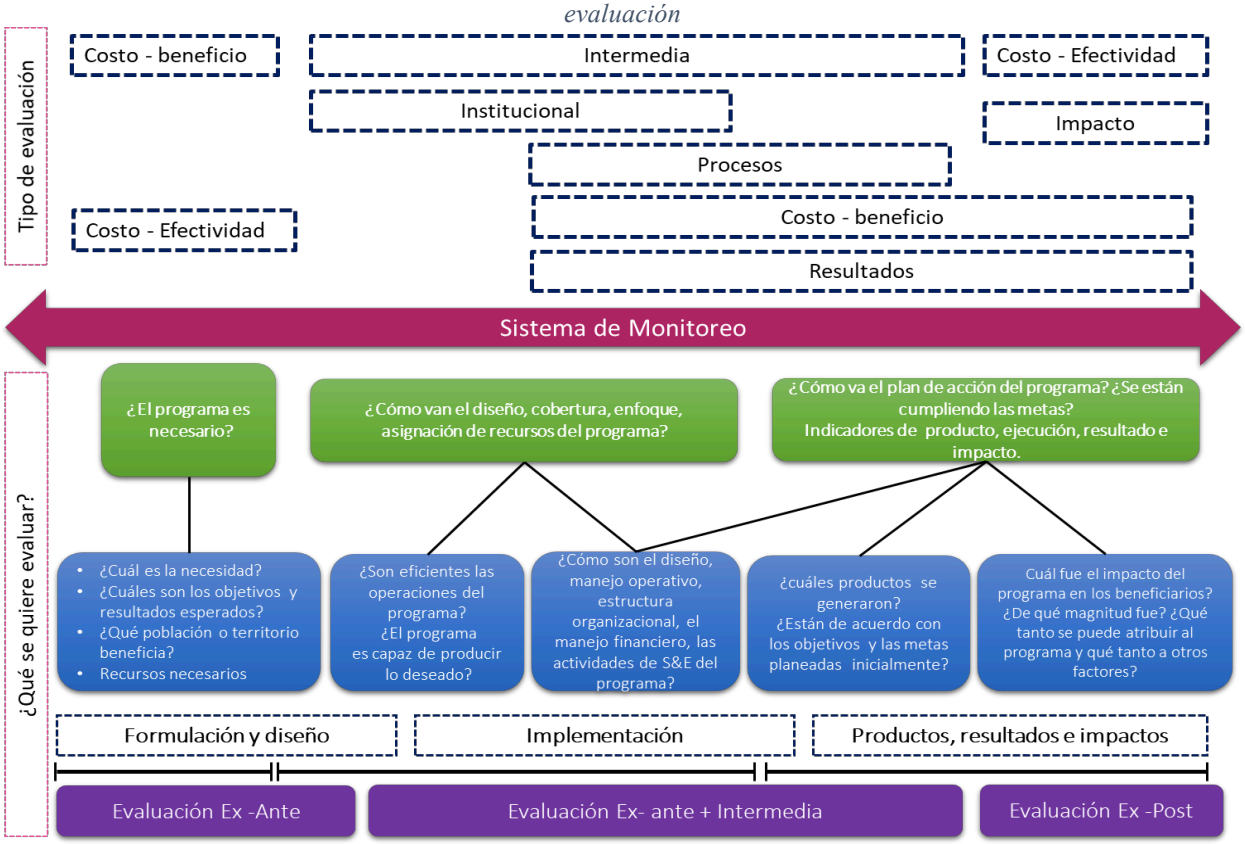
> **Contrafactual**
> *La situación que se hubiera presentado en ausencia de la intervención.*

La Figura 4 presenta una guía para definir el tipo de evaluación que podría ser aplicada de acuerdo al contexto en el que se encuentre la política que se desea evaluar, así como su alcance. Es importante aclarar que ningún método es excluyente del otro.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Figura 4. Fases de desarrollo de una política, plan, programa o proyecto y tipos de evaluación



Fuente: SDP[7]

2.4.2.3. Tipos de evaluación de acuerdo con el actor que la realiza

- Autoevaluación: es llevada a cabo por los dueños o gestores de la intervención. Para el caso de la administración distrital se refiere a aquellas evaluaciones que son desarrolladas por la entidad encargada de realizar las evaluaciones o inclusive, la misma entidad o institución que lidera las políticas públicas. Una de sus principales ventajas se relaciona con la posible

[7] Los análisis de costo beneficio y costo efectividad son herramientas de evaluación que buscan identificar y comparar los insumos humanos, físicos o financieros necesarios para el desarrollo e implementación de una intervención, con los beneficios o resultados esperados de la misma. En el desarrollo de la presente guía no se ahonda en la explicación de estos tipos de evaluación, por lo cual, se sugiere al lector las siguientes referencias: Fondos estructurales - FEDER (2003); McEwan (2011); Fedesarrollo (2014). La Gráfica fue realizada por Ariane Ortíz, Eduardo Alfonso y Mauricio Aguilar (DNP: 2010 -2012).

minimización de costos, ya que frecuentemente se realiza con el apoyo del talento humano disponible. No obstante, a pesar del profundo conocimiento del proyecto hay un alto grado de subjetividad que puede sesgar los resultados, por lo cual, puede ser recomendable contar con una persona que lidere la evaluación de forma ajena al programa o a la entidad.

- Externa: es llevada a cabo por un agente o consultoría externa. En el caso de la administración distrital, la institución dueña de la intervención o la Secretaría Distrital Planeación podrán ser quienes diseñen la evaluación, estructuren los estudios previos y pliegos, y lideren la contratación de la firma consultora. Si bien, puede resultar más costosa que la autoevaluación, los resultados suelen presentar menor riesgo de sesgo, al ser un grupo o persona experta ajena al programa quien lo evalúa. No obstante, puede desconocer aspectos internos, de implementación del Programa lo que puede llevar a demoras dado el tiempo de aprendizaje necesario que le toma al consultor entender con profundidad la intervención de política pública que está evaluando.

Es importante resaltar que los tipos de evaluación anteriormente descritos pueden llevarse a cabo con la participación de todos los actores implicados en la intervención de acuerdo a su nivel de implicación, incluyendo desde integrantes de la entidad o institución que lidera la Política, PP&P, hasta mujeres y hombres de la población intervenida, buscando valorar la percepción como insumo para identificar el resultado (Groupe URD, 2009). Así mismo vale la pena anotar que los tipos de evaluación no son excluyentes entre sí, pues, dependiendo el alcance que quiera darse a la misma, pueden integrarse de manera que, las metodologías aplicables a unas pueden resultar de utilidad a otras.

2.5. Diferencias y similitudes entre seguimiento y evaluación

El seguimiento y la evaluación son herramientas complementarias en función de las necesidades de información para la toma de decisión. Del seguimiento se deriva la información sobre cómo progresa en el tiempo una intervención pública respecto a los objetivos y metas propuestos en el Plan de Acción, dado que es un proceso continuo y sistemático, mientras que la evaluación proporciona la evidencia necesaria para conocer qué está funcionando y porqué (Görgens-Albino & Kusek, 2009).

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

De esta forma, el seguimiento y la evaluación requieren definir alcances, establecer cronogramas de recolección de información y diseñar mecanismos de presentación de la información obtenida que permitan a la administración distrital contar con esta para la toma de decisiones y que apoye los procesos de rendición de cuentas. Los dos procesos son complementarios y siguen un esquema paralelo que se resume en la siguiente tabla (Kusek & Rist, 2004):

Tabla 1. Comparativo seguimiento versus evaluación

Seguimiento	Evaluación
Señala si se cumplen las tareas asociadas a los objetivos de los programas	Señala por qué se cumplieron los objetivos del programa
Enlaza actividades y sus recursos con objetivos	Establece relaciones teóricas o empíricas entre las actividades y los resultados
Traduce objetivos en indicadores de rendimiento y establece metas	Establece si el alcance de las metas permitió cumplir los objetivos
Recolecta información de forma continua y rutinaria asociada a las políticas, metas, objetivos, programas, acciones, proyectos, presupuestos	No se limita a la información directa de las políticas; y explora fuentes alternativas de metas que puedan explicar resultados exitosos o fracasos
Reporta el progreso de la política a los servidores públicos y sirve para generar alertas tempranas sobre el no cumplimiento de metas.	Reporta el impacto, los efectos sociales y económicos de una política a las personas que administran y formulan, y permite generar recomendaciones para su reformulación.

Fuente: SDP

2.6. Enfoques en el seguimiento y evaluación

Las políticas públicas del Distrito desde su proceso de formulación (fase preparatoria y agenda pública y formulación) deben aplicar el análisis de las problemáticas de acuerdo a los enfoques establecidos en la Guía para la Formulación e Implementación de políticas públicas del Distrito. Dichos enfoques permiten centrar la atención en asuntos específicos de la realidad y las necesidades sociales para lograr una mayor comprensión de las mismas y permitir la generación de respuestas más pertinentes de parte de la institucionalidad distrital. (SDP, 2017).

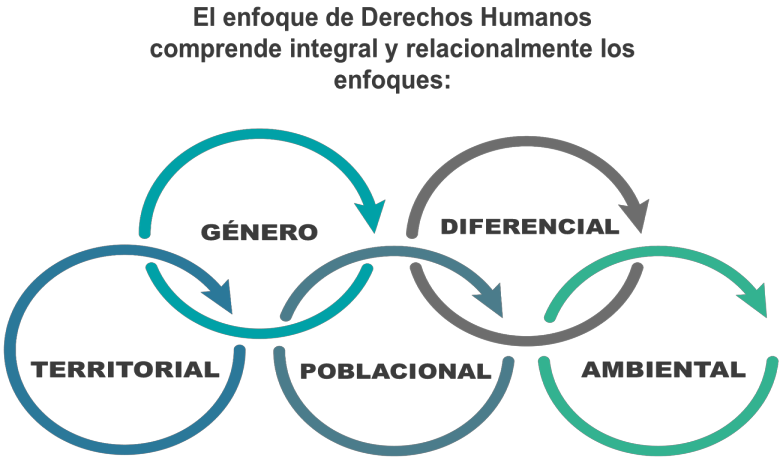
Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

De tal forma que se parte del marco general de los Derechos Humanos DDHH, para hacer un abordaje de las políticas públicas a través de los enfoques de género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental, los cuales son transversales a las diferentes fases de la formulación e implementación de las políticas, que se materializan en el plan de acción, a través de objetivos, resultados, productos, y por lo tanto se hace necesario contar con indicadores específicos que permitan su seguimiento y evaluación.

En ese sentido, el Sistema de Seguimiento y Evaluación debe contribuir al análisis de la implementación de los productos y resultados definidos en función de un diagnostico que contempla los enfoques, permitiendo un análisis sistemático de la información, y en términos de evaluación analizar los impactos diferenciados que se generan en la vida de hombres y mujeres, a través de las políticas públicas.

Figura 5. Enfoques para las políticas públicas



Fuente: SDP, 2017

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

3. Sistema de Seguimiento del Distrito Capital

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas distritales requiere para su funcionamiento de la definición precisa de los actores, los roles, las rutinas de seguimiento y las funciones que se llevarán a cabo en el marco del mismo. Si bien estos actores podrían ser modificados como resultado de decisiones técnico-administrativas futuras, en principio, los actores del sistema aquí propuestos serán los siguientes:

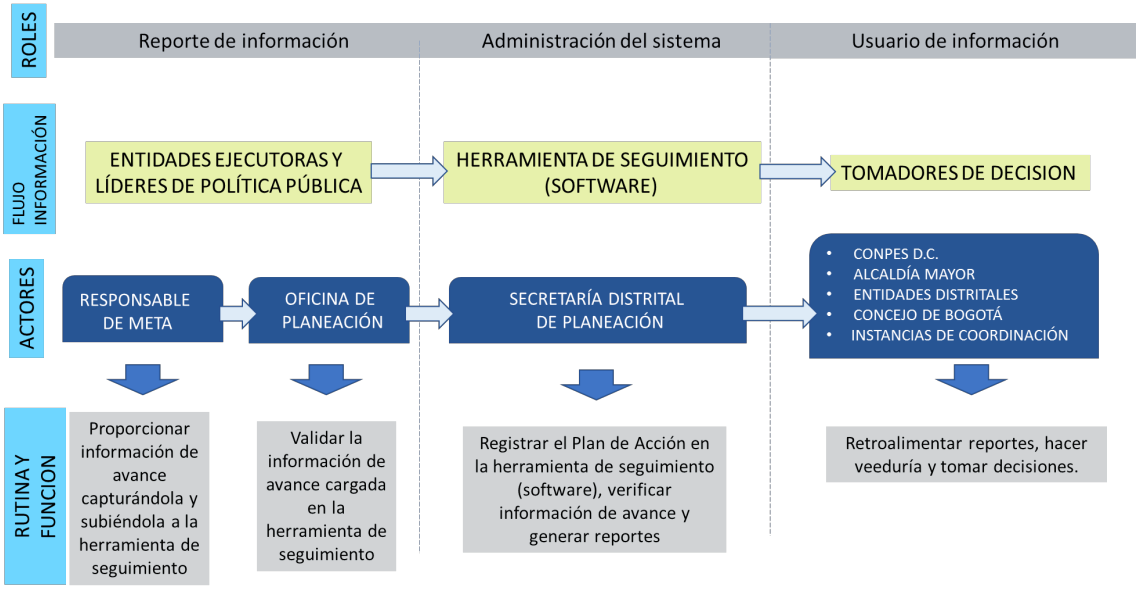
- Responsables de meta dentro de las entidades ejecutoras y las entidades líderes de política pública: son responsables de componentes puntuales de la política asociados a una meta. Reportan información sobre el progreso cuantitativo y cualitativo de las metas a su cargo.
- Las oficinas de planeación de las entidades líderes de política pública: Son responsables de unificar criterios operativos con los responsables de meta. Así mismo son responsables de validar la veracidad y rigurosidad de la información de su respectivo sector.
- La Secretaría Distrital de Planeación: es responsable última del funcionamiento integral del sistema. Entrega los lineamientos para su funcionamiento, coordina las rutinas periódicas de recolección, de análisis y entrega de los resultados periódicos del seguimiento.
- Los tomadores de decisión entre los que se encuentran el CONPES D.C., la Alcaldía Mayor, el Concejo de Bogotá, equipos directivos de las entidades distritales y las instancias distritales de coordinación: son receptores y usuarios de la información de seguimiento. Tiene la responsabilidad de tomar decisiones con base en las evidencias mostradas por el sistema de seguimiento.

De otro lado, los roles hacen referencia al papel que desempeñan los actores dentro del sistema, siendo éstos: reporte de información, administración del sistema y usuario de información. Las rutinas por su parte hacen mención a las actividades que de manera periódica y sistemática se ejecutarán dentro del sistema: registro de la información, cargue, control y verificación de la información, reporte de avance de la ejecución, retroalimentación y toma de decisiones. Finalmente, las funciones, representan el tipo de información concreta con que los actores alimentan el sistema, el procesamiento de la información necesario para reportar los avances, la retroalimentación y toma de decisiones a partir de la información producida. La siguiente figura sintetiza el funcionamiento general del Sistema:

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Figura 6. Funcionamiento del Sistema de Seguimiento y Evaluación



Fuente: SDP, 2018

3.1 Niveles de seguimiento

El sistema de seguimiento del Distrito Capital cuenta con tres niveles de generación y uso de la información para el seguimiento a políticas púbicas: estratégico, gerencial y operativo. Estos niveles se caracterizan por establecer una jerarquía en el control y análisis de la información, y a su vez definir un grado de agregación de la misma para su registro y análisis en el sistema.

Teniendo presente estos niveles, el seguimiento de la Secretaría de Planeación a las políticas públicas se centra en los niveles estratégico y gerencial, es decir tiene en cuenta información sobre el avance en la entrega de bienes y servicios a la ciudad y el cumplimiento de resultados. Las entidades líderes de políticas públicas de los sectores y las entidades ejecutoras deberán realizar el seguimiento de los niveles gerencial y operativo teniendo en cuenta que esta información es el insumo principal para alimentar el sistema distrital de seguimiento.

Adicionalmente, en cuánto al seguimiento de los productos definidos a partir de la aplicación de los enfoques, es importante señalar que los mismos serán objeto de seguimiento principalmente a partir de la información generada en el nivel estratégico.

A continuación, se describen los niveles de seguimiento anunciados:

Nivel estratégico

En este nivel se utiliza información sobre la entrega de bienes y servicios a la ciudad y la generación de resultados estratégicos. Esto permite tomar decisiones presupuestales, aprobar o desaprobar la continuidad de una intervención pública, y generar incentivos para adoptar las recomendaciones de las evaluaciones. (DNP, 2014). El nivel estratégico de seguimiento se caracteriza no solo por ser consumidor de información sino también productor ya que se procesa la información de los niveles inferiores en los cuales se tiene mayor volumen de información para entregar un panorama amplio de la generación de valor en términos de bienes y servicios entregados y prestados.

Nivel gerencial

Este nivel "utiliza 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 grupos poblacionales". (DNP, 2014)

La información que se utiliza en este nivel va desde los insumos hasta los resultados inmediatos de la cadena de valor, en consecuencia, el grado de agregación de la información es menor que en el nivel estratégico ya que se empiezan a considerar insumos y procesos.

Nivel operativo

Este nivel "utiliza información sobre las acciones necesarias para llevar a cabo las intervenciones públicas. Esto permite adoptar buenas prácticas sobre el proceso productivo". (DNP, 2014) En cuanto al grado de agregación de la información este nivel presenta el mayor detalle de la misma, principalmente sobre los eslabones de insumos, procesos y productos.

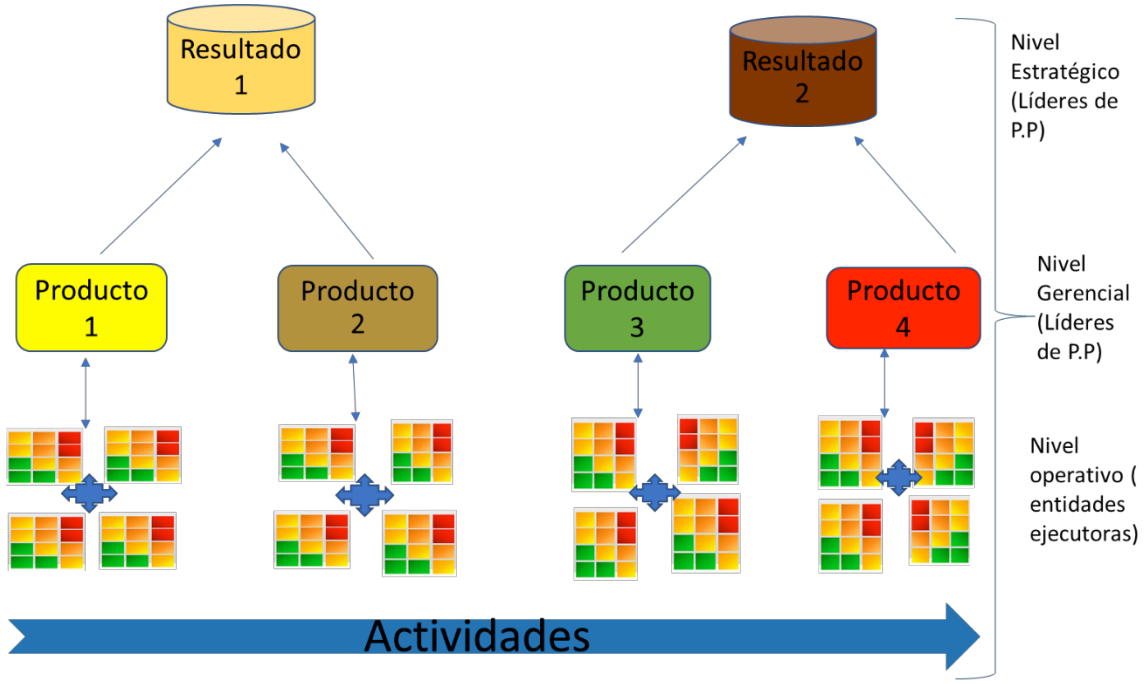
Teniendo en cuenta éstos tres niveles es necesario precisar los actores generadores y usuarios de la información en cada uno: para el nivel estratégico y gerencial los actores son las entidades líderes de políticas públicas de los sectores, mientras que para el nivel operativo los actores son las entidades ejecutoras de políticas públicas.

El siguiente gráfico representa los niveles de seguimiento anteriormente descritos:

Figura 7. Niveles de agregación de la información para el seguimiento

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS



Fuente: SDP, 2018.

3.2 Condiciones para el funcionamiento del sistema de seguimiento

Todo sistema de seguimiento basado en resultados deber cumplir con cinco condiciones (Zall y Rist, 2004), a saber: la *apropiación*, la *administración*, el *mantenimiento,* la *credibilidad* y la *oportunidad.*

La *apropiación* se entiende como el grado en que las personas usuarias en cada uno de sus niveles utilizan el sistema. En otras palabras, es la comprensión de que los servidores públicos actúan dentro de un marco institucional orientado hacia resultados, lo cual le da valor a la información y permite ser más asertivo en el control, la calidad y la gestión de los datos para la toma de decisión en las entidades públicas. Sin apropiación por parte de las personas involucradas en el sistema de seguimiento, la motivación disminuye y la inversión en tiempo y recursos para su funcionamiento se verá comprometida.

La *administración* se refiere a quién, cómo y cuándo administrará el sistema para asegurar su sostenibilidad. Para este caso, la administración del Sistema estará a cargo de la Secretaría Distrital de Planeación quien garantizará el funcionamiento general del Sistema.

El *mantenimiento* hace referencia a la necesidad de crear los incentivos adecuados y proporcionar suficientes recursos financieros, humanos y técnicos para que las entidades realicen sus tareas asociadas al

seguimiento. Es importante delinear las responsabilidades individuales y las institucionales, lo que significa que las entidades deben comprender la conexión entre su labor y los objetivos comunes compartidos con otras entidades en la implementación de la política pública.

La *credibilidad* por su parte hace referencia a la validez y fiabilidad de la información que se cargue, se analice y se reporte en el sistema. Para ser creíble un sistema de información tiene que informar acerca de los avances, pero también de los estancamientos y resultados no deseados producidos por la intervención pública. En la medida en que el sistema de recolección de información sea estable y consistente a través del tiempo, es decir si la medición de los indicadores es llevada a cabo del mismo modo cada vez, el sistema aumenta en confiabilidad.
La *oportunidad* consiste en tres aspectos: la frecuencia con la que se recolecta la información, la actualización de la información, y la accesibilidad, es decir, la disponibilidad de la información para apoyar la toma de decisiones administrativas.

Adicional a estas cuatro condiciones, el correcto funcionamiento del Sistema está dado también por el reconocimiento de los antecedentes y experiencias que existan en materia de seguimiento en un contexto institucional particular. Para el caso del Sistema de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas del Distrito, se reconoce la existencia de Sistemas como SEGPLAN y SINUPOT entre otros, los cuales representan lecciones aprendidas en el manejo de Sistemas de Información y a su vez, generan información útil para la toma de decisiones de las y los gerentes públicos.

Lograr la articulación entre los sistemas de seguimiento de los instrumentos de planeación de la ciudad permitirá la trazabilidad entre los avances en los productos y resultados de las políticas y los programas y proyectos del Plan de Desarrollo Distrital, lo anterior siempre y cuando se logre la integración entre las políticas públicas y el Plan de Desarrollo Distrital a nivel de metas y recursos.

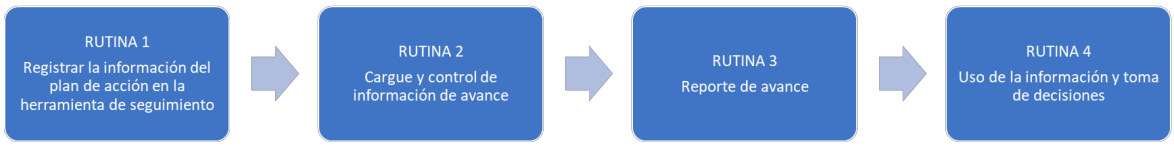
3.3 Operatividad del sistema de seguimiento

El Sistema de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas del Distrito operará mediante la implementación de las siguientes rutinas:

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Figura 8. Niveles de agregación de la información para el seguimiento



Fuente: SDP, 2018

1. Registrar la información de la política pública y el plan de acción en el sistema de seguimiento.

La Secretaría Distrital de Planeación debe realizar el registro de la información de la política pública y sus documentos asociados (hoja de vida la política pública, documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos, documentos CONPES DC, actos administrativos asociados y evaluaciones de políticas públicas) así como el registro del plan de acción de la política pública, con la información correspondiente a las fichas técnicas de los indicadores en la herramienta de seguimiento (software) definida y administrada por ésta misma Secretaría. Esta información será registrada una vez la política pública sea aprobada mediante documento CONPES DC. En caso de ser requerido, la información correspondiente a las metas, indicadores, productos o costos podrá ser modificada una vez cuente con la autorización del CONPES DC para ser actualizada en la herramienta de seguimiento (software) por parte de la Secretaría Distrital de Planeación.

En este punto, es importante tener presente que el contenido del plan de acción debe responder a las directrices establecidas en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital del 2017 y estar adoptado por el CONPES D.C. Lo anterior teniendo en cuenta que para realizar un seguimiento adecuado las políticas públicas deben contar con planes de acción, que sean medibles, es decir que cuenten con resultados y productos definidos, indicadores, información de líneas base y metas. A continuación, se realizan algunas recomendaciones sobre estos elementos:

- Los resultados y productos se constituyen en el horizonte que se quiere alcanzar y terminan configurando los cambios sociales esperados por los actores, los cuales surgen de la identificación de factores estratégicos en el documento de diagnóstico. Es importante evitar resultados ambiguos o confusos ya que esto pondría en dificultad el buen funcionamiento del sistema.
- Los indicadores deben evidenciar el avance en los distintos eslabones de la cadena de valor. En principio se recomienda establecer los indicadores estratégicos, que permitan medir los

principales resultados y productos. Así mismo, es importante anotar que éstos indicadores deben dar cuenta de la aplicación de los enfoques en la medida en que se cuente con la información. Para efectos de la trazabilidad de la información, la primera fuente de consulta de indicadores debe ser la base de indicadores de ciudad de la Secretaría Distrital de Planeación. Cada uno de los indicadores definidos deberá contar con una ficha técnica en el formato definido para la fase de formulación, en la cual se determina información específica de identificación del indicador.

Para medir los productos o resultados, los primeros indicadores a considerar son los Indicadores de Ciudad de la Secretaría Distrital de Planeación.

- Información de línea base, que es el punto de partida de un indicador y servirá como referencia para medir los avances, aumento, reducción o mantenimiento, que se logren en la consecución de un resultado (BID, 2011). Es importante precisar que la línea de base que se construya para las políticas públicas en la fase de formulación debe evidenciar y visibilizar, hasta donde sea posible, la situación de la problemática teniendo en cuenta los enfoques.

Es conveniente contar con indicadores con una alta trazabilidad, es decir con una serie histórica larga (mínimo dos períodos de gobierno) pues esto contribuye a realizar análisis de tendencias y conocer el comportamiento del indicador para fijar metas que respondan a la dinámica expresada. Por esto, la Secretaría Distrital de Planeación velará por la incorporación de indicadores de ciudad para el seguimiento a las políticas públicas emitidas por el CONPES.

Es importante considerar que la información de la línea base puede provenir de diferentes fuentes, entre ellas se cuenta con los registros administrativos, encuestas periódicas o instrumentos específicos que incluso desarrollan organismos no gubernamentales. Los observatorios son una fuente imprescindible para soportar la línea base.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

- Metas son expresiones concretas y cuantificables de lo que se quiere alcanzar en un periodo de tiempo definido, ya sea un resultado o un producto. Para establecer una meta es indispensables considerar 1) la viabilidad técnica de cumplir la meta, 2) los recursos y la tecnología necesaria y disponible para lograrla 3) la identificación de metas intermedias y 4) metas precisas que apunten a la materialización de los enfoques.

2. Cargue y control de información de avance

Las personas responsables de meta de las entidades ejecutoras y/o líderes de política pública son los encargados de monitoreo permanente los indicadores de producto y de resultado, por lo tanto, en el marco del Sistema deben consolidar y cargar la información de avance de la ejecución del Plan de Acción en la herramienta de seguimiento (software) de manera trimestral durante los primeros 5 días hábiles del mes vencido.

Las direcciones u oficinas asesoras de planeación de las entidades líderes de política pública tienen a su cargo el control de la información subida a la herramienta de seguimiento (software). En última instancia son los responsables del Plan de Acción de la política en los respectivos componentes de su entidad o de su sector. Su labor consiste en validar la información de avance presentada trimestralmente. Esto se llevará a cabo durante los primeros 10 días del mes vencido.
Por su parte, la Secretaría Distrital de Planeación realizará la verificación de la información en términos de la consistencia y coherencia entre lo que se aprobó en el plan de acción y lo que se cargó.
Para las rutinas de cargue y control de información, los responsables de meta y las oficinas asesoras de planeación, deben tener presente que se solicita un avance cuantitativo y cualitativo de las metas de producto y de resultado definidas en el plan de acción de la política pública.

La **información cuantitativa** responde a los indicadores y su fórmula de cálculo definidos para cada meta de resultado y de producto, es importante tener presente que la información de avance de estos indicadores debe responder a lo establecido en la hoja de vida del indicador que debió quedar diligenciada en la fase de formulación de la política. Para el reporte de avance cuantitativo es importante considerar la meta anual y la meta del horizonte de la vigencia total de la política pública.

La **información cualitativa** responde al avance en términos de logros y/o retrasos de las actividades propuestas para la generación de los productos, con este fin se podría involucrar a la ciudadanía beneficiaria para obtener retroalimentación acerca de la entrega de bienes y servicios definidos en la política pública. De manera opcional, se podrán establecer *hitos críticos* para los productos que se consideren más estratégicos. Éstos hitos son entendidos como los procesos fundamentales que deben ser

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

cumplidos para la entrega de los productos y el logro de los resultados definidos. Los hitos deben ser definidos por la entidad líder de política con el apoyo de las entidades ejecutoras.

Por ejemplo, si un producto es la construcción de una vía, algunos hitos a considerar podrían ser: a) estudios y diseños aprobados en la fase de pre- factibilidad y factibilidad, b) pliegos contractuales aprobados y publicados, c) licitación adjudicada, d) inicio de obra.

3. Informe de avance

La Secretaría Distrital de Planeación será la encargada de realizar el análisis de la información cargada en la herramienta de seguimiento (software) y retroalimentar a las entidades líderes de política pública en relación a su avance mediante la elaboración de reportes de manera trimestral y semestral.

El sistema de seguimiento generará dos tipos de reportes en el año:

Informe ejecutivo: Permite observar los avances de las políticas particularmente en lo relacionado con la información cuantitativa, utilizando elementos visuales para la retroalimentación al CONPES D.C., a los ejecutores y a los equipos directivos de las entidades distritales. Este reporte se presenta a manera de tablero de control el cual expone el grado de avance mediante un semáforo y en términos de avance porcentual, para evidenciar los retrasos, así como el buen desempeño en la ejecución. Este reporte se realiza trimestralmente.

Informe Analítico: Permite detallar el nivel de avance o en su defecto el retraso mediante información tanto cuantitativa como cualitativa. También podrá hacer parte de este reporte la información correspondiente a los hitos críticos definidos por las entidades líderes de políticas públicas. Este reporte se realiza semestralmente y es presentado al CONPES D.C. para que los tomadores de decisión determinen las acciones necesarias en función de la mejora en la implementación de la política pública.

Teniendo en cuenta las particularidades de los dos tipos de reporte, se evidenciará el cumplimiento de las metas relacionadas con la aplicación de los enfoques.

4. Uso de la información y toma de decisiones

La información consolidada en los informes ejecutivos y analíticos producidos por el Sistema de Seguimiento debe ser empleada para la toma de decisión en primera medida por el CONPES D.C. como encargado de la articulación en la formulación, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas distritales, garantizando la unidad de criterio y la coordinación con los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, los cuáles normativamente tienen funciones de seguimiento y las Comisiones Intersectoriales, las cuáles desarrollan funciones de coordinación de la implementación.

Por otra parte, la ciudadanía como usuaria de la información de seguimiento, podrá consultar los reportes a través de canales oficiales como la página web de la Secretaría Distrital de Planeación.

Para efectos de analizar el avance en la implementación de las políticas, las instancias antes mencionadas deberán considerar el avance general de los productos y resultados, así como el avance en la implementación de los productos específicos de aplicación de los enfoques de D.D.H.H, género, diferencial, poblacional, territorial y ambiental.

Todo lo anterior, se debe realizar teniendo en cuenta los marcos normativos de transparencia, el carácter público de la información y la necesidad de garantizar una gestión pública orientada a la rendición de cuentas.

4. Evaluaciones de política en el Distrito Capital

El proceso de la evaluación

Para efectos de esta Guía, la evaluación será entendida como un proceso que se desarrolla en cinco pasos:

I. Priorización de evaluaciones y agenda

II. Diseño metodológico de la evaluación
III. Selección de evaluadores
IV. Ejecución o implementación
V. Socialización, retroalimentación y uso de resultados.

Cada uno de estos procesos requiere el desarrollo de actividades particulares que alimentan y robustecen el desarrollo óptimo de la evaluación. En esta sección se describirán en detalle las actividades que integran cada una de las etapas del proceso de evaluación, así como aspectos técnicos que servirán de guía para la ejecución de estas en la administración distrital.

I. Priorización de evaluaciones y agenda

Definir que intervención debe ser evaluada se constituye en la primera actividad que debe ser desarrollada de manera articulada entre las entidades ejecutoras y líderes de la política y la Secretaría Distrital de Planeación.

La Secretaría Distrital de Planeación es la entidad responsable de liderar el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas (Decreto 16 de 2013), y por tanto será la encargada de presentar la agenda de evaluaciones para el Distrito, construida de manera conjunta con los sectores, ante el CONPES D.C. para su aprobación. Para ello, se apoyará principalmente en los planes de acción de las políticas[8]. No obstante, las entidades líderes de las intervenciones podrán solicitar a la Secretaría Distrital de Planeación la inclusión de una evaluación en la agenda previo sustento de la iniciativa través de la presentación del *Documento técnico de motivación de la evaluación*.

> *Las políticas que sean formuladas desde la creación del CONPES D.C. en lo posible deberán incluir desde el diseño del plan de acción un componente de evaluación, con base en las recomendaciones descritas en la presente guía.*

La Secretaría Distrital de Planeación consolidará la propuesta de agenda de evaluaciones y la presentará al CONPES D.C. que será el encargado de la aprobación final[9] de la misma, así como de la priorización de acuerdo con criterios como el volumen de inversión, tiempo de implementación, carácter estratégico u otros que el CONPES D.C. considere pertinentes[10].

[8] La guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito contempla que el Plan de Acción de la política debe establecer un marco referencial para el seguimiento y evaluación.
[9] En atención a lo establecido en la normatividad: Acuerdo 666 de 2017 y en el Acuerdo 645 de 2016.
[10] Es importante tener en cuenta que, para la formulación de los proyectos de inversión, cada entidad debe consultar lo establecido en el Manual para la administración, y Operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos. La Subsecretaría de Planeación de la Inversión de la

***Documento técnico de motivación de la evaluación**:*

Es un documento que debe ser elaborado por las entidades líderes y ejecutoras de la intervención, y que se debe entregar a la Secretaría Distrital de Planeación. El contenido del mismo debe presentar los antecedentes de la política, un resumen del estado de avance la misma, que puede derivarse de los reportes del plan de acción, así como el sustento de evaluación, que debe estar orientado a demostrar las brechas de evidencia que se tengan sobre la intervención y la motivación para desarrollar la evaluación. El documento debe ser presentado junto con el formato de propuesta técnica de evaluación al CONPES D.C, que además de la justificación técnica de la evaluación planteada, exige la estimación de recursos necesarios para llevar a cabo la evaluación (Ver Anexo 1.)

Identificación de brechas de evidencia

El primer paso para definir si una política es susceptible o no de evaluación, es la identificación de la evidencia existente. Si bien, sería deseable evaluar cada una de las intervenciones que el Distrito formula e implementa, muchas de las políticas formuladas cuentan con antecedentes de evaluaciones en el Distrito, a nivel nacional o internacional. Así, una herramienta útil para sintetizar la evidencia existente respecto a una intervención, son los mapas de evidencia, los cuales son una colección de evidencia temática en áreas relevantes, que proporcionan una visualización gráfica de las áreas con evidencia fuerte, débil o inexistente sobre el efecto de programas o iniciativas de desarrollo, mediante la asignación de revisiones sistemáticas existentes o en curso, estudios y evaluaciones en un determinado sector o subsector. Es una búsqueda sistemática para identificar las brechas en conocimiento o futuras necesidades de investigación o evaluación, que presenta los resultados en un formato fácil de usar (Miake-Lye, Hempel, Shanman, & Shekelle, 2016).

El proceso para la elaboración de un mapa de evidencia, por lo general incluye la búsqueda en múltiples bases de datos, el análisis de los criterios de inclusión, y el apoyo de las partes interesadas en la estrategia de búsqueda y la definición del alcance del producto. Sin embargo, no existe una metodología estándar para la producción de mapas de evidencia. No obstante, se recomienda la aplicación de guías para la elaboración de mapas de evidencia como las propuestas por Snilstveit, Vojtkova, Bhavsar, & Gaarder (2013) y Miake-Lye et al.(2016).

II. Diseño metodológico de la evaluación

Secretaría de Planeación Distrital, a través de la Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión, será la encargada de asesorar técnicamente la labor.

Una vez se incluye una de las 4P dentro de la agenda de evaluaciones, es necesario definir cómo llevar a cabo la misma. El diseño de una evaluación es un proceso técnico de planificación que se apoya en el entendimiento profundo sobre la intervención, así como en la comprensión de los objetivos que se quieren alcanzar con la evaluación.

En esta fase se desarrollan los insumos necesarios para la construcción de la ruta esperada de la evaluación, que, en el caso de evaluaciones contratadas con externos, se ven finalmente plasmados en los términos de referencia con los que se ejecutan los procesos de convocatorias públicas. Mientras que en el caso de evaluaciones internas derivan en la construcción del Documento metodológico de la evaluación.

Desarrollar un buen diseño de evaluación es fundamental en el proceso evaluativo, pues, de ello dependerá la credibilidad y utilidad que se le dé. De igual manera, un buen diseño conducirá al uso eficiente del tiempo y recursos disponibles (AEVAL, 2015). En esta sección se describirán a manera de guía, las actividades a desarrollar para el diseño de una evaluación eficiente y eficaz, proporcionando información técnica que servirá de apoyo a las entidades, así como estudios de caso que ejemplifican cada uno de los aspectos metodológicos provistos para el diseño de la evaluación.

Paso 1. Mapear la información disponible sobre la intervención

En esta actividad quien es el responsable de formular la evaluación deberá recopilar toda la información de la intervención que se quiere evaluar. Para ello deberá recurrir a los documentos, informes y datos disponibles que se hayan generado en el sistema de seguimiento, como los informes de seguimiento y las actualizaciones del plan de acción. De igual manera, las entidades ejecutoras de la intervención deberán proporcionar toda la información que permita ampliar el conocimiento que se tiene. Así mismo, esta información se debe nutrir de otras posibles evaluaciones de intervenciones similares, en el Distrito, en la Nación, o a nivel internacional.

El mapeo de información trata de definir el estado del arte que permita al evaluador dar respuesta a los siguientes interrogantes:

- ¿Cómo funciona la intervención?
- ¿Cómo se diseñó?
- ¿Qué problema intenta solucionar, cuáles son sus objetivos?
- ¿Cómo funciona el sector?
- ¿Cómo funcionan intervenciones con este tipo de objetivos en Colombia o en el contexto internacional?
- ¿Qué presupuesto se destinó y cómo se encuentra la ejecución?

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

- ¿Cuál es el estado de avance y cuál ha sido el cubrimiento de la población objetivo alcanzado?
- ¿Cómo se ha desarrollado la intervención frente a los enfoques de las políticas públicas[11]?

La información generada en esta etapa es el insumo fundamental para el desarrollo del diseño de la evaluación.

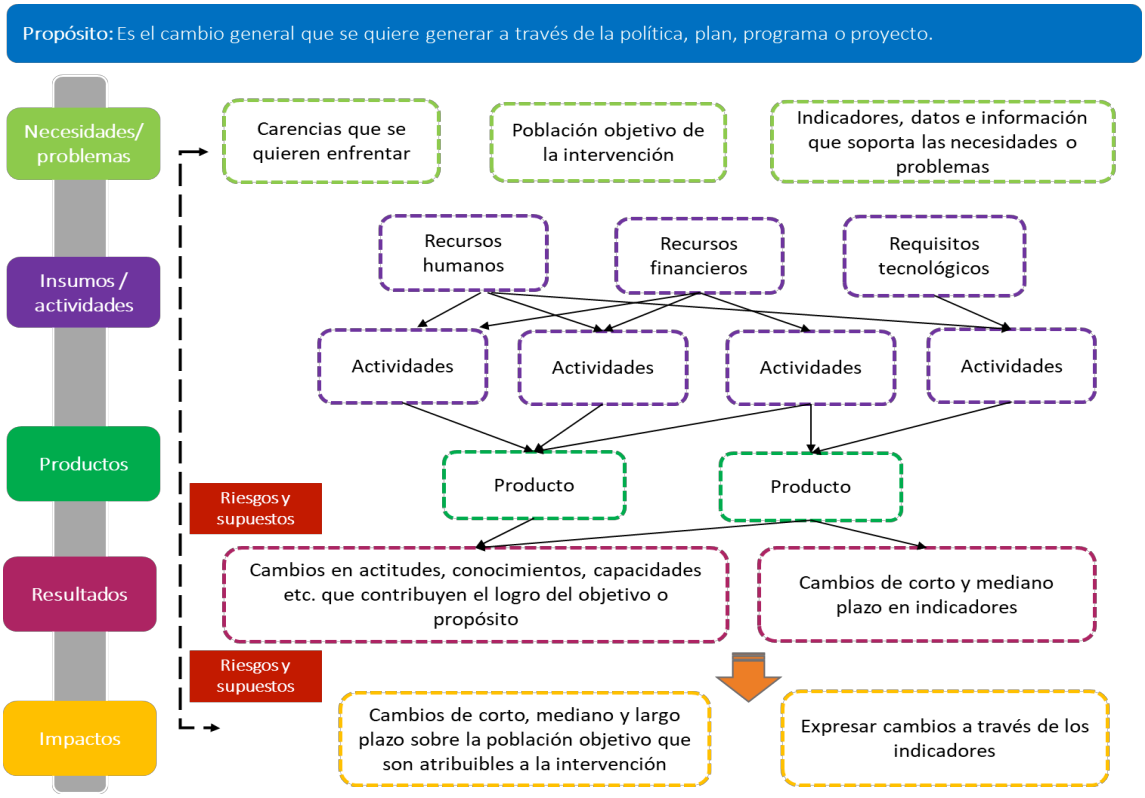
Paso 2. Construir la hipótesis de la intervención – teoría de cambio

Para desarrollar una evaluación se requiere en primer lugar, entender cómo funciona o se espera funcione la intervención de interés. La teoría de cambio es una herramienta a través de la cual se articulan un conjunto de supuestos y proyecciones sobre el camino a través del cual cada uno de los elementos de la cadena de valor interactúan para generar cambios de corto, mediano y largo plazo en la población intervenida (Retolaza, 2010). En general, "es una hoja de ruta que resume hacía dónde va la intervención (resultados) y cómo ha llegado (procesos)" (Thibault, 2016).

La teoría de cambio representa la cadena causal entre insumos, productos, resultados e impactos; e indaga sobre los supuestos subyacentes a la intervención (López & 3ie, 2017). En este sentido, la construcción de la teoría toma como base la cadena de valor, expuesta en la sección 2.2. y desarrolla un análisis sobre el propósito del programa, los supuestos bajo los que desarrolla, los riesgos a los que se encuentra expuesto el desarrollo del mismo, y las hipótesis e indicadores relacionados. En la **Error! Reference source not found.** se presenta una propuesta metodológica para la construcción de la teoría de cambio de una intervención con base en la cadena de valor.

Figura 9. Esquema de la teoría de cambio a partir de la Cadena de valor

[11] Los enfoques de las políticas públicas corresponden a los descritos en la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas de Distrito. En este sentido, los interrogantes a los que puede dar respuesta, abarcan preguntas sobre enfoque de género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental. Ver http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_la_formulacion_pp_wf.pdf



Fuente: SDP con base en Thibault (2016) y López & 3ie (2017).

A partir del esquema propuesto es posible plantear los pasos para la construcción de la teoría de cambio. En primer lugar, el evaluador debe comprender el propósito general de la intervención, que no es más que el cambio macro que se espera generar. En segundo lugar, quien tiene a su cargo la evaluación debe profundizar sobre las necesidades y problemas que motivaron la formulación e implementación de la intervención. En este paso, deben describirse las necesidades identificadas o los problemas a través de los indicadores pertinentes, así como la población objetivo sobre la que se esperan los cambios, haciendo explícitos los análisis a partir de los enfoques, de derechos humanos, género, diferencial, poblacional, ambiental y territorial.

Las necesidades o problemas se encuentran directamente relacionadas con los resultados finales, por lo cual es recomendable que en el tercer momento se describan los efectos de largo plazo que se esperan conseguir con la intervención. Dichos resultados pueden expresarse como medidas de cambio sobre los indicadores soporte identificados en las necesidades.

> **Hipótesis de la intervención**
>
> El resultado del análisis de teoría de cambio puede resumirse a través del planteamiento de una hipótesis causal o hipótesis de la intervención. Thibault (2016) propone la siguiente estructura:
>
> "Sí **[actividades]** producen **[productos]** esto debería conducir a **[resultados intermedios]** que al final mejoren **[impactos]**, contribuyendo al **[propósito]**"

Entre las necesidades y resultados es donde quien evalúa identifica el desarrollo de la cadena causal, es allí donde se establecen las relaciones entre insumos y actividades que permiten la transformación de estos en productos o servicios que son entregados a la población objetivo. Cada tipo de insumo puede estar asociado a diferentes actividades que en suma conforman un producto. La intervención puede estar compuesta por uno o varios productos, que dados unos supuestos y la exposición a determinados riesgos se ven reflejados en resultados intermedios, entendidos como cambios en actitudes, comportamientos, capacidades o conocimientos que contribuyen parcial o totalmente al propósito de la intervención.

Para la construcción de la teoría de cambio es recomendable el desarrollo de talleres con todos los actores involucrados en la intervención, incluyendo en lo posible actores de la sociedad que han sido participes de la intervención. De esta manera la hipótesis de la intervención contará con la aprobación de todos o actores interesados.

Paso 3. Definir el alcance de la evaluación

Una vez se ha reconstruido la teoría de cambio y se cuenta con la hipótesis de la intervención, quien realiza la evaluación cuenta con la información suficiente para definir el alcance de la evaluación. En términos generales, el alcance de la evaluación hace referencia a las preguntas que se espera puedan responderse una vez llevada a cabo la evaluación. Un proceso aplicable en este caso es partir de lo general a lo particular, definiendo una gran cantidad de preguntas orientadoras que representen los objetivos de la evaluación, y posteriormente definiendo una pregunta principal que resuma el alcance de la evaluación.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Para la definición de la pregunta principal de la evaluación se recomienda la construcción de la denominada pregunta PICOT, que es una forma consistente y sistemática de identificar los componentes de un tema de investigación. PICOT hace referencia a un acrónimo en inglés conformado por los siguientes elementos: población y problema (Population/Problem), intervención o tema de interés (Intervention), comparador (Comparision), resultado(s) de interés (Outcome) y tiempo que toma a la intervención lograr el resultado(s) (Time) (Tribal Evaluation Institute, 2012). La ventaja de resolver la pregunta PICOT es que aumenta la probabilidad de que el objetivo de la evaluación sea sintetizado de manera rápida y eficiente.

P **Población / Problema - Se** refiere a los sujetos sobre los que se piensa ha implementado la política, así como a las necesidades o problemas que habían sido identificadas en la población de interés.

I **Intervención** – Corresponde a la intervención que se desea evaluar.

C **Comparador** – Hace referencia a lo que se planea usar como grupo de referencia para comparar con su intervención. Muchos diseños de avaluación se refieren a esto como el grupo de control.

O **Resultado** – Hace referencia al indicador o resultados intermedio que planea medir para examinar la efectividad de la intervención.

T **Tiempo** – describe la duración de su recopilación de datos, la duración de la evacuación, y el período de tiempo durante el que se ha implementado la intervención.

Finalmente, una vez concebidas las preguntas orientadoras se debe analizar el tipo de preguntas formuladas, de forma tal que permitan determinar el alcance de la evaluación y servir de guía para la definición del tipo de evaluación y metodología a aplicar.

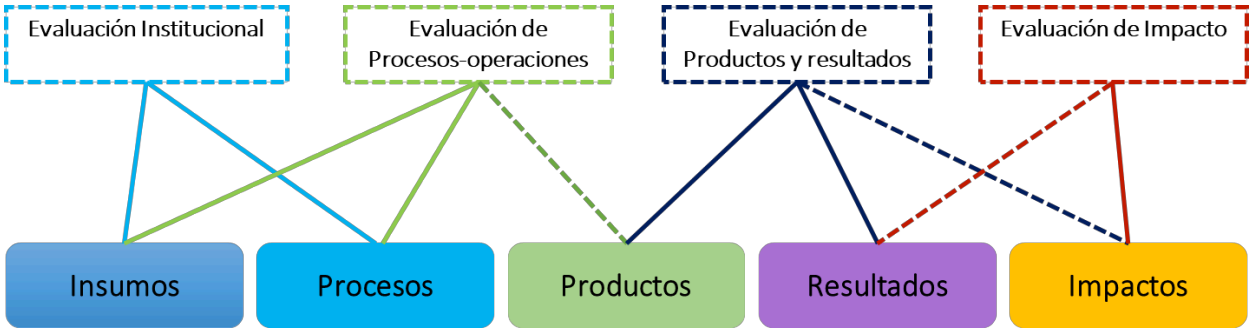
Paso 4. Definición del tipo de evaluación y metodología

Como se observó en la sección 0 existen diferentes tipos de evaluación de acuerdo con el alcance que se le quiera dar al proceso. A continuación, se presenta una descripción de cada uno de los tipos de evaluación orientados a apoyar el diseño de la evaluación. La **Error! Reference source not found.** resume los tipos de evaluaciones más utilizados de acuerdo con el eslabón de la cadena de valor donde se concentran los objetivos de la evaluación. Las líneas continúas implican que la evaluación es totalmente pertinente para abarcar problemas relacionados con el respectivo eslabón, mientras que la línea punteada indica que, si bien, el tipo de evaluación podría contener o tocar problemáticas y temas relacionados con el eslabón, no lo abarca completamente, y no es su objetivo o fin directo.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Figura 10. Tipos de evaluación y cadena de valor



Fuente: SDP con base en DNP (2014).

Para comprender mejor la pertinencia de cada tipo de evaluación, su alcance y las metodologías aplicables en cada caso, a continuación, se realiza una descripción detallada.

a. Evaluación de operaciones o procesos

Alcance: Evaluar de forma rigurosa los macro y micro procesos sobre los que se hace una intervención, analizando para esto los diferentes actores involucrados y *stakeholders* (interesados), de forma tal que se puedan hacer recomendaciones en términos de la dinámica organizacional del programa. Este tipo de evaluación "*verifica qué es el programa y si éste entrega o no los servicios de acuerdo con los objetivos previstos"* (Scheirer, 1994).

La Evaluación de procesos da respuesta a interrogantes sobre uso del servicio, la entrega, la organización del programa, recursos, experiencias de las y los beneficiarios, entre otros aspectos relacionados con los procesos de producción y de entrega de bienes y servicios. En la Tabla 2 se presentan los ámbitos de análisis que pueden ser abordados en la evaluación de procesos, así como una batería de preguntas a las que puede responder según el ámbito de análisis. La tabla pretende establecer una guía para el desarrollo de preguntas orientadoras cuando el formulador de la evaluación se encuentre ante una evaluación de procesos, no obstante, solo representa una guía.

Tabla 2. Ámbitos de análisis de la evaluación de procesos y preguntas a las que busca dar respuesta

Ámbito de análisis	Preguntas a las que da respuesta
Uso de los bienes y servicios	¿Cuál es el nivel de conocimiento entre la población elegible y la potencialmente elegible? ¿Bajo qué enfoques de política se enmarca la intervención?
	¿Cómo las personas se enteraron de la intervención? ¿Estos entienden los elementos claves de la intervención?
	¿Todas las personas elegibles reciben el programa? ¿Quién participa y por qué? ¿Quiénes no participan y por qué?
	¿Personas no elegibles reciben el programa? ¿El objetivo de población está mal definido o no existen acciones suficientes de control?
	La intervención, ¿ha sido implementado anteriormente? ¿Qué resultados tuvo? ¿La población objetivo fue la misma?
Entrega de bienes y servicios	¿El servicio entregado es consistente con los objetivos de la intervención?
	¿Todos los elementos de la intervención están siendo entregados de forma adecuada y consistente?
	¿Qué tantos cambios han ocurrido desde la implementación?
	¿El programa cumple con estándares legales o profesionales?
Variaciones o cambios en la entrega de los bienes y servicios	¿Los servicios entregados son compatibles con modelos u organizaciones diferentes? ¿Cómo se pueden comparar?
	¿Los recursos y las entregas de la intervención son consistentes (y apropiadas) en todas las locaciones geográficas?
	¿Existen buenas prácticas que puedan extrapolarse en otros sitios? ¿Se dan en el tiempo o en diferentes grupos poblacionales?
	¿Los servicios son focalizados en aquellos de fácil acceso a expensas de los que están en condiciones más difíciles para atender?
Organización del programa vista desde afuera	¿El programa está bien organizado?
	¿Cuál es el modelo principal de organización de la intervención y su entrega?
	¿Cómo los diferentes grupos están involucrados en el trabajo conjunto (en términos de los diferentes programas con los que interactúan)?
Recursos de la	¿Los recursos están siendo bien utilizados para la entrega de los

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Ámbito de análisis	Preguntas a las que da respuesta
intervención	servicios?
	¿Los recursos del programa son usados de forma efectiva y eficiente?
	¿Los costos unitarios son razonables? ¿Los costos por producto son razonables y son contraprestación de los beneficios?
Experiencias de los beneficiarios	¿Los participantes reciben la cantidad apropiada, tipo y calidad de los servicios?
	¿Qué experiencias tienen las personas que participan en términos de contacto con el programa? ¿Cómo fueron invitadas? ¿Qué clase / cuántos contactos han tenido? ¿Cuál fue la duración / contenido de estos contactos?
	¿Los participantes entienden la naturaleza del programa, sus intenciones (objetivos de fin y propósito) y todos sus elementos?
	¿Los personas participantes están satisfechas con sus interacciones con quienes operan el programa, los procedimientos y con los servicios que reciben?
	¿Los grupos poblacionales o sectores sociales están de acuerdo con la población objetivo? ¿Algunas personas elegibles no reciben el programa? ¿Por qué?

Información requerida: Es una evaluación que recoge información primaria y documental para revisar los procesos en el corto y mediano plazo de implementada la intervención. Es importante tener en cuenta que, en algunas instancias una revisión de procesos puede ser todo lo necesario para una evaluación.

¿Cuándo realizarla?: Los posibles escenarios donde puede usarse son:

- Cuando se tiene una intervención donde la efectividad es asumida o conocida a través de evidencia de evaluaciones anteriores a intervenciones del mismo tipo, y solo la implementación y la entrega presentan incógnitas.
- Cuando la evaluación de impacto es idealmente querida pero el tamaño del programa, sus efectos esperado, o el intervalo de tiempo para que se den efectos son muy pequeños para hacer una evaluación de este tipo.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Metodologías usadas: Algunas sugerencias metodológicas para llevar a cabo una evaluación de operaciones son:

- *Investigación operacional y de monitoreo:* está dirigida hacia el análisis de datos administrativos para realizar seguimiento a los progresos o avances relacionados con el proceso de entrega de bienes y servicios.

  La investigación operacional realizará a menudo la modelación de tareas, dentro de las cuales se encuentra el análisis de comportamiento de los clientes, en términos de sus interacciones con la organización, durante y después de su participación en el programa. Lo que implica la construcción de modelos de interacción de procesos y análisis estáticos de datos obtenidos de sistemas de información o de encuestas sobre personas beneficiarias, para establecer métodos óptimos para mejorar la participación.

- *Investigación Social:* corresponde a la aplicación de metodologías de recolección de información primaria a través de encuestas, grupos focales, entrevistas, estudios de caso, así como información relevante derivada de revisiones de literatura, estudios de observación, diarios o análisis documentales. La información analizada puede ser de tipo cuantitativo o cualitativo, y su procesamiento requiere en muchas ocasiones la aplicación de diversas metodologías cualitativas y cuantitativas que suelen encarecer el costo de la evaluación.

  Se utilizan cuando se considera que la supervisión y los datos administrativos son incompletos o escasos (por ejemplo, si no proporcionaron ninguna información sobre patrones).

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Estudio de Caso: Política de prestación de servicio de alumbrado público
Sector: Minas y Energía **Entidad:** Departamento Nacional de Planeación **Costo:** $650.288.336 incluido IVA **Plazo de ejecución:** 9 meses **Tipo de evaluación:** Operaciones **Objetivo de la Evaluación:** Evaluar las operaciones relacionadas con la política para la prestación del servicio de alumbrado público, caracterizando el estado actual de este servicio a nivel territorial. La finalidad última de la evaluación fue recibir recomendaciones y lineamientos aplicables para mejorar la operación de los siguientes procesos: · Inversión, Administración, Operación y Mantenimiento (AOM) del servicio. · Gestión del suministro y pago de energía eléctrica · Gestión financiera del servicio de alumbrado · Gestión financiera del servicio de alumbrado · Esquemas de gestión vigilancia y control **Población:** La población objeto de evaluación corresponde a los actores relacionados con la prestación del servicio de alumbrado público, en particular a los encargados del servicio a nivel municipal, así como a los operadores de red. **Intervención:** Servicio de alumbrado público que tiene sus bases normativas en el Decreto 2424 de 2006. **Comparador:** No aplica. **Resultados:** La evaluación generó y calculó indicadores para caracterizar la operación del servicio de alumbrado tales como : · Indicadores de cobertura y calidad del servicio · Medición de los niveles de inversión y gestión del financiamiento. · Tipos de contratación · Tipo de infraestructura · Esquemas de vigilancia y control, así como planes de gestión ambiental. El análisis de resultados, permitió la caracterización de los procesos y operaciones, así como la emisión de recomendaciones de política. **Tiempo**: Estado de las operaciones durante el período de desarrollo de la evaluación. **Hipótesis de la intervención:** El decreto 2424 de 2006 proporciona los lineamientos generales para el esquema de contratación, prestación del servicio, vigilancia y control que garantizan la eficiencia económica, suficiencia financiera, simplicidad, transparencia e integralidad del servicio de alumbrado público en los municipios del país. **Metodología:** La fuente de información más relevante fue la aplicación encuestas realizadas presencial y telefónicamente, así como entrevistas semiestructuradas.Se caracterizaron cuantitativamente las operaciones de alumbrado público a nivel nacional, construyendo indicadores de cobertura, calidad e identificación de buenas y malas prácticas a través análisis de las relaciones entre costos y calidad, y un modelo de factor total de productividad. También se llevó a cabo un análisis cualitativo identificando las barreras observadas y características de la operación a través de análisis de concurrenciasy consulta de prácticas internacionales. **Información requerida:** Se redectó la siguiente información: · Encuestas presenciales y entrevistas semi-estructuradas a los encargados del alumbrado público en 67 municipios. · Visitas de campo para observación y registro de operaciones en los 67 municipios de muestra. · Encuestas a los operadores dels ervicio de alumbrado en los 67 municipios de la muestra presencial. · Encuestas telefónicas a los encargados del alumbrado público en una muestra de 636 municipios. · Informacion administrativa (facturas, acuerdos municipales, planes de servicio, planes de gestión ambiental, bases de datos de PQRe informes de entidades de control y regulación) **Principales conclusiones:** La operación a través de convenio o concesión con un tercero es el tipo de operación más frecuente, principalmente en los municipios con mayor desarrollo. La prestación del servicio mediante esta modalidad indirecta se asoció con menores niveles de inversión total y mejores niveles de iluminancia, no obstante implican un valor mayor en la tarifa al usuario. En términos generales se evidencia la necesidad de crear un un sistema de información nacional de alumbrado público, pomover la operación indirecta hacia los municipios que operan directamente a través de mecanismos regulatorios, establecer lineamiento de planificación del servicio, así como instaurar exigencias de cobertura, calidad y eficiencia energética.

Fuente: SINERGIA-DNP y SECOP

b. Evaluación Institucional

Alcance: La evaluación institucional realiza un análisis de los actores, actividades, objetivos, flujos y factores exógenos y endógenos de las entidades con el fin de identificar si los procesos de desarrollo institucional y organizacional generan incentivos para impulsar mayor productividad y un mejor uso de los recursos.

Información requerida: Recoge información documental y no documental respecto a la relación entre producción física del producto (bien o servicio) y los insumos que requiere, así como sobre la movilización y utilización de recursos en relación con la misión institucional.

¿Cuándo realizarla?: Generalmente se realiza en el mediano plazo, por lo cual no presenta resultados a nivel de finalización de programa. Es válido tener en cuenta que esta evaluación no busca establecer relaciones de causa-efecto. Además, resulta útil cuando lo que se quiere evaluar, es una intervención que requiere la coordinación de actores.

Metodología propuesta: Para el desarrollo de evaluaciones Institucionales la metodología más usada es el Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI), propuesto por Alain Tobelem en 1992. Según Oszlak & Orellana (2000): "*La metodología SADCI se aplica en los casos en que se necesita identificar el grado de capacidad institucional actual para llevar a cabo determinadas acciones; evaluar los obstáculos y debilidades a remover o eliminar y establecer las acciones y planes requeridos para ello. En tal sentido, su dimensión temporal de referencia es el futuro y su aplicación está concebida particularmente para programas y proyectos".*

A través de SADCI se identifican los déficits de capacidad institucional en varias direcciones, atendiendo a sus posibles causas. Identificando brechas entre lo deseado y lo obtenido institucionalmente, donde lo deseado a nivel institucional está medido por los objetivos de la institución.

Las brechas representan obstáculos para realización de las tareas misionales de las instituciones y limitan la consecución de objetivos. A partir de las brechas identificadas se formulan componentes de desarrollo institucional para fortalecer a la institución y solucionar tales déficits. Los déficits en la capacidad institucional se pueden clasificar en las siguientes categorías:

- Leyes, reglas, normas "reglas de juego".
- Relaciones interinstitucionales.
- Estructura organizacional interna y distribución de funciones.
- Capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras.
- Políticas de personal y sistema de recompensas.

- Capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

El levantamiento de información documental y no documental se realiza a través de entrevistas, encuestas, guías a los actores involucrados en la oferta de bienes y servicios, así como a la población beneficiaria (población que demanda bienes o servicios).

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Estudio de Caso: Política Pública Distrital de Servicio a la Ciudadanía (PPDSC)

Sector: Organismos de control
Entidad: Veeduría Distrital
Costo: $160.000.000 incluido IVA
Plazo de ejecución: 3 meses
Tipo de evaluación: Institucional

Objetivo de la Evaluación: Evaluar los avances en la implementación de los lineamientos de la PPDSC con un enfoque participativo, a partir del desarrollo de tres componentes: 1. Evaluación Institucional, 2. Valoración del proceso de reformulación de la PPDSC, y 3. Recomendaciones.

Población: La población objetivo de evaluación corresponde a todos los actores involucrados en la formulación e implementación de la política, entre otros, servidores públicos de entidades como:

- la Subsecretaría de Servicio a la Ciudadanía
- La entidades, organismos y empresas de la Red CADE
- Alta Consejería Distrital para las Víctimas
- Alta Consejería Distrital TIC
- Veeduría Distrital

De igual manera, incluyó la participación de la ciudadanía, para reforzar el componente de recomendaciones.

Intervención: Lineamientos de la Política Pública Distrital del Servicio a la Ciudadanía, adoptada mediante el Decreto 197 de 2014.

Comparador: No aplica.

Resultados: La Evaluación midió principalmente los siguientes resultados:

- Déficits relacionados con normas
- Déficits relacionados con relaciones interinstitucionales
- Déficits relacionados con la estructura interna y distribución de funciones
- Déficits relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras

Tiempo: Desde la adopción del decreto 197 de 2014 hasta el período de desarrollo de la evaluación.

Hipótesis de la intervención: El decreto 197 de 2014 o PPDSC, proporciona lineamientos claros y alcanzables, de fácil implementación, que conllevan a que las entidades distritales mejoren y desarrollen capacidad institucional suficiente para garantizar atención efectiva, eficiente y oportuna a la ciudadanía, contribuyendo a la prestación de un servicio de calidad, digno, cálido y confiable, bajo los principios de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción, que permite satisfacer sus necesidades y mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Metodología: Aplicación de la metodología TASCOI, que permite identificar la forma en que los actores interesados se relacionan en un sistema, para el caso, el sistema de servicio al ciudadano. Además, evalúa la capacidad institucional a través de la metodología SADCI.

Información requerida: Contó con información administrativa y fuentes secundarias. Además, recolectó información a través de los siguientes instrumentos:

- 40 Entrevistas semiestructuradas
- 9 grupos focales con funcionarios y 4 con ciudadanía
- 1 taller de análisis de roles
- Aplicación de un formulario virtual de percepción de avances en la gestión
- Estrategia en redes sociales (Twitter) con videos de actores claves de la administración distrital con la finalidad de recibir retroalimentación de la ciudadanía.

Principales conclusiones: La evaluación evidenció un considerable rezago en la elaboración de un plan de acción de la política. En dicho plan deben materializarse las actividades, indicadores, metas y recursos. En este sentido, resulta relevante la formulación de planes purianuales de inversiones, que muestren la coherencia entre acciones y disponibilidad de recursos del Marco Fiscal de Mediano Plazo. En cuanto deficiencias en la distribución de funciones, se recomendó la generación de espacios entre los jefes de servicio y el defensor de la ciudadanía, con el fin de realizar seguimiento y monitoreo al servicio de las entidades.

Fuente: Secretaria General - Alcaldía Mayor de Bogotá y SECOP

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

c. Evaluación de resultados

Alcance: En términos generales la evaluación de resultados verifica el grado de avance en el cumplimiento de metas de una política pública, revisando los indicadores de producto, resultados y en algunos casos de impacto. En este sentido, la evaluación de productos y resultados analiza el cumplimiento de metas y sostenibilidad de los resultados, proporcionando evidencias para apoyar la rendición de cuentas de las políticas públicas. El alcance de este tipo de evaluación se puede resumir en las siguientes categorías de análisis:

- *Análisis de productos:* Consiste en la revisión y contraste de los objetivos planteados respecto a la generación y entrega de bienes y servicios, la calidad de estos, la oportunidad en la entrega y focalización de los mismos en la población objetivo.

- *Estado de avance:* Está enfocada principalmente en la revisión y análisis de avances o logros de corto, mediano y largo plazo relacionados con la intervención, sean esperados o no por el formulador de esta. La revisión de resultados suele ser meramente descriptiva, pues su alcance no está dirigido a establecer causalidad en forma directa.

- *Factores asociados:* La evaluación sirve para identificar los factores que pueden haber contribuido al logro de los resultados. Determina la eficacia de la estrategia de la política pública en cuanto alianzas y articulación respecto al logro de los objetivos. En esta categoría de análisis se pueden estudiar las contribuciones tanto de los actores involucrados, como de factores externos no contemplados.

Algunas preguntas a las que se puede dar respuesta a través de la evaluación de resultados son:

- ¿Las políticas públicas están atendiendo a la población objetivo? Teniendo en cuenta los análisis a partir de los enfoques de género y diferencial-poblacional.
- ¿Cuál es la percepción frente a los resultados que ha brindado la intervención?
- Respecto a las necesidades identificadas, ¿Cuál es la calidad de los productos recibidos? ¿cumplen las expectativas de quienes los demandan (beneficiarios)?
- ¿Los canales de comunicación usados son los apropiados?
- Las personas beneficiarias, ¿Desean seguir siendo participes de la intervención?
- ¿La intervención ha generado los resultados planteados en los objetivos?
- ¿Ha generado resultados adicionales a los planteados en los objetivos?

- ¿Los resultados obtenidos están orientados al fin último de la intervención?
- Los resultados, ¿se obtuvieron con los insumos dispuestos desde el inicio? ¿Qué insumos adicionales fueron requeridos durante el proceso?
- ¿El presupuesto asignado al programa fue suficiente para la obtención de resultados?
- ¿Existieron factores externos que llevaron a la obtención de resultados?
- ¿Existieron sinergias con otros programas?

Información requerida: Las evaluaciones de resultado dependen en gran medida de los datos (indicadores de desempeño) que son obtenidos generalmente del sistema de seguimiento. Los indicadores de desempeño son un medio simple y fiable de documentar los cambios en las condiciones de desarrollo (resultados), y la producción o la entrega de los productos y servicios (productos) relacionados con una intervención.

Los indicadores de desempeño son útiles, pero tienen limitaciones. Aunque estos identifiquen ciertos aspectos, no los explican. Razón por la cual, los indicadores probablemente no responderán al abanico completo de preguntas a las que intenta responder la evaluación por lo que en algunos casos se hace necesario el uso de encuestas o de métodos cualitativos de investigación para explicar el por qué.

¿Cuándo realizarla?: Se realiza en el mediano plazo y largo plazo, por lo cual puede presentar resultados a nivel de finalización de programa. Es válido tener en cuenta que esta evaluación no busca establecer relaciones de causa-efecto. Sin embargo, puede llegar mostrar un panorama completo sobre los resultados relacionados con el propósito para el cuál fue diseñada la intervención.

Metodologías: El desarrollo de una evaluación de resultados tiene su base fundamental en la metodología aplicada para el levantamiento de información primaria y secundaria, tanto de beneficiarios, como de información administrativa. Dicha información puede obtenerse de manera directa o indirecta, a través de los siguientes instrumentos de recolección, los cuales no son intrínsecos solo a las evaluaciones de resultados, sino que pueden ser útiles a todos los tipos de evaluación:

- *Información dispuesta en el sistema de seguimiento y evaluación*: Usa indicadores de desempeño para medir avances, especialmente los resultados reales en relación con los esperados. Puede ser un método fiable y rentable para evaluar los avances de productos y efectos. Sin embargo, dependen del desarrollo de seguimiento y evaluación que hayan establecido indicadores y objetivos de base y que hayan

levantado datos fiables respecto a las metas a lo largo del tiempo, así como datos relacionados con los indicadores de resultado.

- *Documentación e informes existentes:* Corresponde a la documentación existente, incluida la información cuantitativa y descriptiva, tales como documentación sobre las actividades de desarrollo de capacidad, los informes de donantes y otras evidencias que sirvan de prueba. Al utilizar este tipo de información es necesario tener en cuenta que, las evidencias documentales pueden ser difíciles de codificar y de analizar como respuesta a las preguntas de evaluación. Además, en algunas ocasiones resulta difícil verificar la fiabilidad y validez de los datos.

- *Encuestas o cuestionarios:* Proporcionan un enfoque estandarizado para obtener información sobre un amplio abanico de temas (normalmente empleando técnicas de muestreo) para obtener información sobre sus actitudes, creencias, opiniones, percepciones, nivel de satisfacción, etc. en relación con las operaciones, insumos, productos y factores de contexto del programa.

  Son buenas para reunir datos descriptivos en un amplio abanico de temas de manera rápida y con un costo relativamente bajo. Además, resultan sencillos de analizar, toda vez que suelen ser diseñados acorde a las preguntas que se busca responder en la evaluación.

- *Entrevistas individuales o grupales:* Permiten solicitar respuestas individuales o grupales a preguntas predeterminadas diseñadas para obtener información a fondo sobre las impresiones o experiencias de las personas, o para saber más sobre sus respuestas a cuestionarios o encuestas. Estudian en profundidad las opiniones de las partes interesadas, los puntos de vista similares o divergentes, o sus consideraciones acerca de la intervención.

  Dependiendo del tipo de entrevista (individual o grupal) el análisis de la información puede requerir menor o mayor complejidad. Suelen requerir la aplicación de técnicas cualitativas de análisis de información que implican la transcripción, codificación y análisis partir de modelos cualitativos como la teoría fundamentada, conteos de palabras, mapas cognitivos, entre otros.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

- *Paneles de personas expertas:* Consiste en una revisión por pares, o por un grupo de referencia, compuesto de expertos externos para proporcionar insumos en temas técnicos o de otro género cubiertos por la evaluación. Puede servir como una fuente adicional de información (experta) que ofrezca una mayor profundidad al tema de evaluación estudiado.

- Estudios de caso: Implica un examen exhaustivo, mediante la comparación cruzada de casos, para obtener información a fondo con el objetivo de comprender totalmente la dinámica operacional, las actividades, los productos, los efectos y las interacciones de un programa. Es útil para estudiar completamente los factores que contribuyen a los productos y efectos.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Estudio de Caso: Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire (PPCCA)

Sector: Ambiente
Entidad: Departamento Nacional de Planeación
Costo: $383.971.600 induido IVA
Plazo de ejecución: 8 meses
Tipo de evaluación: Resultados

Objetivo de la Evaluación: Evaluar los resultados de la PPCCA con el objeto de determinar la efectividad de las medidas de prevención y control implementadas, y plantear recomnedaciones que conlleven a mejorar la gestión de la calidad del aire en el marco de la mencionada política. En particular la evaluación buscó:

· Analizar el nivel de implementación de los lineamientos consignados en la PPCCA y su efecto sobre los indicadores de resultado.
· Evaluar el efecto de los resultados de las medidas de prevención y control sobre el desempeño y la evolución de los niveles de contaminantes.
· Analizar la correlación entre la medidas implementadas, los resultados observados y los efectos sobre los niveles de contaminantes.
· Plantear una simulación de escenarios sobre la variables de resultado, de acuerdo a diferentes niveles de implementación de los lineamientos de la PPCCA.

Población: La evaluación incluyó la información y participación de las siguientes autoridades ambientales:

· Secretaría Distrital de Ambiente - SDA
· Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR
· Corporación Autónoma Regional de Nariño - CORPONARIÑO
· Corporación Autónoma Regional de la Guajira - CORPOGUAJIRA
· Departamento Administrativo de gestión del Medio Ambiente - DAGMA
· Área Metropolitana del Valle de Aburrá - AMVA

Intervención: Lineamientos de la PPCCA expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo territorial en 2010 que tienen por objeto "impulsar la gestión de la calidad del aire en el corto, mediano y largo plazo, con el fin de alcanzar los niveles de calidad del aire adecuados para proteger la salud y el bienestar humano, en el marco del desarrollo sostenible"

Comparador: Comparar la evolución de los indicadores de resultado frente a los estándares regulatorios nacionales y los definidos por la Organización Mundial de la Salud (OMS)

Resultados: se llevó a cabo recolección de información sobre los siguientes indicadores:

· Indicadores criterio de calidad del aire en Colombia: Material particulado medido como partículas suspendidas totales (PST); material particulado menor a 10 micras (PM10); material particulado menor a 2,5 micras (PM2,5); dióxido de azufre (SO2); dióxido de nitrógeno (NO2); ozono (O3) y el monóxido de carbono (CO).

· Medidas de prevención y control de la contaminación, En total se identificaron 31 medidas que pueden ser agrupadas en las siete categorías: regulación, control y vigilancia, incentivos, ordenamiento, acuerdos voluntarios, asistencia técnica e información.

Tiempo: Desde la expedición de la política en 2010 y hasta 2015.

Hipótesis de la intervención: a partir de la implementación de los lineamientos propuestos en la PPCCA es posible identificar cambios en los indicadores criterio para la medición de la calidad del aire.

Metodología: Para la evaluación se llevaron a cabo análisis cuantitativos a partir de la información disponible de los indicadores criterio, así como la construcción de indicadores de resultado. Se aplicaron técnicas de estadística descriptiva, regresiones, análisis de correlaciones y modelos prospectivos. De igual manera se desarrollaron análisis cualitativos con la finalidad de identificar el desarrollo en los procesos de implementación de la política, la articulación entre actores institucionales y las dificultades, retos y propuestas de mejoramiento.

Información requerida: Para el levantamiento de información primaria y secundaria se llevaron a cabo análisis documentales, entrevistas semi-estructuradas y formualrios de recolección de datos. La información obtenida fue la siguiente:

· Inventarios de emisiones de las entidades ambientales
· Reportes de fuentes fijas en el Registro Único Ambiental
· Registros de las estaciones de calidad del aire (SISAIRE)
· Información de las Encuestas origen destino

· 50 entrevistas con autoridades ambientales, secretarías de planeación, secretarias de movilidad, secretarías de salud, gremios y expertos académicos.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Estudio de Caso: Política de Prevención y Control de la Contaminación del Aire (PPCCA)
Principales conclusiones: "La comparación de los niveles de contaminantes criterio en las áreas de estudio con los límites permisibles máximos diarios y anuales establecidos en la normatividad vigente permite conduir que existe incumplimientos significativos solamente para el material particulado tanto PM10 como PM2,5. La evaluación comprobó que en AMVA, CAR, SDA y Corpoguajira solamente las concentraciones más altas (menos del 25% de los datos) exceden el nivel máximo permisible para 24 horas de PM10 establecido en la Resolución 610 de 2010. En Corponariño y DAGMA ninguno de los datos supera el nivel máximo permisible". Teniendo en cuenta que la normatividad nacional vigente se encuentra en concordancia con el segundo objetivo intermedio planteado por la OMS en las guías de calidad del aire, se observó que tan solo se evidencian incumplimientos del 5% ne los niveles de contaminantes. Para los escenarios de simulación, se llevó a cabo una comparación sobre lo que se espera hubiese pasado en caso de que el país hubiera adoptado límites más estrictos equivalentes al objetivo intermedio 3 o al nivel final propuesto por la OMS. En ese caso para el indicador de PM10 el ejercicio arrojó que entre el 5% y el 20% de los registros del periodo habrían incumplido el objetivo intermedio 3, mientras que entre el 20% y el 55% habrían incumplido los niveles más exigentes de la guía de calidad del aire de la OMS.

Fuente: SINERGIA-DNP y SECOP

d. Evaluación de Impacto

- **Alcance:** En términos generales la evaluación de impacto determina la causalidad entre una intervención y los resultados finales sobre una persona beneficiaria. Permite identificar los efectos que son específicamente atribuibles a la intervención (DNP, 2014). La evaluación de impacto implica la investigación empírica directa (usualmente ex-post) de lo que realmente sucedió cuando una intervención pública fue implementada (Walker, 2010). También puede ser utilizada de manera ex-ante, para determinar el impacto de una posible intervención a través de un ensayo aleatorio controlado. Este tipo de evaluación pretende además de analizar los resultados, comprender si los cambios observados (positivos o negativos) se deben o no a la intervención. Así, la evaluación de impacto busca dar respuesta a preguntas como:

    - ¿Cómo afectó la intervención a los beneficiarios? Desagregando acorde a las categorías diferenciales tomadas en cuenta en la intervención.
    - ¿Algún mejoramiento fue el resultado directo de la intervención, o se habría producido de todas formas?
    - ¿Se podría modificar el diseño del programa para mejorar sus repercusiones?
    - ¿Es la intervención más o menos efectiva en algunos grupos poblacionales específicos? ¿En algún territorio específico?

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

- ¿Qué otros efectos no esperados se identifican como resultado de la intervención sobre los beneficiarios? ¿Sobre la sociedad en general?
- ¿Se justificaban los recursos invertidos en la formulación e implementación de la intervención?

Información requerida: Para la evaluación de impacto suele requerirse información primaria y secundaria. Al igual que la evaluación de resultados puede incluir toda la información recolectada a través del sistema de seguimiento, pero además puede complementarse con información que puede ser levantada por el evaluador de acuerdo con el tipo de metodología que se decida aplicar. De igual manera la información que soporte los resultados de efectos observados resulta clave para argumentar y comprender a profundidad los hallazgos.

¿Cuándo realizarla?: Esta evaluación se realiza en el mediano y largo plazo, y es especialmente aplicada cuando se ha finalizado la intervención o cuando si la misma se ha planeado en etapas o ciclos, puede llevarse a cabo al cerrar cada uno de ellos.

Metodologías: Las evaluaciones de impacto de acuerdo con su diseño metodológico se podrían dividir en dos tipos: Experimentales y cuasi experimentales. A continuación, se presenta una breve descripción de cada una de ellas:

- *Evaluaciones experimentales:* en este tipo de diseños, los individuos participantes de una intervención son asignados aleatoriamente entre el grupo de tratamiento, quienes reciben los beneficios de la intervención, y grupo control, quienes no la reciben. El grupo de control es el medio por el cual se define el contrafactual, ya que se espera sean personas con características muy similares a los que si reciben la intervención y por ende se asume que de no haberla recibido su situación reflejaría el contexto sin intervención.

  Los experimentos con asignación aleatoria son considerados el mejor estándar para la evaluación de políticas públicas, porque, una buena aleatorización puede garantizar que con solo estimar las diferencias promedio entre grupos, para el (los) indicador (es) de interés en la evaluación se obtendrá el efecto de la intervención. No obstante, se debe tener en cuenta

que en todas las evaluaciones existen riesgos de estimación atribuibles al sesgo de selección[12].

Para llevar a cabo una evaluación experimental suele ser necesario haberla contemplado desde la formulación de la intervención, solo se puede evaluar la intervención tal y como fue diseñada. Además, puede representar altos costos económicos, políticos y morales, toda vez que algunos individuos pueden requerir la intervención, pero no recibirla (grupo de control). En este sentido, Walker (2010) plantea algunas ocasiones en las que planear un diseño experimental es casi imposible:

- Cuando la intervención es de cobertura universal
- Cuando la población objetivo es vulnerable
- Cuando el grupo objetivo presenta alta dispersión geográfica
- Cuando la intervención ya existe y está siendo implementada.

[12] Sesgo de selección: Existen características observables y no observables de los individuos que explican tanto la decisión de participar en el programa como la variable de resultado. Cuando las características no son observables las diferencias en los resultados pueden generar estimadores sesgados. En todo caso, siempre que sea posible, en las estimaciones es posible usar las características observables para minimizar el riesgo de sesgo.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Estudio de Caso: Diseño de proyecto piloto y evaluación de impacto para un programa de Subsidios Condicionados a Asistencia Escolar en Bogotá
Sector: Educación **Entidad:** Secretaría de Educación (SED) **Tipo de evaluación:** Diseño experimental de una evaluación de impacto
Objetivo del estudio: Presentar el Diseño de un piloto y diseño de la evaluación de impacto para un programa de transferencias condicionadas a la asistencia escolar sobre la deserción escolar. Se diseñaron 3 modalidades de subsidio y la evaluación tenía por objeto final determinar cuál era la mejor modalidad para luego extender el programa.
Población: La población planteada para el proyecto piloto fueron 10.000 alumnos de colegios de las localidades de San Cristóbal (Estudiantes matriculados en los grados 6 a 11) y Suba (estudiantes matrículados en los grados 6 a 8 para las modalidades 1 y 2 , y matrículados en los grados 9 a 11 para la modalidad 3). La población elegible se definió como jóvenes que al 24 de enero de 2005 no hubiesen cumplido 19 años y que estuvieran clasificados en los niveles 1 y 2 del SISBEN metodología II.
Intervención: Se plantean 3 modalidades de transferencias condicionadas: ·Un pago de $30 mil pesos mensuales por alumno durante diez meses pagaderos cada bimestre ·Un pago de $30 mil pesos mensuales, $20 mil pagados cada dos meses, y el saldo de $10 mil mensuales se ahorra hasta el inicio del año escolar subsiguiente (total de $100 mil ahorrados por año escolar) ·Una transferencia de consumo de $20 mil pesos mensuales durante 10 meses, acompañada de un premio a quienes se gradúan de grado once, condicional a su uso en estudios de educación superior, o el equivalente a un ahorro de $10.000 mensuales duante el período en que formo parte del programa redimibles en dinero después de un año de graduarse.
Comparador: Entre modalidades de transferencia.
Resultados: El diseño de evaluación fue direccionado principalmente hacia los indicadores de deserción escolar y asistencia escolar, no obstante también revisó otros indicadores como extraedad, horas de estudio, cambios en el ingreso de los hogares, consumo y trabajo infantil o juvenil
Tiempo: El diseño experimental contempla que el programa tenga una duración de 4 años.
Hipótesis de la intervención: La entrega de incentivos monetarios puede influir positivamente en las decisiones de asistencia escolar, mejorando los indicadores de deserción escolar.
Metodología: La asignación de individuos participantes en el programa (Tratados) y los no participantes (Control) se realizó a través de una asiganación aleatoria. Se propone la aplicación de encuestas al inicio (línea base) y final del programa en las que se capture información sobre los resulatdos de interés. Las encuestas deberan ser aplicadas a individuos no desertores y desertores, así como para hogares. Para la estimación de resultados en principio se plantea la utilización un modelo multinomial para definir la probabilidad de participación en el programa, contemplando variables que dan cuenta del costo de oportunidad de asistir a la escuela. Posteriormente, se plantea la aplicación de microsimulaciones que permitan estimar el efecto de realizar variaciones en parámetros como el monto de transferencia y población elegible sobre la deserción.

Fuente: Pérez-Calle et al. (2005) – Convenio entre SED y Fedesarrollo.

- *Evaluaciones cuasi-experimentales:* Dado que no siempre es posible implementar un diseño experimental, existen algunos métodos para seleccionar el mejor contrafactual posible. A continuación, se describen brevemente los más usados:

    - *Diferencias en diferencias (D&D):* es un método que combina la comparación de antes y después, con la diferencia de medias. Compara el cambio en el tiempo de la

variable de resultado entre un grupo que recibe la intervención y uno que no. A continuación se describe brevemente el procedimiento de estimación:

1. La variable de resultados es medida antes (en el tiempo $T_1 - T_0$ línea base) y después (T_2) de la intervención para el grupo de control y las diferencias son calculadas.
2. De igual manera se calculan las diferencias para el grupo sujeto a la intervención.
3. Una vez obtenidas las dos diferencias, se calcula la diferencia entre el grupo de control y el de tratamiento, cuyo resultado es el impacto del programa.

Si bien, el estimador de D&D corrige por diferencias iniciales en la variable de resultado, no tiene en cuenta diferencias en características observables entre los grupos, por lo cual en muchos casos se utilizan regresiones múltiples en la que se controla por dichas características.

Un supuesto clave para que el estimador de D&D se considere válido es que los grupos y variables muestren tendencias comunes, es decir que los efectos temporales deben ser iguales entre grupos y los factores no observables deben ser constantes en el tiempo. No existen test puntuales para probar esto, pero los investigadores suelen soportar la metodología demostrando tendencias paralelas en los indicadores y características a lo largo de periodos anteriores a la intervención.

- *Propensity score matching (PSM)*: Es un procedimiento estadístico que busca crear un grupo control que es muy similar al grupo de control. Para cada unidad o individuo en el grupo de tratamiento se busca el mejor "par" en otra población sin tratamiento. El emparejamiento de individuos implica encontrar un conjunto de características de interés o que consideremos puedan influir sobre la condición de participación en la intervención, así como en aquellas que puedan influir sobre la efectividad de la misma. Una descripción breve del proceso para aplicar el método de PSM se describe a continuación:
    1. Definir las variables por las cuales se va a efectuar el emparejamiento, entre más variables nos interesen, más observaciones se requerirán para la ubicación de un contrafactual.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

2. Para cada unidad o individuo se calcula la probabilidad de participar en la intervención. Para esta actividad es habitual el uso de modelos de regresión probabilísticos, como *probit* y *logit*. La probabilidad predicha es conocida como el puntaje de propensión (propensity score).
3. Luego se seleccionan los individuos con puntajes de propensión más cercanos. Para definir la "cercanía" y cuáles individuos deben ser incluidos en el contrafactual, existen varios algoritmos, aunque el más frecuente es el denominado "*vecino más cercano"*
4. Una vez seleccionado el contrafactual o grupo de control, el efecto del programa es calculado a través de diferencias simples.

- *Regresión discontinua (RD)*: Es una metodología estadística que busca construir un contrafactual en situaciones en la que la clasificación entre grupo de control y grupo de tratamiento es posible hacerla con base en una variable continua predeterminada. En el caso colombiano el mejor ejemplo de este tipo de variable es el puntaje Sisben[13]. La asignación entre un grupo u otro dependerá de que un individuo se ubique por encima o debajo de un valor predeterminado, más conocido como umbral o punto de corte.

  La lógica del uso de un umbral obedece a que en muchas ocasiones la asignación o inclusión de un individuo en un programa depende de que alcance un puntaje determinado en una variable o instrumento de selección, no obstante, individuos que alcanzan puntajes similares o cercanos y que quedan por fuera de la intervención, pueden tener características muy similares, que los convierten en un posible contrafactual.

  Una descripción breve del proceso para aplicar el método de RD se describe a continuación:
  1. Definir la población objetivo y la variable continua de clasificación.
  2. Establecer el punto de corte. Este se puede definir de varias maneras. Puede obedecer a un valor generalmente usado para el análisis del indicador, ej. El umbral de pobreza. Otra opción puede ser recurrir a métodos estadísticos,

[13] Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales.

que ayuden a fijar el umbral en el mínimo de individuos suficientes para detectar los efectos del programa. O simplemente puede ser una decisión argumentada desde el formulador de la evaluación o el evaluador.

3. Una vez clasificados es posible comparar las diferencias en la variable de resultado entre grupos.

La RD explota la variabilidad generada por el corte arbitrario en la variable de asignación. Intuitivamente, estima el impacto como la diferencia entre los promedios de los individuos en una ventana alrededor del valor umbral y permite estimar el impacto cuando la selección se basa en variables no observables.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Estudio de Caso: Evaluación de Impacto del Programa Colombia Mayor

Sector: Trabajo
Entidad: Departamento Nacional de Planeación
Costo: $719.693.754 incluido IVA
Plazo de ejecución: 10 meses
Tipo de evaluación: Impacto
Objetivo de la Evaluación: realizar una evaluación de impacto que permita medir el efecto causal de la intervención del programa Colombia Mayor en el ingreso, consumo, pobreza y condiciones de dignidad de los beneficiarios. La evaluación contemplaba el estudio de dos componentes:

- Evaluación de impacto de los subsidios directos
- Análisis del componente de los subsidios indirectos del programa y la percepción de los Centros de Bienestar del Adulto Mayor (CBA) y de sus miembros.

Población: Hombres con edad mínima de 59 años y mujeres con mínimo 54 años, de los niveles 1 y 2 de SISBEN que vivieran en el territorio nacional por lo menos durante 10 años anteriores a la evaluación. Que además presenten alguna de estas condiciones:

- Viven solas y su ingreso mensual no supera medio SMMLV
- Viven en la calle y de la caridad pública
- Viven con la familia y el ingreso familiar es inferior o igual a un SMMLV
- Residen en un Centro de Bienestar del Adulto Mayor o asisten como usuarios a un Centro Diurno

Intervención: el programa tienes dos componentes: i. Subsidios económicos directos por un valor de $40.000 y $75.000 y en Bogotá de $120.000 (La dministración distrital da la diferencia); ii. Subsidios económicos indirectos que se proveen a través de servicios sociales que son recibidos en los CBA y centros diurnos.
Comparador: se comparan individuos beneficiados contra individuos en lista de espera del programa.
Resultados: Los resultados de interés en la evaluación son:

- Indicadores de Pobreza, miseria y calidad de vida como el Índice de Necesidades Básicas (NBI) Insatisfechas o el Índice de Calidad de Vida (ICV)
- Condiciones de vida básicas
- Ingresos y consumo de los hogares

Tiempo: El programa opera desde el 2003. Información es recolectada durante la evaluación.
Hipótesis de la intervención: El programa busca proteger a los adultos mayores que carecen de rentas o ingresos suficientes para subsistir o que se encuentra en situación de pobreza o indigencia. Se espera que el programa tenga efectos positivos que mejoren los ingresos, el consumo, disminuya la población en pobreza y mejore en general las condiciones de vida de los beneficiarios.
Metodología: Para la evaluación de impacto de os subsidios directos (Componente1) fue la aplicación de propensity Score Matching (PSM), bajo el algoritmo "Genetic matching" utilzando variables clave de control, identificadas a partir de una revisión de literatura. El análisis se nutrió de resultados de aplicación de metodologías cualitativas con información proveniente de entrevistas semiestructuradas. Para la evaluación del componente de subsidios indirectos se utilizó un análisis de teoría funadamentada partiendo de información recolectada en entrevistas que buscaron obtener información de tipo narrativo en CBA y revisión de informes de los CBA.
Información requerida: Se llevó a cabo levantamiento de la siguiente información:

- 932 encuestas (468 del grupo control y 464 del grupo tratamiento)
- 60 entrevistas semi-esructuradas (31del grupo control y 29 del grupo tratamiento)
- 102 entrevistas a directivos, funcionarios y personal de apoyo de los CBA que fueron seleccionados de una muestra de CBA en 15 municipios donde operan esros centros.
- Información docuemental - 14 informes

Principales conclusiones: Los resultados no muestran evidencia de mejoras o impactos positivos importantes del Programa sobre niveles estructurales de pobreza. Sin embargo, sí logra mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores y de sus hogares como por ejemplo mejoras en la alimentación, aumento del gasto en educación y recreación.

Fuente: SINERGIA-DNP y SECOP

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

III. Selección del evaluador

Una vez se ha establecido el diseño metodológico la entidad que lidera la intervención deberá realizar la selección del evaluador (Interno o externo) de acuerdo con los recursos físicos, humanos, financieros y técnicos que tenga a su disposición. En este sentido, es responsabilidad de cada sector líder de política pública, decidir si la evaluación va a ser externa o interna, así como asegurar los recursos para llevarlo a cabo.

En esta etapa el líder de la evaluación deberá construir los términos de referencia para contratación de una firma externa o del personal técnico requerido acorde al diseño metodológico de la evaluación. De igual manera deberá seleccionar el talento humano apropiado al interior de la entidad que estaría a cargo de la revisión y seguimiento a los avances de la evaluación.

En esta etapa, se llevan a cabo los procesos de licitación y contratación de acuerdo con los manuales de contratación vigentes en cada entidad.

IV. Ejecución o implementación

En la fase de implementación, el evaluador, sea interno o externo ejecutará la evaluación de acuerdo con el diseño propuesto. El proceso de implementación debe contar con acompañamiento constante de quien formuló la evaluación, con el fin garantizar una correcta y oportuna realización de las actividades necesarias para el desarrollo de la evaluación.

1. Evaluación Interna

El líder de la evaluación realizará una reunión de inicio con los responsables de la política a evaluar y con los actores determinantes en el desarrollo de la evaluación. En dicha reunión, se revisa el diseño de esta, actualizando aquellos aspectos que puedan sufrir algún cambio y se establece junto con los involucrados, reglas, roles y responsabilidades. Adicionalmente, se define un cronograma para el desarrollo de cada una de las etapas de la evaluación teniendo en cuenta su alcance y metodología, y se asigna a la persona responsable de supervisar la ejecución temporal del cronograma.

Una vez definidas las principales pautas para el desarrollo de la evaluación, los evaluadores definirán y ejecutarán las actividades a desarrollar, algunas de las más recurrentes se listan a continuación:

- Definición del equipo que participará en la evaluación
- Consolidación de información existente, derivada del mapeo de información.

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

- Diseño y aplicación de los instrumentos cualitativos y/o cuantitativos necesarios para conseguir la información esperada, apoyándose en un análisis documental.
- Pruebas piloto de los instrumentos y ajustes.
- Trabajo de campo para el levantamiento de información, considerando las fuentes primarias y secundarias.
- Análisis de información.
- Desarrollo de informes, presentaciones y productos intermedios.
- Revisiones y ajustes con base en comentarios del líder de la evaluación, participantes de la intervención, y demás actores interesados que sean contemplados para socializaciones intermedias.
- Elaboración de informes y presentaciones finales.

Es importante anotar que, el proceso de la evaluación contará con acompañamiento constante de la Secretaría Distrital de Planeación, quien brindará el apoyo técnico metodológico suficiente para el mejor desarrollo de esta. Así mismo, en los casos en los que se considere pertinente, la Secretaría Distrital de Planeación podrá ser la entidad contratante.

2. Evaluación externa

Una vez contratada la firma, equipo consultor o profesional, el líder de la evaluación acompaña la construcción de un cronograma para el desarrollo de la evaluación, así como las fechas de entrega de productos que la firma consultora deberá entregar como resultado. Las actividades por realizar son similares a las descritas en la evaluación interna. Sin embargo, en el caso de las evaluaciones externas se recomienda la asignación de uno o varios servidores públicos para el acompañamiento y supervisión del desarrollo cada actividad clave. De igual manera, la Secretaría Distrital de Planeación dará acompañamiento recurrente en el proceso evaluador, retroalimentando y brindando el apoyo técnico a las entidades con el fin de garantizar la calidad de los productos entregados por quienes realicen la evaluación.

V. Socialización, retroalimentación y uso de resultados

Una evaluación solo puede considerarse exitosa si cumple con su propósito que es servir para la toma de decisiones. Así, el resultado de la evaluación debe ser insumo de los documentos técnicos de soporte de las políticas y deben estar compuestos por los análisis de datos, los resultados obtenidos y los correctivos a efectuar. También es importante que tengan versiones tipo artículo científico que puedan ser llevados a seminarios académicos donde los expertos en universidades o centros de investigación puedan validar las metodologías y los resultados alcanzados.

En la etapa de socialización, retroalimentación y uso de resultados, el líder de la evaluación o quienes realicen la consultoría (sea un evaluador interno o externo) deberán diseñar un plan de socialización considerando quiénes son los receptores de la información (Alcaldía Mayor, Alcaldías Locales, Secretarías, Direcciones, universidades, institutos de investigación, agremiaciones y ciudadanía en general), así como los canales de información (informes de evaluación, seminarios, reuniones de trabajo o talleres, publicaciones, entre otros).

Una vez definido el plan de socialización, quienes realizaron el plan de socialización elaborarán el material necesario para la socialización, asegurándose de usar un lenguaje claro, incluyente y sencillo que garantice que el contenido pueda ser asimilado fácilmente por los tomadores de decisiones y los grupos de interés, luego de la socialización los productos finales deberán ser ajustados conforme a los comentarios realizados por los actores involucrados.

El uso de los resultados se conecta directamente con el sistema de seguimiento, ya que es fundamental incorporar los mismos en los procesos de toma de decisiones. En este sentido, las evaluaciones realizadas en el Distrito deberán incluir como entregable una matriz de recomendaciones, en la que se establezca claramente los cuellos de botella identificados, las opciones de mejora y demás información que generen valor agregado sobre la política. El fin último de esta matriz de recomendaciones será guiar la el ajuste y actualización del plan de acción de la política evaluada.

A partir de ello, será el líder de la política el responsable de la implementación de dichas recomendaciones, sometiendo las mismas a la revisión y aprobación de las instancias decisorias pertinentes de la administración, como la Alcaldía Mayor, Secretarios y Directivas, así como los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo, las Comisiones Intersectoriales y el CONPES D.C..

En el proceso de incorporación de recomendaciones siempre prevalecerá la transparencia y el carácter público de la información, bajo un marco de rendición de cuentas. Por lo cual, la entidad líder y la Secretaría Distrital de Planeación deberán garantizar la publicación de los resultados de evaluación, así como la matriz de recomendaciones.

Bibliografía

AEVAL. (2010). Fundamentos de Evaluación de políticas públicas.

AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. España.

Aldunate, E. (2010). *Evaluación de Gestión, Resultados e Impactos de Programas Públicos*. Presentado en Curso internacional de planificación estratégica y políticas públicas, Guatemala.

Antoine, C. (2011). Control y evaluación de las políticas culturales en Chile. *Universum (Talca)*, *26*(1), 13–37. https://doi.org/10.4067/S0718-23762011000100002

Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, ILPES.

Bonnefoy, J. C. y Armijo, M (2005) Indicadores de desempeño en el sector público. Serie Manuales. CEPAL.
Bronsoler, V. (2016, junio). *La importancia de la evidencia en as políticas públicas*. Presentado en Curso de Evaluación de impacto de políticas públicas, Bogotá D.C.

Cohen, E., & Franco, R. (1990). Seminario sobre descentralización fiscal y banco de proyectos. Compendio de documentos. en Evaluación de Proyectos Sociales, La utilización del análisis costo - efectividad.

Decreto 16 de 2013, Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones §.

Deubel, R., & Noël, A. (2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, *45*, 161–186.

Di Virgilio, M., & Solano, R. (2012). *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas(DSEPP-DNP) (2015). Presentación: Construcción de un sistema de seguimiento a políticas públicas.
DNP. (2014). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas.

Fedesarrollo. (2014, septiembre). Análisis Costo Beneficio de los programas de formación de capital intelectual ofertados por Colciencias, Jóvenes Investigadores y Becas de Doctorados. Recuperado de http://repositorio.colciencias.gov.co/bitstream/handle/11146/93/1189-Analisis%20costo%20beneficio%20formacion%20de%20capital%20humano%20jovenes%20y%20doctorados%20Fedesarrollo%20201.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Fondos estructurales - FEDER. (2003). *Guía del análisis costes-beneficios de los proyectos de inversión*. España. Recuperado de http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide02_es.pdf

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

Giopp, A. M. (2005). *Gestión por procesos y creación de valor público: un enfoque analítico*. INTEC.

Görgens-Albino, M., & Kusek, J. Z. (2009). *Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development toolkit*. Washington, DC: World Bank.

Groupe URD. (2009). Evaluación participativa. En *Manual de la participación para los actores humanitarios: cómo mejorar la implicación de las poblaciones afectadas por la crisis en la respuesta humanitaria* (pp. 242–265).

Hernández, D. (2015). El Modelo de la Cadena de Valor Público para el análisis de políticas *. *Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública. Revista Institucional. No 54 2015*.

ILPES/CEPAL. (2011, mayo). *Políticas públicas: formulación y evaluación*. Guatemala.

Kusek, J. Z., & Rist, R. C. (2004). *Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners*. Washington, DC: World Bank.

López, D., & 3ie. (2017, diciembre). *¿Cómo construir una teoría del cambio?*

McEwan, P. J. (2011). *Cost-Effectiveness Analysis of Education and Health Interventions in Developing Countries* (Technical Notes No. IDB-TN-332). Inter-American Development Bank. Recuperado de https://publications.iadb.org/handle/11319/5388?locale-attribute=en

Miake-Lye, I. M., Hempel, S., Shanman, R., & Shekelle, P. G. (2016). What is an evidence map? A systematic review of published evidence maps and their definitions, methods, and products. *Systematic Reviews*, *5*. https://doi.org/10.1186/s13643-016-0204-x

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard University Press.

Ortegón, E., Pacheco, J. F., & Prieto, A. (2005). *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL, Inst. Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/Ilpes/0/LCL2350P/manual42.pdf

Oszlak, O., & Orellana, E. (2000). *EL ANALISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL: aplicación de la metodología SADCI*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública.

Pérez-Calle, F., Barrera, F., Restrepo, S., Domínguez, C., Ospino, C., Higuera, L., & Fedesarrollo. (2005). Proyecto Piloto Subsidios Condicionados a Asistencia Escolar en Bogotá. Diseño del piloto

y la evaluación de impacto. Recuperado de http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1258

Porter, M. E., & Competitive Advantage. (1985). Creating and sustaining superior performance. *Competitive advantage*, *167*.

RAE, A. (s/f). Diccionario de la lengua española - Edición del Tricentenario. Recuperado el 14 de marzo de 2018, a partir de http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s

Retolaza, I. E. (2010). *Teoría de Cambio: un enfoque de pensamiento-acción para navegar en la complejidad de los procesos de cambio social*. Guatemala: PNUD/HIVOS.

Sánchez-Meca, J. (2010). Cómo realizar una revisión sistemática y un meta-análisis. *Aula Abierta*, *38*(2), 53–64.

Scheirer, M. A. (1994). Designing and using process evaluation, *40*.

Secretaría Distrital de Planeación. (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito.

Skocpol, T. (1995). *Social Policy in the United States: Future Possibilities in Historical Perspective*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Snilstveit, B., Vojtkova, M., Bhavsar, A., & Gaarder, M. (2013). *Evidence gap maps - a tool for promoting evidence-informed policy and prioritizing future research* (No. WPS6725) (pp. 1–34). The World Bank. Recuperado a partir de http://documents.worldbank.org/curated/en/212651468163487838/Evidence-gap-maps-a-tool-for-promoting-evidence-informed-policy-and-prioritizing-future-research

Thibault, A. (2016, junio). *Lógica de programa y teoría de cambio*. Presentado en Curso de evaluación de impacto de políticas públicas, Bogotá D.C.

Tobelem, A. (1992). *Sistema de Análisis y Desarrollo de la Capacidad Institucional (SADCI)*. Buenos Aires.

Tribal Evaluation Institute. (2012). Using PICO To Build an Evaluation Question. Recuperado el 29 de marzo de 2018, a partir de http://www.tribaleval.org/evaluation/using-pico/

Walker, R. (2010). Evaluation research. En *ISSA Social security research and policy manual*. Genova.

White, H., Sabarwal, S., & de Hoop, T. (2014). *Ensayos aleatorios controlados* (Síntesis metodológicas). UNICEF.

Anexo 1. Formato 1. Propuesta técnica de evaluación al CONPES D.C

	Propuesta Técnica de Evaluación al CONPES D.C.
Sector	
Entidad	

Pregunta PICOT	Población	
	Problema	

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS

	Intervención	
	Comparador	
	Resultado	
	Tiempo	
Justificación General		
Hipótesis de la Intervención		
Valor de la inversión por vigencia		
Valor estimado de la Evaluación		

Carrera 30 N. 25 - 90
Código Postal 111311
Pisos 1,5,8 y 13
PBX 335 8000
www.sdp.gov.co
Info.: Línea 195

SC-CER259292 CO-SC-CER259292 GP-CER259293
BOGOTÁ MEJOR PARA TODOS