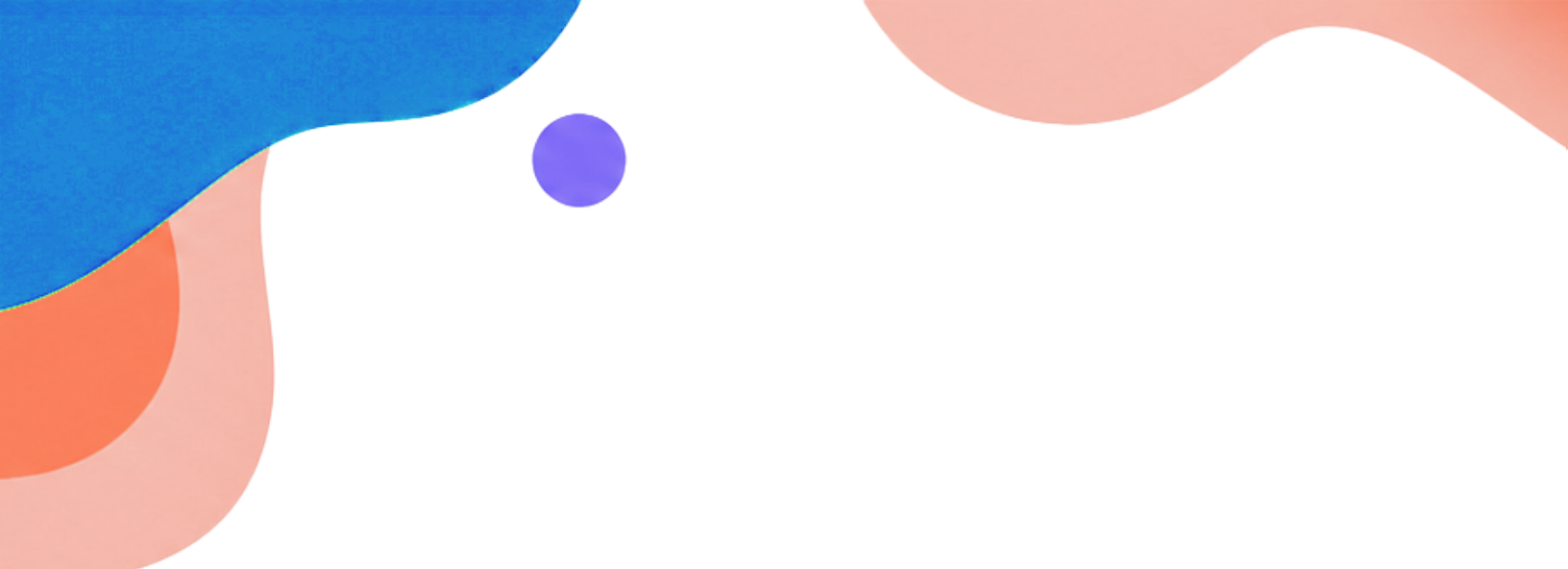




Guía para la estructuración de sistemas de seguimiento de políticas públicas departamentales

El documento presenta una guía metodológica para fortalecer la capacidad de los gobiernos departamentales en la estructuración e implementación de sistemas de seguimiento a políticas públicas. Parte del diagnóstico de brechas institucionales, técnicas y operativas que dificultan el monitoreo de las políticas y la generación de información útil para la toma de decisiones. A partir de un enfoque orientado a resultados, desarrolla los componentes funcionales y operativos del seguimiento e incorpora experiencias territoriales como referentes para su aplicación. Como resultado, propone una hoja de ruta adaptable que articula actores, fuentes de información, instrumentos de recolección, validación de datos, análisis, responsabilidades y mecanismos de mejora continua, complementada con herramientas prácticas para fortalecer la gestión pública departamental y promover decisiones basadas en evidencia.



Escuela Superior de Administración Pública
ESAP

Jorge Iván Bula Escobar

*Director General Nacional
ESAP*

Mario Moises Juvinao Daza

*Director
Escuela de Alto Gobierno ESAP*

Carolina Wilches Cortés

Estefany Giiseth Ladino Tellez

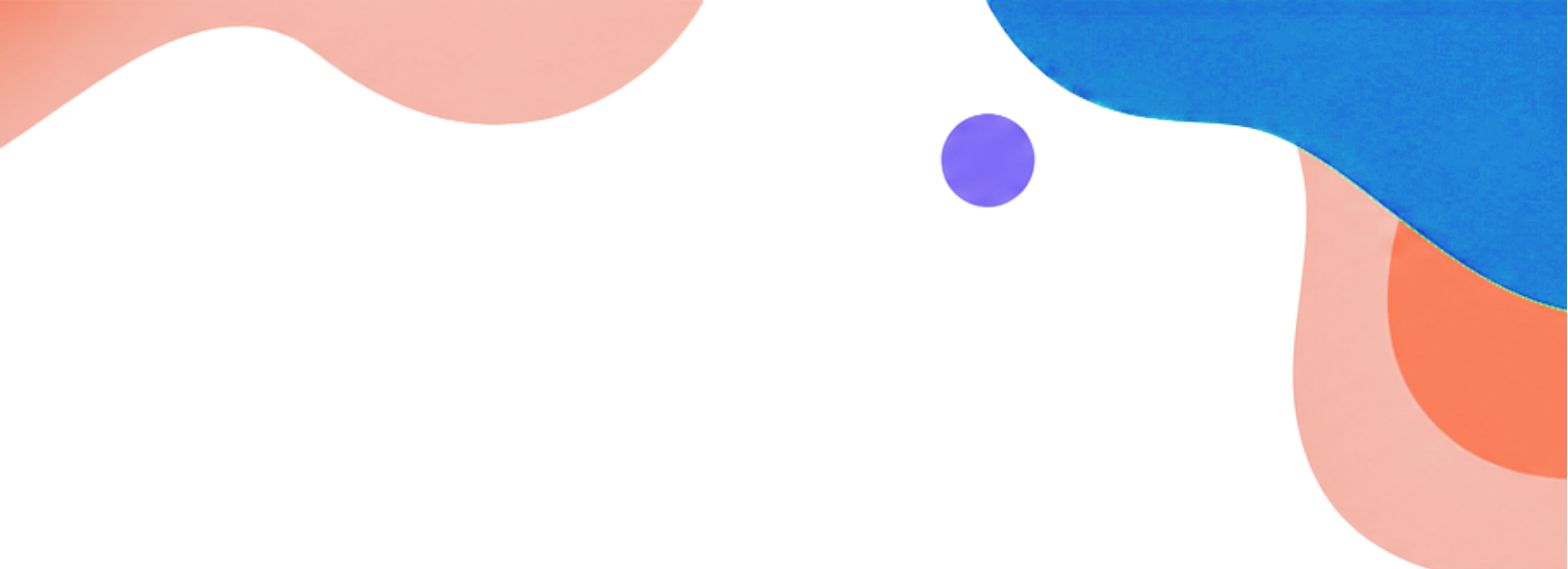
Henry David Cardozo Vesga

*Equipo de gestión del conocimiento
Escuela de Alto Gobierno ESAP*

Luisa María Navas Camacho

Jorge Eduardo Romero Shambo

*Corrección, diseño y diagramación
Escuela de Alto Gobierno ESAP*



Sobre el autor

Guillermo Hernán Barrera Briceño

Profesional en Psicología de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y magíster en Planificación Territorial y Gestión Ambiental de la Universidad de Barcelona.

Cuenta con experiencia en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, así como en procesos de participación ciudadana, diálogo social, gestión de conflictividades, construcción de paz, gobernanza territorial y fortalecimiento institucional.

Su trayectoria profesional comprende el desarrollo y acompañamiento de procesos de asistencia técnica a entidades del orden nacional y territorial, orientados al diseño de instrumentos de gestión, metodologías participativas, estrategias de formación y mecanismos para el seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Su experiencia integra el enfoque territorial, la gestión pública orientada a resultados y el fortalecimiento de capacidades institucionales, con el propósito de contribuir a una planeación y gestión pública más efectiva y pertinente frente a las necesidades de los territorios.

Nota de responsabilidad autoral: Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva de su autor(a), deben entenderse como una propuesta de valor al debate público y como una contribución a la reflexión para la alta dirección del Estado, la alta gerencia y el alto gobierno. En este sentido, el contenido constituye una creación intelectual protegida por el derecho de autor, en la cual el mismo, conserva los derechos morales que le reconoce la Ley 23 de 1982, así como lo dispuesto en la Decisión Andina 351 de 1993 y la Ley 1915 de 2018. En consecuencia, tales opiniones se entienden emitidas a título personal y no comprometen institucionalmente a la Entidad.

Contenido

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE	7
1.1 Título	7
1.2 Resumen.....	7
1.3 Palabras clave.....	8
2. CONTEXTUALIZACIÓN	8
2.1 Introducción	8
2.2 Marco de análisis.....	9
2.2.1 Enfoques de implementación de políticas públicas: top-down, bottom-up y la síntesis híbrida.....	11
2.2.2 Diseño de planes de implementación: del enunciado de política a la acción territorial	13
2.2.3 Glosario diferencial: monitoreo, seguimiento y evaluación	16
2.3 Caracterización de la problemática	21
3. CONTRIBUCIONES.....	22
Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública	22
3.1 Objetivo general	23
3.2 Objetivos específicos	23
3.3 Caracterización del sistema de seguimiento.....	24
3.3.1 Principales rasgos.....	24
3.3.2 Elementos más relevantes.....	25

3.3.3 Conceptualización de los componentes funcionales y operativos del sistema de seguimiento	26
3.3.4 Sistemas de información, datos y gobierno digital al servicio del seguimiento	30
3.4 Hoja de ruta para la implementación.....	33
3.4.1 Objetivos del sistema de seguimiento departamental.....	34
3.4.2 Marco referencial y normativo.....	34
3.4.3 Componentes operativos de la estrategia de seguimiento	34
3.4.4 Roles y responsabilidades	37
3.4.5 Flujo operativo del sistema de seguimiento	38
3.4.6 Cronograma de implementación (modelo tipo)	38
3.4.7 Recursos necesarios	39
3.4.8 Consideraciones clave para la implementación	39
3.5 Experiencias relevantes de seguimiento a políticas públicas: lecciones desde los territorios	40
3.5.1 Sinergia y la DSEPP del DNP: la columna vertebral del seguimiento nacional.....	40
3.5.2 El SSEPP de Bogotá: arquitectura distrital como referente departamental.....	41
3.5.3 Boyacá: institucionalización del procedimiento de seguimiento	42
3.5.4 Caldas: la asistencia técnica con la ESAP como detonante del rediseño.....	43
3.5.5 Casanare: política pública sectorial y participación en la Escuela Sinergia	44
3.5.6 Cundinamarca: seguimiento como prioridad de la Secretaría de Planeación.....	44

3.6. Diagnóstico del estado actual de los sistemas de seguimiento departamentales	46
3.6.1 Metodología del diagnóstico	46
3.6.2 Hallazgos principales.....	48
3.6.2.1 Departamentos con sistemas formalizados: experiencias destacadas	49
3.6.2.2. Brechas y desafíos identificados en el panorama nacional.....	51
3.6.2.3 Rol del nivel nacional: orientación y acompañamiento	52
3.6.2.4 Heterogeneidad territorial y desafíos contextuales	52
3.6.3 Fortalezas identificadas.....	53
3.6.4 Debilidades recurrentes	55
3.6.5 Oportunidades de mejora	58
4. COLOFÓN	62
4.1 Síntesis de las contribuciones	62
4.2 El sistema de seguimiento como dispositivo de conocimiento accionable y aprendizaje organizacional.....	65
4.2 Referencias	69
4.3 Glosario	75
5. ANEXOS	78
5.1 Anexos	78
Anexo 1. Plantilla de Matriz de Registro y Seguimiento.....	79
Anexo 2. Plantilla de Plan de Acción de Mejora.....	80
Anexo 3. Formato de Informe Periódico.....	81

1. DEFINICIÓN Y ALCANCE

1.1 Guía para la estructuración de sistemas de seguimiento de políticas públicas departamentales

1.2 Resumen

Esta guía ofrece a los gobiernos departamentales una propuesta metodológica para la estructuración de sistemas de seguimiento a la gestión de políticas públicas y pretende aumentar la capacidad de los funcionarios del alto gobierno para atender problemas socialmente relevantes, brindándoles información determinante para la toma de decisiones que les permita mejorar en el cumplimiento de las funciones constitucionales propias de los departamentos, en coordinación con la nación y los municipios.

El documento surge de la identificación, mediante procesos de asistencia técnica y capacitación adelantados por la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP durante 2024 y 2025, de una baja capacidad generalizada en los departamentos colombianos para diseñar, implementar y hacer seguimiento a políticas públicas. El diagnóstico identificó que la mayoría de los departamentos presenta deficiencias notables tanto en la calidad del diseño de las políticas como en su implementación y monitoreo, lo que pone en evidencia la necesidad urgente de fortalecer las capacidades institucionales en este ámbito de la gobernanza departamental.

También, responde al análisis de experiencias documentadas de sistemas de seguimiento en departamentos colombianos, incluyendo casos destacados como Boyacá, Caldas, Casanare y Cundinamarca, que reportan tanto avances significativos como desafíos estructurales. El diagnóstico se fundamenta en análisis documental de fuentes institucionales, literatura especializada y experiencias de fortalecimiento territorial, identificando fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora en el panorama nacional.

La guía se estructura en cuatro componentes principales: primero, caracteriza conceptualmente los sistemas de seguimiento, definiendo sus principales rasgos, elementos funcionales y operativos; segundo, presenta una hoja de ruta práctica para la implementación, incluyendo objetivos, componentes operativos, roles, cronogramas y recursos necesarios; tercero, desarrolla un diagnóstico del estado actual de los sistemas departamentales basado en fuentes secundarias verificables; y cuarto, ofrece herramientas operativas en forma de anexos técnicos (matrices, formatos y protocolos) adaptables a diferentes contextos territoriales.

Quienes hagan uso de este instrumento práctico contarán con orientaciones claras para estructurar sistemas de seguimiento institucionalizados, podrán identificar actores, roles y flujos de información necesarios, definirán rutinas y periodicidades de monitoreo adecuadas a sus capacidades y dispondrán de instrumentos estandarizados para la recolección, proce-

samiento y socialización de información. Todo ello orientado a facilitar la toma de decisiones basadas en evidencia, fortalecer la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los órganos de control, así como promover la mejora continua en la gestión de políticas públicas departamentales.

1.3 Palabras clave:

Guía, seguimiento, políticas públicas, departamentos, medición, impacto.

2. CONTEXTUALIZACIÓN

2.1 Introducción

En síntesis. Este apartado contextualiza el problema que da origen a la Guía: los diagnósticos de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP (2024-2025) evidencian una baja capacidad generalizada de los departamentos para diseñar, implementar y hacer seguimiento a sus políticas públicas. Se enmarca el seguimiento dentro de la planeación del desarrollo y de las funciones constitucionales de coordinación de los departamentos con la nación y los municipios, y se justifica la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales territoriales en esta materia.

Las políticas públicas, al ser entendidas como uno de los principales dispositivos de intervención del Estado (Lozano, 2008), requieren de una gestión institucional realmente funcional en los contextos

territoriales en los que se aplican. Desempeñan un papel determinante en la planeación del desarrollo, la cual está orientada a que el Estado cuente con las herramientas, la información, los procesos, la legitimidad y los recursos necesarios para atender problemas socialmente relevantes (CEPAL, s. f.). El Estado colombiano afronta múltiples retos en los procesos de planeación en el ámbito nacional, departamental y municipal, ya que las instituciones involucradas requieren de orientación técnica para la identificación e intervención de dichos problemas sociales se realice de la mejor manera.

Los procesos de asistencia técnica, capacitación y producción de documentos de política pública, adelantados por la Escuela de Alto Gobierno en 2024 a

nivel nacional, arrojaron un diagnóstico negativo de las capacidades de los departamentos para diseñar, implementar y hacer seguimiento a políticas públicas. Los documentos emitidos por los departamentos presentan con frecuencia errores estructurales y de contenido; no caracterizan detalladamente los problemas sociales que pretenden atender y fallan en justificar su relevancia, tampoco especifican los productos concretos que se entregarán a las comunidades ni las actividades que se deben llevar a cabo para conseguirlos; además, los planes de acción no cuentan con indicadores que permitan dar cuenta del estado de los proyectos ni su porcentaje de ejecución.

A través de la sistematización de experiencias se descubrió, por ejemplo, que solo los departamentos de Casanare y Cundinamarca cuentan con guías para el seguimiento de políticas públicas; que en Santander, Caldas, Bolívar y Nariño las Asambleas Departamentales señalan constantemente la incapacidad de las administraciones para presentar los avances en la

implementación de las políticas, poniendo en duda la utilidad real de los documentos oficiales como instrumentos de planeación a largo plazo. A su vez, la imposibilidad de hacer un seguimiento impide la generación de información valiosa para identificar los puntos a mejorar en la implementación.

La producción académica sobre el seguimiento de políticas públicas en el nivel intermedio de gobierno es escasa, y las jornadas de asistencia técnica que ha adelantado la EAG-ESAP, aun siendo necesarias, no alcanzan para acompañar a las 32 gobernaciones colombianas en cada paso del ciclo de política. De allí nace esta Guía. Es un instrumento que las secretarías de planeación pueden tomar, adaptar y aplicar sin depender de un acompañante permanente. Además, pone a disposición del alto gobierno departamental información trazable, útil para sustentar decisiones de inversión y para sostener la conversación intergubernamental con los municipios y con la nación.

2.2 Marco de análisis

En síntesis. Este apartado establece el marco conceptual del seguimiento a políticas públicas. Ancla el análisis en la planeación del desarrollo colombiana (Ley 152 de 1994), en la gestión para resultados y en la cadena de valor pública; distingue entre los enfoques de implementación top-down, bottom-up y la síntesis híbrida; precisa el paso del enunciado de política a la acción territorial; y delimita conceptualmente los términos monitoreo, seguimiento y evaluación. Ofrece así el lenguaje común sobre el que se construyen las propuestas de las secciones siguientes.

Planeación del desarrollo, en clave colombiana, remite al ejercicio que ordena la Ley 152 de 1994: traducir el programa de gobierno en un Plan de Desarrollo Departamental con metas, indicadores y presupuesto plurianual, sometido a aprobación de la Asamblea y a control del Consejo Territorial de Planeación. Más que un proceso lineal, se trata de un ciclo donde se negocian prioridades, se reparten recursos y se construye un acuerdo entre el gobierno departamental, los municipios, los sectores nacionales con presencia en el territorio y las organizaciones sociales (DNP, 2018). Formular el plan, sin embargo, no agota la tarea: lo verdaderamente difícil ocurre después, cuando

esos compromisos deben aterrizar en proyectos de inversión, contrataciones y actos administrativos que produzcan los resultados ofrecidos.

En este marco, el seguimiento de políticas públicas se define como un proceso sistemático y continuo para medir avances, identificar desviaciones y retroalimentar la gestión de intervenciones públicas. Su objetivo principal es garantizar que las acciones estatales alcancen los resultados esperados en la solución de problemas socialmente relevantes (DNP, 2023; Padrón, 2006).

Detrás de esa secuencia operan dos andamiajes conceptuales: la gestión para resultados en el desarrollo, que sitúa la evidencia en el centro de la toma de decisiones (Kusek y Rist, 2004), y la cadena de valor pública —insumos, procesos, productos, resultados, impactos— que el DNP (2018) recomienda para conectar lo que el departamento invierte con lo que la ciudadanía recibe. Sin esta doble lente, el seguimiento se reduce a contar actividades; con ella, se convierte en un dispositivo para discutir si los recursos públicos efectivamente movieron la realidad social.

En términos generales, distintas guías de seguimiento desarrolladas por entidades públicas, tales como el Departamento Nacional de Planeación (2018) y la Secretaría Distrital de Planeación (2024), identifican los siguientes elementos comunes en los sistemas de seguimiento:

- Actores institucionales: entidades ejecutoras, tomadores de decisiones y organismos de control, con roles definidos en la recolección y análisis de datos.

- Indicadores de desempeño: mediciones cuantitativas y cualitativas alineadas con objetivos y metas, que permitan evaluar eficiencia, eficacia y efectividad.
- Flujos de información: mecanismos para capturar, procesar y socializar datos, asegurando transparencia y accesibilidad.
- Productos del seguimiento: documentos e insumos que condensan los resultados del ejercicio y que van dirigidos a distintos públicos institucionales y sociales.

Algunos elementos relacionados adicionales

- Línea base: establecimiento de un punto de partida para comparar avances.
- Matriz de indicadores: clasificación de indicadores de producto, resultado e impacto, vinculados a metas específicas.
- Rutinas: periodicidad definida para la recolección de datos (trimestral, semestral).

2.2.1 Enfoques de implementación de políticas públicas: top-down, bottom-up y la síntesis híbrida

Hablar de un sistema de seguimiento sin discutir primero cómo se implementan las políticas públicas equivale a montar el tablero de instrumentos de un vehículo sin conocer su mecánica. Por esa razón, antes de avanzar hacia la propuesta metodológica conviene situar la discusión en el terreno donde se decide buena parte del éxito o fracaso de cualquier política: la implementación. La literatura especializada ha condensado este debate en tres grandes perspectivas—top-down, bottom-up y los modelos híbridos o de síntesis—, cada una con implicaciones distintas para el diseño del seguimiento que se propone en esta Guía.

El enfoque top-down: la política como cadena de mando

El enfoque “de arriba hacia abajo” se consolidó a partir del trabajo seminal de Pressman y Wildavsky (1973) sobre el programa federal de empleo en Oakland, California. Estos autores demostraron, con un caso aparentemente sencillo, que entre la decisión política central y la entrega del bien o servicio en el territorio se interpone una larga cadena de puntos de decisión—los famosos clearance points— en la que cada eslabón puede frenar, modificar o desnaturalizar lo originalmente formulado. La probabilidad acumulada de que la política llegue intacta al destinatario disminuye a medida que crece esa cadena.

Sabatier y Mazmanian (1980) sistematizaron posteriormente las premisas centrales del modelo: la política debe partir de objetivos claros, jerárquicos y mensurables; la teoría causal subyacente—es decir, la hipótesis de que cierta acción producirá cierto resultado— debe ser sólida; y los responsables de ejecutar

la política deben contar con incentivos, recursos y supervisión suficientes. Bajo estos supuestos, el problema de la implementación se reduce a un asunto técnico-administrativo de control jerárquico y reducción de la discrecionalidad de los operadores. El seguimiento, en consecuencia, se concibe como una función vertical de verificación: medir el cumplimiento de metas predefinidas y reportar desviaciones a la cúspide.

Para los gobiernos departamentales colombianos, este enfoque ofrece un atractivo evidente. Permite construir indicadores estandarizados, comparables entre dependencias, y conecta naturalmente con instrumentos como el Plan de Desarrollo Departamental, los planes indicativos cuatrienales y la batería de indicadores del DNP. Sin embargo, su mayor virtud es también su mayor limitación: presupone una claridad de objetivos y una coherencia institucional que rara vez se encuentran en la práctica subnacional, donde conviven competencias compartidas, presupuestos limitados y agendas políticas que cambian cada cuatrienio.

El enfoque bottom-up: la política se hace en la ventanilla

Frente a la rigidez del modelo jerárquico surgió, durante los años ochenta, una corriente que invirtió la mirada. Lipsky (1980), en su influyente *Street-Level Bureaucracy*, planteó una tesis incómoda: las políticas públicas no se implementan únicamente desde los despachos ministeriales sino que, en sentido estricto, se hacen en la ventanilla, en el aula, en el puesto de salud, en la oficina de atención al ciudadano. Quienes

están en contacto directo con la población —los burócratas de calle— ejercen una discrecionalidad cotidiana que termina redefiniendo el contenido real de la política.

Esta perspectiva tiene tres consecuencias analíticas relevantes. Primero, la unidad de análisis ya no es la decisión central sino la red de actores territoriales: gobierno departamental, alcaldías municipales, prestadores de servicios, organizaciones sociales y comunidad. Segundo, los criterios de éxito se redefinen: ya no basta con cumplir metas formales si los problemas de la gente no se resuelven en el territorio. Y tercero, el conocimiento útil para mejorar una política proviene del aprendizaje de quienes la ejecutan, no solo de la evaluación realizada por expertos externos.

Rouquaud, Rodríguez García y Herrera Gutiérrez (2022) actualizan esta línea para América Latina y subrayan que, en contextos de alta heterogeneidad territorial como el colombiano, ignorar el rol de los burócratas de calle equivale a perder la mitad del proceso de política pública.

Aplicado al diseño de un sistema de seguimiento departamental, el enfoque bottom-up exige incorporar mecanismos cualitativos —relatorías, grupos focales, sistematización de experiencias, observatorios participativos— y mantener canales abiertos para que la información territorial alimente, y eventualmente corrija, las definiciones centrales. Su limitación, en cambio, es que puede diluir la dirección estratégica si no existen reglas claras sobre qué señales del territorio deben efectivamente modificar la política.

La síntesis híbrida: complementariedad antes que dicotomía

A mediados de los noventa, Matland (1995) ofreció el puente analítico que la disciplina necesitaba. Su propuesta —el modelo de ambigüedad-conflicto— sostiene que ningún enfoque es universalmente superior: la elección depende de dos características de la política misma. Cuando los objetivos son claros y el conflicto entre actores es bajo, el enfoque top-down resulta apropiado porque hay margen para la planificación racional y el control jerárquico. Cuando la ambigüedad es alta y el conflicto también, el enfoque bottom-up tiende a ofrecer mejores resultados porque permite negociar significados y adaptar la política al contexto local.

En América Latina y, en particular, en Colombia, los estudios de Pinzón Segura (2023) y Roth Deubel (2012) coinciden en que los problemas de política pública subnacional rara vez se ubican de forma pura en uno u otro extremo. La gestión de conflictos socioambientales, la atención a víctimas del conflicto armado, la transición energética justa o la implementación de políticas de discapacidad y de género son ejemplos paradigmáticos: combinan metas nacionales relativamente definidas con altos niveles de ambigüedad operativa y conflicto territorial. Esto obliga, en la práctica, a diseños institucionales mixtos.

Para los efectos de esta Guía, asumir la perspectiva híbrida significa que el sistema departamental de seguimiento debe estar en capacidad de operar simultáneamente en dos registros. En su componente vertical, el sistema verifica el cumplimiento de metas, indicadores y compromisos presupuestales con la rigurosidad que exige la rendición de cuentas formal ante el Concejo Departamental, los entes de control y la ciudadanía. En su componente horizontal y territorial, el sistema captura la voz de los actores que implementan y reciben la política en el territorio, retroalimenta el ciclo de decisión y produce aprendizaje institucional acumulable. Ambos componentes no compiten: se complementan.

Implicaciones para la propuesta metodológica de esta guía

De la discusión anterior se desprenden tres lecciones que orientan los capítulos siguientes:

- 1. Un sistema de seguimiento departamental no puede ser puramente vertical.** La sola lectura de metas e indicadores deja por fuera la mitad de la información relevante para corregir el rumbo de la política.
- 2. La discrecionalidad territorial debe documentarse, no suprimirse.** Los hallazgos de los burócratas de calle —secretarías municipales, equipos de campo,

prestadores de servicios— constituyen el insumo más valioso para detectar fallas tempranas de implementación y formular ajustes de política basados en evidencia.

- 3. El diseño concreto del sistema depende del tipo de política bajo seguimiento.** No es razonable aplicar la misma arquitectura de seguimiento a una política de infraestructura vial, que opera con baja ambigüedad y conflicto, que a una política de gestión de la conflictividad social, donde ambas dimensiones son altas. El capítulo 3.4 retoma esta idea para proponer un menú de opciones de monitoreo según la naturaleza de la política departamental.

2.2.2 Diseño de planes de implementación: del enunciado de política a la acción territorial

Toda política pública departamental, una vez adoptada por la Asamblea o expedida por la Gobernación mediante acto administrativo, enfrenta el mismo desafío práctico: traducir un texto declarativo —objetivos, estrategias, líneas de acción— en una secuencia ordenada de decisiones, recursos y responsabilidades que efectivamente lleguen al territorio. Ese puente entre el qué y el cómo se construye con un instrumento concreto: el plan de implementación. Sin él, la política queda en la letra del decreto y el sistema de seguimiento queda sin objeto sobre el cual operar.

La discusión sobre cómo se diseñan estos planes no es nueva en la literatura latinoamericana. Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) los ubican como uno de los seis productos del ciclo de las políticas públicas y los definen, en términos operativos, como el documento que fija prioridades temporales, espaciales y poblacionales para la aplicación del programa político-administrativo. Visto así, un plan de implementación no es un acto puramente administrativo: es una decisión política intermedia, donde se concreta la ambición declarativa de la política y se asignan los recursos disponibles entre objetivos que casi siempre compiten entre sí.

¿Qué debe contener un plan de implementación bien construido?

La experiencia comparada y la normativa colombiana convergen en seis elementos mínimos que todo plan de implementación —y, por extensión, todo sistema de seguimiento que pretenda ser útil— debería incorporar de manera explícita.

1. Objetivos jerarquizados con cadena de valor explícita. El DNP (2023), retomando su Guía de seguimiento, define la cadena de valor como “la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total” (p. 10). Esta lógica obliga al formulador a no confundir niveles: no es lo mismo entregar 500 kits escolares (producto) que reducir la deserción en básica primaria (resultado), ni equivalente comprar un software de gestión documental (insumo) que mejorar la trazabilidad de las peticiones ciudadanas (resultado). Un plan de implementación bien diseñado distingue con rigor los cuatro eslabones y, sobre todo, hace visible el supuesto causal que conecta unos con otros.

2. Identificación de actores: el Acuerdo Político-Administrativo. Tomando la categoría de Subirats et al. (2008), el plan debe nombrar quiénes integran el APA —Acuerdo Político-Administrativo— de la política: secretarías líderes, dependencias corresponsables, entidades del orden nacional con competencia concurrente, municipios, organizaciones sociales, sector privado y, cuando aplique, organismos de cooperación. Sin esa nómina explícita y sin la matriz de relaciones entre actores, los reportes de seguimiento posteriores no encuentran a quién interpelar cuando una meta se incumple.

3. Asignación de recursos: financieros, humanos, jurídicos, cognitivos y de tiempo. Knoepfel y colaboradores insisten en que los recursos no se reducen al presupuesto. Recursos humanos calificados, marcos

jurídicos habilitantes, conocimiento técnico, información, infraestructura física y tiempo institucional son igualmente decisivos. Un plan que prevé recursos financieros pero ignora la curva de aprendizaje del equipo encargado o el tiempo legislativo necesario para expedir un decreto reglamentario, está condenado a desfases que el seguimiento detectará tarde.

4. Cronograma con hitos verificables. No basta con plazos generales del cuatrienio. El plan debe descomponer el horizonte en hitos anuales, semestrales y, cuando sea pertinente, mensuales. Esos hitos son las marcas que el sistema de seguimiento utilizará después para emitir alertas tempranas. La diferencia entre un sistema que detecta un retraso a los seis meses y otro que lo detecta a los tres años es, casi siempre, la diferencia entre poder corregir y tener que justificar.

5. Teoría del cambio explícita. Cada plan de implementación expresa, lo reconozca o no, una hipótesis sobre cómo cambia la realidad social. Hacer explícita esa hipótesis —“si capacitamos a las personerías municipales en mecanismos alternativos de resolución de conflictos, entonces aumentará la tasa de acuerdos extrajudiciales en conflictos vecinales, lo que reducirá la presión sobre la jurisdicción ordinaria”— permite al sistema de seguimiento monitorear no solo el cumplimiento, sino la validez del razonamiento causal. Cuando los productos se cumplen pero los resultados no se mueven, el problema rara vez está en la ejecución: está en la teoría.

6. Mecanismos de ajuste y aprendizaje. Todo plan opera bajo incertidumbre. Por eso conviene que prevea, desde el diseño, las ventanas formales de revisión, los criterios para ajustar metas y la gobernanza de las decisiones de cambio. Sin estos mecanismos, los planes se vuelven rígidos y los seguimientos se reducen a constatar incumplimientos sin posibilidad de reorientar la política.

El Plan Indicativo como puerta de entrada en Colombia

En el contexto colombiano, los artículos 29 y 36 de la Ley 152 de 1994 ofrecen una infraestructura institucional para la implementación que conviene aprovechar. El Plan Indicativo cuatrienal, sumado a los Planes de Acción anuales, constituye el instrumento natural para articular la política pública departamental con el Plan de Desarrollo Departamental aprobado por la Asamblea. La Guía de Orientaciones del Plan Indicativo del DNP (s. f.) propone una secuencia de nueve pasos que va desde la verificación inicial de metas e indicadores hasta el seguimiento mismo, pasando por la homologación, el diligenciamiento de la matriz, la consolidación y la presentación al Consejo de Gobierno.

Esta secuencia, aunque concebida originalmente para los Planes de Desarrollo Territoriales, ofrece a las políticas públicas departamentales un andamiaje validado y auditado por los entes de control. Para los efectos de esta Guía, vale la pena subrayar tres aprovechamientos concretos:

- **Coherencia vertical.** Anclar el plan de implementación de la política en la matriz del Plan Indicativo facilita la trazabilidad entre la política, el Plan de Desarrollo y el reporte que la Gobernación entrega al DNP a través del Sistema de Información para el Reporte Territorial (SIRT) y demás plataformas.
- **Coherencia horizontal.** Al obligar a que cada meta de resultado se desagregue en metas de producto con responsables nombrados, el Plan Indicativo reduce la frecuente brecha entre “lo que dice la política” y “lo que efectivamente hace cada secretaría”.
- **Coherencia presupuestal.** La identificación de fuentes de financiación por vigencia conecta el plan con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y con el Plan Plurianual de Inversiones, dos instrumentos sin los cuales cualquier compromiso queda en el plano retórico.

Conviene advertir, sin embargo, que el Plan Indicativo es condición necesaria pero no suficiente. Su lógica está pensada para metas de gestión territorial, no siempre para metas de transformación social que demanda una política pública. Por esta razón, en el capítulo 3.4 se propone complementarlo con instrumentos cualitativos —matrices de actores, mapas de conflictividad y bitácoras de aprendizaje institucional— que capturan dimensiones que la matriz cuantitativa por sí sola no alcanza.

Tres lecciones para el sistema de seguimiento departamental

De la discusión anterior se derivan tres orientaciones que articulan esta subsección con los capítulos posteriores:

1. Seguimiento sin plan de implementación es ejercicio en falso. Antes de diseñar tableros, indicadores y rutas de reporte, la Gobernación debe asegurarse de que la política cuente con un plan de implementación que cumpla con los seis elementos descritos. Sin ello, el sistema de seguimiento mide lo que hay, no lo que la política se propuso.

2. El Plan Indicativo es la columna vertebral, no el techo. Aprovechar la infraestructura institucional existente es eficiente y es buena práctica de gestión pública; pero las políticas departamentales sobre asuntos complejos —diálogo social, transición energética justa, gestión de la conflictividad, derechos humanos, género— requieren capas adicionales de información cualitativa y participativa que el Plan Indicativo no contempla.

3. El plan se diseña pensando ya en cómo se va a seguir. La regla de oro de la implementación es la coherencia entre formulación, plan y seguimiento. Un sistema de seguimiento bien construido inicia su

trabajo en la fase de diseño del plan, no después: revisa los indicadores propuestos, valida la teoría del cambio y propone ajustes antes de que la polí-

tica entre en operación. Este principio orientará la propuesta metodológica de los capítulos 3.3 y 3.4.

2.2.3 Glosario diferencial: monitoreo, seguimiento y evaluación

Una de las observaciones más recurrentes en el campo de las políticas públicas latinoamericanas es la confusión —a veces involuntaria, a veces conveniente— entre los términos monitoreo, seguimiento y evaluación. En la práctica institucional colombiana, los tres se usan con frecuencia como sinónimos intercambiables, lo que genera dos efectos indeseables: por un lado, se diseñan sistemas que prometen evaluar pero apenas alcanzan a monitorear; por el otro, se exige a los equipos de seguimiento producir juicios valorativos para los que no fueron diseñados ni dotados. Aclarar la distinción no es un ejercicio de pedantería académica: es una condición técnica para que el sistema departamental que esta Guía propone funcione.

Tres conceptos, tres lógicas distintas

Monitoreo

El monitoreo es, en sentido estricto, una función continua de recolección sistemática de datos sobre indicadores predefinidos, con el propósito de informar a quienes toman decisiones sobre el avance de una intervención. La OCDE/DAC (2023), en la segunda edición de su *Glosario de términos clave en evaluación y gestión basada en resultados*, lo define como “una función continua que utiliza la recopilación sistemática de datos sobre indicadores especificados, para proporcionar a la administración y a las partes interesadas indicaciones sobre el grado de avance, el logro de los objetivos y el progreso en el uso de los fondos asignados”.

Tres rasgos lo caracterizan. Primero, es **continuo**: opera durante todo el ciclo de vida de la intervención, no en momentos discretos. Segundo, es **descriptivo**: registra qué está pasando, no por qué pasa lo que pasa. Y tercero, es **de carga ligera**: produce información estandarizada, comparable en el tiempo, con un costo marginal bajo una vez instalado el sistema.

Seguimiento

En la tradición colombiana, particularmente en el lenguaje del DNP y de las oficinas territoriales de planeación, seguimiento se ha consolidado como un término más amplio que monitoreo. La Guía de seguimiento a políticas públicas del DNP (2023) lo define como el conjunto de actividades orientadas a verificar el avance de los compromisos derivados de la política y a generar información estratégica para la toma de decisiones. El seguimiento incorpora el monitoreo como una de sus funciones, pero añade dos componentes adicionales: el análisis interpretativo de los datos —no solo registrar la cifra, sino preguntarse qué significa— y la activación de alertas tempranas que disparan ajustes operativos antes de que el problema se consolide.

Visto así, el monitoreo es la materia prima del seguimiento. El seguimiento es lo que ocurre cuando esa materia prima se procesa, se interpreta y se traduce en decisiones. Esta diferencia explica por qué un sistema departamental de seguimiento no se reduce a un tablero de indicadores: requiere también una instancia institucional —comité técnico, mesa de seguimiento, observatorio— que dé lectura periódica a los datos y produzca recomendaciones de ajuste.

Evaluación

La evaluación es una operación cualitativamente distinta. La OCDE/DAC (2023) la define como “la valoración sistemática y objetiva de una intervención planeada, en curso o concluida, su diseño, implementación y resultados”, con el propósito de determinar la pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad. Patton (2008), por su parte, subraya su dimensión utilitaria: la evaluación adquiere sentido cuando produce conocimiento que es efectivamente utilizado por quienes toman decisiones.

A diferencia del monitoreo y del seguimiento, la evaluación es **periódica** —no continua—, **valorativa** —no solo descriptiva— y **costosa** en términos de tiempo, recursos y experticia. Mientras el seguimiento responde a la pregunta “¿estamos avanzando según lo planeado?”, la evaluación responde a preguntas más exigentes: “¿valió la pena lo que hicimos?”, “¿qué cambió en la realidad social a raíz de la política?”, “¿qué deberíamos hacer distinto la próxima vez?”.

Una matriz para fijar las distinciones

La siguiente tabla resume las diferencias operativas entre los tres conceptos y las preguntas a las que cada uno responde.

Tabla 1. Diferencias operativas entre monitoreo, seguimiento y evaluación

Dimensión	Monitoreo	Seguimiento	Evaluación
Pregunta central	¿Qué está pasando?	¿Estamos avanzando según lo planeado?	¿Valió la pena? ¿Qué cambió? ¿Por qué?
Frecuencia	Continua	Continua, con cortes periódicos	Discreta (ex ante / ex durante / ex post)
Tipo de información	Cuantitativa, indicadores	Cuantitativa y cualitativa	Mixta, con énfasis valorativo
Naturaleza	Descriptiva	Descriptiva e interpretativa	Valorativa y explicativa
Producto típico	Tableros, reportes de avance	Informes de seguimiento, alertas tempranas	Estudios de evaluación, recomendaciones de política
Responsable habitual	Equipos técnicos, sistemas de información	Oficina de planeación, comité de seguimiento	Equipos especializados, internos o externos
Costo relativo	Bajo (una vez instalado)	Medio	Alto
Marco conceptual rector	Cadena de valor, indicadores SMART	Cadena de valor + análisis institucional	Criterios OCDE-DAC, teoría del cambio

Fuente: Elaboración propia con base en OCDE/DAC (2023), DNP (2023) y Kusek y Rist (2004).

Tipos de evaluación según el momento de la intervención

La literatura especializada y, en particular, la tradición CEPAL/ILPES, distinguen tres momentos para evaluar, cada uno con propósitos y métodos diferenciados.

Evaluación ex ante. Se realiza antes de iniciar la intervención. Su propósito es valorar la pertinencia del diseño, la robustez de la teoría del cambio, la viabilidad presupuestal y operativa, y la probabilidad de alcanzar los resultados esperados. Para una política pública departamental, una evaluación ex ante bien hecha equivale a un seguro contra costos hundidos: detectar a tiempo que un programa no es financieramente viable o que la cadena causal está mal construida ahorra años de implementación frustrada. Ortegón, Pacheco y Prieto (2005) ofrecen, desde el ILPES, un instrumental detallado para conducir este tipo de ejercicio mediante la metodología del marco lógico.

Evaluación *ex durante* (también llamada de proceso o concurrente). Se realiza durante la implementación. La OCDE/DAC (2023) la define como aquella “que se efectúa durante la ejecución de una intervención mientras esta se encuentra en curso”. Su valor radica en que permite ajustes oportunos: detectar cuellos de botella, problemas de coordinación interinstitucional, baja apropiación territorial o desviaciones del cronograma cuando todavía hay margen para corregir. Es la evaluación que más naturalmente dialoga con el sistema de seguimiento, al punto que sin un buen sistema de seguimiento difícilmente puede ejecutarse una evaluación ex durante rigurosa.

Evaluación ex post. Se realiza una vez concluida la intervención —o un ciclo cerrado de la misma— y busca determinar si los resultados esperados efectivamente se produjeron, qué efectos no previstos surgieron y qué lecciones quedan para futuras intervenciones. La evaluación de impacto es una variante especialmente exigente de la evaluación ex post, que intenta aislar el efecto atribuible a la política frente a otros factores concurrentes.

Las cinco preguntas operativas del sistema de seguimiento

Para cerrar la subsección y conectarla con la propuesta metodológica de los capítulos siguientes, conviene plantear de forma explícita las cinco preguntas que estructuran el diseño operativo de cualquier sistema departamental de seguimiento. Estas preguntas, que retomaremos en el capítulo 3.4, son las siguientes:

- 1. ¿Qué se sigue?** No todo lo que se enuncia en una política pública departamental puede —ni debe— ser objeto de seguimiento. La regla práctica es priorizar metas de resultado y productos críticos de la cadena de valor; las metas de gestión interna pueden manejarse con instrumentos administrativos ordinarios.
- 2. ¿Cómo se sigue?** La respuesta combina instrumentos cuantitativos (indicadores, tableros, sistemas de información) e instrumentos cualitativos (relatorías de comités, sistematización de experiencias, observatorios participativos). El balance entre unos y otros depende de la naturaleza de la política, según la lógica top-down/bottom-up discutida en la subsección 2.2.1.

3. ¿Quién sigue? La respuesta no es trivial. Un sistema con responsabilidades difusas —“todos siguen, nadie reporta”— termina en parálisis. La Guía propone una arquitectura de tres niveles: una unidad técnica de planeación que consolida, un comité institucional que interpreta y la Gobernación que decide.

4. ¿Cuándo se sigue? El monitoreo es continuo, pero el seguimiento opera con cortes definidos: trimestrales para indicadores operativos, semestrales para metas de producto, anuales para metas de resultado. Las evaluaciones siguen una lógica distinta, alineada con los hitos de política: ex ante en formulación, ex durante en mitad de período de gobierno, ex post al cierre del cuatrienio.

5. ¿Dónde se sigue? En contextos territoriales heterogéneos como el colombiano, la dimensión espacial del seguimiento no es un detalle: es sustantiva. Una política puede avanzar en municipios de categoría 1 y estar estancada en municipios de sexta categoría; un sistema departamental que no desagregue territorialmente sus indicadores está, en la práctica, ocultando lo que más importa observar.

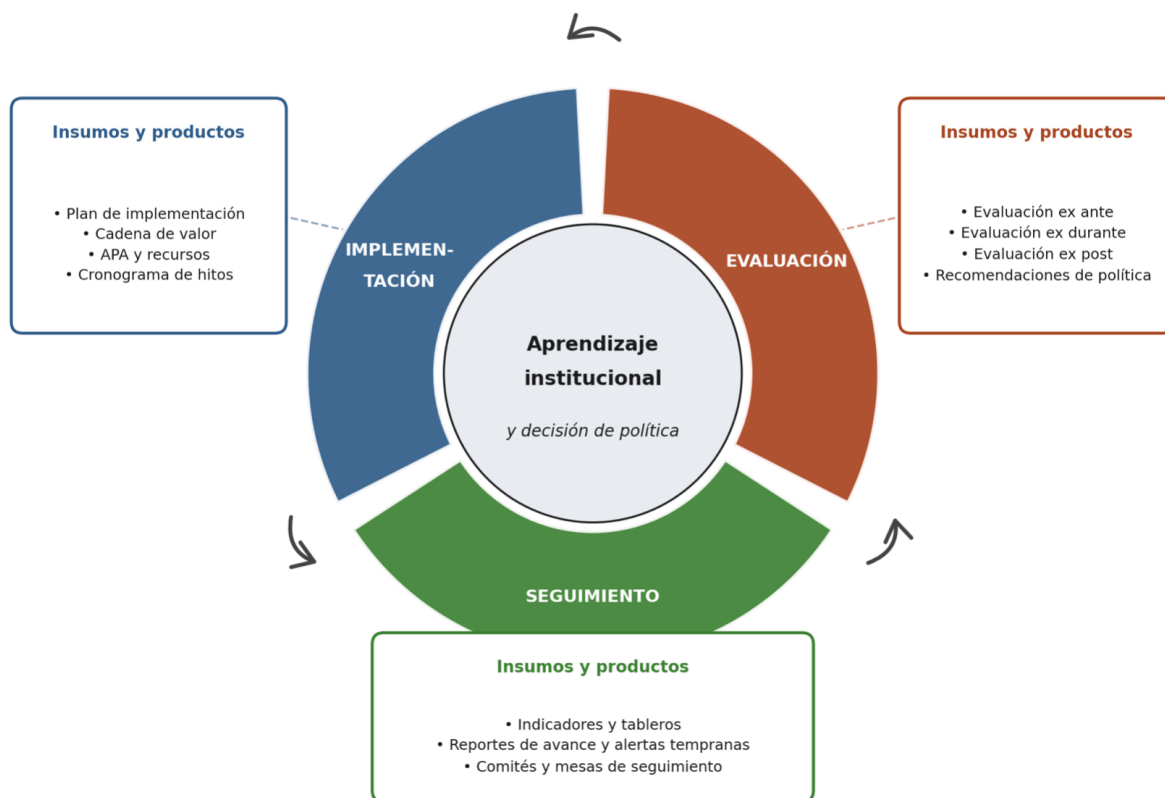
Tres lecciones para la propuesta metodológica

1. Distinguir es construir. La separación conceptual entre monitoreo, seguimiento y evaluación no es un asunto de léxico: es la base sobre la cual se asignan recursos, se distribuyen responsabilidades y se calibran las expectativas institucionales. Sistemas que confunden los tres conceptos terminan, casi siempre, sub-realizando la evaluación y sobre-cargando al seguimiento.

2. El sistema departamental se diseña para los tres niveles, no para uno solo. La propuesta de los capítulos 3.3 y 3.4 contempla una arquitectura modular: el componente de monitoreo produce datos continuos, el de seguimiento los interpreta y dispara alertas, y el de evaluación —programado en momentos definidos— produce juicios valorativos sobre la política en su conjunto.

3. Las cinco preguntas son la columna del diseño operativo. Qué, cómo, quién, cuándo y dónde son las preguntas que orientan el capítulo 3.4. Cualquier instrumento, indicador, comité o reporte que esta Guía proponga debe poder responder con claridad a las cinco.

Figura 1. Ciclo integrado de implementación, monitoreo, seguimiento y evaluación de políticas públicas departamentales.



Fuente: Elaboración propia con base en OCDE/DAC (2023), DNP (2023) y Kusek y Rist (2004).

2.3 Caracterización de la problemática

En síntesis. Este apartado caracteriza la problemática que la Guía busca atender. Muestra que la debilidad del seguimiento departamental golpea de manera simultánea las dimensiones política, administrativa y social, erosiona la confianza institucional y la rendición de cuentas, y hace inviable la coordinación con la nación y los municipios que sostiene la descentralización. Con ello se justifica la pertinencia de una propuesta metodológica orientada a institucionalizar el seguimiento en los territorios.

La debilidad del seguimiento departamental no es un problema menor de gestión: golpea tres frentes a la vez. En lo político, cuando las secretarías de planeación carecen de tableros confiables, la ciudadanía deja de creer en la palabra empeñada por el gobernador en su programa de gobierno; las elecciones locales de 2023-2027 han mostrado, en distintos departamentos, esa erosión de la confianza institucional. En lo administrativo, sin indicadores verificables (DNP, 2023) las rendiciones de cuentas se vuelven enunciados de buenas intenciones, sin posibilidad real de que los órganos de control —Contraloría, Procuraduría, veedurías— ejerzan su papel. Y en lo social, las brechas que se buscaban cerrar persisten porque nadie las midió a tiempo (Kusek y Rist, 2004; SDP, 2024). La percepción de corrupción o de ineptitud encuentra terreno fértil cuando el ciudadano no ve los avances reportados en su vida cotidiana.

La dimensión institucional ofrece un segundo ángulo de lectura. Cuando las gobernaciones no tienen capacidad real de seguir el comportamiento de sus políticas, la coordinación con la Nación y con sus municipios se vuelve operativamente imposible. Esa coordinación es, precisamente, la base sobre la que se sostiene la descentralización colombiana consagrada

en la Ley 152 de 1994 y desarrollada por el Decreto 1499 de 2017. El DNP (2023) viene insistiendo en este punto: los sistemas territoriales solo cumplen su función cuando se conectan en cadena con el nivel nacional y el municipal. Sin esa conexión, lo que queda son intervenciones paralelas que muchas veces se contradicen, duplican esfuerzos o llegan tarde —algo que, en territorios con presupuestos estrechos como los que manejan la mayoría de departamentos del país, se traduce directamente en metas que no se cumplen.

En el plano social la pregunta es más concreta y, en cierto sentido, más incómoda: ¿qué pasa con la gente cuando no hay seguimiento? La respuesta es bastante predecible. Sin información oportuna, las políticas de salud, educación, vivienda o infraestructura quedan operando a ciegas, y las correcciones llegan cuando el daño ya está hecho. Rojas y Echavarría (2022) lo formulan con un argumento sencillo: el monitoreo continuo es lo que permite ajustar el rumbo de una política antes de que la desviación se vuelva irreparable. En la práctica colombiana esto significa, por ejemplo, identificar a tiempo que un programa de transferencias no está llegando a la población indígena de un resguardo, o que las brigadas médicas no están cubriendo veredas dispersas. Donde el sistema falla, la pérdida no es estadística: es la del adulto mayor que no recibió el subsidio o la del niño que no tuvo transporte escolar.

En términos de la dimensión económica, la falta de sistemas de seguimiento limita la generación de conocimiento para valorar si la asignación económica de las políticas (asociadas a los proyectos de inversión) está generando resultados en la sociedad. En otras palabras, no es posible establecer si la financiación de

las políticas responde efectivamente a los problemas para las que fueron creadas y si estas generan valor público efectivo.

Adicional a estos problemas, en términos académicos y de literatura especializada no existen reflexiones y análisis sobre las dinámicas de seguimiento de políticas públicas en el nivel departamental. Esto impide un diagnóstico preciso de la situación y limita las posibilidades de avanzar en una articulación entre el seguimiento de políticas en distintos niveles del Estado.

Como bien se mencionó en la sección anterior, el problema público tiene afectaciones sobre el departamento como ente territorial y unidad de gobierno. Hay un conjunto de causas y consecuencias asociados

a la baja capacidad de los departamentos para realizar seguimiento a las políticas públicas.

Frente a estas situaciones, el documento técnico de política permitirá caracterizar en detalle cómo se hace seguimiento a las políticas públicas departamentales. A partir de ese diagnóstico se construye una guía para el desarrollo institucional de sistemas de seguimiento. El propósito último es lograr mejores informes y mejor evidencia, útiles tanto para el alto gobierno como para la ciudadanía. Con mejores productos de seguimiento, el alto gobierno tendrá mejor información para la toma de decisiones, las Asambleas Departamentales tendrán mejores insumos para el control político y la ciudadanía tendrá mayores herramientas para el control social.

3. CONTRIBUCIONES

Elementos propositivos para el alto gobierno y la administración pública

3.1 Objetivo general

Formular y publicar una guía para la estructuración de sistemas de seguimiento de políticas públicas departamentales que contribuya a mejorar la gestión que

realiza la alta dirección del Estado, la alta gerencia pública y el alto gobierno frente a la intervención en problemas socialmente relevantes.

3.2 Objetivos específicos

- Definir y caracterizar los componentes funcionales y operativos del sistema de seguimiento para políticas públicas departamentales, incluyendo actores, roles, flujos de información y rutinas de seguimiento que permitan institucionalizar las prácticas de monitoreo.
- Analizar el estado de los sistemas y procesos de seguimiento de las políticas públicas departamentales, identificando fortalezas, debilidades y oportunidades de mejora.
- Establecer una metodología clara para el diseño y ejecución del seguimiento, que incluya la formulación de indicadores adecuados.

Antes de presentar la propuesta metodológica que se desarrolla a continuación, conviene anticipar lo que el diagnóstico del capítulo 3.6 documenta en detalle. La revisión de los 32 departamentos del país arroja un

panorama de fuerte heterogeneidad: junto a un grupo reducido de gobernaciones que han institucionalizado el seguimiento —Boyacá, Caldas, Casanare, Cundinamarca y, en el nivel distrital, Bogotá—, la mayor parte del país opera sin sistemas formales, con esfuerzos fragmentados que dependen de funcionarios individuales y se interrumpen con cada cambio de administración. Las brechas identificadas se concentran en tres frentes: ausencia de procedimientos documentados, debilidad en sistemas de información y baja participación de actores no gubernamentales. Las propuestas que se presentan en este capítulo responden directamente a esas brechas. La lógica del documento es, en consecuencia, la siguiente: el diagnóstico (3.6) sustenta empíricamente las necesidades, las experiencias departamentales (3.5) muestran qué ha funcionado y bajo qué condiciones, y la propuesta metodológica (3.3 y 3.4) sintetiza un instrumento replicable, calibrable a la realidad de cada gobernación.

3.3 Caracterización del sistema de seguimiento

En síntesis. Este apartado caracteriza qué es y cómo debe operar un sistema de seguimiento departamental. Define sus principales rasgos —sistemático, participativo, útil, flexible y orientado al aprendizaje—, identifica sus elementos funcionales (actores, roles, flujos de información y productos) y operativos

(rutinas, instrumentos y procedimientos), y aborda el papel de los sistemas de información, los datos y el gobierno digital. Entrega a los departamentos criterios claros para evaluar sus propios sistemas y orientar su fortalecimiento.

3.3.1 Principales rasgos

Los sistemas de seguimiento de políticas públicas departamentales se distinguen por su capacidad para recolectar, procesar, analizar y socializar información relevante sobre la ejecución y los resultados de las políticas implementadas a nivel territorial. Estas herramientas (determinantes en una gestión eficiente), junto con la transparencia en la rendición de cuentas de la administración pública, deben ser consistentes y confiables, además de estar alineadas con los objetivos estratégicos del departamento. Los instrumentos que lo componen, cuya eficacia está ampliamente documentada tanto en la literatura especializada internacional como en las guías técnicas nacionales, garantizan la institucionalización del monitoreo de las políticas públicas en los territorios, lo que asegura una gestión pública orientada a la obtención de resultados y legitimada ante la ciudadanía.

Entre sus características se encuentran:

Integralidad: el seguimiento no debe limitarse a una fase del ciclo. Pensar el seguimiento solo como verificación de cumplimiento al final —como ocurre todavía en buena parte de las gobernaciones— deja por fuera la planeación, la implementación, la evaluación y, sobre todo, la fase de retroalimentación, que es donde el conocimiento generado vuelve a alimentar la decisión política. Un sistema íntegro hace compañía a la política desde el momento en que se formula hasta el momento en que se reformula. Esa compañía sostenida —no episódica, no reactiva— es lo que permite que la gestión vaya mejorando con el tiempo y no se repitan los mismos errores cada cuatrienio. Los sistemas integrales, además, evitan algo muy frecuente en el aparato departamental: que cada área lleve su propio reporte por su cuenta y que esos reportes nunca lleguen a conversar entre sí.

Sistematización. El seguimiento solo se sostiene en el tiempo si la información que circula está codificada con estándares comunes: nombres de indicadores que

no cambian de un trimestre a otro, fichas técnicas con metadatos completos, formatos digitales interoperables. Cuando un departamento depende de hojas de Excel sin protocolo de versionado, la rotación natural del personal —agravada por el cambio de gobierno cada cuatro años— borra la memoria institucional y obliga a reconstruir el sistema desde cero. La sistematización es, en ese sentido, una decisión de gobernabilidad antes que una decisión técnica.

Enfoque participativo: el sistema funciona si participan quienes tienen algo que decir sobre la política. Eso incluye, evidentemente, a la alta dirección de la gobernación y a los equipos técnicos de las secretarías. Pero incluye también a la Asamblea Departamental, a los organismos de control, a las organizaciones sociales del territorio y a la ciudadanía organizada o no. La Ley 850 de 2003 ya estableció el marco para la veeduría ciudadana, y la Ley 1757 de 2015 amplió la participación en gestión pública. Cuando el seguimiento se abre a esas voces, gana

dos cosas: legitimidad —porque deja de ser un ejercicio puertas adentro— y agudeza analítica —porque incorpora perspectivas que el equipo técnico, desde la oficina, no alcanza a ver. La apropiación territorial, esa palabra que se repite tanto en los documentos del DNP, no es otra cosa que el resultado natural de este proceso.

Orientación a resultados: el sistema debe medir avances y efectos, no solo cumplimiento de actividades. La diferencia, aunque parezca sutil, es decisiva. Un indicador que reporta “se realizaron 12 capacitaciones” es de actividad; otro que reporta “el 68 % de los docentes capacitados incorporó la nueva metodología en aula” es de resultado. El segundo alimenta la decisión política; el primero solo justifica gasto. Por eso la matriz de indicadores debe combinar las dos lógicas —gestión y resultado—, con metas claras y, en lo posible, con líneas base verificadas. La toma de decisión se enriquece cuando el reporte muestra no solo qué se hizo, sino qué cambió en el territorio.

3.3.2 Elementos más relevantes

Los sistemas de seguimiento de políticas públicas, de acuerdo con la literatura y los manuales oficiales consultados, deben dar cuenta de una serie de elementos funcionales y operativos que aseguran su efectividad, sostenibilidad e impacto en la gestión pública. Estos elementos son reconocidos recurrentemente tanto en marcos teóricos internacionales como en guías técnicas de entidades nacionales (Kusek y Rist, 2004; DNP, 2023; SDP, 2024).

Arquitectura organizacional y soporte institucional

Todo sistema de seguimiento requiere una estructura organizacional definida que lo soporte y que garantice su continuidad a largo plazo. Esto implica la desig-

nación de las áreas responsables, la definición de funciones y el aseguramiento de recursos técnicos y humanos para el suministro, gestión y análisis de información. Una arquitectura institucional robusta es fundamental para que el sistema mantenga su relevancia pese a los cambios administrativos y las nuevas demandas sociales.

Componentes funcionales

Actores: directivos, responsables sectoriales, equipos técnicos, instancias de control y ciudadanía; cada uno con roles definidos en la recolección, validación, análisis y uso de la información.

Roles: se asignan responsabilidades claras desde la formulación de indicadores, pasando por la operación de plataformas y la elaboración de informes, hasta la retroalimentación de políticas.

Flujos de información: el sistema debe disponer de canales estandarizados para la captura, procesamiento, almacenamiento, análisis y socialización de datos. Esto favorece la generación de información útil para la toma de decisiones del gobierno y la ciudadanía.

Rutinas de seguimiento: consisten en cronogramas, sesiones periódicas de análisis, informes sistemáticos y ejercicios de retroalimentación que posibilitan una institucionalización real de las prácticas de monitoreo y el aprendizaje organizacional.

Componentes operativos

Instrumentos técnicos y metodológicos: incluyen manuales, guías, formatos estándar y matrices, que establecen “qué”, “cómo” y “cuándo” se debe hacer el seguimiento. La estandarización metodológica es determinante para la sostenibilidad y la comparabilidad de la información en el tiempo.

Indicadores y fuentes de información: el diseño y la selección de indicadores relevantes, claros, cuantificables y alineados con los objetivos estratégicos, constituyen la piedra angular de todo sistema de seguimiento. Las fuentes de información deben ser confiables y verificables, tanto en los registros administrativos como en las encuestas y otros instrumentos de recolección de las percepciones ciudadanas.

Plataformas tecnológicas y sistemas de monitoreo: el uso de herramientas digitales (tableros, bases de datos, software especializado) permite la trazabilidad, transparencia y disponibilidad de la información para todos los actores involucrados.

Capacitación y soporte continuo: la formación permanente de los equipos responsables garantiza la actualización metodológica y la apropiación técnica del sistema, favoreciendo su institucionalización y mejora continua.

Enfoque en gestión por resultados y transparencia: el seguimiento debe estar orientado a resultados e impactos más que en la simple ejecución de actividades. Además, se debe asegurar la generación de informes claros, la socialización de resultados y la rendición de cuentas, facilitando y promoviendo la participación social y la confianza en el Estado.

3.3.3 Conceptualización de los componentes funcionales y operativos del sistema de seguimiento

Conceptualizar un sistema de seguimiento departamental obliga a salir de la metáfora del organigrama y pensarlo como una red: nodos institucionales (secretarías sectoriales, oficinas de planeación, entes descentralizados), reglas de juego (resoluciones,

manuales, protocolos), soportes materiales (plataformas, hojas de cálculo, tableros) y, sobre todo, prácticas cotidianas que dan vida al conjunto. Esa red, vista en su conjunto, articula:

1. Componentes funcionales

Son aquellos elementos estructurales y de gestión que definen la operatividad del sistema:

- *Actores y roles:* Los sistemas de seguimiento deben identificar con claridad a todos los actores relevantes. Estos van desde la alta dirección departamental, que establece los lineamientos, hasta los responsables sectoriales y técnicos, que ejecutan las tareas de monitoreo, e incluyen a las instancias externas —ciudadanía y organismos de control— que participan en la validación y retroalimentación de la información. Cada actor debe tener funciones, competencias y obligaciones definidas, de modo que el proceso sea fluido y confiable (Kusek y Rist, 2004; SDP, 2024).
- *Procesos y rutinas institucionales:* son las tareas que se repiten en el calendario y que sostienen el sistema. Recolectar los datos, validarlos, procesarlos, redactar informes, sentarse en reuniones periódicas a leerlos, levantar planes de mejora y hacerles seguimiento. No hay misterio metodológico ahí: lo difícil es que ocurran con regularidad. Cuando esas rutinas están claramente definidas —quién hace qué, cada cuándo, con qué insumos y para qué decisión—, el sistema sobrevive a la rotación de funcionarios y a los cambios de gobierno. Cuando no, se vuelve un esfuerzo personal del coordinador de turno que se pierde apenas él se va. La diferencia entre un sistema que dura y uno que se desinfla suele estar exactamente en este punto.
- *Flujos de información:* Son las rutas por las que viaja el dato. Este parte del municipio o la dependencia que lo captura, pasa por la oficina sectorial que lo valida, llega a la secretaría de planeación que lo consolida y termina en el informe que se publica para la ciudadanía o se discute en el comité de gestión. Cada salto del flujo es un punto donde el dato puede perderse, llegar tarde o ser maquillado. Por eso, documentar y monitorear esos saltos —y no solo el origen y el destino— es lo que distingue un flujo confiable de uno que solo existe en el papel (Kusek y Rist, 2004).

2. Componentes operativos

Los siguientes elementos operativos describen instrumentos y condiciones materiales que sostienen, en el día a día, la ejecución del seguimiento:

- *Instrumentos y herramientas.* Hablamos de matrices de indicadores, fichas técnicas, formatos de informe trimestral, protocolos de validación de datos. Lo difícil no es diseñarlos —existen plantillas disponibles del DNP (2023) y de la SDP (2024)— sino mantenerlos vivos: ajustarlos cuando cambia la realidad sectorial, conservarlos en repositorios accesibles, retirarlos cuando dejan de ser útiles. Un instrumento que nadie usa es un instrumento muerto.
- *Indicadores y mecanismos de medición.* Sin indicadores explícitos, con línea base y meta cuatrienal, no hay seguimiento posible; con demasiados indicadores, tampoco. La conceptualización aquí adoptada propone que cada política departamental cuente con un núcleo reducido de indicadores de resultado —entre tres y cinco— alineados al Plan de Desarrollo y, separadamente, con indicadores de gestión que sirvan al control interno (Kusek y Rist, 2004). La regla práctica: si un indicador no produce decisiones, sobra.
- *Infraestructura tecnológica:* aquí no se trata de comprar la herramienta más cara sino de tener al menos tres cosas funcionando. Primero, un repositorio único donde la información viva, esté respaldada y se pueda consultar sin pedirle el archivo al colega que se acaba de ir. Segundo, una capa de análisis —puede ser Excel conectado a Power BI, puede ser Tableau Public, puede ser una hoja compartida bien estructurada— que permita ver los indicadores en una sola pantalla y filtrarlos por subregión, sector o vigencia. Y tercero, una capa de socialización, abierta a la ciudadanía, que materialice lo que la Ley 1712 de 2014 exige sobre transparencia activa. La Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (2024) viene mostrando que estas tres capas, bien encadenadas, pueden funcionar sin grandes inversiones.

• *Capacitación y soporte continuo.* La rotación natural de los equipos territoriales —en Colombia, los gobernadores entrantes suelen renovar entre el 60 y el 80 por ciento de los cargos directivos de planeación— hace que cada cuatro años se pierda buena parte del saber acumulado. Frente a eso, conviene pensar la capacitación no como un evento, sino como un sistema: inducciones obligatorias al inicio del cuatrienio, módulos cortos de refuerzo cada semestre y, sobre todo, mentoría cruzada entre funcionarios con experiencia y nuevos titulares (DNP, 2023).

3. Interacción y articulación de los componentes

Lo que da vida al sistema no son los componentes en sí —indicadores, instrumentos, equipos— sino la conversación que se establece entre ellos. Un indicador sin un equipo que lo lea, un equipo sin instrumentos que sistematicen el dato, un instrumento sin rutinas que lo activen: cada elemento aislado pierde valor. Cuando la red opera con regularidad, el sistema se vuelve capaz de leer los resultados de la gestión, identificar dónde hay que ajustar y sostener la confianza en el proceso de monitoreo (Kusek y Rist, 2004; Patton, 2008).

Tabla 2. Matriz comparativa de los aspectos clave del Sistema de Seguimiento

Aspecto/dimensión	Principales características de los sistemas de seguimiento	Elementos más relevantes según teorías y manuales de entidades públicas	Conceptualización de los componentes funcionales y operativos
Propósito y definición general	Determinan la naturaleza integral, confiable y orientada a resultados del sistema de seguimiento.	Recursos y buenas prácticas que aseguran la institucionalidad y efectividad del sistema (manuales, teorías, guías técnicas).	Explique la forma en que se articulan e interactúan entre sí los elementos técnicos y operativos del sistema.
Alcance/enfoque	Integralidad (abarca todas las fases del ciclo de política pública), sistematización, participación y resultados.	Enfoque en gestión por resultados, transparencia, rendición de cuentas, alineación con objetivos estratégicos.	Visión sistémica de interrelación entre actores, procesos, tecnologías y rutinas institucionales.

Actores principales	Incluye altos directivos, técnicos, ciudadanía e instancias de control.	Defina responsables sectoriales, personal técnico, controladores y actores sociales, según manuales y teorías.	Distribución clara de roles y competencias entre actores internos y externos; definir canales de participación.
Flujos de información	Información recolectada, procesada y socializada sistemáticamente.	Procesos y canales “formales” para capturar, validar, analizar, reportar y compartir información.	Flujos estructurados que conectan fuentes y destinos de datos en todas las fases del seguimiento.
Rutinas y procesos	Procesos periódicos: recolección, análisis, reporte y retroalimentación de resultados.	Establece cronogramas, rutinas técnico-administrativas, indicadores y mecanismos de control/ajuste según referencias internacionales.	Procesos secuenciales y cíclicos que aseguran el funcionamiento sostenido e institucionalizado del sistema.
Instrumentos y herramientas	Se utiliza tecnología y metodologías para estandarizar procedimientos.	Manuales, formatos, indicadores, plataformas de información y herramientas digitales recomendadas por las guías y marcos teóricos.	Integración dinámica de los instrumentos, soportados por formación y soporte técnico continuo.
Sostenibilidad/ institucionalización	Prácticas diseñadas para ser consistentes a lo largo del tiempo y ante cambios institucionales.	Estructura organizacional y soporte legal para asegurar continuidad y mejora del sistema en el tiempo.	La interacción adecuada de los componentes garantiza la institucionalización y aprendizaje organizacional.
Base conceptual y fuentes	Sustentadas en teorías de gestión pública orientada a resultados (Kusek y Rist, 2004; SDP, 2024).	Basadas en guías internacionales y nacionales, normas técnicas y literatura especializada (DNP, 2023).	Uso e integración fundamentada de mejores prácticas y bases conceptuales reconocidas.
Resultados esperados en gestión pública	Mejora de la efectividad, transparencia y legitimidad institucional.	Toma de decisiones basada en evidencia, mayor eficiencia y valor público, confianza ciudadana.	Proceso de mejora continua y adaptación según evidencias, con gobernanza robusta y participativa.

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2023), Kusek y Rist (2004), Ortigón, Pacheco y Prieto (2005), Patton (2008) y Subirats et al. (2008).

3.3.4 Sistemas de información, datos y gobierno digital al servicio del seguimiento

Hasta este punto la Guía ha tratado los componentes conceptuales y procedimentales del sistema de seguimiento como si la dimensión tecnológica fuera secundaria. Esa simplificación, válida para fines expositivos, debe corregirse antes de avanzar hacia la propuesta operativa. En la realidad institucional colombiana de mediados de la década de 2020, ningún sistema departamental de seguimiento puede operar al margen de la infraestructura digital del Estado: los datos abiertos, la interoperabilidad, los tableros de control y, cada vez más, la analítica avanzada y la inteligencia artificial son condiciones de posibilidad —no accesorios— de un seguimiento riguroso.

El marco normativo: cuatro capas que toda gobernación debe conocer

El diseño del componente digital del sistema de seguimiento departamental opera sobre una arquitectura normativa que se ha consolidado en cuatro capas sucesivas, cada una con implicaciones operativas concretas.

Primera capa: el derecho de acceso. La Ley 1712 de 2014, conocida como Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, establece la obligación de las entidades públicas —incluidas las gobernaciones— de publicar de manera proactiva la información sobre estructura, procedimientos, decisiones y resultados (Congreso de la República, 2014). Para los efectos de esta Guía, esto significa que la información de seguimiento no es opcional ni interna: es información pública por defecto, y solo puede reservarse en los supuestos taxativos que la propia ley establece.

Segunda capa: la Política de Gobierno Digital. Adoptada mediante el Decreto 1008 de 2018 y articulada operativamente por el Ministerio TIC, la Política de Gobierno Digital fija los lineamientos para que las entidades públicas usen las tecnologías de la información en la prestación de servicios y en la generación de valor público. Esta política se integra al MIPG como una de sus políticas de gestión y desempeño institucional, lo que la convierte en obligatoria para todas las gobernaciones y municipios (MinTIC, 2022).

Tercera capa: el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. El MIPG, en su versión 6 expedida por el Departamento Administrativo de la Función Pública en diciembre de 2024, articula 19 políticas de gestión y desempeño institucional en siete dimensiones, una de las cuales es Gestión con Valores para Resultados, donde se inscriben tanto el seguimiento como el componente digital (Función Pública, 2024). La importancia del MIPG para esta Guía es doble: por un lado, exige que cualquier sistema departamental de seguimiento sea consistente con la batería de indicadores que la Función Pública aplica anualmente en la medición del desempeño institucional; por el otro, la dimensión de Información y Comunicación obliga a estructurar flujos de datos que el sistema de seguimiento puede aprovechar como insumo gratuito.

Cuarta capa: la Política Nacional de Inteligencia Artificial. El Documento CONPES 4144 de 2025, aprobado el 14 de febrero de 2025, establece la primera política pública colombiana en materia de IA con más de 100 acciones a 2030 y una inversión inicial de \$479.000 millones. El CONPES asigna explícitamente un rol a las entidades territoriales: “la aplicación de soluciones de IA en las regiones puede mejorar la capacidad de los gobiernos locales para planear, ejecutar y hacer seguimiento a políticas públicas” (DNP, 2025e). Esta

capa, todavía en despliegue, abre una ventana de oportunidad —y exige una preparación técnica— que las gobernaciones que lleguen tarde tendrán dificultades para aprovechar.

Cinco componentes digitales del sistema departamental

Sobre la base de ese marco normativo, el componente digital del sistema de seguimiento departamental se organiza en cinco capas operativas, cada una con productos verificables.

a) Datos abiertos como cimiento informacional

Toda política pública departamental produce datos: padrones de beneficiarios, ejecución presupuestal, indicadores de proceso, georreferenciación de intervenciones. La regla operativa que esta Guía propone es directa: los datos producidos en el marco de la política son, por defecto, datos abiertos, salvo las excepciones taxativas de protección de datos personales o de seguridad. La plataforma nacional www.datos.gov.co ofrece la infraestructura para la publicación, y la Guía de Calidad e Interoperabilidad de Datos Abiertos del MinTIC (2025) provee los estándares técnicos que la Gobernación debe aplicar (MinTIC, 2025).

Una recomendación práctica: el plan de implementación de cada política pública departamental debe incluir, desde su formulación, una sección sobre el conjunto de datos que la política producirá, la frecuencia de actualización, el responsable y el formato de publicación. Esta práctica, que internaliza el deber de transparencia en el diseño mismo de la política, evita el escenario frecuente en que el deber de publicación se convierte en una carga reactiva al final del cuatrienio.

b) Interoperabilidad: que los sistemas se hablen entre sí

La interoperabilidad —es decir, la capacidad de que los sistemas de información intercambien y reutilicen datos sin fricciones técnicas o semánticas— es la condición para que el sistema departamental no opere como una isla. El Marco de Interoperabilidad del MinTIC (2025) define cuatro dominios: político-legal, organizacional, semántico y técnico. Para una Gobernación, la implementación operativa de estos dominios significa: acuerdos de intercambio de información con entidades del orden nacional (DNP, MinHacienda, ministerios sectoriales), con los municipios del departamento, con los entes de control y, cuando aplique, con la academia y el sector privado.

La gobernanza de la interoperabilidad implica formalizar responsables internos, estandarizar metadatos y vincular el componente al Plan Estratégico de Tecnologías de la Información (PETI) de la Gobernación. Sin esta formalización, los acuerdos quedan en el ámbito de las relaciones personales entre funcionarios y se rompen cada vez que cambia el equipo.

c) Tableros de control: del dato al insumo de decisión

Los tableros de control —dashboards en la jerga corriente— son la interfaz visible del sistema de seguimiento. Tres reglas de diseño elementales hacen la diferencia entre un tablero que se usa y uno que se construye una vez y se olvida.

Primero, **un tablero por audiencia, no un tablero para todos**. La información que necesita el Comité Departamental de Política Pública para tomar decisiones estratégicas es distinta de la que necesita la ciudadanía para hacer control social, y ambas son distintas de la que necesita la Asamblea para ejercer el control político. Pretender que un único tablero satisfaga a las tres audiencias produce, en la práctica, un tablero que no satisface a ninguna.

Segundo, **el tablero debe responder a una pregunta, no exhibir todos los indicadores disponibles.** La tentación tecnológica de mostrar 40 o 50 indicadores en una sola pantalla diluye la atención y obstaculiza la lectura. Un buen tablero plantea, en su parte superior, la pregunta que pretende responder —“¿estamos avanzando en la política de envejecimiento?”— y dispone los indicadores en función de esa pregunta.

Tercero, **el tablero debe estar acoplado a una rutina de uso institucional.** Si nadie en la Gobernación está obligado a leer el tablero antes de tomar una decisión, el tablero es decorativo. La Guía propone que cada tablero tenga un comité o instancia que lo lea con periodicidad fija y deje acta de las decisiones derivadas.

d) Analítica de datos y aprovechamiento de registros administrativos

Las gobernaciones disponen de un activo informacional valioso, casi siempre sin saberlo del todo: los registros administrativos acumulados durante años en los sistemas operativos de Hacienda, Salud, Educación, Cultura, Agricultura, Vivienda y demás secretarías. La analítica de datos explota ese activo de manera sistemática, con técnicas estadísticas y de aprendizaje automatizado. Su valor está en que produce información que el simple reporte agregado no ofrece: detección temprana de cuellos de botella, segmentación de beneficiarios, predicción de demanda de servicios e identificación de zonas territoriales con desempeño anómalo (DNP, 2023, sec. 3.4).

La Red Nacional de Analítica de Datos e IA, lanzada por el DNP en 2025 en cumplimiento de la Acción 230 del CONPES 4144, ofrece a las gobernaciones un espacio de intercambio de conocimiento, fortalecimiento de capacidades y acceso a buenas prácticas que conviene aprovechar. La condición técnica para vincularse productivamente a esta red es disponer de un equipo —aunque sea reducido— con competencias mínimas en estadística aplicada y manejo de bases de datos relacionales (DNP, 2026).

e) Inteligencia artificial generativa: usos prudentes y advertencias

La irrupción de la inteligencia artificial generativa abre posibilidades concretas para el seguimiento de políticas públicas departamentales: clasificación automatizada de información cualitativa (relatorías, encuestas abiertas, peticiones ciudadanas), síntesis de informes voluminosos, traducción a lenguaje claro de documentos técnicos, apoyo a la redacción de reportes ejecutivos. Estas posibilidades son reales y, bien manejadas, pueden liberar tiempo del equipo técnico para tareas analíticas de mayor valor.

Sin embargo, la incorporación de IA generativa en el sistema departamental exige tres cautelas que esta Guía recomienda no obviar. Primera, **toda salida de IA debe ser revisada por un humano antes de incorporarse a un producto institucional:** la IA generativa puede producir información plausible pero falsa, y el costo reputacional de un error en un informe oficial es alto. Segunda, **los datos sensibles —datos personales, información clasificada— no deben ser cargados a herramientas de IA externas sin una evaluación previa de riesgos de protección de datos,** en cumplimiento de la Ley 1581 de 2012 y normativa concordante. Tercera, **el uso de IA debe documentarse:** la trazabilidad sobre qué se hizo con apoyo de IA y qué se hizo manualmente protege la integridad académica e institucional del producto y permite auditorías futuras.

Una experiencia colombiana de innovación: el LABcapital de Bogotá

Como ejemplo concreto de cómo el componente digital puede transformar el ciclo de políticas públicas en un contexto subnacional colombiano, vale la pena revisar el caso del LABcapital de la Veeduría Distrital de Bogotá, reconocido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos como caso de buena práctica en innovación pública (OCDE/OPSI,

2019). El LABcapital ha desarrollado un Portafolio de Instrumentos Innovadores para Evaluar Políticas Públicas, en el que combina herramientas cualitativas tradicionales con técnicas de minería de datos, ciencia comportamental aplicada al sector público y prototipado rápido de soluciones. Para una gobernanación que apenas inicia el rediseño de su sistema, el LABcapital ofrece tanto un repertorio replicable de instrumentos como una arquitectura institucional de innovación que la Gobernación puede adaptar a escala departamental.

Tres lecciones para el sistema departamental

1. El componente digital no se añade al final, se diseña desde el inicio. El error más frecuente es construir primero el sistema conceptual y procedimental del seguimiento y, una vez consolidado, contratar un proveedor para “digitalizarlo”. Esta secuencia produce

sistemas digitales que reproducen las ineficiencias del proceso manual previo. El diseño debe ser simultáneo: cada decisión metodológica del sistema tiene una implicación digital y viceversa.

2. La capacidad analítica es escasa y debe protegerse. Las gobernaciones que han logrado consolidar capacidades de analítica de datos tienen, casi sin excepción, un equipo pequeño y altamente calificado al que protegen de la rotación administrativa. Replicar este modelo —no necesariamente en tamaño, pero sí en estabilidad— es condición para que el sistema departamental aproveche efectivamente los datos que produce.

3. La IA generativa es herramienta, no oráculo. Las gobernaciones que adopten IA generativa con disciplina —revisión humana, protección de datos, documentación— ganarán productividad. Las que la adopten sin disciplina arriesgan errores reputacionales costosos. La decisión no es entre adoptar o no: es entre adoptar bien o adoptar mal.

3.4 Hoja de ruta para la implementación

En síntesis. Este apartado presenta una hoja de ruta práctica y adaptable para estructurar el sistema de seguimiento. Define sus objetivos y marco normativo, organiza el proceso en componentes operativos manejables —mapeo de actores y fuentes, instrumentos de recolección, protocolos de validación, análisis y generación de productos, socialización y mejora continua— y establece roles, cronogramas tipo, recursos necesarios y consideraciones clave para garantizar la sostenibilidad e implementación gradual del sistema.

Esta sección presenta una propuesta metodológica para que los departamentos puedan diseñar e implementar sistemas de seguimiento a políticas públicas adaptados a sus realidades institucionales, capacidades técnicas y necesidades de información.

3.4.1 Objetivos del sistema de seguimiento departamental

Un sistema efectivo de seguimiento debe orientarse a:

- Establecer parámetros claros para recolectar información relevante, oportuna y confiable sobre la ejecución, avances y resultados de las políticas públicas departamentales.
- Sistematizar el procesamiento de datos para la toma de decisiones basadas en evidencia y la mejora continua de la gestión pública.
- Facilitar la rendición de cuentas ante la ciudadanía y los órganos de control.
- Promover el aprendizaje organizacional y la adaptación de las políticas a las dinámicas territoriales.

3.4.2 Marco referencial y normativo

Cada departamento debe articular su sistema de seguimiento con:

- *Marcos nacionales:* manuales técnicos del DNP, lineamientos del Departamento Administrativo de la Función Pública, Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), sistema nacional de seguimiento SINERGIA.
- *Instrumentos departamentales:* plan de desarrollo departamental, ordenanzas locales, instrumentos de planeación sectorial, sistemas de información institucional.

- *Normatividad territorial:* actos administrativos de formalización del sistema, protocolos internos, manuales de funciones y procedimientos.

Esta articulación garantiza coherencia institucional, aprovechamiento de capacidades instaladas y cumplimiento de obligaciones legales.

3.4.3 Componentes operativos de la estrategia de seguimiento

1. Mapeo de actores y nodos de información

Objetivo: identificar quiénes participan en el sistema y qué información aportan.

Acciones:

- Identificar todas las secretarías/dependencias responsables de políticas públicas en el departamento.
- Mapear actores internos (equipos técnicos, alta dirección, control interno) y externos (ciudadanía, órganos de control, instancias municipales, sector privado, academia).
- Determinar fuentes de información disponibles y flujos de datos entre actores.

Producto: Mapa de actores y diagrama de flujos de información.

2. Tipos y fuentes de información

Objetivo: definir qué información se necesita y dónde obtenerla.

Variables para recolectar:

- Avance de metas y cumplimiento de objetivos.
- Cobertura territorial y poblacional.
- Ejecución presupuestal.
- Percepción ciudadana.
- Resultados e impactos esperados.

Fuentes principales:

- Registros administrativos propios.
- Sistemas departamentales y nacionales de información.
- Encuestas y consultas ciudadanas.
- Reportes de campo y supervisión.
- Informes internos de las dependencias sectoriales.
- Datos de entidades externas (DANE, ministerios, universidades).

3. Instrumentos y herramientas de recolección

Objetivo: estandarizar la captura de información.

Herramientas propuestas:

- Formatos/matrices estandarizados (físicos o digitales), adaptados a cada política/sector.
- Encuestas electrónicas y formularios de monitoreo en línea.
- Tableros de control y repositorios institucionales.
- Sistemas tipo business intelligence (Power BI, Tableau, otros).

Periodicidad: Definir según la naturaleza de cada política pública (mensual, trimestral, semestral, anual).

[Ver Anexo 1: Matriz de Registro y Seguimiento de Políticas Públicas]

4. Protocolos de procesamiento y validación de datos

Objetivo: garantizar calidad y confiabilidad de la información.

Procedimientos:

- Establecer rutinas de revisión, limpieza y validación de datos recolectados.
- Definir mecanismos de conciliación y verificación entre distintas fuentes y responsables.
- Incorporar revisión por pares y control interno.
- Documentar inconsistencias y generar alertas tempranas.

5. Análisis y generación de productos de seguimiento

Objetivo: transformar datos en información útil para la toma de decisiones.

Tipos de análisis:

- Descriptivos: ¿Qué ha pasado?
- Comparativos: ¿Cómo vamos frente a metas o referentes?
- Tendencias: ¿Qué patrones se observan?
- Alertas: ¿Qué políticas requieren atención urgente?

Productos sugeridos:

- Informes técnicos detallados.
- Informes ejecutivos para alta dirección.
- Boletines ciudadanos.
- Tableros de indicadores interactivos.
- Recomendaciones de gestión y planes de mejora.

[Ver Anexo 2: Plan de Acción de Mejora]

[Ver Anexo 3: Formato de Informe Periódico]

6. Socialización, retroalimentación y mejora continua

Objetivo: cerrar el ciclo de seguimiento con aprendizaje organizacional.

Canales de socialización:

- Reuniones de gabinete y consejos de gobierno.
- Mesas técnicas sectoriales.
- Portales web institucionales.
- Boletines públicos y redes sociales.
- Audiencias de rendición de cuentas.

Mecanismos de retroalimentación:

- Espacios de diálogo con equipos técnicos.
- Consultas ciudadanas.
- Recomendaciones de órganos de control.
- Ajustes periódicos basados en lecciones aprendidas.

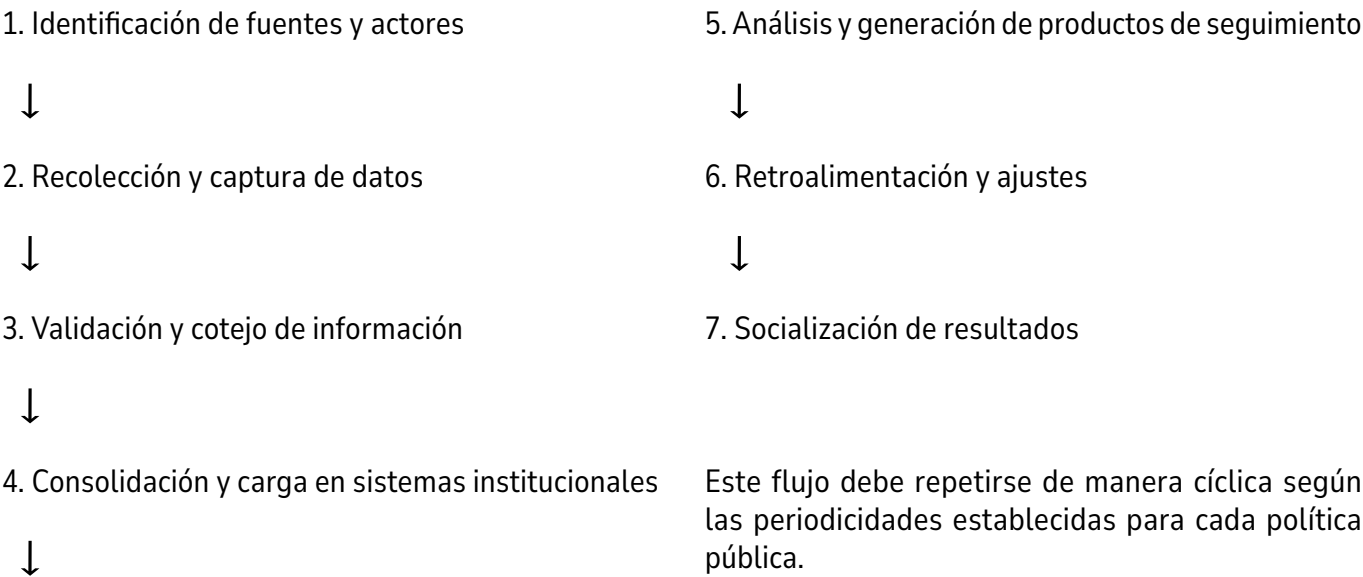
3.4.4 Roles y responsabilidades

Tabla 3. Roles y responsabilidades del sistema de seguimiento de políticas públicas departamentales

Actor	Responsabilidad principal
Alta dirección departamental	Definir lineamientos estratégicos, tomar decisiones basadas en evidencia, aprobar planes de mejora
Secretaría de Planeación	Coordinar el sistema, consolidar información, generar informes, articular con el plan de desarrollo
Dependencias sectoriales	Recolectar datos primarios, alimentar matrices, reportar avances, ejecutar acciones correctivas
Equipo técnico de seguimiento	Procesar información, validar indicadores, elaborar análisis, actualizar instrumentos
Control interno	Verificar procedimientos, validar calidad de datos, emitir alertas
Órganos de control externo	Revisar cumplimiento normativo, solicitar rendición de cuentas
Ciudadanía	Acceder a información pública, ejercer control social, retroalimentar la gestión

Fuente: Elaboración propia con base en DNP (2023) y MIPG-Función Pública (2024).

3.4.5 Flujo operativo del sistema de seguimiento



3.4.6 Cronograma de implementación (modelo tipo)

Tabla 4. Cronograma tipo de implementación del sistema de seguimiento

Actividad	Periodicidad sugerida
Recolección de datos primarios	Mensual o trimestral según la política
Consolidación en matriz de seguimiento	Trimestral
Generación de informe periódico	Trimestral o semestral
Socialización con alta dirección	Trimestral
Informe anual de resultados	Anual
Actualización del plan de mejora	Semestral
Rendición de cuentas ciudadana	Anual

Fuente: Elaboración propia (2026).

3.4.7 Recursos necesarios

Talento humano:

- Equipo técnico dedicado al seguimiento (analistas, estadísticos).
- Responsables sectoriales capacitados.
- Apoyo de comunicaciones para socialización.

Tecnología:

- Plataformas digitales de captura y procesamiento.
- Software de visualización (Power BI u otros).
- Infraestructura de almacenamiento seguro.

Capacitación:

- Formación en sistemas de información y análisis de datos.
- Talleres en formulación de indicadores.
- Capacitación en uso de herramientas tecnológicas.

Apoyo institucional:

- Acto administrativo de formalización.
- Articulación con presupuesto departamental.
- Respaldo político de la alta dirección.

3.4.8 Consideraciones clave para la implementación

- *Priorizar la digitalización:* la adaptación a medios digitales (formularios electrónicos, aplicaciones móviles, tableros en Power BI) debe ser prioritaria para asegurar eficiencia, trazabilidad y transparencia.
- *Orientación a decisiones:* el sistema debe diseñarse para facilitar la toma de decisiones en la alta dirección y la rendición de cuentas efectiva.
- *Articulación nacional-territorial:* revisar periódicamente la compatibilidad con estrategias nacionales de seguimiento y evaluación (SINERGIA, MIPG), aprovechando sinergias y evitando duplicidades.
- *Adaptabilidad:* los instrumentos deben ser flexibles para ajustarse a cambios normativos, prioridades de gobierno y lecciones aprendidas.
- *Sostenibilidad:* institucionalizar el sistema mediante normas, capacitaciones continuas y asignación presupuestal recurrente.

3.5 Experiencias relevantes de seguimiento a políticas públicas: lecciones desde los territorios

En síntesis. Este apartado examina seis experiencias de seguimiento a políticas públicas —dos referenciales del orden nacional y distrital (Sinergia-DNP y el SSEPP de Bogotá) y cuatro departamentales (Boyacá, Caldas, Casanare y Cundinamarca)— para extraer lecciones técnicas y políticas aplicables al diseño departamental. Cada caso se describe en su esquema de operación y se cierra con lecciones explícitas, de modo que la propuesta de la Guía parta de aprendizajes acumulados y no de arquitecturas nuevas sin anclaje territorial.

Cualquier propuesta metodológica para gobernaciones colombianas que aspire a tener tracción en el

territorio debe partir de una constatación elemental: ya existen experiencias acumuladas de seguimiento a políticas públicas en Colombia, algunas más avanzadas que otras, y todas con aprendizajes técnicos y políticos que vale la pena examinar antes de proponer arquitecturas nuevas. Esta subsección recoge seis experiencias —dos referenciales del orden nacional y distrital, cuatro del nivel departamental— con un criterio común: cada caso se describe brevemente en su esquema de operación y se cierra con tres lecciones explícitas para el diseño del sistema departamental que la presente Guía propone.

3.5.1 Sinergia y la DSEPP del DNP: la columna vertebral del seguimiento nacional

El **Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (Sinergia)**, operado por la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas (DSEPP) del Departamento Nacional de Planeación, es el referente técnico de mayor trayectoria en el país. Creado en el marco del artículo 343 de la Constitución Política y consolidado mediante la Directiva Presidencial 21 de 2011, articula tres componentes

operativos: el **Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SISMEG)**, dedicado al monitoreo continuo del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; el **Sistema de Seguimiento a los Documentos CONPES (SISCONPES)**, para los compromisos derivados de política pública nacional; y la **Agenda de Evaluaciones**, que programa los estudios de impacto, resultados y operaciones (DNP, 2023).

El modelo Sinergia se estructura sobre cuatro pilares, todos reproducibles en escalas más pequeñas: la cadena de valor como lógica común de los indicadores; la diferenciación entre seguimiento y evaluación; la Gestión Pública Orientada a Resultados (GPOR) como marco rector; y la articulación con la rendición de cuentas y el control social. La DSEPP, además, actúa como Secretaría Técnica del sistema y emite lineamientos técnicos que han nutrido a las oficinas territoriales de planeación durante más de dos décadas.

Recientemente, la **Escuela Sinergia** ha ampliado el alcance del sistema más allá del nivel nacional. Esta iniciativa, operada por la DSEPP, ofrece asistencia técnica focalizada a gobernaciones y alcaldías para fortalecer sus capacidades de seguimiento. En noviembre de 2025, por ejemplo, la Escuela Sinergia desplegó un proceso piloto con la Gobernación de Casanare y sus 19 municipios, dirigido específicamente a profesionales responsables de políticas públicas departamentales (DNP, 2025a).

Tres lecciones para el sistema departamental:

1. La cadena de valor unifica el lenguaje. Adoptar la misma estructura insumo–actividad–producto–resultado que utiliza Sinergia facilita la trazabilidad entre el nivel departamental y el nacional, y reduce el costo de aprendizaje para los equipos técnicos que rotan entre niveles de gobierno.

2. La función de Secretaría Técnica es indelegable. Sinergia funciona porque la DSEPP, como Secretaría Técnica permanente, da continuidad institucional al sistema. En el nivel departamental, la oficina o secretaría de planeación debe asumir formalmente esta función con dedicación exclusiva, no como tarea adicional de otros equipos.

3. La asistencia técnica externa es un acelerador, no un sustituto. La participación de Casanare en la Escuela Sinergia muestra que las gobernaciones pueden y deben aprovechar la oferta nacional para fortalecer capacidades locales, sin que ello implique tercerizar la responsabilidad institucional sobre el sistema.

3.5.2 El SSEPP de Bogotá: arquitectura distrital como referente departamental

El **Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Distritales (SSEPP)**, operado por la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, ofrece un caso particularmente útil para el diseño departamental por la similitud de escala institucional. El SSEPP es la herramienta tecnológica mediante la cual las entidades del Distrito registran el avance de las políticas formuladas bajo el procedimiento CONPES D.C., con información cuantitativa, cualitativa y de ejecución presupuestal de los indicadores (Secretaría Distrital de Planeación, s. f.).

El sistema se construye sobre cuatro elementos operativos. **Actores definidos:** responsables de meta en las entidades ejecutoras, oficinas de planeación entrante y salidamente y la propia Secretaría Distrital de Planeación. **Perfiles de usuario diferenciados:** administrador funcional, administrador tecnológico, responsable de meta, directivo misional, oficina de planeación, sectorialista SDP y directivo SDP. **Rutinas estandarizadas:** registro del Plan de Acción en el SSEPP, cargue y control de información de avance, generación de informes, uso de la información para

toma de decisiones. **Software dedicado:** una plataforma web que centraliza el flujo de información y produce reportes ejecutivos y analíticos para el CONPES D.C., el Concejo Distrital y la ciudadanía (Secretaría Distrital de Planeación, 2024).

Un rasgo distintivo del SSEPP es que la **información consolidada en sus informes debe ser empleada para la toma de decisión, en primera instancia, por el CONPES D.C.** Es decir, el sistema no produce información para archivo: produce insumos que activan instancias formales de decisión política. La ciudadanía, además, puede consultar los reportes a través de canales oficiales, lo que cierra el ciclo de transparencia y rendición de cuentas.

Tres lecciones para el sistema departamental:

1. Los perfiles de usuario son tan importantes como la herramienta. La definición clara de quién registra, quién valida, quién analiza y quién decide evita la zona gris donde “todos siguen, nadie reporta”. Una arquitectura departamental exitosa replicará esta segmentación con responsabilidades nominadas.

2. El sistema debe estar acoplado a una instancia de decisión política. El SSEPP funciona porque sus reportes alimentan al CONPES D.C., una instancia con poder de decisión. En el nivel departamental, conviene amarrar el sistema de seguimiento a una instancia equivalente —Consejo Departamental de Política Pública, Comité Departamental de Política Social, o el órgano que la Asamblea defina—, no dejarlo flotando como producto técnico sin doliente político.

3. La interoperabilidad con el ciudadano cierra el ciclo. La consulta pública de los reportes no es un detalle estético: es la condición para que el sistema sirva al control social y, por esa vía, refuerce la legitimidad institucional del seguimiento.

3.5.3 Boyacá: institucionalización del procedimiento de seguimiento

La **Gobernación de Boyacá** ha consolidado, a través de la Secretaría de Planeación, un procedimiento institucional para formular, actualizar, implementar, hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas departamentales. Este procedimiento, anclado en el sistema de gestión de calidad de la entidad, constituye un avance relevante porque convierte el seguimiento en una rutina administrativa estandarizada, no en un esfuerzo episódico dependiente del ciclo político (Gobernación de Boyacá, 2024).

El esquema boyacense opera con un repositorio centralizado de políticas públicas departamentales que documenta, para cada una, el acto administrativo de adopción, los responsables institucionales, el plan de acción vigente y los reportes de avance. Esta

arquitectura documental es la condición técnica para que el seguimiento posterior tenga objeto definido y para que las transiciones entre administraciones —cada cuatrienio— no signifiquen el reinicio del ciclo de aprendizaje.

La experiencia boyacense también ilustra los límites del enfoque puramente procedimental. Un procedimiento certificado no garantiza, por sí solo, que la información de seguimiento se utilice efectivamente para la toma de decisiones. La existencia del procedimiento es condición necesaria, pero el uso real depende de las dinámicas políticas de cada administración y de la capacidad técnica del equipo encargado.

Tres lecciones para el sistema departamental:

1. *La institucionalización del procedimiento protege el seguimiento de la rotación política.* Un procedimiento adoptado mediante acto administrativo —y, mejor aún, integrado al sistema de gestión de calidad de la Gobernación— sobrevive a los cambios de gabinete que de otra forma desarticularían el sistema cada cuatrienio.

2. *El repositorio documental es el cimiento técnico.* Sin un inventario centralizado de las políticas vigentes, sus actos de adopción, sus responsables y sus planes de acción, cualquier sistema de seguimiento opera sobre arenas movedizas. Boyacá demuestra que esta tarea, aparentemente administrativa, es estratégica.

3. *Procedimiento sin uso es ritual.* La lección crítica del caso es que la mera existencia del procedimiento no asegura su utilidad. El sistema departamental debe contemplar, además, mecanismos explícitos de uso de la información: comités de lectura periódica, reportes a la Asamblea, espacios de rendición de cuentas territoriales.

3.5.4 Caldas: la asistencia técnica con la ESAP como detonante del rediseño

La **Gobernación de Caldas** inició en 2024 un proceso integral de actualización, evaluación y seguimiento de sus 19 políticas públicas departamentales, mediante un convenio con la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP. El proceso, liderado por la Secretaría de Integración y Desarrollo Social, contempla un diagnóstico general de capacidades institucionales, la actualización y reformulación de las políticas que lo requieran, y la entrega de “un sistema integral que le permita a la Gobernación hacer gerencia del ciclo de políticas públicas, incluyendo seguimiento y evaluación” (Gobernación de Caldas, 2024).

El caso caldense es interesante por dos razones. Primera, demuestra que la asistencia técnica externa puede ser un detonante eficaz para reordenar el ciclo completo de las políticas departamentales, no solo el componente de seguimiento. Segunda, evidencia el rol que la ESAP, como entidad pública dedicada a la formación y asistencia técnica en administración pública, puede jugar en el fortalecimiento de las capacidades territoriales de gestión por resultados.

Tres lecciones para el sistema departamental:

1. *El seguimiento se diseña en bloque con el ciclo completo.* La aproximación caldense, que actualiza las políticas y simultáneamente diseña el sistema de seguimiento, evita el problema clásico de instalar tableros para medir políticas mal formuladas. Diseñar el seguimiento sin revisar las políticas equivale a calibrar instrumentos sobre objetivos imprecisos.

2. *La alianza con la ESAP es un activo subutilizado.* Pocas gobernaciones aprovechan plenamente la oferta institucional de la Escuela de Alto Gobierno. El convenio caldense ofrece un modelo replicable: un horizonte de cinco meses, un diagnóstico previo, un plan de acción y un sistema entregable al final del proceso.

3. *El diagnóstico de capacidades precede al diseño del sistema.* La metodología de la ESAP en Caldas inicia con la valoración de las capacidades individuales y organizacionales existentes, no con la definición del sistema deseado. Este orden —capacidades primero, sistema después— evita el error frecuente de proponer arquitecturas que el aparato institucional no puede operar.

3.5.5 Casanare: política pública sectorial y participación en la Escuela Sinergia

La **Gobernación de Casanare** ofrece dos planos de aprendizaje. En el primero, la Política Pública de Envejecimiento y Vejez del Departamento, formulada durante la administración 2016–2019, ha sido objeto de análisis académico sobre su grado de implementación. El estudio (Universidad Nacional Abierta y a Distancia, 2020) examinó la factibilidad de las acciones, el plan de acción elaborado, los recursos gestionados, el entorno organizacional dispuesto y el seguimiento efectivamente realizado. Sus hallazgos son consistentes con la literatura comparada: las políticas departamentales tienden a presentar planes de acción razonablemente formulados, pero adolecen de mecanismos de seguimiento sistemático que permitan corregir el rumbo durante la implementación.

En el segundo plano, en noviembre de 2025 Casanare se vinculó a la Escuela Sinergia del DNP, lo que se tradujo en un plan de trabajo piloto con asistencia técnica focalizada a los profesionales de la Gobernación responsables de políticas públicas departamentales (DNP, 2025a). El proceso involucra a la Gobernación y a sus 19 municipios, lo que añade una capa de complejidad institucional —y de aprendizaje— relevante para cualquier diseño departamental.

Tres lecciones para el sistema departamental:

1. *El seguimiento débil es el cuello de botella, no la formulación.* La política de envejecimiento de Casanare estaba bien formulada en el papel; lo que falló fue el seguimiento sistemático a su implementación. La Guía debe diseñarse asumiendo que la mayor parte del esfuerzo institucional debe concentrarse en el seguimiento, no en la producción de más documentos de política.
2. *La articulación departamento–municipios es sustantiva, no opcional.* El piloto Casanare-Escuela Sinergia incluyó a los 19 municipios precisamente porque las políticas departamentales se ejecutan, casi siempre, con concurrencia municipal. Un sistema departamental que no contemple los reportes municipales en su arquitectura de información subestima la naturaleza multinivel de la implementación.
3. *El aprovechamiento de la Escuela Sinergia es un atajo legítimo.* Cuando una gobernación tiene baja capacidad técnica instalada, vincularse a procesos de asistencia técnica nacional es más eficiente que intentar construir desde cero. Casanare demuestra que la disponibilidad para entrar en estos procesos puede acelerar significativamente la curva de aprendizaje.

3.5.6 Cundinamarca: seguimiento como prioridad de la Secretaría de Planeación

La **Gobernación de Cundinamarca**, a través de la Dirección de Planificación del Desarrollo de la Secretaría de Planeación, asumió en su momento la estructuración del proceso de seguimiento a las políticas públicas departamentales como una prioridad insti-

tucional. El esquema cundinamarqués se construye con informes consolidados periódicos, elaborados con insumos provenientes de cada una de las dependencias líderes, y avanza hacia el acceso a información en tiempo real para la toma de decisiones oportuna. La

administración departamental ha planteado el seguimiento como un proceso en mejoramiento continuo, integrando estrategias y mecanismos de articulación interinstitucional (Gobernación de Cundinamarca, 2021).

El caso cundinamarqués ilustra una transición frecuente en gobernaciones de mediano tamaño: del reporte estático —documento producido una vez al año— al monitoreo dinámico, con tableros que las dependencias actualizan periódicamente. Esta transición no es trivial porque exige rediseñar tanto los flujos de información como las rutinas de las secretarías ejecutoras.

Tres lecciones para el sistema departamental:

1. La consolidación es responsabilidad de Planeación, no de las dependencias. El modelo cundinamarqués acierta al ubicar la función consolidadora en la Secretaría de Planeación. Cuando la consolidación se distribuye, la información llega tarde, en formatos disímiles y con calidades heterogéneas que la hacen inútil para decisión.

2. El paso de reporte estático a tablero dinámico exige rediseño de procesos. No basta con instalar un software. Si las dependencias siguen reportando con la misma frecuencia, los mismos formatos y los mismos tiempos que cuando producían informes anuales, el “tablero en tiempo real” es solo una versión digital del informe en papel.

3. El mejoramiento continuo es la lógica adecuada. Los sistemas de seguimiento maduran por iteraciones sucesivas, no por instalación única. La aproximación cundinamarquesa de tratar el seguimiento como proceso en mejoramiento continuo es metodológicamente más sólida que pretender una implementación de tipo “big bang”.

Síntesis: cinco lecciones transversales

De la lectura conjunta de las seis experiencias se desprenden cinco lecciones transversales que orientarán la propuesta metodológica de los capítulos 3.5 y 3.6:

Primera. El sistema departamental debe construirse sobre la cadena de valor común al lenguaje Sinergia, para garantizar interoperabilidad con el nivel nacional y con los sistemas distritales y municipales que ya operan en esa lógica.

Segunda. La función de Secretaría Técnica del sistema debe radicar formalmente en la Secretaría de Planeación, con dedicación exclusiva del equipo técnico responsable. La dispersión de responsabilidades es el factor que con mayor frecuencia ha desactivado los sistemas departamentales.

Tercera. El sistema debe acoplarse a una instancia política de decisión —llámese Consejo Departamental de Política Pública o Comité Departamental—, no quedar como producto técnico sin doliente. La experiencia bogotana del SSEPP-CONPES D.C. es el modelo más claro en este punto.

Cuarta. El diagnóstico de capacidades institucionales debe preceder al diseño del sistema. La aproximación caldense de partir de un diagnóstico previo evita el error de instalar arquitecturas que el aparato no puede operar.

Quinta. La asistencia técnica externa —Escuela Sinergia del DNP, ESAP, cooperación internacional, academia— es un acelerador legítimo y costo-eficiente, especialmente para gobernaciones con baja capacidad instalada. La condición es que la responsabilidad institucional sobre el sistema permanezca en la Gobernación, sin tercerización.

3.6 Diagnóstico del estado actual de los sistemas de seguimiento departamentales

3.6.1 Metodología del diagnóstico

Comprender el estado actual de los sistemas de seguimiento de políticas públicas en los departamentos colombianos es fundamental para ofrecer una propuesta metodológica que responda a las realidades, necesidades y capacidades institucionales del país. Sin embargo, caracterizar estos sistemas en un contexto tan diverso como el colombiano, donde coexisten departamentos con diferentes niveles de desarrollo institucional, capacidades técnicas y recursos disponibles, representa un desafío importante.

Para abordar este reto, el diagnóstico presentado en esta guía se fundamenta en un enfoque metodológico basado en el *análisis documental* y la *revisión sistemática de fuentes secundarias*. Esta decisión metodológica se tomó considerando las limitaciones de tiempo, los desafíos logísticos de aplicar un instrumento de recolección primaria a los 32 departamentos y la existencia de información institucional valiosa ya producida por entidades nacionales, territoriales y académicas.

Enfoque metodológico adoptado

El análisis se sustenta en tres pilares fundamentales que permiten construir una visión integral del panorama actual:

1. Revisión de marcos técnicos y normativos nacionales

La revisión documental que respalda este diagnóstico se concentró en las fuentes producidas por las entidades rectoras del Sistema Nacional de Planeación y Gestión Pública en Colombia. Dos referencias resultan especialmente útiles. Primero, la Guía de seguimiento a políticas públicas del DNP (2023), en su tercera edición, que recoge la doctrina nacional sobre construcción de indicadores y uso de evidencia y que constituye la referencia normativa de facto para las gobernaciones. Segundo, los lineamientos del Modelo Integrado de Planeación y Gestión —MIPG— que la Función Pública actualiza periódicamente, y que en su política de seguimiento y evaluación institucional aterriza obligaciones concretas para las entidades territoriales.

También se incorporó al análisis el Manual operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión —MIPG—, que define cómo deben funcionar las políticas de seguimiento y evaluación del desempeño institucional dentro de una gestión orientada a resultados (DAFP, 2024). Vale la pena recordar que este manual no es opcional: el Decreto 1499 de 2017 lo hizo de aplicación obligatoria para las entidades del orden nacional, y le pidió a los departamentos y municipios adoptarlo en condiciones de gradualidad. Los departamentos están obligados, en consecuencia, a leerse

en clave MIPG, lo que les exige alinear su sistema de seguimiento con las siete dimensiones del modelo y, en particular, con la dimensión de evaluación de resultados.

A nivel distrital, se analizó la Guía para el seguimiento de políticas públicas de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá (SDP, 2024), la cual presenta un modelo operativo robusto con rutinas, actores, productos e instrumentos tecnológicos claramente definidos. Aunque corresponde al ámbito distrital, esta guía ha servido como referente metodológico para otros territorios y ofrece lecciones aplicables al contexto departamental.

2. Análisis de experiencias departamentales documentadas

Tras revisar el marco normativo, el equipo se enfocó en lo que está pasando en territorio. Importaba menos lo que dice la regla y más lo que ya han hecho las gobernaciones que vienen avanzando. Para ese rastreo se acudió a fuentes primarias y secundarias: planes departamentales de desarrollo, ordenanzas, decretos departamentales, informes de gestión anuales, sistematizaciones publicadas en portales de transparencia y entrevistas referenciadas en documentos académicos. El criterio de inclusión fue pragmático: experiencias con al menos un acto administrativo de respaldo, instrumentación visible y resultados documentados, no solo declaraciones de intención.

En particular, se analizaron los casos de los departamentos de Boyacá, Caldas, Casanare y Cundinamarca. Casanare y Cundinamarca fueron mencionados en las fuentes consultadas como referentes de buenas prácticas en el diseño e implementación de mecanismos de seguimiento (DNP, 2023).

Estas experiencias permiten identificar no solo las

estructuras formales adoptadas, sino también los desafíos enfrentados durante la implementación y las estrategias que han resultado efectivas en contextos territoriales específicos.

3. Triangulación con informes de organismos de control y evaluaciones externas

Finalmente, se incorporaron hallazgos de informes producidos por organismos de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, así como evaluaciones de políticas realizadas por el DNP y estudios académicos sobre gestión pública territorial. Estas fuentes aportan una mirada crítica y externa sobre las fortalezas y debilidades de los sistemas de seguimiento en el país.

Criterios de análisis

La información recopilada fue analizada a la luz de los componentes funcionales y operativos desarrollados en la sección 3.3 de esta guía. Específicamente, se buscó identificar:

- *Existencia y formalización:* ¿los departamentos cuentan con sistemas de seguimiento formalmente establecidos mediante actos administrativos?
- *Estructura organizacional:* ¿existen equipos, dependencias o instancias responsables del seguimiento?
- *Instrumentos y herramientas:* ¿qué matrices, formatos, plataformas tecnológicas o mecanismos de recolección utilizan?
- *Rutinas y periodicidades:* ¿con qué frecuencia se realiza el seguimiento y se generan reportes?

- *Productos y uso de la información:* ¿qué tipos de informes se producen y cómo se utilizan en la toma de decisiones?
- *Capacidades técnicas:* ¿los equipos cuentan con la formación y los recursos necesarios?
- *Articulación institucional:* ¿los sistemas de seguimiento están integrados con la planeación, el presupuesto y los sistemas nacionales como SINERGIA?

Limitaciones del diagnóstico

Es importante reconocer que este diagnóstico no pretende ser exhaustivo ni representar con precisión la situación de cada uno de los 32 departamentos. Las limitaciones principales incluyen:

- *Disponibilidad de información:* no todos los departamentos tienen documentación pública suficiente sobre sus sistemas de seguimiento.
- *Heterogeneidad territorial:* las diferencias en capacidades institucionales, recursos y contextos políticos hacen difícil generalizar hallazgos.
- *Ausencia de datos primarios:* al no aplicarse una encuesta directa, el diagnóstico se basa en información producida con otros propósitos, lo que puede limitar la profundidad del análisis.

No obstante, este enfoque permite identificar patrones generales, reconocer buenas prácticas replicables y señalar brechas comunes que justifican la necesidad de una guía metodológica como la presente.

Valor del diagnóstico para la propuesta metodológica

El diagnóstico desarrollado a continuación cumple un doble propósito. Por un lado, dibuja un mapa—incompleto pero verificable— del estado de los sistemas de seguimiento de política pública en los 32 departamentos colombianos, mostrando dónde se ha avanzado y dónde persisten vacíos. Por otro, sirve de cimiento para la propuesta metodológica del capítulo 3.4: muestra, con casos concretos, que las brechas no son hipotéticas y que el instrumento que esta Guía pone sobre la mesa responde a una demanda real expresada por las gobernaciones en los procesos de asistencia técnica de la EAG-ESAP durante 2024 y 2025.

En síntesis, lo que sigue es un diagnóstico construido con tres tipos de materiales: documentos oficiales emitidos por entidades del nivel nacional y territorial, experiencias departamentales documentadas en informes de gestión y planes de desarrollo, y literatura técnica especializada. La intención no es producir un retrato exhaustivo del país—empresa imposible para una sola Guía— sino entregar un punto de partida realista a quien quiera, desde una secretaría de planeación, dar el primer paso hacia un sistema de seguimiento operativo.

3.6.2 Hallazgos principales

El análisis de los sistemas de seguimiento de políticas públicas en los departamentos colombianos revela un panorama heterogéneo, marcado por contrastes significativos entre las capacidades institucionales,

los recursos disponibles y el nivel de madurez de los procesos implementados. A continuación, se presentan los principales hallazgos organizados en función de las dimensiones analizadas.

3.6.2.1 Departamentos con sistemas formalizados: experiencias destacadas

Aun cuando la mayor parte de los departamentos del país todavía no cuenta con sistemas formales de seguimiento, hay gobernaciones que llevan años poniendo orden de su lado: Boyacá, Caldas, Cundinamarca y, en el nivel distrital, Bogotá. Esos casos no constituyen modelos perfectos para replicar al pie de la letra; son, más bien, laboratorios de soluciones ante restricciones presupuestales, alta rotación directiva y heterogeneidad subregional. Documentar lo que sí funcionó allí —y también lo que no— le ahorra a las gobernaciones que aún no han avanzado (28 del total nacional) varios años de prueba y error.

- **Boyacá: institucionalización del seguimiento mediante procedimientos formales**

Boyacá avanzó en formalizar su sistema de seguimiento mediante un procedimiento institucional que la Secretaría de Planeación adoptó para formular, actualizar, implementar, evaluar y hacer seguimiento a sus políticas públicas (Gobernación de Boyacá, 2024). El procedimiento somete a monitoreo semestral las doce políticas departamentales vigentes; cada política se contrasta con las metas del Plan de Desarrollo Departamental y se reporta su porcentaje de avance, lo que permite a la administración disponer de un corte regular sobre el estado de la apuesta programática. El acto administrativo que respalda el procedimiento le da estabilidad y reduce el riesgo de que el ejercicio dependa de la voluntad del directivo de turno.

El caso boyacense muestra una virtud clara: cuando el seguimiento es procedimiento formal —con responsables nombrados, periodicidad escrita y rutas de escalamiento— las alertas tempranas llegan a tiempo y la rendición de cuentas deja de improvisarse cada año (Gobernación de Boyacá, 2024). La documentación pública disponible, sin embargo, no detalla las plata-

formas tecnológicas que sostienen el procedimiento ni los canales por los cuales los resultados llegan a la ciudadanía, dos elementos que conviene incorporar para cerrar el ciclo del valor público.

- **Caldas: fortalecimiento de capacidades institucionales con acompañamiento de la EAG-ESAP**

Durante 2025, Caldas adelantó —con acompañamiento técnico de la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP— un proceso de estructuración del Sistema de Seguimiento de Políticas Públicas Departamentales. La apuesta combinó tres frentes simultáneos: asistencia técnica a la Secretaría de Planeación, desarrollo de instrumentos operativos y formación de los equipos sectoriales encargados de operarlos. Este caso resulta de especial interés para la presente Guía porque ilustra cómo se aterriza, en un departamento colombiano concreto, la propuesta metodológica que aquí se sistematiza.

En Caldas, el trabajo conjunto con la EAG-ESAP produjo un conjunto de instrumentos diseñados a la medida del departamento: matrices de registro de avance, plantillas para informes trimestrales y semestrales, planes de acción de mejora con responsables y plazos, y protocolos de captura y limpieza de información. Aunque los instrumentos se ajustaron al contexto caldense, la lógica que los sostiene es replicable —y de hecho buena parte de ella se incorpora a los anexos de esta Guía—. La pretensión fue resolver tres necesidades simultáneas que la gobernación había identificado: tomar decisiones con datos, rendir cuentas con respaldo verificable y aprender de cada ciclo.

Lo distintivo del caso caldense es que no se quedó en la entrega de productos. Cada herramienta diseñada

pasó por talleres de apropiación con los equipos de las secretarías sectoriales —desarrollo social, salud, gobierno, planeación, hacienda— donde los funcionarios discutieron, ajustaron y se hicieron cargo de los instrumentos. La sostenibilidad del sistema, en otras palabras, no se confió a la calidad técnica del producto sino al hecho de que las personas que iban a usarlo participaron en su construcción. Un sistema construido “desde afuera”, por brillante que sea, suele apagarse cuando cambia el equipo directivo.

Tres lecciones se desprenden de la experiencia con Caldas. Primera: el acompañamiento externo calificado tiene un valor decisivo cuando se entiende como puente —no como sustituto— de las capacidades locales. Segunda: las plantillas genéricas rara vez funcionan; cada departamento necesita una calibración fina de los instrumentos a su contexto sectorial, presupuestal y político. Tercera: la formación continua de los equipos responsables debe planearse en paralelo a la entrega de productos, no después. En este punto, instituciones como la EAG-ESAP cumplen un rol complementario al del DNP y al de otras entidades del orden nacional.

- **Casanare: articulación con asistencia técnica del DNP**

Casanare muestra qué pasa cuando una gobernación apuesta por trabajar al unísono con el nivel nacional. La administración departamental ha sostenido una agenda de cooperación con el DNP para abrir espacios de asistencia técnica que fortalezcan, simultáneamente, las capacidades de la gobernación y las de los 19 municipios de su jurisdicción (DNP, 2025a). Esta lógica —seguimiento como ejercicio sistémico, no como tarea aislada del departamento— resulta especialmente valiosa para territorios con baja densidad institucional municipal.

Casanare aporta también una lección sobre priorización. Tras un proceso participativo, la administración decidió concentrar sus esfuerzos en diez políticas públicas —algunas en actualización, otras en formulación— en lugar de intentar cubrir todo el catálogo sectorial al mismo tiempo (DNP, 2025a). La decisión, aparentemente sencilla, exige un costo político: implica decir qué políticas no se priorizan y aceptar el cuestionamiento que eso genera. Para departamentos con recursos limitados —que son la mayoría en Colombia— esta disciplina de focalización es uno de los activos más valiosos que pueden importar de la experiencia casanareña.

- **Cundinamarca: promoción de buenas prácticas mediante intercambio de conocimiento**

Cundinamarca optó por una ruta distinta: en lugar de concentrarse en construir un sistema centralizado, apostó por tejer una red horizontal de aprendizaje entre municipios. Conversatorios sectoriales, talleres de pares y espacios formativos permitieron, según el reporte de la propia administración, reunir a líderes institucionales de 61 municipios y 8 provincias, con un acumulado de 58 horas de intercambio (Gobernación de Cundinamarca, 2024). La documentación disponible no detalla el sistema técnico de seguimiento del departamento, pero la inversión sostenida en capacidades es, por sí sola, condición necesaria para que cualquier sistema posterior funcione.

Cundinamarca dispone, además, de una guía para la gobernanza de políticas públicas que define el rol del Consejo Departamental de Política Social (CODEPS) como instancia de control y seguimiento (Gobernación de Cundinamarca, s. f.). Atribuir responsabilidades de seguimiento a una instancia colegiada con presencia sectorial cierra una pieza que en muchos departamentos queda sin dueño claro: la del análisis político de los avances reportados.

3.6.2.2 Brechas y desafíos identificados en el panorama nacional

A pesar de las experiencias positivas mencionadas, el diagnóstico revela que la mayoría de los departamentos colombianos enfrentan limitaciones significativas para estructurar sistemas robustos de seguimiento a políticas públicas.

- **Debilidad institucional en municipios de menor categoría**

Los municipios de quinta y sexta categoría, que conforman la mayoría de las entidades locales en Colombia, presentan capacidades institucionales limitadas que afectan directamente su implementación de procesos de seguimiento (Bayona Sarmiento y Parra Ramírez, 2023). Estas limitaciones incluyen falta de personal capacitado, escasez de recursos tecnológicos, alta rotación de funcionarios y ausencia de procedimientos estandarizados. Dado que los departamentos coordinan con estos municipios la implementación de políticas, las debilidades municipales repercuten en la capacidad departamental para consolidar información territorial confiable.

Un estudio reciente sobre evaluación de estrategias para fortalecer capacidades institucionales en municipios de menor categoría concluye que existe “falta de estandarización en documentación y prioridad baja del gobierno abierto en la agenda de la administración” (Muñoz Lozano y Torres Hernández, 2025, p. 3). Además, se identifica resistencia al cambio en el sector público colombiano, ya que las estructuras organizacionales actuales no responden adecuadamente a las nuevas demandas de transparencia y gestión basada en evidencia.

- **Fragmentación de la información y desarticulación institucional**

Uno de los hallazgos más recurrentes en la literatura revisada es la fragmentación de la informa-

ción relacionada con políticas públicas. En muchos departamentos, diferentes secretarías y entidades descentralizadas trabajan de manera aislada, cada una enfocada en su propia política, sin mecanismos efectivos de consolidación y articulación (DNP, 2025a). Esta fragmentación dificulta la construcción de visiones integrales del estado de las políticas departamentales y limita las posibilidades de toma de decisiones estratégicas por parte de la alta dirección.

- **Ausencia de herramientas estandarizadas**

A diferencia de entidades como Bogotá, que cuenta con una guía metodológica robusta y con herramientas estandarizadas para el seguimiento de políticas públicas (SDP, 2024), la mayoría de los departamentos carece de instrumentos técnicos formalizados. Esta ausencia se traduce en múltiples problemas: inconsistencia en la recolección de datos, dificultades para comparar avances entre diferentes políticas o periodos, y falta de criterios claros para la generación de alertas tempranas.

- **Limitada socialización de resultados y uso de la información**

Incluso en departamentos donde existen esfuerzos de seguimiento, se observa que los resultados no siempre se socializan de manera efectiva con la ciudadanía ni se utilizan de forma sistemática en la toma de decisiones. Según testimonios recogidos por el DNP, hay territorios y veedurías que reportan recibir documentos de seguimiento de las alcaldías sin saber qué hacer con esa información, porque no viene acompañada de orientaciones claras sobre su interpretación (DNP, 2025b). Esto evidencia una brecha entre la producción de información y su apropiación efectiva por parte de los diferentes actores interesados.

3.6.2.3 Rol del nivel nacional: orientación y acompañamiento

Los hallazgos también revelan que el acompañamiento del nivel nacional es un factor determinante en el fortalecimiento de las capacidades departamentales. El Departamento Nacional de Planeación, a través de su Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas y del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), ha desarrollado herramientas metodológicas y espacios de asistencia técnica que buscan fortalecer las capacidades territoriales (DNP, 2023).

La Guía de seguimiento del DNP (2023) ofrece a las gobernaciones un marco común construido sobre tres pilares: gestión por resultados, indicadores con línea base y meta, y uso de evidencia para retroalimentar la política. Su adopción, sin embargo, no ha sido pareja. Casanare ha sabido aprovechar las jornadas de asis-

tencia técnica que el DNP despliega en los territorios; otros departamentos, en cambio, reciben los productos del nivel nacional sin haber instalado las capacidades para operarlos. La existencia del marco, por sí sola, no resuelve el problema: hace falta acompañamiento sostenido en el tiempo.

Un elemento positivo es la existencia del programa Escuela SINERGIA en los Territorios, que busca fortalecer capacidades locales mediante espacios de formación dirigidos a concejos municipales, oficinas de planeación y equipos técnicos departamentales (DNP, 2025a). Estas iniciativas reconocen que el seguimiento efectivo requiere no solo herramientas técnicas, sino también de apropiación conceptual y desarrollo de competencias por parte de los funcionarios territoriales.

3.6.2.4 Heterogeneidad territorial y desafíos contextuales

Por último, es fundamental reconocer que la heterogeneidad territorial de Colombia representa un desafío particular para el diseño de sistemas de seguimiento. Las diferencias en capacidades fiscales, conectividad, densidad poblacional, tamaño de las plantas de personal y complejidad de las estructuras administrativas hacen que las soluciones aplicables en departamentos como Cundinamarca o Antioquia no sean directamente replicables en territorios como Guainía o Vaupés (DNP, 2025c).

Esta diversidad exige que cualquier propuesta metodológica, como la contenida en esta guía, sea lo suficientemente flexible para adaptarse a diferentes contextos, pero al mismo tiempo lo suficientemente estructurada para garantizar estándares mínimos de calidad en la recolección, el procesamiento y el uso de la información de seguimiento.

3.6.3 Fortalezas identificadas

A pesar de las múltiples limitaciones que enfrentan los departamentos colombianos en materia de seguimiento a políticas públicas, el análisis documental permite identificar fortalezas significativas que constituyen puntos de apoyo para el fortalecimiento de los sistemas territoriales. Estas fortalezas representan capacidades instaladas, voluntades institucionales y elementos habilitadores que, si se potencian adecuadamente, pueden facilitar la implementación exitosa de sistemas de seguimiento más robustos.

- **Existencia de marcos normativos y herramientas nacionales de referencia**

Colombia cuenta con un activo poco aprovechado: un marco normativo y metodológico nacional consistente sobre seguimiento y evaluación de políticas. La Guía de seguimiento del DNP (2023) ordena la construcción de indicadores, la identificación de fuentes y el uso de evidencia para decisiones de política, en línea con lo que el MIPG exige a las entidades territoriales. Para una gobernación, eso significa que no tiene que partir de cero: la doctrina está disponible y, salvo en componentes muy específicos, no necesita reinventarse.

El enfoque que da soporte conceptual a esta Guía es el de gestión para resultados. Lo que se busca, en términos prácticos, es que el seguimiento opere como “una herramienta fundamental para fortalecer la gestión a través del logro de resultados y fomentar transparencia para que la ciudadanía pueda conocer los avances” (DNP, 2023, p. 7). Esa cita conviene leerla con cuidado: el seguimiento aparece allí ligado a dos finalidades —resultados y transparencia—, no a una sola. La mayoría de los sistemas departamentales han privilegiado la primera y dejado la segunda en un segundo plano. La propuesta de esta Guía es que las

dos se traten al mismo nivel desde el diseño mismo del sistema.

Hay además un punto de apoyo que los departamentos no siempre aprovechan: SINERGIA, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados administrado por el DNP. SINERGIA lleva más de dos décadas consolidando metodologías para el seguimiento de las políticas nacionales, y todos sus instrumentos —fichas de indicador, estructuras de tablero, protocolos de reporte— son públicos. Replicar esa metodología en el nivel departamental no requiere inventarla de nuevo: requiere adaptarla a la escala territorial. El propio DNP lo plantea así: “el seguimiento es un proceso vital para la generación de valor público dentro del ciclo de la política pública” (DNP, 2023). Tomar prestada esa caja de herramientas es, probablemente, la decisión costo-efectiva más obvia que un departamento puede adoptar antes de pensar en plataformas propias.

En el ámbito distrital, la experiencia de Bogotá con su Guía para el seguimiento de políticas públicas (SDP, 2024) representa otro referente valioso. Aunque corresponde al nivel distrital, esta guía ha sido consultada por diversos territorios como modelo de buenas prácticas en la estructuración de sistemas de seguimiento con rutinas claras, actores definidos y productos estandarizados.

- **Articulación de las políticas públicas con los planes de desarrollo**

Una fortaleza fundamental identificada es que, en general, las políticas públicas departamentales están articuladas con los Planes de Desarrollo Departamental, lo cual facilita el seguimiento desde los

sistemas de monitoreo al plan. Como señala la literatura especializada, “el Plan de Desarrollo es la carta de navegación de la administración y de la sociedad en general, para orientar el destino de la entidad territorial” (Ministerio de Educación Nacional, s. f., párr. 1), y esta articulación permite que el seguimiento a políticas se beneficie de las estructuras de monitoreo del plan.

La experiencia de Antioquia, documentada en su Cartilla para el seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental, muestra cómo esta articulación puede ser operacionalizada mediante la inclusión de las políticas públicas estratégicas dentro del sistema de seguimiento al plan, estableciendo “criterios, técnicas y roles para cumplir los objetivos del seguimiento” (Centro de Pensamiento Antioquia [CTPA], 2020, p. 24). Esta integración evita duplicidades en los esfuerzos de monitoreo y permite aprovechar las capacidades institucionales existentes.

- **Compromiso de la alta dirección en algunos territorios**

En varios de los casos analizados se evidencia un compromiso explícito de la alta dirección departamental con el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento. Este compromiso se manifiesta en la formalización de procedimientos, la asignación de equipos responsables y la generación de espacios de asistencia técnica y formación.

El caso de Boyacá, en el que la Secretaría de Planeación institucionalizó formalmente el procedimiento de seguimiento (Gobernación de Boyacá, 2024), refleja una voluntad política clara. De igual manera, el caso de Caldas, con el acompañamiento de la ESAP, evidencia que cuando existe liderazgo institucional y disposición para invertir en el fortalecimiento de capacidades, es posible avanzar significativamente en periodos relativamente cortos.

Este compromiso de la alta dirección resulta fundamental porque, como señala la literatura, “los tomadores de decisión son los principales usuarios y receptores de la información de seguimiento” (SDP, 2024, p. 18), y cuando reconocen el valor estratégico de esta información, se generan condiciones favorables para la institucionalización de los sistemas.

- **Disponibilidad de registros administrativos y fuentes de información básica**

Aunque dispersa y fragmentada, existe información valiosa en los departamentos que puede ser aprovechada para el seguimiento de políticas públicas. Los registros administrativos de las diferentes secretarías, los sistemas de información sectorial, las bases de datos de beneficiarios y los informes de gestión constituyen fuentes que, si se sistematizan adecuadamente, pueden alimentar sistemas de seguimiento sin requerir inversiones significativas en nueva recolección de datos.

La Guía para el seguimiento de políticas públicas distritales destaca que el seguimiento permite “hacer una lectura integral de las intervenciones de las entidades públicas” (SDP, 2024, p. 13), y para ello resulta fundamental aprovechar la información ya producida en el curso normal de la gestión. La fortaleza reside no tanto en la sofisticación de los sistemas de información, sino en la existencia de datos primarios que pueden ser organizados, validados y consolidados mediante metodologías apropiadas.

- **Espacios de asistencia técnica y formación disponibles**

Una fortaleza importante del contexto actual es la existencia de espacios de asistencia técnica y formación promovidos tanto desde el nivel nacional como

desde iniciativas departamentales. El programa “Escuela SINERGIA en los territorios” del DNP (2025a) representa un esfuerzo sistemático por fortalecer las capacidades locales en formulación y seguimiento de políticas. Estos espacios no solo transfieren conocimiento técnico, sino que también promueven el intercambio de experiencias entre territorios.

En un contexto en el que “el seguimiento a las políticas públicas es una actividad que requiere de una estructura institucional que lo soporte” (SDP, 2017, p. 25), la disponibilidad de estos espacios de formación constituye un activo valioso. La experiencia de Casanare con la asistencia técnica del DNP y la de Caldas con el acompañamiento de la ESAP demuestran que estos procesos de fortalecimiento de capacidades pueden generar resultados tangibles cuando se articulan con voluntades institucionales locales.

- **Creciente apropiación del enfoque de gestión para resultados**

Finalmente, se identifica como fortaleza la creciente apropiación del enfoque de gestión para resultados en el sector público colombiano. Este enfoque, que orienta la acción pública “hacia el logro de obje-

tivos y resultados medibles” (DNP, 2023, p. 9), está siendo incorporado progresivamente en los sistemas de planeación y gestión departamental, creando un ambiente institucional favorable para los sistemas de seguimiento.

El DNP (2023) recuerda que el seguimiento sirve para “observar y medir el cambio social y a su vez determinar la efectividad de las respuestas del gobierno a las demandas sociales” (p. 8). Esa definición — aunque parezca obvia— marca un giro cultural: del seguimiento entendido como trámite anual frente a la Contraloría, al seguimiento entendido como herramienta de gobierno, que alimenta los comités sectoriales, los consejos de política social y, eventualmente, los acuerdos con la Asamblea Departamental.

La literatura especializada destaca que un sistema de seguimiento bien diseñado “permite tomar decisiones oportunas para reorientar oportunamente las acciones, metas y recursos” y “permite hacer una lectura integral de las intervenciones de las entidades públicas” (SDP, 2017, p. 13). Esta comprensión del valor estratégico del seguimiento está permeando progresivamente las culturas organizacionales departamentales, aunque de manera desigual según el territorio.

3.6.4 Debilidades recurrentes

El análisis documental revela que los departamentos colombianos enfrentan múltiples debilidades estructurales y operativas que dificultan la construcción de sistemas robustos de seguimiento a políticas públicas. Estas debilidades no son problemas aislados, sino que responden a limitaciones más profundas en las

capacidades institucionales, los recursos disponibles y las dinámicas organizacionales del sector público territorial. A continuación, se presentan las debilidades más recurrentes identificadas.

- **Limitaciones en capacidad institucional y talento humano**

Una de las debilidades más críticas es la insuficiencia de capacidades institucionales en los departamentos, especialmente en aquellos de menor categoría o con jurisdicción sobre municipios pequeños. La capacidad administrativa de estas entidades está directamente relacionada con la cantidad y calidad de sus recursos humanos, técnicos y financieros (Duque Cante, 2012), y cuando estos son limitados, los sistemas de seguimiento se ven seriamente comprometidos.

Los estudios sobre capacidades institucionales en Colombia revelan que los municipios pequeños —que representan más del 80 % del total nacional— carecen de personal cuya formación esté ligada a temas de administración pública, por lo que sus conocimientos son adquiridos principalmente “por las presiones derivadas del ejercicio del cargo” (Duque Cante, 2012, p. 173). Esta situación se replica a nivel departamental cuando las gobernaciones deben coordinar con estos municipios el seguimiento a políticas de alcance territorial.

Adicionalmente, en muchas entidades territoriales se presenta una acumulación de funciones por unidad administrativa debido a que “la escasez de recursos obliga a disponer de estructuras y plantas de personal limitadas” (Duque Cante, 2012, p. 173). Esta sobrecarga funcional hace que el seguimiento a políticas públicas sea visto como una tarea adicional y no como una función estratégica prioritaria, lo que limita el tiempo y la atención que los equipos pueden dedicarle.

- **Alta rotación de personal y pérdida de conocimiento institucional**

La rotación constante de personal en las entidades públicas constituye una debilidad estructural que afecta gravemente la continuidad de los procesos de seguimiento. Esta rotación se presenta principalmente en dos momentos: con cada cambio de administración (cada cuatro años) y durante el curso normal de las gestiones debido a contratos temporales y cargos de libre nombramiento y remoción.

Como señalan Osorio Ortiz et al., en su análisis sobre rotación de personal en entidades públicas colombianas, “cada 4 años que se hace cambio de administración, los nuevos funcionarios, por lo regular hacen parte de corrientes políticas contrarias a las de la actual administración, lo que ocasiona rencillas entre los empleados que entregan los puestos y quienes los reciben” (Osorio Ortiz et al., 2023, p. 11). Esta situación genera empalmes deficientes, información incompleta y atraso en el inicio y estabilidad de las labores.

La rotación implica no solo la pérdida del conocimiento adquirido, sino que además “interrumpe la fluidez de los procesos y desmejora la calidad de los servicios” (Osorio Ortiz et al., 2023, p. 11). En el caso específico del seguimiento de políticas públicas, esta rotación significa que los sistemas pierden continuidad, que las metodologías no se consolidan y que cada nueva administración debe reiniciar procesos de formación y apropiación institucional.

La situación es particularmente grave porque, como advierte la literatura, “la acumulación de capacidad administrativa no es ascendente sino cíclica, lo que hace que sus debilidades y necesidades de apoyo resurjan interminablemente” (Duque Cante, 2012, p. 174). Esta dinámica cíclica impide la maduración

institucional de los sistemas de seguimiento.

- **Fragmentación de la información y desarticulación interinstitucional**

Una debilidad recurrente es la fragmentación de la información relacionada con políticas públicas. En muchos departamentos, diferentes secretarías y entidades descentralizadas trabajan de manera aislada, cada una enfocada en su propia política sectorial, sin mecanismos efectivos de consolidación y articulación. Esta falta de integración impide construir visiones comprehensivas del estado de las políticas departamentales.

Los estudios sobre coordinación en política pública territorial indican que “los instrumentos de coordinación por parte de los mandatarios locales son subutilizados, lo cual incide en una reducida articulación interinstitucional en los territorios” (Policía Nacional de Colombia, 2023, p. 12). Esta debilidad en coordinación se traduce en sistemas de seguimiento que generan información dispersa, inconsistente y difícil de utilizar para la toma de decisiones estratégicas.

Además, existe “desconfianza entre los departamentos o instituciones responsables y difusión selectiva de información a los actores” (Policía Nacional de Colombia, 2023, p. 12), lo que agrava la fragmentación y limita las posibilidades de construir sistemas integrados de seguimiento a nivel departamental.

- **Ausencia de herramientas estandarizadas y protocolos formalizados**

A diferencia del nivel distrital de Bogotá, en el que existe una guía metodológica robusta con herramientas estandarizadas (SDP, 2024), la mayoría de los departamentos carece de instrumentos técnicos formalizados para el seguimiento de políticas públicas. Esta ausencia se traduce en múltiples problemas

operativos: inconsistencia en la recolección de datos, dificultades para comparar avances entre diferentes políticas o periodos de gobierno y falta de criterios claros para la generación de alertas tempranas.

Como señala la literatura, “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 sus componentes funcionales y operativos” (SDP, 2017, p. 25). Cuando esta estructura no existe o es débil, los procesos de seguimiento se vuelven informales, discontinuos y poco confiables.

La falta de estandarización también dificulta el aprendizaje entre departamentos y limita las posibilidades de comparación y transferencia de buenas prácticas, perpetuando que cada territorio intente resolver los mismos problemas sin aprovechar las experiencias de otros.

- **Recursos financieros y tecnológicos limitados**

Los recursos financieros insuficientes constituyen una barrera estructural para el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento. El análisis sobre barreras para la descentralización en Colombia revela que “los municipios y departamentos carecen del talento humano, la infraestructura, y la tecnología necesarios para ejecutar sus competencias” y que “esta brecha también está ligada a la dimensión financiera, ya que la falta de recursos económicos y de capacidad administrativa reduce la capacidad de las entidades territoriales para cumplir eficazmente con sus responsabilidades” (González et al., 2024, p. 13).

En el contexto del seguimiento de políticas públicas, esta limitación se manifiesta en la ausencia de plataformas tecnológicas adecuadas para la captura, almacenamiento, procesamiento y visualización de información. Muchos departamentos aún dependen de sistemas manuales o herramientas básicas que

no permiten análisis sofisticados ni generación ágil de reportes.

Además, como advierte el DNP, “el actual diseño del SGP no ha logrado cerrar brechas entre diferentes regiones, a la vez que ha mantenido un crecimiento que no logra cubrir el costo de operación de las funciones descentralizadas” (González et al., 2024, p. 2). Esta insuficiencia de recursos del Sistema General de Participaciones limita las posibilidades de inversión en fortalecimiento de sistemas de seguimiento.

- **Débil cultura de uso de evidencia para la toma de decisiones**

Una debilidad menos tangible pero igualmente importante es la persistencia de una cultura organizacional que no prioriza el uso de evidencia para la toma de decisiones. Aunque existe creciente apropiación del enfoque de gestión para resultados, en la práctica muchas decisiones siguen tomándose con base en intuición, presiones políticas o inercia administrativa, más que en información sistemática de seguimiento.

Como señalan Muñoz Lozano y Torres Hernández, en su estudio sobre estrategias para fortalecer capacidades institucionales, existe “resistencia al cambio en el sector público colombiano, donde las estructuras organizacionales actuales no responden adecuada-

mente a las nuevas demandas de transparencia y gestión basada en evidencia” (Muñoz Lozano y Torres Hernández, 2025, p. 3). Esta resistencia se manifiesta en la baja demanda por información de seguimiento y en la percepción de que estos procesos son requisitos formales más que herramientas estratégicas.

- **Limitada socialización y rendición de cuentas ciudadana**

Finalmente, se identifica como debilidad recurrente la limitada socialización de los resultados del seguimiento tanto hacia la ciudadanía como hacia los equipos técnicos y la alta dirección. Incluso en departamentos donde existen esfuerzos de seguimiento, la información producida no siempre se difunde de manera efectiva ni se utiliza para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas.

El DNP reconoce esta problemática al señalar que hay “territorios y veedurías que reportan recibir documentos de seguimiento de las alcaldías sin saber qué hacer con esa información, porque no viene acompañada de orientaciones claras sobre su interpretación” (DNP, 2025b). Esta brecha entre producción y apropiación de información limita el potencial del seguimiento como herramienta de gobernanza democrática y control social.

3.6.5 Oportunidades de mejora

El diagnóstico presentado en las secciones anteriores evidencia importantes desafíos, pero también revela un conjunto significativo de oportunidades que los departamentos colombianos pueden aprovechar para fortalecer sus sistemas de seguimiento a políticas públicas. Estas oportunidades surgen tanto

de las tendencias nacionales en modernización del Estado como de las experiencias exitosas documentadas y las herramientas disponibles. A continuación, se presentan las principales oportunidades identificadas.

- **Aprovechamiento de herramientas y plataformas tecnológicas de bajo costo**

Una de las oportunidades más relevantes es el creciente acceso a tecnologías digitales de bajo costo o gratuitas que pueden transformar significativamente los sistemas de seguimiento. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones ha venido implementando el plan de Gobierno Digital con el propósito de “modernizar la gestión pública, mejorando la eficiencia y la transparencia en la prestación de servicios a la ciudadanía” (Agencia Nacional Digital [AND], 2024, párr. 3).

Vale detenerse en Google Workspace, una herramienta de uso cotidiano que el MinTIC ha venido empujando como puerta de entrada a lo digital en el sector público. El programa “Vive un Sector Público Digital”, gratuito, ya formó a más de 36 000 servidores en el país, según cifras del propio ministerio. La razón por la que esta vía vale la pena no es exactamente la herramienta —cualquier suite colaborativa serviría— sino la lógica detrás: que el equipo del sistema de seguimiento trabaje en formatos compartidos y editables en tiempo real, evitando el ping-pong de archivos por correo que todavía consume horas en muchas secretarías. El ministro TIC lo resume en términos sencillos: estas herramientas permiten “desarrollar habilidades digitales en comunicación, colaboración y participación, con seguridad digital y facilidad de acceso” (MinTIC, 2024). Para una gobernación con presupuesto de capacitación limitado, este es un atajo de oportunidad.

A esto se suman herramientas de visualización. Power BI (incluido en la suscripción Microsoft 365 que la mayoría de las gobernaciones ya paga) y Tableau Public —gratuito para publicación abierta— bastan para armar tableros de control que muestren los indicadores de cada política en una sola pantalla, con filtros por subregión, sector y vigencia. No se trata de comprar tecnología nueva, sino de exprimir la que ya se tiene: una hoja de Excel bien conectada a Power

BI puede sustituir, en la práctica, varios informes en Word que nadie lee.

- **Formación virtual gratuita y masiva para servidores públicos**

La oferta de capacitación virtual para servidores públicos ha crecido en los últimos años y constituye una palanca aún subutilizada. La Función Pública pone a disposición siete cursos virtuales sin costo, diseñados para que el participante avance “de acuerdo a su disponibilidad de tiempo” (DAFP, 2024, párr. 2), con módulos sobre integridad, transparencia y gestión pública aplicables al ejercicio del seguimiento.

A esa oferta se suma la de la ESAP, que mantiene un portafolio permanente de formación en administración pública con módulos sobre seguimiento y evaluación de políticas (ESAP, 2025). Tres atributos hacen valiosa esta oferta: es gratuita, se cursa virtualmente desde cualquier municipio del país y otorga certificación. Para departamentos con presupuestos ajustados de capacitación, este conjunto resuelve buena parte del cuello de botella en formación de los equipos de seguimiento.

El DNP ha sumado, por su parte, la Escuela SINERGIA en los territorios, que lleva asistencia técnica a concejos municipales, oficinas de planeación y equipos departamentales (DNP, 2025a). Más allá de la transferencia de contenidos, estos espacios tienen un valor menos evidente: ponen en contacto a funcionarios de departamentos distintos que enfrentan problemas similares, y abren un canal de aprendizaje entre pares que ningún manual reemplaza.

- **Articulación con sistemas nacionales consolidados**

SINERGIA, como sistema nacional consolidado, ofrece a las gobernaciones algo que sería costoso construir en casa: una arquitectura probada para hacer seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo, con metodologías, fichas de indicadores y tableros de visualización. El propio DNP advierte que el sistema “es flexible, sensible a los cambios” y que está abierto a oportunidades de mejora (SINERGIA, 2025, párr. 5). Una gobernación puede tomar piezas de ese andamiaje —no copiarlo entero— y adaptarlas al Plan de Desarrollo Departamental: con eso ahorra meses de trabajo conceptual y gana compatibilidad con el reporte nacional.

La articulación con la metodología SINERGIA y con los instrumentos del DNP rinde, en concreto, cuatro dividendos. Uno, ahorra el costo de inventar metodologías propias: las plantillas, fichas técnicas y protocolos ya están disponibles y son de uso libre. Dos, mantiene la compatibilidad con los sistemas nacionales —algo que importa cuando la gobernación tiene que rendir información agregada al DNP o responder a requerimientos de la Procuraduría—. Tres, abre la puerta a la asistencia técnica que el DNP ofrece y que muchas gobernaciones subutilizan por desconocimiento. Y cuatro, permite entrar en comunidades de práctica donde otras entidades, públicas y territoriales, ya están resolviendo problemas similares. Esa última puerta es, quizás, la más valiosa: porque acelera el aprendizaje y evita repetir errores que ya alguien más pagó.

La Guía de seguimiento a políticas públicas del DNP (2023) está disponible públicamente y ofrece orientaciones claras sobre construcción de indicadores, identificación de fuentes de información y uso de evidencia. Los departamentos que aprovechen esta guía pueden avanzar más rápidamente en la estructuración de sus sistemas de seguimiento.

- **Implementación gradual mediante modelos piloto**

Una oportunidad importante es la posibilidad de implementar sistemas de seguimiento de manera gradual, iniciando con políticas priorizadas o proyectos piloto que permitan aprender y ajustar antes de escalar a todas las políticas departamentales. Esta estrategia, empleada exitosamente en Casanare donde se focalizó en diez políticas clave (DNP, 2025a), permite gestionar mejor los recursos limitados y generar resultados visibles que justifiquen la inversión en seguimiento.

Como advierte la literatura, “ningún plan, proyecto, programa o política es perfecto desde su inicio, y es probable que surjan desafíos, obstáculos o problemas imprevistos durante su implementación” (DNP, 2023, p. 8). La implementación piloto permite identificar y resolver estos problemas en contextos acotados antes de comprometer recursos en sistemas integrales.

- **Aprovechamiento de la transformación digital del Estado**

Colombia se encuentra en un momento de importante impulso a la transformación digital del sector público. La inteligencia artificial y las tecnologías emergentes están siendo adoptadas progresivamente para “automatizar procesos, mejorar la toma de decisiones y proporcionar servicios más eficientes y personalizados a los ciudadanos” (Cámara de Comercio e Industria de Tunja [CCIT], 2024, párr. 1).

Experiencias como la plataforma Océano de la Contraloría General de la República, que usa “Big Data, analítica predictiva, inteligencia artificial y cartografía digital para vigilar, en tiempo real, el gasto público” (Ospina Díaz, 2023, p. 11), demuestran el potencial de estas tecnologías para el seguimiento.

Aunque no todos los departamentos pueden desarrollar sistemas tan sofisticados, pueden aprovechar aplicaciones más sencillas de estas tecnologías, como algoritmos básicos para identificar patrones en datos de seguimiento o chatbots para facilitar el reporte de información por parte de las secretarías.

Según datos del MinTIC, “Colombia ocupó el puesto número 45 en el panorama mundial y el tercero en América Latina en el top de gobiernos que mejor implementan la IA en la prestación de los servicios públicos” (CCIT, 2024, párr. 8). Este posicionamiento genera un ecosistema favorable para que los departamentos puedan acceder a conocimiento, herramientas y experiencias en transformación digital aplicadas al sector público.

- **Fortalecimiento mediante alianzas interinstitucionales**

Las experiencias analizadas evidencian que las alianzas estratégicas entre departamentos, universidades, entidades nacionales y organismos de cooperación internacional constituyen una oportunidad importante para fortalecer capacidades sin depender exclusivamente de recursos propios. El caso de Caldas, con el acompañamiento de la ESAP, y el de Casanare, con la asistencia del DNP, demuestran que estas alianzas pueden generar resultados tangibles en periodos relativamente cortos.

Las universidades regionales son aliados estratégicos que las gobernaciones rara vez convocan para el diseño de indicadores, el análisis estadístico o la evaluación de políticas. Los centros de pensamiento territoriales han mostrado capacidad concreta de aporte: el Centro de Pensamiento Antioquia, por ejemplo, produjo en 2020 una Cartilla para el seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental que sigue siendo referencia metodológica (CTPA, 2020). Alianzas de este tipo —convenios marco, prácticas

profesionales, contratos de asesoría puntual— abren puertas a conocimiento especializado que la gobernación no podría sostener internamente.

- **Demanda ciudadana por transparencia y rendición de cuentas**

La presión ciudadana por transparencia, participación y rendición de cuentas ha crecido sostenidamente desde la Ley 1712 de 2014 y, lejos de ser una amenaza, ofrece una oportunidad. El propio DNP advierte que el seguimiento “impulsa la transparencia para incrementar la confianza en el Estado: posibilita el acceso a la información sobre el avance de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público” (DNP, 2023, p. 8). Una administración que publica oportunamente sus tableros se ahorra fricciones futuras con los órganos de control y con la opinión pública.

Esa presión social actúa, además, como incentivo para que las gobernaciones inviertan en sus sistemas de seguimiento, y abre la posibilidad de convocar a la ciudadanía como aliada del proceso. Veedurías ciudadanas, consejos territoriales de planeación y organizaciones sociales pueden ejercer un control externo riguroso, siempre que se les facilite información comprensible —no documentos técnicos en lenguaje hermético— y se les abran canales claros de diálogo con la administración. La Ley 850 de 2003 sobre veedurías y el Decreto 1499 de 2017 sobre MIPG ofrecen el marco normativo para hacerlo.

La socialización efectiva de los resultados del seguimiento, mediante boletines ciudadanos, portales web accesibles y audiencias públicas, puede fortalecer la legitimidad de los gobiernos departamentales y generar círculos virtuosos en los que la transparencia alimenta la confianza y esta, a su vez, facilita la colaboración entre Estado y sociedad civil.

4. COLOFÓN

4.1 Síntesis de las contribuciones

Esta guía representa un esfuerzo institucional de la Escuela de Alto Gobierno de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) por fortalecer las capacidades territoriales en materia de seguimiento a políticas públicas, un componente fundamental de la gobernanza democrática y la gestión pública orientada a resultados. A lo largo de sus secciones, el documento ha desarrollado tanto un diagnóstico del estado actual de los sistemas departamentales como una propuesta metodológica práctica para su estructuración e implementación. A continuación, se sintetizan las principales contribuciones de esta guía.

- **Comprensión del problema y su contexto**

El documento parte del reconocimiento de una problemática estructural en los departamentos colombianos: la baja capacidad institucional para diseñar, implementar y hacer seguimiento sistemático a las políticas públicas. Esta situación no es resultado de una única causa, sino que responde a múltiples factores interrelacionados que incluyen limitaciones en recursos humanos, técnicos y financieros; alta rotación de personal que genera pérdida de conocimiento institucional; fragmentación de la información entre dependencias; ausencia de herramientas estandarizadas, y una cultura organizacional que aún

no prioriza consistentemente el uso de evidencia para la toma de decisiones.

El diagnóstico presentado en la sección 3.5 evidencia que, si bien algunos departamentos como Boyacá, Caldas, Casanare y Cundinamarca han avanzado en la estructuración de sistemas de seguimiento, estas experiencias representan excepciones más que la norma. La mayoría de los departamentos carece de sistemas formalizados, opera con instrumentos informales y discontinuos, y enfrenta dificultades para generar información confiable y oportuna que oriente la gestión pública territorial.

No obstante, el diagnóstico también identifica fortalezas importantes y oportunidades concretas: la existencia de marcos normativos nacionales sólidos (como la Guía del DNP y el Modelo MIPG), la disponibilidad de herramientas tecnológicas de bajo costo, la oferta creciente de capacitación virtual gratuita, el compromiso de la alta dirección en algunos territorios y una demanda ciudadana cada vez más explícita por transparencia y rendición de cuentas. Estas condiciones favorables ofrecen una ventana de oportunidad para impulsar transformaciones significativas en los próximos años.

- **Propuesta metodológica estructurada y aplicable**

La contribución central de esta guía es la propuesta metodológica desarrollada en las secciones 3.3 y 3.4. Esta propuesta no ofrece recetas rígidas que ignoren las diversidades territoriales, sino un marco flexible pero riguroso que los departamentos pueden adaptar a sus contextos específicos, capacidades institucionales y prioridades políticas.

Caracterización de los componentes del sistema (Sección 3.3): la guía define con claridad los principales rasgos que debe tener un sistema de seguimiento departamental, incluyendo su carácter sistemático, participativo, útil, flexible y orientado al aprendizaje. Identifica los elementos funcionales necesarios (actores, roles, flujos de información, productos) y los elementos operativos (rutinas, instrumentos, procedimientos) que permiten que el sistema funcione efectivamente en la práctica. Esta caracterización ofrece a los departamentos criterios claros para evaluar sus propios sistemas y definir hacia dónde deben avanzar.

Hoja de ruta para la implementación (Sección 3.4): la guía presenta un camino concreto para que los departamentos estructuren sus sistemas de seguimiento, organizando el proceso en componentes operativos manejables: mapeo de actores y fuentes de información, definición de instrumentos de recolección, protocolos de validación de datos, análisis y generación de productos, socialización y mejora continua. Además, establece roles y responsabilidades claros para cada actor institucional, propone cronogramas tipo adaptables y ofrece orientaciones sobre recursos necesarios y consideraciones clave para garantizar la sostenibilidad.

Herramientas operativas concretas (Anexos): complementando el marco conceptual y metodológico, la guía ofrece instrumentos prácticos descargables y adaptables: matrices de registro y seguimiento de políticas públicas, formatos de planes de acción

de mejora y plantillas de informes periódicos. Estas herramientas, desarrolladas y validadas en procesos reales de asistencia técnica territorial, permiten que los departamentos no inicien desde cero, sino que aprovechen modelos probados que pueden personalizar según sus necesidades.

Énfasis en la implementación gradual y realista

Una contribución concreta de esta Guía es su realismo. El documento no propone, por ejemplo, montar un sistema integral de seguimiento a las cuarenta o cincuenta políticas vigentes en un departamento durante el primer año del cuatrienio: eso sería desconocer las restricciones reales de personal, presupuesto y atención política con las que opera una gobernación. La apuesta es otra: empezar por las políticas prioritarias del Plan de Desarrollo, apoyarse en las capacidades existentes y agregar complejidad de manera progresiva.

Este enfoque de implementación gradual —arrancar con un piloto, aprender, ajustar y escalar— administra mejor los recursos limitados, produce resultados visibles que justifican la inversión y construye capacidades institucionales sostenibles. La experiencia de Casanare, que se concentró en diez políticas en lugar de cubrir todo el catálogo (DNP, 2025a), confirma que el modelo funciona incluso bajo restricciones presupuestales.

- **Articulación entre niveles de gobierno y transferencia de conocimiento**

La guía hace énfasis en la importancia de la articulación entre el nivel departamental, el nivel nacional (especialmente con el DNP y SINERGIA) y el nivel municipal. Los sistemas de seguimiento departamentales no deben verse como estructuras aisladas, sino como componentes de un sistema más amplio de gestión pública territorial que se beneficia del intercambio de información, metodologías y lecciones aprendidas entre diferentes niveles y territorios.

Las experiencias documentadas de Casanare (con acompañamiento del DNP) y Caldas (con acompañamiento de la ESAP) ponen en evidencia que la asistencia técnica calificada puede acelerar significativamente los procesos de fortalecimiento institucional. Por esto, la guía invita a los departamentos a aprovechar activamente los espacios de formación y acompañamiento que ofrecen entidades del orden nacional como el DNP (Escuela SINERGIA), la Función Pública (cursos virtuales) y la ESAP (formación especializada).

- **Orientación hacia el uso de la información y la mejora continua**

Finalmente, la guía hace énfasis en que el objetivo último del seguimiento no es producir información por cumplir requisitos formales, sino generar conocimiento útil que oriente la toma de decisiones, facilite la rendición de cuentas y promueva el aprendizaje organizacional. Los sistemas de seguimiento deben estar al servicio de la gestión pública, no ser cargas administrativas adicionales.

Por ello, el documento plantea tres tareas. La primera es diseñar productos de seguimiento diferenciados según la audiencia: informes técnicos para los equipos especializados, informes ejecutivos para la alta dirección y boletines ciudadanos para el público general. La segunda es establecer mecanismos efectivos de socialización y retroalimentación. La tercera es crear culturas institucionales que valoren y usen la evidencia de manera sistemática en la toma de decisiones.

- **Recomendaciones para los departamentos**

Con base en el diagnóstico y la propuesta metodológica desarrollados, se formulan las siguientes recomendaciones clave para los gobiernos departamentales:

1. Formalizar el compromiso institucional: estructurar un sistema de seguimiento requiere voluntad política y asignación explícita de recursos. Se recomienda formalizar el sistema mediante acto administrativo, designar responsables claros y asignar presupuesto específico para su operación.

2. Iniciar de manera gradual y estratégica: no es necesario ni recomendable intentar hacer seguimiento simultáneo a todas las políticas departamentales. Se sugiere iniciar con 3-5 políticas priorizadas, aprender de la experiencia y escalar progresivamente.

3. Aprovechar las herramientas disponibles: utilizar los marcos metodológicos del DNP, las plataformas tecnológicas gratuitas o de bajo costo (Google Workspace, Power BI), y las plantillas ofrecidas en esta guía, adaptándolas al contexto local.

4. Invertir en formación continua: destinar recursos y tiempo a la capacitación de los equipos responsables del seguimiento, aprovechando la oferta gratuita de cursos virtuales de entidades nacionales y espacios de asistencia técnica disponibles.

5. Articular con planeación y presupuesto: integrar el sistema de seguimiento con los procesos de planeación estratégica y programación presupuestal, evitando que opere como una estructura aislada o paralela.

6. Establecer rutinas claras y sostenibles: definir periodicidades realistas de recolección de información, consolidación de datos y generación de reportes, evitando sobrecargar a los equipos con demandas excesivas que generen resistencia o incumplimiento.

7. Socializar y usar la información: asegurar que los resultados del seguimiento lleguen efectivamente a quienes los necesitan (alta dirección, equipos técnicos, órganos de control, ciudadanía) y que se utilicen realmente en la toma de decisiones y la rendición de cuentas.

8. Promover la mejora continua: revisar periódicamente el funcionamiento del sistema, recoger retroalimentación de usuarios y operadores, y ajustar

instrumentos y procedimientos según las lecciones aprendidas.

4.2 El sistema de seguimiento como dispositivo de conocimiento accionable y aprendizaje organizacional

Cualquier guía metodológica corre el riesgo de quedarse en el plano instrumental: ofrecer pasos, formatos, indicadores y plazos como si la solidez técnica del diseño bastara para producir buenos resultados. Esa pretensión, frecuente en la literatura de gestión pública, no se sostiene cuando se confronta con la experiencia. Sistemas de seguimiento técnicamente impecables han fracasado por razones que no son técnicas: porque la organización no aprende, porque el conocimiento que el sistema produce no es accionado, porque la información se acumula sin que nadie la lea y, sobre todo, porque la implementación se piensa como ejecución y no como aprendizaje. Este Colofón se ocupa de esa dimensión que, aunque suele relegarse al final del documento, es la que finalmente decide el éxito o el fracaso del sistema.

Volver sobre el debate de la implementación

En la subsección 2.2.1 se discutieron los enfoques top-down, bottom-up y la síntesis híbrida de Matland (1995) como marcos para pensar la implementación

de políticas públicas. La elección entre uno y otro no es teóricamente neutra: en la tradición top-down, la implementación es básicamente un problema de control, y el seguimiento se diseña para verificar el cumplimiento de instrucciones jerárquicas. En la tradición bottom-up, la implementación es un proceso de adaptación territorial, y el seguimiento se diseña para capturar lo que los burócratas de calle aprenden al ejecutar la política. La síntesis híbrida combina ambos registros, pero a esta altura del documento conviene introducir una pregunta adicional: ¿qué tipo de conocimiento produce cada uno de estos enfoques, y para qué sirve ese conocimiento?

Bajo el enfoque top-down puro, el sistema produce información sobre cumplimiento. Sirve para rendir cuentas, para detectar incumplimientos formales y para operar la cadena de mando. Es información, en sentido estricto, valiosa pero limitada: indica que algo no está pasando como se previó, pero ofrece pocas pistas sobre por qué no está pasando ni sobre qué hacer al respecto. Bajo el enfoque bottom-up, el sistema produce información sobre la práctica: cómo los actores territoriales interpretan la política, qué adaptan, qué ignoran, qué inventan. Esta información es más densa pero también más difícil de procesar, y

tiende a desbordar la capacidad de análisis institucional cuando no existen filtros adecuados.

La propuesta de la presente Guía, expuesta en los capítulos 3.3 y 3.4, asume que un sistema departamental maduro debe operar en ambos registros al mismo tiempo. Así produce un conocimiento distinto del que cada enfoque ofrece por separado: un conocimiento que es, a la vez, comparable y contextualmente rico. Es comparable porque usa el lenguaje de la cadena de valor que comparten Sinergia, el SSEPP de Bogotá y los demás casos discutidos. Y es contextualmente rico porque explica por qué los indicadores se mueven o se estancan en territorios concretos. Ese es el conocimiento que la literatura especializada denomina conocimiento accionable.

Conocimiento accionable: una distinción operativa

La noción de conocimiento accionable, desarrollada por Argyris (1977; 1991) y retomada extensamente por la literatura sobre evaluación enfocada en el uso (Patton, 2008), se distingue del conocimiento descriptivo en al menos tres dimensiones. En primer lugar, es conocimiento orientado a la acción: no responde solamente a qué pasa, sino a qué hacer con lo que pasa. En segundo lugar, es conocimiento dirigido a un actor específico —un comité de seguimiento, un secretario de despacho, una mesa de coordinación interinstitucional— con capacidad efectiva de decidir sobre lo que el conocimiento sugiere. Y en tercer lugar, es conocimiento producido a tiempo: la información que llega después de cerrada la ventana de decisión es, desde el punto de vista práctico, indistinguible de la información que nunca se produjo.

Estas tres condiciones —orientación a la acción, destinatario nominado, oportunidad temporal— son el filtro que esta Guía propone aplicar a cualquier producto del sistema de seguimiento. Un tablero,

un informe, una alerta, un boletín ciudadano: todos deben pasar la misma prueba. Si un producto no satisface las tres condiciones, su producción consume recursos sin justificación funcional y, en el peor escenario, alimenta lo que Cairney (2016) ha llamado el ritual de la evidencia: la producción de información que cumple un requisito formal pero no incide en las decisiones reales del aparato.

Vale la pena anotar, sin embargo, una matización importante. Cairney (2016) ha demostrado con detalle que la idea de un “policy-making basado en evidencia” en sentido lineal —donde la evidencia conduce automáticamente a la decisión correcta— es una caricatura de cómo opera la política pública en la práctica. Las decisiones de política se toman sobre la base de una combinación de evidencia, valores políticos, intereses organizados y atajos cognitivos. El sistema de seguimiento que esta Guía propone no aspira a sustituir esos otros componentes de la decisión: aspira, más modestamente, a aumentar el peso relativo de la evidencia en la mezcla, sin pretender que el resto desaparezca.

Aprendizaje organizacional: del bucle simple al bucle doble

La distinción entre aprendizaje de bucle simple y aprendizaje de bucle doble, formulada por Argyris y Schön (1974; 1978), ofrece un marco particularmente útil para pensar qué es lo que un sistema departamental de seguimiento debería producir más allá de información. El aprendizaje de bucle simple —single-loop learning— corrige las acciones cuando los resultados se desvían de lo esperado: si el indicador de cobertura está bajo, la organización añade recursos o ajusta el cronograma para retomar la meta. Este aprendizaje es necesario, pero conserva intactos los supuestos subyacentes de la política. El aprendizaje de bucle doble —double-loop learning— va un paso más lejos: cuestiona los supuestos mismos. Si los indi-

cadadores de cobertura se cumplen pero los resultados de transformación social no se mueven, el aprendizaje de bucle doble pregunta si los indicadores que estamos siguiendo son los correctos, si la teoría del cambio que asumimos es válida, si el problema que diagnosticamos es el problema real.

Para el sistema departamental, esta distinción tiene una implicación práctica concreta. La mayoría de los sistemas de seguimiento que operan hoy en gobernaciones colombianas están diseñados para producir aprendizaje de bucle simple: detectan desviaciones y disparan correcciones operativas. Pocos están diseñados para producir aprendizaje de bucle doble, es decir, para someter periódicamente a revisión los supuestos de la política. Esta Guía propone que la arquitectura del sistema departamental contemple, de forma explícita, ventanas formales de revisión de supuestos —cada dos años, en mitad de cuatrienio, en cierre de período de gobierno— donde no se discutan los indicadores en sí mismos sino la teoría del cambio que los sostiene.

La espiral SECI: tácito, explícito y la conversión continua

Una segunda corriente de la literatura sobre aprendizaje organizacional, desarrollada por Nonaka y Takeuchi (1995), aporta un instrumento complementario: el modelo SECI de creación de conocimiento, que distingue cuatro modos de conversión entre conocimiento tácito y conocimiento explícito. La socialización transfiere conocimiento tácito entre individuos a través de la experiencia compartida —el burócrata de calle que aprende del colega más experimentado—. La externalización convierte conocimiento tácito en conocimiento explícito mediante la articulación verbal o escrita —la sistematización de una experiencia territorial—. La combinación integra conocimiento explícito disperso en cuerpos más amplios y sistemáticos —el informe consolidado del comité de seguimiento—. Y

la internalización reincorpora el conocimiento explícito a la práctica individual y rutinaria —el funcionario que adopta como propia una nueva forma de hacer las cosas tras leer el informe—.

Para una gobernación, este modelo no es un esquema decorativo. Indica que un sistema de seguimiento que solo opera en el modo de combinación —produciendo informes a partir de informes— pierde la mitad del ciclo de creación de conocimiento. Las experiencias territoriales valiosas, que son fundamentalmente tácitas, requieren espacios deliberados de socialización (encuentros entre funcionarios departamentales y municipales, comunidades de práctica) y de externalización (relatorías, sistematizaciones, bitácoras de aprendizaje) para alimentar el sistema. Y los informes que el sistema produce, una vez consolidados, requieren mecanismos de internalización (capacitaciones, rutinas modificadas, manuales de operación actualizados) para que el aprendizaje no se quede en el papel.

Cinco recomendaciones de cierre para el diseño departamental

De la articulación entre conocimiento accionable, aprendizaje organizacional y modelo SECI se desprenden cinco recomendaciones operativas que cierran el cuerpo principal de esta Guía:

Primera. La Gobernación debe definir, para cada producto del sistema de seguimiento, su destinatario nominado y la decisión a la que pretende contribuir. Productos sin destinatario no se incluyen en el catálogo.

Segunda. Los indicadores y tableros se complementan con instrumentos cualitativos —relatorías de mesas territoriales, sistematización de experiencias municipales, bitácoras de aprendizaje del equipo técnico— que capturen el conocimiento tácito que los datos cuantitativos no alcanzan.

Tercera. La arquitectura del sistema contempla, además del seguimiento operativo continuo, ventanas formales de revisión de supuestos en mitad de cuatrienio y al cierre del período de gobierno, donde se examina la validez de la teoría del cambio que sostiene cada política.

Cuarta. La instancia política del sistema —Consejo o Comité Departamental de Política Pública, según la Asamblea decida— se reúne con periodicidad fija, deja acta y produce decisiones rastreables. Sin esta instancia, el sistema produce información que nadie acciona.

Quinta. El equipo técnico responsable del sistema —ubicado en la Secretaría de Planeación, según se argumentó en el capítulo 3.4— se protege deliberadamente de la rotación administrativa, mediante procesos de inducción, repositorios documentales y, cuando sea posible, vinculación de planta para los perfiles más sensibles.

Una nota final sobre los límites del instrumento

Conviene cerrar reconociendo lo que esta Guía no puede hacer. Un sistema de seguimiento, por sofisticado que sea, no compensa la ausencia de voluntad

política para usarlo, la formulación deficiente de la política a la que sirve ni las restricciones presupuestales de la administración. Su función es más modesta y, a la vez, más estratégica: producir conocimiento accionable que aumente la probabilidad de que la decisión política, cuando se tome, se tome mejor informada. Esa función justifica la inversión que el sistema demanda, pero no equivale a una promesa de eficacia automática: la eficacia depende de lo que la organización haga con el conocimiento que recibe.

En definitiva, el seguimiento es un medio, no un fin. Su razón de ser es fortalecer la capacidad del Estado departamental para responder a las necesidades reales de su gente —algo que, en el contexto colombiano y sus brechas institucionales, no es asunto menor—. Las gobernaciones que adopten estas orientaciones quedan en mejores condiciones de cumplir sus deberes constitucionales, ganar confianza ciudadana y aportar al desarrollo territorial. Pero los caminos que este documento traza no se recorren solos: el sistema de seguimiento es, más que una herramienta de gestión, un dispositivo de aprendizaje institucional, y vale lo que vale la disposición de la organización para aprender. Esa disposición no se decreta; se construye con la rutina sostenida de leer, deliberar, decidir y registrar. A eso, con todos sus límites, esta Guía aspira a ser un soporte útil.

4.2 Referencias

- Agencia Nacional Digital [AND]. (2024, 14 de octubre). MinTIC impulsa la modernización del Estado con estrategias de Gobierno Digital en todo el país. <http://and.gov.co/noticias/mintic-impulsa-modernizacion-del-estado-estrategias-de-gobierno-digital-en-todo-pais>
- Alcaldía de Santiago de Cali. (s. f.). Glosario de términos. Sistema de Indicadores de Cali. <https://indicadores.cali.gov.co/informacion-interes/glosario>
- Argyris, C. (1977). Double loop learning in organizations. Harvard Business Review, 55(5), 115-125. <https://hbr.org/1977/09/double-loop-learning-in-organizations>
- Argyris, C. (1991). Teaching smart people how to learn. Harvard Business Review, 69(3), 99-109.
- Argyris, C., y Schön, D. A. (1974). Theory in practice: Increasing professional effectiveness. Jossey-Bass.
- Argyris, C., y Schön, D. A. (1978). Organizational learning: A theory of action perspective. Addison-Wesley.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe (R. García López y M. García Moreno). Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-gesti%C3%B3n-para-resultados-en-el-desarrollo-Avances-y-desaf%C3%ADos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>
- Bayona Sarmiento, M., y Parra Ramírez, E. (2023). Capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales en periodos de crisis: el caso del departamento de Santander en Colombia, 2020-2022. Papel Político, 28. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/download/37305/30190/154120>
- Cairney, P. (2016). The politics of evidence-based policy making. Palgrave Pivot. <https://doi.org/10.1057/978-1-137-51781-4>
- Cámara de Comercio de Tunja. (2024, 27 de mayo). Transformación digital en Colombia: la inteligencia artificial como motor de modernización del sector público. <https://www.cctunja.org.co/>
- Centro de Pensamiento Antioquia [CTPA]. (2020). Cartilla para el seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental y evaluación de políticas públicas. Departamento de Antioquia, Departamento Administrativo de Planeación. <https://ctpantioquia.co/wp-content/uploads/2020/12/CARTILLA-SEGUIMIENTO-DESARROLLO-DEPARTAMENTAL.pdf>

- CEPAL. (2026). Guía para el diseño de sistemas de monitoreo y evaluación de intervenciones públicas con enfoque de gobierno abierto. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/84904-guia-diseno-sistemas-monitoreo-evaluacion-intervenciones-publicas-enfoque>
- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>
- Congreso de la República de Colombia. (2014). Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 49.084. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56882>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). Glosario MIPG 2020. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/36200637/Glosario_mipg.pdf/9ff42c08-61a9-e0fa-76b1-1f662c-0b2202?t=1593207412671
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024). Manual operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (versión 6). https://www1.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/56548624/2024-12-18_Manual_operativo_mipg_6V-publicada.pdf
- Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP]. (2024, 23 de febrero). ¡Pilas! Estos son los cursos virtuales que ofrece Función Pública 2024. <https://www1.funcionpublica.gov.co/-/estos-son-los-cursos-virtuales-que-ofrece-funcion-publica-2024>
- Departamento Nacional de Planeación. (2018). Diseño del sistema de seguimiento [Kit de Seguimiento]. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KitSeguimiento/unidad%202/Unidad2.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). Guía de seguimiento a políticas públicas (3.^a ed.). Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Guia_de_seguimiento_a_politicas_publicas_agosto_30_2023.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2025a). Escuela SINERGIA en los territorios: fortaleciendo capacidades locales [Comunicado de prensa]. https://sinergia.dnp.gov.co/Prensa_/Noticias/Paginas/Escuela_Sinergia__Casanare.aspx
- Departamento Nacional de Planeación. (2025b). ¿Cómo hacer seguimiento estratégico a las políticas públicas desde los concejos municipales? [Video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=_xt93FoO3J8
- Departamento Nacional de Planeación. (2025c). Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados - SINERGIA. <https://sinergia.dnp.gov.co>

- Departamento Nacional de Planeación. (2025d). Tipologías de las entidades territoriales. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Desempeno_Fiscal/4.%20Resultados%20Tipolog%C3%A-Das%202025.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (2025e). CONPES 4144: Política Nacional de Inteligencia Artificial. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/4144.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2026). Red Nacional de Analítica de Datos e IA. DNP, Dirección de Desarrollo Digital. https://www.dnp.gov.co/LaEntidad/_subdireccion-general-prospectiva-desarrollo-nacional/direccion-desarrollo-digital/Paginas/red-nacional-analitica-datos.aspx
- Departamento Nacional de Planeación. (s. f.). Guía de orientaciones para la elaboración del Plan Indicativo. DNP, Dirección de Descentralización y Desarrollo Regional. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Portal%20Territorial/KPT/Guia%20de%20Orientaciones%20Plan%20Indicativo.pdf>
- Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños de los departamentos de Boyacá y Cundinamarca. Cuadernos de Administración, 28(47), 10-24. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225025086002>
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (2025). Acompañamiento técnico para la estructuración del Sistema de Seguimiento de Políticas Públicas del departamento de Caldas [Documento institucional no publicado]. Escuela de Alto Gobierno.
- Escuela Superior de Administración Pública [ESAP]. (2025, 23 de octubre). Dirección de Capacitación. <https://www.esap.edu.co/esap/organigrama/subdireccion-nacional-de-proyeccion-institucional/direccion-de-capacitacion/>
- Gobernación de Boyacá. (2024). Seguimiento a políticas públicas [Secretaría de Planeación]. Gobernación de Boyacá. <https://www.boyaca.gov.co/dependencia/gobernacion/planeacion-y-ejecucion/seguimiento-politicas-publicas/>
- Gobernación de Boyacá. (2024, 27 de diciembre). Informe de seguimiento de políticas públicas departamentales 2024. <https://www.boyaca.gov.co/informe-de-seguimiento-de-politicas-publicas-departamentales-2024/>
- Gobernación de Caldas. (2024, 22 de julio). Gobierno de Caldas inicia proceso integral de actualización y evaluación de 19 políticas públicas del departamento con la ESAP. Gobernación de Caldas. <https://caldas.gov.co/noticias-gobernacion/14359-gobierno-de-caldas-inicia-proceso-integral-de-actualizacion-y-evaluacion-de-19-politicas-publicas-del-departamento-con-la-esap>
- Gobernación de Cundinamarca. (2024). Cundinamarca impulsa la gestión pública en conversatorios de buenas prácticas. <https://www.cundinamarca.gov.co/noticias/cundinamarca-impulsa-la-gestion-publica-en-conversatorios-de-buenas-practicas>

- Gobernación de Cundinamarca. (s. f.). Guía para la gobernanza con las políticas públicas en Cundinamarca. <https://cundinamarca.gov.co/wcm/connect/c55872e0-d099-4dec-8620-dc442c1e1e4f/Guia-de-poli%C3%81ticas-pu%C3%81blicas.pdf>
- González, C. I., Guevara, D. A., y Sánchez, L. F. (2024). Barreras para la descentralización en Colombia: análisis de las competencias de las entidades territoriales. Fundación para el Debido Proceso (DPLF) y Fundación Corona. https://fnd.org.co/uploads/Barreras_para_la_descentralizacion_en_Colombia_analisis_de_las_competencias_de_las_entidades_territoriales_Estudio_COMPLETO_359b45278d.pdf
- Kusek, J. Z., y Rist, R. C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: A handbook for development practitioners. World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/14926>
- Lipsky, M. (1980). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. Russell Sage Foundation.
- Lozano, A. (2008). Aspectos sobre políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of Public Administration Research and Theory, 5(2), 145-174. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037242>
- Ministerio de Educación Nacional. (2018). Guía de implementación: Política de seguimiento y evaluación del desempeño institucional. https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-398739_Guia_0013.pdf
- Ministerio de Educación Nacional. (s. f.). El proceso de planificación y su articulación con las políticas públicas. https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-156179_recurso_1.unknown
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones [MinTIC]. (2024, 14 de junio). Curso virtual gratuito Vive un Sector Público Digital. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/w3-article-382977.html>
- Muñoz Lozano, D. C., y Torres Hernández, A. M. (2025). Evaluación de estrategias para las capacidades institucionales en municipios de 5.ª y 6.ª categoría en Colombia. European Public and Social Innovation Review, 10, 1-16. <https://epsir.net/index.php/epsir/article/view/1597>
- Nonaka, I., y Takeuchi, H. (1995). The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation. Oxford University Press.
- OCDE. (2023). Glossary of key terms in evaluation and results-based management for sustainable development (2.ª ed.). OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/632da462-en>
- OCDE/OPSI. (2019). Veeduría Distrital de Bogotá - LABcapital: Portafolio de instrumentos innovadores para evaluar políticas públicas. Observatory of Public Sector Innovation. <https://oecd-opsi.org/toolkit-publisher/veeduria-distrital-de-bogota-colombia-labcapital/>

- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.
- Ortegón, E., Pacheco, J. F., y Prieto, A. (2005). Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas. CEPAL/ILPES, Serie Manuales No. 42. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5607>
- Osorio Ortiz, A. P., Rojas Velasco, I. P., Yaqueño Claros, M. C., Aranda Barrios, M. M., y Eraso Bucheli, M. A. (2023). Análisis de la rotación de personal y su impacto en el desarrollo laboral de la alcaldía del municipio de Trujillo Valle, periodo 2020-2023 [Trabajo de grado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio institucional UNAD. <https://repositorio.unad.edu.co/handle/10596/58955>
- Ospina Diaz, M. R., y Zambrano Ospina, K. J. (2023). Gobierno digital e inteligencia artificial, una mirada al caso colombiano. Administración y Desarrollo, 53(1), 1-34. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol53n1.2>
- Patton, C., Sawicki, D., y Clark, J. (2016). Basic methods of policy analysis and planning. Routledge.
- Patton, M. Q. (2008). Utilization-focused evaluation (4.^a ed.). SAGE Publications.
- Pinzón Segura, M. C. (2023). Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios. Mundos Plurales - Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, 10(1), 125-149. <https://doi.org/10.17141/mundosplurales.1.2023.5901>
- Policía Nacional de Colombia. (2023). Retos de la política pública territorial en Colombia: un enfoque desde la convivencia y seguridad ciudadana. <https://www.policia.gov.co/sites/default/files/descargables/Car-tilla%20reto%20de%20la%20politica%20publica%20territorial.pdf>
- Pressman, J. L., y Wildavsky, A. (1973). Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland. University of California Press.
- Quiroga Florez, O., Barreto Porras, S. E., y Dermarchy Sánchez, J. (2020). Análisis implementación política pública de envejecimiento y vejez 2018-2028 en Casanare [Trabajo de grado, Universidad Nacional Abierta y a Distancia]. Repositorio institucional UNAD. <https://repositorio.unad.edu.co/handle/10596/36824>
- Rojas, D. P., y Echavarría, A. (2022). El diseño del seguimiento de las políticas públicas. En S. Leyva y A. Olaya (Eds.), Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP) (pp. 183-209). Universidad EAFIT. <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch7>
- Roth Deubel, A. N. (2012). Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación (10.^a ed.). Ediciones Aurora.
- Rouquaud, I., Rodríguez García, M. J., y Herrera Gutiérrez, M. R. (2022). Implementación de políticas públicas. Perspectiva de los Street Level Bureaucrats. Una (re)visión. Revista del CLAD Reforma y Democracia, (83), 103-138. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n83.a266>

- Sabatier, P., y Mazmanian, D. (1980). The implementation of public policy: A framework of analysis. *Policy Studies Journal*, 8(4), 538-560. <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1980.tb01266.x>
- Secretaría Distrital de Planeación. (2017). Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_para_el_seguimiento_evaluacion_de_politicas_publicas.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2024). Guía para el seguimiento de políticas públicas distritales. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia-seguimiento-politicas-publicas_final.pdf
- Secretaría Distrital de Planeación. (2024). Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Distritales: Presentación técnica SSEPP. Alcaldía Mayor de Bogotá. <https://www.gobiernobogota.gov.co/sites/default/files/2024-05/anexo41%20presentacion.pdf>
- Secretaría Distrital de Planeación. (s. f.). Sistema de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas Distritales - SSEPP. SDP. <https://www.sdp.gov.co/content/sistema-de-seguimiento-y-evaluacion-de-politicas-publicas-ssepp>
- Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados [SINERGIA]. (2025). Seguimiento a las políticas públicas de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. <https://sinergia.dnp.gov.co/seguimiento>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel.
- Universidad de Pamplona. (s. f.). Glosario de términos. https://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portalG/home_4/mod_virtuales/modulo5/glosario3.html
- Universidad Externado de Colombia. (2020). Anuario de seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Universidad Externado de Colombia.

4.3 Glosario

Este glosario presenta las definiciones de los términos técnicos más relevantes utilizados en esta guía, con el propósito de facilitar la comprensión y apropiación conceptual por parte de los usuarios. Las definiciones se basan en fuentes institucionales oficiales y literatura especializada en gestión pública.

Cadena de valor público

Secuencia lógica que ilustra las relaciones de causa y efecto entre insumos, actividades, productos, efectos e impactos en la gestión pública. Muestra cómo diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados orientados al logro de objetivos de desarrollo (Banco Mundial y OCDE, 2005, citados en BID, 2011, p. 11).

Eficacia

Mide el logro de los resultados propuestos y provee información sobre el grado en el que se realizan las actividades planificadas y la capacidad o acierto de la entidad para conseguir un resultado definido (Alcaldía de Santiago de Cali, s. f.).

Eficiencia

Evalúa la relación entre los recursos y el grado de aprovechamiento de estos. Mide la relación entre los resultados logrados y los recursos utilizados y provee información sobre la manera como se hacen las cosas y se administran los recursos, ya sean humanos, financieros o tecnológicos, para alcanzar un resultado (Alcaldía de Santiago de Cali, s. f.).

Efectividad

Mide el impacto de la gestión en el logro de los resultados y en el manejo de recursos. También mide el nivel de satisfacción del usuario que aspira a recibir un servicio o producto en condiciones favorables de costo y oportunidad (Alcaldía de Santiago de Cali, s. f.).

Gestión para resultados

Marco de referencia cuya función es facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones (BID y CLAD, 2007, citados en DAFP, 2020, p. 15).

Indicador

Representación cuantitativa establecida mediante una variable o la relación entre dos o más variables, que ayuda a la entidad a medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo en un periodo determinado (Alcaldía de Santiago de Cali, s. f.).

Indicador de gestión

Unidad de medida gerencial que permite evaluar el desempeño de una organización frente a sus metas y objetivos (Universidad de Pamplona, s. f.).

Indicador de impacto

Mide los cambios que se esperan lograr al final de la intervención y que son definidos en el propósito o fin de la política pública. Refleja los efectos atribuibles a la política sobre la población objetivo (DNP, 2023).

Indicador de producto

Mide los bienes y servicios provistos de manera directa por las entidades públicas para el cumplimiento de sus funciones (DNP, 2023).

Indicador de resultado

Mide los cambios en las condiciones de vida de la población objetivo que se generan con la entrega de productos. Refleja los logros a mediano plazo (DNP, 2023).

Línea base

Valor inicial del indicador al momento de iniciarse la política pública, que sirve como punto de referencia para medir los cambios y avances posteriores (DNP, 2023).

Meta

Valor cuantificable del indicador que se espera alcanzar en un periodo determinado. Representa el compromiso institucional con el logro de resultados específicos (DNP, 2023).

Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)

Marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio (DAFP, 2017, citado en Ministerio de Educación Nacional, 2018, p. 3).

Periodicidad

Frecuencia con la que se realiza la medición de un indicador. Puede ser mensual, bimestral, trimestral, semestral, anual o de mayor plazo, según la naturaleza de la política pública (Alcaldía de Santiago de Cali, s. f.).

Política pública

Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo el Estado para dar solución o para atender problemas que en un momento determinado son considerados como prioritarios por la ciudadanía y los propios gobernantes (DNP, 2023).

Retroalimentación

Proceso mediante el cual la información generada por el seguimiento se utiliza para ajustar, mejorar o reorientar las políticas públicas durante su implementación. Es un componente esencial del aprendizaje organizacional (DNP, 2018, citado en CTPA, 2020, p. 5).

Rutinas de seguimiento

Conjunto de actividades periódicas y sistemáticas establecidas para la recolección, procesamiento, análisis y socialización de información sobre el avance de las políticas públicas (DNP, 2018).

Seguimiento

Proceso continuo y sistemático de diseño, recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance de las políticas públicas. Permite generar alertas tempranas, producir información pertinente para la toma de decisiones, incrementar la transparencia y evaluar el desempeño institucional (DNP, 2018, citado en CTPA, 2020, p. 21).

Sistema de seguimiento

Conjunto de organizaciones, personas, rutinas, instrumentos y procedimientos de las que dispone una entidad pública para medir el progreso de sus intervenciones en atención a las necesidades y demandas ciudadanas. Se basa en procesos continuos y sistemáticos de medición apoyados en el uso de indicadores (DNP, 2018; SDP, 2017).

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA)

Sistema del Departamento Nacional de Planeación que realiza el seguimiento y evaluación de las políticas públicas estratégicas y programas del país para contar con más y mejor información para la toma de decisiones (DNP, 2025c).

Valor público

Resultados que responden y satisfacen las necesidades y demandas de los ciudadanos, obtenidos en el marco de los valores del servicio público (honestidad, respeto, compromiso, diligencia y justicia) (DAFP, 2017).

5. ANEXOS

5.1 Anexos

Los anexos de esta guía constituyen un complemento instrumental diseñado para apoyar la implementación práctica del sistema de seguimiento a políticas públicas en los departamentos. Cada uno de los formatos y plantillas aquí presentados ha sido construido a partir de mejores prácticas nacionales e internacionales, experiencias de asistencia técnica territorial y recomendaciones metodológicas de entidades referentes como el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Secretaría Distrital de Planeación y la Escuela de Alto Gobierno de la ESAP.

Estos instrumentos son adaptables y pueden personalizarse según las capacidades institucionales y prioridades de cada departamento. Se recomienda su adopción como parte del proceso de institucionalización del sistema de seguimiento, así como su actualización periódica a partir de las lecciones aprendidas en el proceso de mejora continua.

El uso sistemático de estos formatos facilita la estandarización de datos y reportes, el diálogo técnico y político alrededor de los avances y retos del seguimiento, y la rendición de cuentas tanto al interior de la administración como frente a la ciudadanía.

Anexo 1. Plantilla de Matriz de Registro y Seguimiento

Nombre de la Política Pública	Sector/Línea estratégica	Objetivo principal	Dependencia responsable	Fuente de información utilizada	Indicadores de seguimiento	Periodicidad del reporte	Estado de avance (Numérico o Semáforo)	Principales resultados o productos	Observaciones /Alertas
Ejemplo: Juventud Caldas	Social	Ampliar cobertura de empleo joven	Secretaría de Gobierno	Registros administrativos, encuesta ciudadana	% jóvenes empleados, N.º iniciativas activas	Trimestral	Verde (más de 80% de la meta anual)	Informe técnico trimestral, Tablero en línea	Se requiere fortalecer medición rural

Descripción de los campos clave

Nombre de la Política Pública: nombre oficial (p. ej., “Prevención de violencia escolar”, “Desarrollo rural”).

Sector/línea estratégica: área de impacto o alineación con el plan departamental.

Objetivo principal: resumido en una frase.

Dependencia responsable: secretaría, oficina o equipo técnico líder.

Fuente de información utilizada: registros, encuestas, sistemas nacionales, visitas de campo, etc.

Indicadores de seguimiento: específicos, medibles y alineados con metas.

Periodicidad del reporte: mensual/trimestral/semanal/anual.

Estado de avance: informe cuantitativo (% de meta) o visual tipo semáforo (verde/amarillo/rojo).

Principales resultados o productos: informes, boletines, tableros, etc.

Observaciones/alertas: espacio para notas de contexto, cuellos de botella o necesidades identificadas.

Notas y usos de la tabla

Puedes filtrar o agrupar por sector, avance, dependencia o periodicidad, lo que facilita análisis para la alta dirección.

Útil para el procesamiento y consolidación en tableros Power BI, gráficos ejecutivos y reportes ciudadanos.

Permite identificar rápidamente políticas con dificultades, buenas prácticas, rezagos o innovaciones.

Anexo 2. Plantilla de Plan de Acción de Mejora

Problema o Debilidad Detectada	Política Pública Asociada	Causa o Factor Identificado	Acción de Mejora Propuesta	Responsable(s)	Recursos Necesarios	Plazo de Implementación	Indicador de Éxito	Estado de la acción
Ejemplo: No existe reporte ciudadano periódico	Transparencia y acceso	Falta de protocolo	Diseñar y difundir boletín trimestral de resultados	Oficina de Comunicaciones	Asignación de diseñador, difusión en web	3 meses	Publicación del boletín en el portal y redes	En ejecución
Ejemplo: Baja calidad de datos presupuestales	Uso eficiente del gasto	Capacitación insuficiente	Taller en manejo de sistemas para operadores financieros	Secretaría de Hacienda	Jornada de capacitación, manuales actualizados	2 meses	% de operadores capacitados que completan informe sin errores	Programada

Instrucciones básicas

Problema o Debilidad Detectada: redactado de forma simple y concreta.

Política Pública Asociada: puede repetirse si una acción afecta varios temas.

Causa o Factor Identificado: ¿por qué existe la debilidad?

Acción de Mejora Propuesta: ¿qué se hará?

Responsable(s): personal, dependencia, equipo o instancia.

Recursos Necesarios: humanos, financieros, tecnológicos.

Plazo: fecha concreta, trimestre o año.

Indicador de Éxito: qué demostraría que la acción funcionó.

Estado: en ejecución, programada, pospuesta, finalizada.

Anexo 3. Formato de Informe Periódico

Nombre de la Política Pública	Meta Principal 2025	Estado global (% de avance)	Hitos alcanzados trimestre actual	Alertas/ Riesgos Identificados	Acciones de mejora en curso	Recomendaciones de gestión	Responsable del reporte	Fecha del informe
Inclusión Digital Rural	500 nuevas zonas conectadas	62%	120 nuevas zonas con cobertura; formación de 700 jóvenes	Posible retraso en compras, falta de técnicos en dos municipios	Aumentar supervisión en compras, contratar asistencia local	Agilizar compras, socializar avances con alcaldías	Secretaría TIC	20/09/2025
Salud Materna Territorial	Mortalidad materna <10/100k	80%	Capacitación en 10 hospitales, 3 campañas educativas	Brote de influenza afecta consultas embarazadas	Refuerzo brigadas móviles, compra de insumos	Intensificar comunicación preventiva	Secretaría de Salud	20/09/2025

Cómo utilizar la hoja resumen

- Útil para consolidar y compartir avance estratégico trimestral, semestral o anual.
- Permite visualizar rápidamente logros, problemas y orientaciones.
- El campo “Recomendaciones de gestión” asegura vínculo con decisiones de alta dirección/dependencia.

Recomendaciones de aplicación

- Los dos formatos pueden adaptarse a Word/Excel, Google Sheets o cualquier plataforma web interna.
- Los campos pueden ajustarse a las políticas y procesos específicos del departamento de Caldas.
- Los reportes periódicos pueden alimentar tableros de control e informes a ciudadanía o entes de control.
- Su uso sistemático facilita la retroalimentación continua y el aprendizaje institucional.