

04.

Fase de Seguimiento

4.1. Presentación conceptual

Con el ánimo de contribuir al enfoque de gestión pública “Nueva Gerencia Pública – NGP”, mediante Programas Orientados a Resultados – PoR, soportado en el artículo 339 de la Constitución Política de 1991¹, la etapa de seguimiento en un modelo de focalización de estrategias territoriales de superación de la pobreza resulta pertinente para pasar de una gestión basada en la provisión de bienes y servicios a actuaciones basadas en la entrega de resultados sustentables y sostenibles para el cumplimiento de metas en materia de superación de la pobreza.

En ese sentido, el seguimiento como parte de una de las etapas fundamentales en los ejercicios de focalización, deberá entenderse como un proceso permanente, transversal, pero a su vez un instrumento de fortalecimiento de las capacidades de gestión mediante la consolidación y análisis de los resultados de las actividades que se realizaron en las anteriores etapas (identificación, selección y asignación).

Para un adecuado y efectivo ejercicio de seguimiento del proceso de focalización de estrategias territoriales de superación de la pobreza, la disponibilidad de información confiable es el punto central, y para el logro de esto es necesario contemplar actividades de identificación de cuellos de botella o barreras que dificulten el acceso efectivo a los bienes y servicios ofrecidos por los programas de lucha contra la pobreza a nivel territorial, generación de alertas tempranas para tomar decisiones en materia de focalización, para definir acciones de mejora continua, así como también instrumentos de intercambio de información que adaptables a las dinámicas logísticas y operativas de los territorios.

4.2. Descripción general de la etapa

Actividades para un proceso de seguimiento a la focalización

A continuación, se presentan y describen los lineamientos y recomendaciones necesarias para llevar a cabo la etapa de seguimiento de los procesos de focalización de estrategias territoriales de superación de la pobreza.

¹ El artículo 39 de la Constitución Nacional establece: “Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de sus funciones”.

04.

Fase de Seguimiento

4.2.1. Definición de metas e indicadores de seguimiento

En todo procedimiento aplicado, este escenario concierne al proceso de focalización de los programas de superación de la pobreza, el seguimiento resulta oportuno para no solo verificar los resultados, sino también para identificar acciones de mejora. Por tanto, previo a ejecutar la etapa de seguimiento, es necesario definir los términos y condiciones bajo los cuales se hará este ejercicio. Por consiguiente, el conocimiento y definición de las metas e indicadores se convierten en herramientas útiles para el logro de una actividad de seguimiento coherente y consistente en el análisis de los resultados de la focalización aplicada.

Frente a este lineamiento, el cual se da previo a la ejecución de las actividades propias del seguimiento, es importante tener en cuenta que las metas y los indicadores no se construyen en esta instancia, sino que se dan a priori como parte de los ejercicios y decisiones tomadas en las etapas iniciales del procedimiento de focalización, correspondientes a la identificación y selección.

Por consiguiente, la definición de las metas es posible encontrarlas desde el momento mismo de la identificación, al ser el momento cero y punto de partida para poner en marcha el procedimiento de focalización. Las metas se identifican a partir de los logros en términos cuantitativos y cualitativos del impacto que se espera de la oferta social planeada.

El ejercicio de la definición de indicadores, si bien cobra relevancia en la etapa de seguimiento, es importante tener en cuenta que estos no necesariamente surgen en esta, sino que se dan como resultado de las actividades que se adelantaron en las etapas de identificación y selección.

No obstante, dada la complejidad que encierra la identificación y construcción de indicadores por cada proceso de focalización, de manera indicativa² se consolidan y relacionan algunos indicadores de seguimiento³, para facilitar el ejercicio de construcción y elección de los indicadores necesarios para la etapa de seguimiento del proceso de focalización.

² Cabe advertir que los indicadores de seguimiento aquí relacionados son de carácter indicativo y no son de obligatoria aplicación. Se reconoce la autonomía y las dinámicas que encierra cada uno de los programas administrados por las diferentes entidades que hacen parte del SISR.

³ Se precisa que los indicadores de seguimiento relacionados en el MFS surgen del análisis de indicadores comunes del SISR en el que se identifican dentro de las dinámicas de las entidades la existencia de indicadores frecuentes para el seguimiento relacionados con los efectos en la vinculación de la oferta social del sector.

04.

Fase de Seguimiento

Tabla 1. Posibles indicadores para la etapa de seguimiento

Preguntas orientadoras	Indicadores	Variables	Cálculo
¿Qué tan efectiva fue la focalización a partir de las bases focalizadoras?	Tasa de efectividad de los instrumentos de focalización	Hogares reportados en las fuentes de focalización (a)	<p>Cuantitativo</p> <p>División entre (a) y (b), así:</p> $\frac{(a)}{(b)}$
		Hogares identificados como potenciales (b)	
¿Cuál es el déficit de oferta complementaria y suplementaria de los hogares identificados como potenciales?	Déficit de oferta complementaria y suplementaria	Hogares Beneficiarios (a)	
		Hogares Potenciales o Focalizados (b)	
¿Cómo se comportaron los potenciales en términos de vinculación efectiva?	Efectividad de vinculación	Hogares potenciales inscritos (a)	
		Hogares Potenciales o Focalizados (b)	
¿Los datos de ubicación no coinciden o no fue posible ubicar los hogares potenciales?	Novedades por ubicación	Hogares reportados como No Ubicado (a)	
		Hogares Potenciales o Focalizados (b)	
¿Se presenta no atención por problemas de orden público?	Novedades por Orden Público	Hogares reportados como atendidos por problemas de orden público (a)	
		Hogares Potenciales o Focalizados (a)	
¿Qué elementos se deben incorporar para mejorar la focalización?	Aspectos de mejora en la focalización	Correcta focalización de los hogares	Cualitativo: Análisis del resultado cuantitativo.
		Efectiva definición de criterios de focalización	
		Reporte de incidencias en trabajo de campo por inadecuada combinación de instrumentos de focalización	Análisis del reporte de incidencias en trabajo de campo.

4.2.2. Gestión de la información

Si bien es cierto que la información es un componente transversal y constante en los ejercicios de focalización de programas sociales, dentro de la etapa de seguimiento el tratamiento de la información está encaminado al intercambio de esta de manera consolidada y actualizada del producto de los ejercicios, por esto resulta necesario un esquema que permita un intercambio de información efectivo y seguro entre los diferentes actores que participan en el ejercicio de focalización.

Por consiguiente, uno de los esquemas de gestión de la información que podría contribuir a la interoperabilidad para el seguimiento de la focalización de las estrategias territoriales de superación de la pobreza, es el denominado sistema de referencia y contra referencia, el cual se propone como un esquema de articulación entre los actores involucrados en la ejecución de la focalización de estrategias de superación de la pobreza.

04.

Fase de Seguimiento

Para la operatividad del sistema de referencias y contra referencias, se propone que las entidades territoriales serían las responsables de la identificación y selección de los participantes a la oferta social, remitiendo esta información al operador o colaboradores, mediante herramientas tecnológicas que permitan la trazabilidad de cada registro (referencia) por su parte, el operador o instancia encargada de la asignación del bien o servicio, tiene la responsabilidad de vincular a la población focalizada o en caso contrario detallar la razón de la no vinculación mediante las mismas herramientas tecnológicas (contrarreferencia).

4.2.3. Responsables del seguimiento

Para adelantar el seguimiento de los ejercicios de focalización de las estrategias territoriales de superación de la pobreza, se requiere el involucramiento de unos actores e instancias específicas para la correcta y efectiva gestión de la información y orientación de las actividades que requiere la etapa de seguimiento.

En ese orden de ideas, se requiere profesionales con experiencia en manejo y análisis de datos, que conformarían el componente cuantitativo, así como profesionales del área social para complementar la labor desde un perspectiva cualitativa y para las labores de acompañamiento social, de contemplarse en la estrategia de superación de la pobreza propuesta por la entidad territorial.

4.2.4. Resultados del seguimiento

Bajo el entendido de que la etapa de seguimiento tiene entre sus propósitos, consolidar los resultados de los ejercicios de focalización, los resultados de esta etapa deben cumplir con unas condiciones mínimas que permitan una alineación coherente y consistente entre los distintos ejercicios de focalización y programas, para no solo el logro de este propósito sino también para identificar acciones de mejora que contribuyan al fortalecimiento de la focalización.

Por consiguiente, se identifican como aspectos mínimos que deben contar los resultados de seguimiento, los siguientes:

- Análisis cuantitativo y cualitativo de la focalización.
- Verificación del cumplimiento de los indicadores y meta inicialmente formulados.
- Identificación de cuellos de botella.
- Propuestas de acciones de mejora.

04.

Fase de Seguimiento

4.3 Preguntas orientadoras

¿Cómo se da la definición de indicadores de seguimiento en programas de superación de la pobreza?

Para definir indicadores de seguimiento se recomienda tomar como insumo las metas e indicadores formulados en el diseño de la estrategia social. Por esto resultan importante tener siempre presente los lineamientos iniciales por los cuales se crea una iniciativa social, tales como objetivos, metas cuantitativas (cupos) y cualitativas (impactos).

¿Cuáles podrían ser los posibles indicadores de seguimiento?

De la experiencia obtenida por Prosperidad Social en esta materia, se han identificado unos indicadores que suelen ser frecuentes para labor de seguimiento de ejercicios de focalización, que involucran las siguientes temáticas:

- Efectividad de los instrumentos (fuentes de información, bases de datos)
- Déficit acceso a oferta social
- Vinculación efectiva
- Dificultades en la atención
- Acciones de mejora

¿Qué sistemas y mecanismos de información se requieren para el seguimiento de los procesos de focalización de los programas de superación de la pobreza?

Uno de los esquemas de intercambio de información que podrían ayudar al seguimiento de ejercicios de focalización es el sistema de referencias y contra referencias, expuesto en numeral 4.2.2., el cual tiene como finalidad la generación de reportes entre los actores involucrados en las etapas del proceso de focalización.

Por consiguiente, los elementos que se requieren para llevar a cabo una adecuada generación de reportes, mediante el sistema de referencias y contra referencias, son los siguientes:

- Fuentes de información y/o bases de datos
- Sistemas de información o un esquema de organización de la información.
- Capacidad logística del territorio: talento humano y equipos de tecnología o un esquema organización de información.

Con estos elementos disponibles se viabilizan el análisis de la información mediante las siguientes acciones:

CAPTURA DE INFORMACIÓN: identificación de variables mínimas y necesarias para la estrategia social, contenidas en las bases de datos disponibles.

PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN: diseño de técnicas para la generación de cruces y reportes.

CONSOLIDACIÓN DE INFORMACIÓN: mecanismos de organización de la nueva información generada.

TRATAMIENTO Y CUSTODIA INFORMACIÓN: cumplimiento de la normatividad en materia de buen uso y transparencia. Ley 1712 de 2014: “Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional”

04.

Fase de Seguimiento

¿Cuáles son los actores e instancias involucradas en la etapa de seguimiento? Y sus roles?

Los actores e instancias que deberían contemplarse en la etapa de seguimiento a los ejercicios de focalización en estrategias de superación de la pobreza formuladas por entidades territoriales son los siguientes con sus respectivos roles:

- Organismos de control (Procuraduría, Contraloría, Defensoría del Pueblo, Personería): vigilar y dar recomendaciones
- Organizaciones sociales (veeduría): vigilar y dar recomendaciones
- Entidades de los sectores nacional: orientaciones asistencia técnica, verificación impacto en política, transferencia de conocimiento (metodologías)
- Entidades territoriales (municipal y departamental): ejecución, monitoreo e impacto
- Operadores (terceros): rendir cuenta de la ejecución (proceso de asignación).

¿Cuáles deben ser las condiciones para el reporte de los resultados del seguimiento?

Se identifican como aspectos mínimos que deben contar los resultados de seguimiento, los siguientes:

- Análisis cuantitativo y cualitativo de la focalización.
- Verificación del cumplimiento de los indicadores y meta inicialmente formulados.
- Identificación de cuellos de botella.
- Propuestas de acciones de mejora.

4.4. Herramientas metodológicas

Como apoyo para la puesta en marcha de la etapa de seguimiento a los ejercicios de focalización que se adelanten para estrategias de superación de la pobreza formulados por las entidades de orden territorial, se relacionan algunos documentos que ejemplifican y explican en mayor detalle las acciones que se requieren para la ejecución esta etapa.

- a) Guía orientadora: Inclusión del enfoque orientado a resultados en los planes de desarrollo territoriales

Documento elaborado por el Departamento Nacional de Planeación Nacional – DNP, en el que orienta sobre la incorporación del enfoque orientado a resultados en los planes de desarrollo territoriales, el cual se considera relevante e útil para contemplarse en la etapa de seguimiento de ejercicio de focalización de estrategias de superación de pobreza formuladas desde territorio.

04.

Fase de Seguimiento

Enlace ubicación del documento:

https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/MGA_WEB/Manual%20Operativo%20PPoR%20PDT.pdf ←

b) Metodología General para la identificación, preparación y evaluación de proyectos de inversión pública

Enlace de página web de DNP, donde se encuentran insumos consolidados del desarrollo conceptual y teórico de lo que se requiere para proyectos de inversión pública, pautas necesarias para la identificación y definición de metas e indicadores de la etapa de seguimiento de ejercicio de focalización.

Enlace:

<https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Paginas/Metodologias.aspx> ←

c) Informe consultoría: Metodología para el seguimiento de proyectos productivos en el marco del desarrollo alternativo en Colombia

Informe de consultoría de desarrollo alternativo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en el que brinda mecanismos a tener en cuenta para el seguimiento de estrategias sociales y que complementarían los propósitos de la etapa de seguimiento a los ejercicios de focalización de estrategias de superación de la pobreza formuladas desde territorio.

Enlace:

https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7795/Ar%EDculo_Metodologia%20para%20el%20seguimiento%20de%20Proyectos%20Productivos%20en%20el%20Marco%20del%20Desarrollo%20Alternativo.pdf?sessionid=01489E93E79E95966E23884B8D2F812F?sequence=1 ←

d) Sistema de indicadores para el seguimiento de la cohesión social en América Latina.

Documento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, en el que brinda orientaciones sobre la conceptualización de cohesión social, formulación de políticas y presentación de indicadores para el seguimiento de esta materia. Temáticas oportunas para el diseño de estrategias de superación de la pobreza al tratar aspectos de inclusión y exclusión social.

Enlace:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2862/S2007004_es.pdf?sequence=1 ←