MEMORIAS DE LA DIRECCIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES

El Plan Distrital de Desarrollo 2016-2020 *"Bogotá Mejor para Todos"*, adoptado mediante el Acuerdo Distrital 645 de 2016, estableció la obligación de diseñar y poner en marcha un Sistema de Seguimiento a las Políticas Públicas Distritales capaz de generar información cuantitativa y cualitativa de manera sistemática que permita la toma de decisiones acerca de la continuidad, ajuste o reformulación de las intervenciones públicas. Del mismo modo, el Plan de Desarrollo previó que el Sistema de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas debe descansar en una gestión pública basada en resultados.

En ese sentido, el presente apartado tiene el propósito de presentar de manera sucinta el proceso surtido por la Secretaría Distrital de Planeación para llegar a la noción actual de seguimiento en términos de etapas y niveles de relacionamiento con los actores públicos distritales, así como las decisiones tomadas para garantizar que las características funcionales del mismo respondan efectivamente a la necesidad de superar la dispersión de la información y las debilidades en la sistematización asociadas a la implementación de las políticas públicas de acuerdo a lo estipulado en el proyecto de inversión 990 " *Fortalecimiento del ciclo de Políticas Públicas en el Distrito Capital*" a cargo de la Dirección de Políticas Sectoriales.

De esta manera, el apartado está dividido en dos secciones; el primero hace referencia a la elaboración del *Modelo Conceptual para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*- en adelante el *modelo conceptual*- concebido en el año 2016 como un método de seguimiento cualitativo multidimensional que complementa los esquemas clásicos de seguimiento basados en la generación de alertas y el registro porcentual del avance de las metas y de la ejecución presupuestal. Dicho *modelo conceptual* fue ideado como un método de análisis de políticas públicas con visión prospectiva centrado en documentar la evolución de las políticas y que requiere para su correcto funcionamiento de la existencia previa de un modelo de seguimiento probado y robusto de tipo cuantitativo.

La segunda sección se refiere a las decisiones en torno a la contratación del Sistema de Información para el Seguimiento y Evaluación, su énfasis en el cumplimiento en la entrega de productos y la consecución de sus resultados, así como a la elaboración de la Guía de Seguimiento y Evaluación.

1. Elaboración del Modelo Conceptual para el Seguimiento y la Evaluación de las políticas públicas en Bogotá

Durante el año 2016, la Secretaría Distrital de Planeación se dio a la tarea de elaborar un documento que aportara al fortalecimiento de las políticas públicas distritales por medio de un modelo multidimensional de seguimiento y evaluación. El fundamento que guió dicho ejercicio fue el de trascender la concepción de seguimiento como simple monitoreo de la gestión institucional para transitar hacia la observancia del progreso de las cinco dimensiones de la realidad consideradas relevantes: el territorio, el ambiente, las personas, la economía y la información estratégica. Así mismo, se buscada contar con una visión más integral de la progresividad de la ejecución de las políticas en su propósito de transformar las situaciones problemáticas que les dieron origen. Si bien el *Modelo Conceptual* no desconoce la importancia del seguimiento a la información cuantitativa producida por los sectores de la administración distrital, su postulado principal parte de la limitación de éste tipo de información para registrar las sinergias interinstitucionales, las transformaciones, avances y los retrocesos en la ejecución de las políticas públicas.

De ese modo, el *Modelo Conceptual* identifica unos elementos de análisis (también llamadas dimensiones o líneas) sobre los cuáles las entidades deben contar con información para realizar el seguimiento. Cada una de esas líneas cuenta con unos rangos de avance (llamados estadios) por los que transita la política y que constituyen su progresividad hacia el horizonte deseado definido en la fase de formulación. El *Modelo Conceptual* se desmarca de los modelos tradicionales de seguimiento en los cuáles las metas de los Planes de Desarrollo, de los programas o los proyectos se convierten en porcentajes de avance de acuerdo a un horizonte temporal definido en las acciones y los productos para enfocarse en cómo la implementación de las políticas ha permitido alcanzar o no los resultados deseados.

En consecuencia, el *Modelo Conceptual* parte de la definición de seguimiento acuñada por el PNUD (2009), es decir como un "proceso continuo por el cual las partes interesadas obtienen regularmente una retroalimentación sobre los avances que se han hecho para alcanzar las metas y objetivos" y para ello diferencia tres niveles de responsabilidad en el marco del seguimiento y evaluación: un primer nivel representado por las Direcciones de Políticas Sectoriales, y Equidad y Políticas Poblacionales de la Secretaría de Planeación, las cuales tienen la visión integral y estratégica del seguimiento, un segundo nivel integrado por las entidades cabeza de sector y un tercer nivel compuesto por las entidades ejecutoras. Similarmente, el *Modelo Conceptual*

entiende el Sistema de Información para el seguimiento siguiendo a Laudon (2004) como un "proceso organizado para la recopilación, organización, almacenamiento y distribución de información, cuyos principales componentes son el hardware, el software, los datos, los procedimientos, las personas y la retroalimentación".

1.1 Estructura del Modelo Conceptual

Partiendo del enfoque integral de Wilber (2006) que busca una comprensión extensiva de realidad, el *Modelo Conceptual* integra cinco componentes estructurantes: estadios, cuadrantes, niveles, líneas y tipos. A continuación, se describe qué se entiende por cada uno de éstos elementos.

1.1.2 Estados:

Este elemento del análisis hace referencia a en qué medida se han sostenido las condiciones que dieron lugar a la existencia de la política pública. La información correspondiente a este elemento permite determinar las condiciones que dan lugar a la permanencia o desaparición de las inversiones, objetivos, metas y actividades planteados en la formulación de la política pública. En este sentido, se definieron tres estados: i) *equilibrio*, en el que se clasifican las políticas que muestran relación entre lo que proponen abordar y la necesidad que fue identificada y que dio origen a la política, ii) d**inámica:** cuando la relación entre la política y problemática varía por cambios en la institucionalidad o la realidad y iii) t**ransformación, cuando se** presentan cambios en la institucionalidad y en la realidad de manera simultánea y se hace necesaria la redefinición de las políticas.

1.1.3. Cuadrantes:

Representan las diferentes perspectivas desde las que se puede abordar el objeto de estudio, partiendo de las siguientes personas gramaticales que se asumen como sujetos observadores y/o partes interesadas de la política; primera persona (yo), segunda persona (nosotros), tercera persona singular (ello) y tercera persona plural (ellos). Con este elemento del análisis, se busca establecer las diferencias que se presentan en cada una de las perspectivas que se pueden tener sobre un mismo tema y la importancia de delimitar el tipo de información que se tiene desde cada una de ellas. Es de anotar que el modelo considera a las Direcciones de Políticas Sectoriales y de Equidad y Políticas Poblacionales como el Yo. Su perspectiva denota

el modo en que se aborda el seguimiento a nivel interno. Del mismo modo, la Secretaría de Planeación Distrital junto a otras 12 secretarías y sus entidades adscritas tienen funciones de formulación y ejecución de políticas públicas, todas ellas configuran el interior de lo colectivo y corresponden al *nosotros* dentro del modelo. Por otra parte, el *ellos* lo integran las entidades de control como la Contraloría, la Veeduría, la Personería y el Concejo de Bogotá, por tanto, se consideran como la perspectiva exterior de lo colectivo.

1.1.4 Líneas:

Las líneas son junto a los estadios el componente más importante dentro del modelo y se definen "las características del evento de estudio que se hallan en proceso de crecimiento y desarrollo, es decir, se despliegan a lo largo de una serie de niveles o estadios sucesivos" (Wilber 2010). Cada una de estas líneas está determinada por los aspectos en los que se considera que pueden desarrollarse o avanzar las políticas públicas y aunque cada una de las líneas opera de manera independiente, un crecimiento integral buscaría que el avance en una línea impacte en todas las demás. En este sentido, para el análisis de las políticas públicas distritales el modelo identificó cinco: personas, territorios, ambiente, información estratégica y economía.

1.1.5 Estadios o niveles:

Los estadios están estrechamente relacionados con las líneas y representan los hitos y cambios en el proceso de evolución gradual de las políticas públicas y cada uno posee un nivel de organización y complejidad diferente. Pasar de un estadio a otro significa que la política pública ha avanzado en la adquisición de nuevos atributos que permiten acercarse al horizonte deseado.

1.1.6. Tipos:

Los tipos se refieren a las características de la política en función de la calidad de información utilizada en la formulación y que soporta el proceso de seguimiento. En este sentido el modelo contempla tres tipos: i) las que son formuladas mediante el uso de estimativos y apoyándose en expertos ii) las políticas que utilizan indicadores proxy, disponibles en estudios realizados por otros y que pueden ser un referente susceptible de ser modificado con la ejecución de la política y iii) las políticas que se formulan mediante el uso e implementación de líneas de base.

Ahora bien, a pesar de que el *Modelo Conceptual* constituye un complemento al modelo tradicional de seguimiento, la implementación de un análisis multidimensional como el pretendido no resulta posible en una primera etapa dado que en la actualidad, no existe información institucional disponible para el seguimiento que permita dar cuenta de las líneas y estadios descritos con anterioridad puesto que en la fase de formulación de las políticas públicas, las entidades no han planeado ni estructurado sus insumos, procesos, productos y resultados para ajustarse a dicho esquema. Por tal motivo, es necesario implementar en principio un modelo de seguimiento que dé cuenta del avance cuantitativo de los indicadores de producto y resultado y en una fase ulterior, diseñar unos criterios o satisfactores de cada estadio que permitan trazar la evolución de las políticas públicas en el cumplimiento de su propósito y en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios a quiénes va dirigida, esto es si las políticas han servido para modificar la situaciones problemáticas identificadas.

2. Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas

En cumplimiento de lo estipulado en el proyecto de inversión 990 "Fortalecimiento *del ciclo de Políticas Públicas en el Distrito Capital*", inscrito en el banco de proyectos Distritales, que establece como meta diseñar y operar el Sistema de Seguimiento y Evaluación en el marco de la gestión pública por resultados, la Secretaría Distrital de Planeación elaboró los documentos técnicos que sirvieron de insumo para la efectiva contratación del mismo. Durante el año 2017 se produjeron algunos insumos cuyo contenido se describe a continuación:

- Documento "*Análisis de Alternativas que soporta Sistemas de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Distrito Capital*". En éste documento se presenta una primera aproximación a los requerimientos funcionales generales del Sistema de Seguimiento teniendo como referente el *Modelo Conceptual.* Así mismo el documento describe la necesidad a contratar como un SaaS o Software como servicio, describiéndolo como aquel en el que "el software y los datos se encuentran alojados en potentes servidores a los cuales se tiene acceso mediante una conexión a internet y un navegador estándar". La principal ventaja que refiere el documento sobre el Saas es que evita la compra de licencias e instalación de

software y en cambio se tiene una suscripción de las mismas funciones como servicios.

- Documento titulado "Software que soporta sistemas de seguimiento y evaluación", el cual desarrolla el concepto de anidamiento y niveles de agregación de información procedente de las entidades del nivel central, tanto cabezas de sector como entidades adscritas ejecutoras de política pero que no establece el flujo de reporte al Sistema por parte de las entidades.

2.1 Construcción del Anexo Técnico para la contratación del Sistema de Seguimiento y Evaluación a Políticas Públicas

Partiendo de éstos insumos, durante el año 2018, se elaboró el Anexo Técnico que define en un formato estándar los requerimientos funcionales y no funcionales de la herramienta informática a contratar. El punto de partida para la estructuración del anexo técnico fue el entendimiento del sistema de seguimiento como la arquitectura organizacional de la cual disponen las entidades públicas, para medir sus intervenciones públicas, en atención a las necesidades y demandas ciudadanas en el marco del desarrollo e implementación de las políticas públicas.

Ahora bien, en su acepción como herramienta de software, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas-SSEPP, permitirá la toma de decisiones soportada en evidencia respecto al ciclo de vida de las políticas públicas que se aprueben mediante el procedimiento CONPES D.C. El SSEPP, producirá información de carácter estratégico, útil para el análisis de las políticas públicas y para la toma de decisiones de ajuste, reorientación o reformulación de las políticas públicas distritales. Así mismo, será una solución tecnológica donde se registrarán de manera centralizada las políticas distritales y sus planes de acción aprobados mediante procedimiento CONPES D.C. Igualmente, permitirá el cargue de información cuantitativa y cualitativa respecto a la ejecución de las políticas expresada en términos del comportamiento de los indicadores de resultado, de producto y de los costos asociados a éstos últimos.

El Sistema estará compuesto por 7 módulos que funcionarán de manera integrada. Tales módulos son los siguientes:

- Parametrización: Permite crear, editar, buscar y consultar los componentes de información con los que trabajará el sistema: Sectores, entidades, tipos de documentos de adopción de políticas públicas y de documentos asociados, tipos

de anualización de los indicadores y sus fórmulas de cálculo, enfoques, fuentes de financiación de los productos, rangos para los semáforos de avance de las metas, entre otros.

- Registro y actualización de política pública: Permite registrar la información general de las políticas públicas distritales y el cargue de documentos asociados a las mismas
- Plan de Acción: Permite registrar la información sobre resultados, productos, metas y costos del Plan de Acción de las Políticas Públicas.
- Registro de Seguimiento: Permite registrar, y validar la información de avance respecto a los resultados y productos y sus costos asociados del Plan de Acción de las Políticas Públicas.
- Informes de seguimiento: Permite producir y validar los informes ejecutivo (trimestral) y analítico (semestral), avance de la política por objetivo específico y realizar consultas por costos, hoja de vida de la política pública, hoja de vida del indicador, productos y exportar el Plan de Acción y avance.
- Batería de indicadores: Permite al usuario con el rol de Sectorialista SDP, registrar la información asociada a la ficha técnica de los indicadores de resultado y producto
- Gestión de roles: Permite gestionar los roles y permisos de los diferentes usuarios dentro del sistema.

2.2. Avance en la ejecución del Sistema de Seguimiento y Evaluación

En el segundo semestre de 2018, se adelantó el proceso de selección para el diseño, construcción y producción del SSEPP. Para ello se realizó un concurso de méritos al que se presentaron 8 proponentes entre ellos tres uniones temporales. Del proceso de evaluación resultó como ganador la empresa Softmanagement S.A.

A la fecha, el diseño y construcción del Sistema de Seguimiento y Evaluación presenta un avance del 66% consistente en el diseño del modelo conceptual, la elaboración de los requerimientos iniciales tanto funcionales como no funcionales, y la aprobación y recibo a satisfacción de los documentos de análisis de requerimientos funcionales y no funcionales

(incluye casos de uso), del documento de arquitectura, el documento de diseño y el documento de estimación de la implementación elaborados por Softmanagement S.A

2.3. ¿Qué hace falta respecto al Sistema de Seguimiento y Evaluación?

Para final de Julio, el Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas debe estar funcionando plenamente y para ello, los usuarios del mismo dentro de cada entidad cabeza de sector y sus entidades adscritas serán capacitados respecto a su interfaz, sus funcionalidades y su alcance. Una vez puesto en funcionamiento, el Sistema se alimentará progresivamente con la información de las políticas públicas que vayan completando su proceso de formulación a través del procedimiento CONPES D.C

2.4. Elaboración de la Guía de Seguimiento y Evaluación

En abril del 2018, inició un proceso de articulación entre diferentes áreas de la Secretaría Distrital de Planeación, en particular entre la Dirección de Políticas Sectoriales, la Dirección de Estudios Macro, la Dirección de Planes de Desarrollo y Fortalecimiento Local y la Dirección de CONFIS para la elaboración de la Guía de Seguimiento y Formulación de Políticas Públicas Distritales.

La Guía está dividida en dos grandes secciones, la primera corresponde al seguimiento y la segunda a la evaluación. En la primera sección, el seguimiento es entendido 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” (SDP, 2018). Puesto que todo sistema de seguimiento debe basarse en indicadores, la Guía contiene definiciones, tipologías y jerarquías de los indicadores.

Igualmente, la Guía introduce las ventajas de un sistema de seguimiento, siendo algunos de éstos:

- Toma de decisiones oportunas para reorientar las acciones, metas y recursos.
- Permite una lectura integral de la intervención de las entidades públicas.
- Promueve el trabajo articulado para el logro de los resultados.
- Proporciona información actualizada para cada uno de los componentes de la cadena de valor.

- 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.
- Información organizada para las auditorías internas y externas.
- Contribuye a la documentación creando memoria institucional.

Adicionalmente, la Guía contiene las condiciones para el funcionamiento del sistema de seguimiento (apropiación, administración, mantenimiento, credibilidad y oportunidad), la necesidad de establecer una serie de rutinas para el seguimiento (registro de la información sobre las políticas públicas, cargue y control de la información de avance de los planes de acción de las políticas públicas, informes de seguimiento y uso de la información y toma de decisiones), así como los roles, los actores y sus funciones que interactuarán en el sistema.

En la segunda sección, la Guía desarrolla a profundidad el concepto de evaluación, entendiéndolo como "el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública" (SDP, 2018). De igual modo, la Guía desarrolla la operatividad del proceso de evaluación, o lo que es lo mismo, el flujo de 5 pasos que deben surtirse para desarrollar un proceso de evaluación de política pública (priorización de evaluaciones y agenda, diseño metodológico, selección de los evaluadores, ejecución de la evaluación y socialización y retroalimentación de los resultados de la evaluación). Para explicar las diferentes tipologías de evaluación de acuerdo al momento del tiempo en que se elabora, los autores, y el alcance de las mismas, se recurre a estudios de caso reales para ejemplificar el proceso.

2.5 ¿Qué sigue respecto a la Guía de Sistema de Seguimiento y Evaluación?

Durante los meses de junio y julio, se adelantará un proceso de socialización de los contenidos de la guía con los diferentes sectores administrativos distritales, con especial énfasis en los responsables de meta de las políticas públicas dentro de las entidades y las oficinas de planeación, así como con los órganos de control. Este proceso, resulta indispensable para lograr la efectiva apropiación de la nueva apuesta distrital en términos de seguimiento y evaluación.