



# METODOLOGÍA PARA EL SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN

CONTRALORÍA GENERAL DE  
MEDELLÍN

## Contenido

|                                                                      |    |
|----------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción.....                                                    | 2  |
| 1. Objetivos.....                                                    | 6  |
| 1.1. Objetivo general .....                                          | 6  |
| 1.2. Objetivos específicos.....                                      | 6  |
| 2. Población objeto.....                                             | 7  |
| 3. Estrategia metodológica.....                                      | 8  |
| 3.1. Fase I: Criterios de Verificación de la Política Pública .....  | 10 |
| 3.2. Fase II: Chequeo de implementación de la Política Pública ..... | 11 |
| 3.3. Fase III: Seguimiento y evaluación de la Política Pública.....  | 2  |
| Evaluación de resultados e impactos.....                             | 6  |
| 4. Conclusiones .....                                                | 7  |
| Lista de referencias .....                                           | 8  |

## **Introducción**

La Contraloría General de Medellín (CGM), en concordancia con la nueva normativa que se tiene para el control fiscal, entre las que se destacan el Acto Legislativo 04 de 2019 y el Decreto 403 de 2020, y bajo la orientación de los postulados de la Contraloría General de la República (CGR), viene fortaleciendo su rol en la evaluación de políticas públicas y en la información fiscal que se genere a partir de éstas, así pues y de manera estratégica actúa desde su objeto misional y se proyecta como “una entidad líder en la implementación de procesos para la evaluación de políticas públicas y en procesos de vigilancia ambiental, siendo reconocida por ejercer un control justo, eficiente y transparente, con una activa participación ciudadana”.

En este sentido, la CGM busca promover la eficacia, la eficiencia y la transparencia de la administración pública, generando valor público y contribuyendo al mejoramiento de la ciudad a través de un control justo y participativo; tarea que puede desarrollar a partir de la implementación de metodologías que permitan realizar evaluaciones y seguimiento a las políticas públicas como complemento al control fiscal, todo ello dentro de las competencias que asigna la Constitución y la Ley.

En pro de esto, se realizó una búsqueda exhaustiva de metodologías que integraran todos aquellos elementos ya expuestos, haciendo así una revisión bibliográfica entorno a las políticas públicas, su formulación, implementación y evaluación, así como de las diversas guías metodológicas dispuestas en los ámbitos académicos y administrativos, pero solo una de ellas satisfacía las demandas de la CGM respecto a los procesos de auditoría transversal ya que, implementar una metodología debe ser una estrategia que permita generar un sistema para la evaluación integral de las políticas públicas que haga hincapié en el control fiscal de las mismas.

En ese orden de ideas, la Contraloría recoge elementos de las metodologías INTOSAI, Sinergia y Reloj de Arena, descritas a continuación, para erigir una metodología propia que respondiera no sólo al objeto misional de la entidad, sino también que promueva la consolidación del Grupo de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y los instrumentos que allí se generen y así contribuir a una mejora sustancial en la gestión y gerencia pública.

### *Metodología INTOSAI*

Aquí se presenta que la evaluación de las políticas públicas engloba conceptos más amplios que los de la auditoría de desempeño e incluye componentes no programáticos, como las iniciativas reguladoras, el derecho no vinculante, entre otros. La evaluación de las políticas públicas se centra en la pertinencia y utilidad de estas (INTOSAI, 2016).

La primera, la pertinencia de una política significa la adecuación de sus objetivos a

las necesidades sociales, económicas o medioambientales a las que se dirige dicha política; y la utilidad política, procura dar respuesta a la pregunta de si la política mereció la pena, teniendo en cuenta todos sus efectos directos que se refiere a los resultados, e indirectos, referido a los impactos, incluso los no previstos o los involuntarios, así también, las necesidades que la política tenía por objeto satisfacer. En este sentido, el objeto principal de esta metodología debe ser la valoración de la utilidad de una política pública como la eficacia de sus instrumentos.

*Metodología Sinergia*

El Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia), a partir de su guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2014), promueve acciones de seguimiento a políticas públicas, de tal forma que permitan tomar decisiones con menor grado de incertidumbre y mayor nivel de evidencia, haciendo más efectivo el cambio socioeconómico producido por el accionar del Estado. En esta metodología se hace énfasis en los resultados, no solo a los procedimientos, y es claro que tiene una direccionalidad a los hacedores de políticas públicas y, un apoyo para las evaluaciones de las mismas.

Esta metodología basa, generalmente, en el modelo de generación de valor público, que utiliza la cadena de valor (ver Figura 1)<sup>1</sup> como estructura fundamental para la representación de las intervenciones públicas y de la cual se desprende el marco con el que se evalúa el desempeño de estas últimas.



Figura 1. Modelo de generación de valor público

Nota. Tomado de la guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas (Departamento Nacional de Planeación, 2014)

<sup>1</sup> Según la Guía SINERGIA DNP (2013), La cadena de valor describe una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total.

Sinergia busca medir específicamente las dimensiones de eficacia, efectividad y calidad de la gestión pública en la consecución de los objetivos priorizados por el gobierno, donde la cadena de valor se convierte en el eje estructurador del proceso de seguimiento, ya que permite analizar integralmente el desempeño de la política pública. Produciendo información que permite verificar el logro de objetivos en términos de entrega de bienes y servicios, resultados alcanzados e impactos atribuibles a la intervención pública. En particular, el proceso de seguimiento se enfoca en determinar el logro de las metas gubernamentales en los eslabones de producto y resultado (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

#### *Metodología Reloj de Arena*

Esta metodología, que se expone en la revista de Economía Colombiana de la Contraloría General de la República – CGR (Gaviria Santacruz, 2012), es una propuesta construida desde la auditoría sobre el componente de estabilización socioeconómica de la política pública para la atención de la población desplazada por la violencia; surge de la necesidad de organizar estructuralmente el trabajo, dadas las complejidades de la temática y la demanda por un nuevo abordaje de las auditorías sobre el análisis de la política pública.

La denominación de esta metodología deriva en que es un “símil” que describe y permite explicar de manera completa el trabajo que se está realizando en el equipo y, es orientadora de las fuentes de información primaria como marcos de referencia de una política pública, que se vierte como la arena para ir analizando otros instrumentos más específicos de las instituciones ejecutoras de la política pública y, por último, hacer una auditoría transversal que posibilite el pronunciamiento integral de la CGR sobre el cumplimiento institucional de la política pública estudiada, ya que es posible observar cómo se enlazan las actuaciones de las entidades para cumplir con la política y si son sinérgicas o no.

A partir de la revisión de metodologías expuestas y, acorde a los objetivos planteados desde la Contraloría General de Medellín, en su interés de la evaluación de las políticas públicas con un énfasis en el control fiscal, se adapta esta metodología “reloj de arena” que, en el presente texto se complementa con elementos de la propuesta del Departamento Nacional de Planeación en la guía metodológica para el seguimiento y evaluación a políticas públicas (sinergia) y, con los planteamientos que se exponen desde la literatura de las políticas públicas en cuanto al ciclo de éstas, sus procesos de análisis y seguimiento, la implementación y la evaluación.

Se presenta entonces este instrumento metodológico en cuatro acápites: en primer lugar, los objetivos que constituyen este proceso, posterior a ello la población objeto del seguimiento y evaluación, describiendo allí cómo se hará el proceso de muestreo según los requerimientos e intereses de la CGM; tercero, se describe la estrategia metodológica, es decir, cómo se llevará a cabo el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, que se

hará en tres fases dependientes entre ellas y, que contienen matrices de trabajo para llevar a cabo todo el proceso y, por último, se plantean las conclusiones que refieren al concepto técnico de la política pública analizada.

## **1. Objetivos**

### **1.1.Objetivo general**

Realizar evaluación y seguimiento a las Políticas Públicas de interés de la Contraloría General de Medellín, aprobadas mediante acuerdo municipal en Medellín, como elementos del control fiscal macro y micro que ejerce la entidad.

### **1.2.Objetivos específicos**

- 1.2.1. Identificar los acuerdos municipales, de 2016 a la fecha u otros de interés de la Contraloría General de Medellín, que crean o modifican una política pública.
- 1.2.2. Verificar que los acuerdos municipales de Medellín denominados políticas públicas, cumplan los criterios determinados por la teoría para catalogarse como política pública.
- 1.2.3. Identificar si la política pública ha sido o está en etapa de implementación según recursos definidos y procedencia de estos, y actividades desarrolladas.
- 1.2.4. Realizar seguimiento al cumplimiento de la política pública en atención al problema público haciendo énfasis en la gestión fiscal.
- 1.2.5. Evaluar el cumplimiento de la política pública en atención al problema público haciendo énfasis en la gestión fiscal.

## 2. Población objeto

Partiendo de la comprensión que una política pública es el “conjunto encadenado de decisiones y acciones intencionales y causales resultado de las interacciones estructuradas y repetidas entre diferentes actores públicos y privados, que por diversas razones están implicados en el surgimiento, la formulación y la resolución de un problema políticamente definido como público [o fenómeno social]”, es posible identificar políticas públicas en acciones públicas, privadas o sociales y así mismo plasmadas en programas, normativas o incluso en inacciones que permitan la atención de un problema público.

Bajo este panorama, es complejo plantear un análisis del universo de políticas públicas y se hace necesario definir una población objeto alcanzable dados los recursos disponibles y lo que puede constituir el núcleo central de atención de la Contraloría General de Medellín. Así, para los propósitos de la investigación, se hará un muestreo intencionado que se describe a continuación:

- *Inclusión forzosa:*

Acuerdos municipales aprobados entre el 1 de enero de 2016 y hasta la fecha cuyo objetivo tuviese definido la creación o modificación de una política pública municipal y que se haga explícita cualquiera de las dos siguientes denominaciones: 1. “Créese la Política Pública...” o, 2. “Modifíquese la Política Pública...”, las cuales se irán priorizando según un plan de trabajo anual que esté acorde al plan estratégico de la Contraloría General de Medellín y según la disponibilidad de recursos que se tenga.

- *Inclusión por conveniencia:*

Adicionalmente, por interés particular del equipo de la CGM, por una denuncia o coyuntura, se podrán evaluar Acuerdos Municipales de otras temporalidades u otro tipo de políticas o temáticas para las cuales se adaptará la propuesta metodológica de la fase III, que en este documento se describe.

### **3. Estrategia metodológica**

La Contraloría General de Medellín - CGM, está llamada a ejercer la vigilancia y el control de los recursos públicos del municipio ejecutados por diversas entidades públicas o privadas, esto es una aplicación clásica del control fiscal, ya que la Contraloría auditaría, cada uno de los sujetos de control que desarrollan las políticas públicas, para finalmente pronunciarse si las entidades públicas y privadas que administran recursos públicos cumplieron o no con los compromisos establecidos y si los recursos se invirtieron bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de costos ambientales.

Hoy, hay una demanda de replantear los ejercicios de vigilancia y control fiscal teniendo en cuenta el dinamismo de los territorios y que, las políticas públicas “canalizan un porcentaje cercano al 60% del presupuesto nacional a los más importantes proyectos para la sociedad colombiana, desde la infraestructura y la defensa nacional, hasta la superación de la pobreza extrema” (Gaviria Santacruz, 2012, p.138). En este sentido, es necesario que, junto al estilo de la Nueva Gerencia Pública se abran nuevas formas de ejercer el control fiscal, manteniendo los principios de la Auditoría de Desempeño, de tal modo que se amplíen los ámbitos y niveles de análisis y evaluación, más allá de los sujetos de control, de este modo las actuaciones de la CGM se encaminan a un interés transversal en la evaluación de las políticas públicas y adopta la metodología “reloj de arena” descrita a continuación y, que hace parte de todo el proceso metodológico propuesto en este documento.

Esta metodología se enviste de los procesos de control fiscal macro y micro, entendido el primero como aquel en cumplimiento del orden constitucional y legal frente al deber de rendir y presentar ante la Asamblea o Concejo los informes de Ley que la Contraloría Territorial produce. Los requerimientos del control fiscal macro contribuyen con la focalización y priorización del asunto a auditar, a partir, entre otros, de los diagnósticos sectoriales (según ámbito de control de la Contraloría Territorial) y la priorización de políticas públicas a evaluar; cuyos resultados servirán de insumo fundamental en el desarrollo de los informes obligatorios y, el control fiscal micro, como aquel que debe considerar variables de cobertura por sujetos y/o recursos de vigilancia y control fiscal, construyendo un listado de estos, para determinar la exposición a los riesgos en cada uno de ellos (Contraloría General de la República, 2019).

Con lo anterior, esta estrategia metodológica propone el análisis y la evaluación de las políticas públicas del municipio de Medellín haciendo énfasis en la gestión fiscal de las mismas, para ello es necesario plantear auditorías transversales que no sólo comprometen el ejercicio de la CGM sino también el contraste de la información con los usuarios y beneficiarios de la política pública. Por ello, se plantean tres fases, dependientes y consecutivas (ver Figura 2) que posibilitan la identificación de la política pública según los

criterios que proporciona la literatura y su correspondencia con el sector al que pertenezca, es decir, el control fiscal macro (fase I), posterior a ello se identificará si la política pública está siendo implementada o no (fase II) y, por último, recogiendo las fases anteriores se procede al control fiscal micro (fase III). Es decir, la conjunción de estas tres fases es lo que se denomina auditoría transversal.

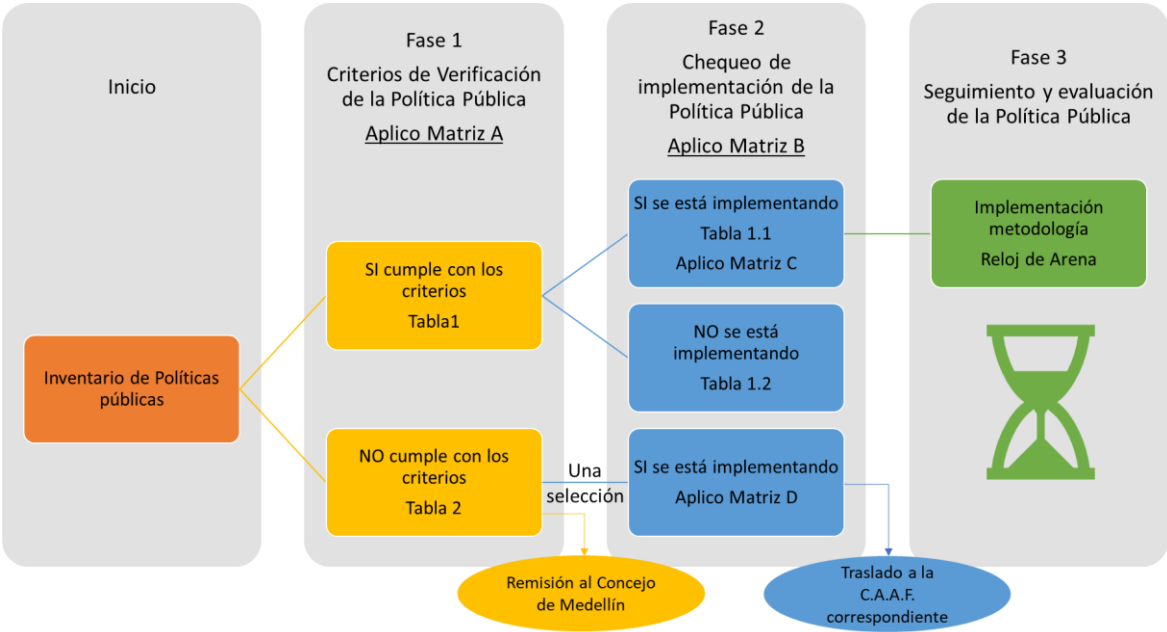


Figura 2. Esquema de la estrategia metodológica para el seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas.  
Nota: Elaboración propia.

Estas auditorías transversales en las tres fases son un proceso gradual que implica:

- Análisis de indicadores generales, relacionados con el objeto de la política a evaluar
- Análisis y evaluación del presupuesto, para determinar su condición de sensibilidad a la política pública.
- Medición de programas sociales dirigidos a promover la política pública.
- Evaluar el estado del sistema de información sobre presupuesto, inversiones, recaudos, gastos, ejecuciones, indicadores, beneficiarios, tipo de beneficio y seguimiento, de los programas existentes en la materia.
- Contrastar la información proporcionada por los sujetos de control objeto de la auditoría, con la entregada por usuarios o beneficiarios de los programas.
- Establecer los resultados cuantitativos, cualitativos y el impacto alcanzado por los programas.
- En lo posible, trabajar bajo la modalidad de auditorías articuladas con organizaciones de la sociedad civil, su aporte es valioso y no puede ser desestimado.

### **3.1.Fase I: Criterios de Verificación de la Política Pública**

En esta fase se hace el procedimiento para la identificación de las políticas públicas objeto de esta metodología. En primer lugar, se debe realizar un inventario de dichas políticas aprobadas por Acuerdo Municipal entre el 1 de enero de 2016 y hasta la fecha, cuyo objetivo tuviese definido la creación o modificación de una política pública municipal y que se haga explícita cualquiera de las dos siguientes denominaciones: 1. “Créese la Política Pública...” o, 2. “Modifíquese la Política Pública...”. La fuente principal para la realización de este inventario será el Sistema de Información Misional SIMI del Concejo de Medellín y el archivo del centro de documentación de esta misma entidad.

Posterior a esto, a cada uno de los archivos que hagan parte del inventario, será necesario aplicarles la siguiente matriz que contiene criterios básicos de exclusión contruidos a partir de las teorías de políticas públicas (Roth, 2002) y, que advierten el control fiscal macro (Cuadro 1); teniendo en cuenta que algunos acuerdos municipales, denominados política pública, nacen del interés particular de un burócrata o grupo de interés que presiona, es posible que algunas políticas públicas no cumplan con alguno o algunos de los criterios, por ende no se entienden como tales desde su concepción y no serán objeto de esta evaluación; en este sentido, éstas últimas se deben informar y remitir para que, desde la Contraloría General de Medellín se demande al Concejo una revisión de la denominación de esta o se trasladará a la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal que corresponda.

Cuadro 1. Matriz A lista de chequeo Fase I

| (Nombre de la Política Pública y número de acuerdo)                        |    |    |                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------|----|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sector al que beneficia la Política Pública                                |    |    |                                                                                                                                                                                                                                                                             |
| Criterio                                                                   | Si | No | Cuál / Cuáles                                                                                                                                                                                                                                                               |
| ¿Se identifica un problema público a atender (u objetivo de intervención)? |    |    | Se identifica existencia de una necesidad o carencia pública de un grupo social (o varios) y se adapta desde la perspectiva de la administración y su sistema de creencias y valores.                                                                                       |
| ¿Están correctamente determinadas las causas del problema?                 |    |    | Precisar los aspectos que describan los antecedentes del problema                                                                                                                                                                                                           |
| ¿Se identifican actores involucrados en la PP?                             |    |    | (Realizar el mapeo de los actores involucrados, tanto de las entidades públicas que ejecutan la PP, como otros agentes públicos o privados).                                                                                                                                |
| ¿Se identifica la intervención de una autoridad pública?                   |    |    | Una autoridad pública es aquella que se enviste de poder público y está asociada al Estado. Describa cuál o cuáles autoridades aparecen en la PP y su intervención como actor principal o no.                                                                               |
| ¿Se identifica un sector o grupo objeto beneficiario de la PP?             |    |    | Identifique y describa cuál es el sector o grupo que beneficia la PP.                                                                                                                                                                                                       |
| ¿El objetivo de la PP tiene correspondencia con los objetivos del sector?  |    |    | Identifique el objetivo de la política pública y los objetivos del Plan Estratégico sectorial, contrástelos y describa su correspondencia. Verifique si allí hay coherencia con los instrumentos de política a nivel Departamental, Nacional y Global (coherencia vertical) |

Nota. Elaboración propia a partir de la literatura de políticas públicas (Roth, 2002) y la conceptualización del control fiscal macro.

Así, todas aquellas políticas públicas que cumplan con los criterios para ser denominada como “política pública” pasar a constituir la tabla 1 y aquellas que no cumplen a la tabla 2.

3.2.Fase II: Chequeo de implementación de la Política Pública

Después de realizar el inventario de la fase I y, definir si son o no políticas públicas según los criterios descritos en la Matriz A, se procede a identificar si la política pública está siendo implementada o no a partir de la matriz B (Cuadro 2). Este chequeo se aplicará sobre todas aquellas políticas que se enumeran en la tabla 1 ya que cumplen con todos los criterios antes descritos; y, son susceptibles de aplicación las políticas que quedaron en la tabla 2 (según los intereses de la CGM o según denuncias, rumores o noticias que sobre una política que se encuentre en esta tabla se tenga).

**Cuadro 2. Matriz B de chequeo Fase II: Estado de la Política Pública.**

| (Nombre de la Política Pública y número de acuerdo)  |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                             |                                                                      |
|------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| Sector al que beneficia la Política Pública          |                                                                                                                                                                                       |                                                                                                                                             |                                                                      |
| Estado de la PP                                      | No se ha implementado                                                                                                                                                                 | En implementación (Indique desde qué fecha)                                                                                                 | Ya se implementó (Indique fecha de implementación y fecha de cierre) |
| Modelo de implementación (en caso de implementación) | Top-Down (Aquí la administración pública se considera el actor ideal para ejecutar las decisiones políticas. Implica la implementación de la política desde el centro a la periferia) | Button – Up (Analiza los comportamientos de los individuos desde la cercanía a ellos. Cobra fuerza la construcción participativa de las PP) |                                                                      |

Una vez diligenciada la Matriz B, aquellas políticas públicas de la tabla 1 que no se encuentren aún en proceso de implementación se dejarán dispuestas en un segundo inventario (Tabla 1.2), teniendo en cuenta que en un período posterior son susceptibles de revisión. Por otro lado, las políticas públicas que se estén implementando o, esté finalizado su proceso de implementación (Tabla 1.1) pasan a ser analizadas en la Matriz C, con criterios de coherencia horizontal (ver

Cuadro 3) y, sólo estas serán evaluadas en la fase III.

**Cuadro 3. Matriz C de chequeo Fase II: Implementación de la Política Pública.**

| (Nombre de la Política Pública y número de acuerdo)                                                                                                                                          |                                                    |                                                                                                          |                                                                                                             |                                                                      |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Sector al que beneficia la Política Pública                                                                                                                                                  |                                                    |                                                                                                          |                                                                                                             |                                                                      |                                                                                                                                                                         |                                                                                                                 |
| Actividad                                                                                                                                                                                    | ¿Quién la implementa?                              | ¿Cómo la implementa?                                                                                     | ¿Cuándo se implementa?                                                                                      | ¿Dónde se implementa?                                                | Fuentes de financiación y monto                                                                                                                                         | Plan de monitoreo                                                                                               |
| Son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado. Use una fila para cada actividad identificada. | Identifique el o los responsables de la actividad. | Describa las acciones realizadas en esta actividad y los instrumentos planteados para la implementación. | Indique la fecha de inicio de la implementación de la actividad y, la de finalización si está especificada. | Escriba el territorio o la entidad donde se implementa la actividad. | Relacione las fuentes de financiación de la actividad indicando cuáles son públicas, privadas, mixtas u otras. Además, especifique la cuantía asignada por cada fuente. | Identificar la existencia de un plan de monitoreo de la Política Pública y relacionar aquí como se lleva a cabo |

Nota. Adaptado del ejemplo de tabla del plan de implementación (Ordóñez-Matamoros, 2013, p.228).

Por su parte, las políticas de la tabla 2 que se encuentran en implementación según la aplicación de la Matriz B se pasan a ser analizadas en la Matriz D (ver Cuadro 4).

**Cuadro 4. Matriz D de chequeo Fase II: Implementación de la NO Política Pública.**

| ¿Quién la implementa?                              | Fuentes de financiación y monto                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identifique el o los responsables de la actividad. | Relacione las fuentes de financiación de la actividad indicando cuáles son públicas, privadas, mixtas u otras. Además, especifique la cuantía asignada por cada fuente. |

Nota. Elaboración propia.

**Advertencia:**

Si una política pública, denominada así por el Concejo de Medellín, no cumple con los criterios relacionados en la Matriz A de chequeo Fase I, es decir, no cumple con los mínimos en el deber ser de las políticas públicas, la CGM se ve obligada a comenzar un proceso de remisión al Concejo de Medellín con los hallazgos allí encontrados, para que este Corporado revise dicha política y, si sumado a esto, tal política pública se encuentra en implementación, el Grupo de Evaluación y Seguimiento de las Políticas Públicas de la CGM procede a trasladar a la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal correspondiente donde evaluarán si encuentra méritos para desarrollar una auditoria a las entidades ejecutoras de dichos recursos.

### 3.3.Fase III: Seguimiento y evaluación de la Política Pública

Dadas las complejidades temáticas de las políticas públicas, la CGM realiza un ejercicio transversal encaminado a la auditoría en el análisis de política pública desde el control fiscal macro, y respecto al cumplimiento de los objetivos de política y la ejecución de los recursos públicos por parte de todas las entidades que intervienen (control fiscal micro).

De este modo, se adapta la metodología “reloj de arena” propuesta *por la auditoría al componente de estabilización socioeconómica de la población desplazada*, Contraloría General de la República (Gaviria Santacruz, 2012), ya que es una orientadora del camino a seguir, que parte del estudio y análisis de los temas más grandes y generales, es decir, de las fuentes de información primaria para el análisis auditor, basadas en los “deber ser”, como son normas constitucionales y acuerdos políticos, administrativos, financieros y jurídicos, entendidos como el marco de referencia sobre el cual se inserta y desarrolla la política pública. (ver Figura 3 y Figura 4).



Figura 3. Metodología Reloj de Arena lado auditor.

Nota. Fuente: tomado de la revista de Economía Colombiana (Gaviria Santacruz, 2012, p.142)



Figura 4. Metodología Reloj de Arena - lado informe y ajustes institucionales.

Nota. Fuente: tomado de la revista de Economía Colombiana (Gaviria Santacruz, 2012, p.142)

El “deber ser” es el punto de partida de esta fase y, a su vez, es el referente para la evaluación y análisis de la política pública (desde la estructura inicial, su concepción y su implementación). Dicho “deber ser”, definido en la parte superior del reloj (como se muestra en la Figura 3) se vierte en el reloj, generando medidas institucionales entorno al planteamiento de la política, como parte de una agenda de gobierno y los mecanismos tanto sectoriales como institucionales para su desarrollo (planes, programas y proyectos específicos, con asignación presupuestal para su ejecución) (Gaviria Santacruz, 2012) y alineado con la lógica de cadena de valor con la que se diseña la política y se definen sus objetivos de generación de valor público.

La parte estrecha o pequeña del cuerpo del reloj es donde lo anterior se lleva a la realidad en cada institución ejecutora de la política pública, a través de su gestión institucional, contractual y financiera, y es desde allí donde el equipo de auditoría debe hacer el análisis de política pública en términos fiscales. Posterior a esto, la parte inferior del reloj

representa a la auditoría transversal a la política pública seleccionada, la cual comienza en las entidades formuladoras, ejecutoras y operadoras, estableciendo las responsabilidades que asumen frente a la puesta en marcha de la política pública y las medidas que utilizan para ejecutarla (Gaviria Santacruz, 2012).

El análisis se hace respecto a la formulación de unos planes, programas y proyectos y sobre la contratación, presupuestación y gestión administrativa sobre la política auditada, lo que permite a la CGM pronunciarse sobre la gestión y la eficiencia en el cumplimiento de objetivos por parte de una entidad específica. El proceso hecho en conjunto en las instituciones involucradas conlleva a que la CGM pueda emitir un pronunciamiento integral sobre el cumplimiento institucional de la política pública estudiada, ya que es posible observar cómo se enlazan las actuaciones de las entidades para cumplir con la política y si son sinérgicas o no (Gaviria Santacruz, 2012).

Aquí, es necesario acotar que, los denominados “sin embargo”, son referentes del proceso auditor y parte esencial del análisis en esta metodología, ya que corresponden a todos aquellos pronunciamientos institucionales y sociales que puedan aportar sobre la política pública revisada (ejemplo: pronunciamientos de la Corte Constitucional, autos de seguimiento, los informes de las comisiones, y demás información considerada pertinente para establecer matices e incluir otras apreciaciones de instituciones, personas o comunidades organizadas, que han hecho seguimiento, control o veeduría frente a la política pública que se esté revisando) (Gaviria Santacruz, 2012).

Una vez terminado el proceso, las observaciones de nivel macro y micro son trasladadas a las instituciones involucradas, con el fin de respetar el debido proceso y valorar las respuestas entregadas. Posterior al análisis de respuestas de las entidades se procede a redactar el informe.

El informe de auditoría transversal resultante da la vuelta al reloj de arena. A partir de este pronunciamiento de la CGM, respecto a la política pública analizada, se genera un proceso de ajuste institucional y de política como un aporte de la entidad fiscalizadora a la sociedad, en aras de contribuir a la mejora del bienestar social en el marco de la transparencia en la gestión fiscal estatal (Gaviria Santacruz, 2012). Los componentes de este informe deben responder a los siguientes criterios:

- i) Identificar los indicadores definidos por la política pública o por los instrumentos de implementación de ésta (deben diferenciarse los indicadores de producto y los de resultado).
- ii) Seleccionar (de los ya identificados) los indicadores a la luz de la cadena de

valor para lo que se puede apoyar en la metodología CREMAS<sup>2</sup>, o buscar los más relevantes y factibles de medición.

- iii) Una vez seleccionados los indicadores, se identifica la línea base y las metas establecidas para ellos (aquí se debe tener en cuenta que los indicadores de producto y los de resultado pueden ser de diferente tipología, con criterios de medición diferentes).
- iv) Identificar el informe donde se hace seguimiento y reporte de los indicadores de dicha política pública (revisar fuentes de información como los planes indicativos y los planes de acción).
- v) Contrastar la información resultante del análisis y la evaluación de las actividades que lo permitan, con la entregada por usuarios o beneficiarios de los programas.
- vi) Para las políticas públicas que han finalizado su implementación, es necesario realizar una revisión del impacto de la ejecución de las acciones sobre el objetivo planteado. No obstante, dificultades en el acceso a la información, podrán generar que algunas políticas que cumplen con criterios para mantener un seguimiento continuo tengan que ser evaluadas para un periodo determinado que se definirá en cada caso.

Adjunto a este informe transversal y, como resultado de los criterios anteriores debe entregarse un cuadro de control que contraste los resultados encontrados en los informes de gestión del ejecutor de la política pública y la evidencia recolectada. El cuadro de control se expresa a continuación:

**Cuadro 5. Tablero de control**

| Indicador<br>seleccionado                           | Resultado<br>reportado por el<br>ejecutor                                                                                           | Evidencia<br>recolectada de<br>contraste                   | Análisis                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Aquí se enuncia<br>seleccionado en el<br>numeral ii | Relacione el<br>resultado que reportó<br>el ejecutor de la<br>política pública según<br>la fuente identificada<br>en el numeral iii | Relacionar la<br>evidencia recolectada<br>en el numeral iv | Describir la<br>correspondencia<br>entre el resultado<br>reportado por el<br>ejecutor y la<br>evidencia<br>recolecta de<br>contraste |

Nota. Elaboración propia.

<sup>2</sup> Metodología propuesta por Shiavo-Campo (1999, p.31, véase Departamento Nacional de Planeación, 2014)) y apropiada por el Banco Mundial para la selección de indicadores de desempeño de las políticas públicas, siendo su nombre derivado de las iniciales de Claridad, Relevancia, Económico, Medible, Adecuado y Sensible.

## **Evaluación de resultados e impactos**

En el caso de evaluación de impacto, es necesario considerar que, medir resultados o impactos es un proceso mucho más amplio que medir la consecución de los objetivos propuestos, ya que además intenta valorar los efectos colaterales de la intervención, por esto se deben considerar diferentes factores asociados al presupuesto, la información disponible, los tiempos de entrega, el recurso humano, entre otros.

La posibilidad de medir los efectos e impactos de una política pública es fundamental para su respectiva evaluación, esta etapa del proceso hace referencia a la utilidad de dicha política y los efectos logrados en su implementación, tales efectos pueden ser directos o indirectos y podrán evaluarse tanto cuantitativa como cualitativamente.

En este momento de la evaluación, se hace referencia a los efectos como los impactos exclusivamente atribuibles a la intervención pública (Departamento Nacional de Planeación, 2014), y estos pueden ser “efectos no previstos” y “efectos objetivos o planeados”, los primeros refieren a los demás efectos positivos o negativos que no estaban contemplados en la evaluación y que posibilitan un proceso de evaluación completa; y los efectos objetivos o planeados, que son los establecidos en la política, siendo así analizables en tanto ya estaban formulados. Es así como en la evaluación de impacto de una política pública es importante considerar la participación de los actores responsables y los actores o sectores beneficiarios de ésta.

También es importante poder demostrar la causalidad entre la política pública implementada y los efectos medidos, a partir de la creación de escenarios contrafactuales. Estos escenarios son proyecciones hacia el futuro que evidencien lo que hubiera pasado si el programa no hubiera existido. Esto se logra al comparar a un grupo o sector beneficiario de la política pública (grupo de tratamiento) con un grupo equivalente de no-beneficiarios (grupo de control). Aquí es importante considerar que esto acarrea costos adicionales y, sólo es posible en la medida que la CGM tenga los recursos humanos, físicos y económicos disponibles para desarrollarla con la rigurosidad para el cumplimiento de los objetivos propuestos. De este modo, en el caso de que se tome la decisión de realizar la evaluación de impacto, se debe partir de la guía del Banco Mundial: seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques<sup>3</sup>, de donde se adaptará el modelo de “evaluación rápida de los efectos”, ya que la muestra objeto de evaluación de las políticas públicas hasta aquí descrita proporciona un segmento de políticas ya implementadas. De lo contrario, nos quedaremos con la evaluación propuesta y descrita anteriormente, haciendo énfasis en el control fiscal.

---

<sup>3</sup> Mundial, B. (2004). SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN: instrumentos, métodos y enfoques.  
[www.worldbank.org/oed/ecd/](http://www.worldbank.org/oed/ecd/)

#### **4. Conclusiones**

Cada una de las políticas públicas debe ser analizada en todas las fases descritas en esta metodología, de manera secuencial y dependiente como ya se expuso; lo anterior permitirá la elaboración de un concepto técnico que posibilite verificar el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, haciendo hincapié en el control fiscal, con estándares técnicos como: robustez, calidad, coherencia, relevancia y pertinencia de los resultados obtenidos. Además, deben ser claros y explícitos los hallazgos y/o posibles irregularidades encontradas en la política pública, de tal manera que se dé un debido proceso en estos casos, entendiéndose como la remisión a la Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal, correspondiente al tipo de hallazgo, envío de concepto al actor o actores responsables de la política pública y, al Concejo de Medellín como ente de control político.

## Lista de referencias

- Contraloría General de la República. (2019). *Guía de auditoria territorial - GAT, en el marco de las normas internacionales ISSAI*. Retrieved from <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/1680074/GUIA+DE+AUDITORIA+TERRITORIAL+-+GAT+26-11-2019+FINAL.pdf/1ea22c2b-c737-4d22-b11d-04b4d7eafdbd>
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Retrieved from [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla Guia para Seguimiento y Evaluación Ago 13.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluacion%20Ago%2013.pdf)
- Gaviria Santacruz, S. A. (2012). Auditorías a las políticas públicas: un reto institucional. *Economía Colombiana*, (337), 137–144. Retrieved from [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/471748/REC337\\_final\\_web.pdf/7fc58342-7f29-4377-a932-88a872032358](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/471748/REC337_final_web.pdf/7fc58342-7f29-4377-a932-88a872032358)
- INTOSAI. (2016). *Directrices para la Evaluación de las Políticas Públicas*. Retrieved from [https://www.intosaicommunity.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400\\_ES.pdf](https://www.intosaicommunity.net/wgeppp/wp-content/uploads/2019/08/INTOSAI-GOV-9400_ES.pdf)
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: U. Externado de Colombia.
- Roth, A. (2002). *Políticas públicas, Formulación implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.