

# GUÍA PARA LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA:

HERRAMIENTA PARA EL EJERCICIO  
DEL CONTROL SOCIAL

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO  
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA  
DIRECCIÓN EMPLEO PÚBLICO



Libertad y Orden  
REPÚBLICA DE COLOMBIA

**Fernando Grillo Rubiano**

Director

CARLA LILIANA HENAO CARMONA

Subdirectora

CARLOS HUMBERTO MORENO BERMÚDEZ

Director de Empleo Público

ELBERT ELIÉCER ROJAS MÉNDEZ

Director de Desarrollo Organizacional

JAIME ANDRÉS ORTEGA MAZORRA

Director de Control Interno  
y Racionalización de Trámites

CLAUDIA PATRICIA HERNÁNDEZ LEÓN

Jefe Oficina Asesora Jurídica

ALEJANDRO ENRIQUE LOBO SANGRE

Jefe Oficina Asesora de Planeación

JUAN MANUEL CORTÉS GAONA

Jefe Oficina de Control Interno

CELMIRA FRASSER ACEVEDO

Jefe Oficina de Sistemas

**INVESTIGACION Y TEXTOS**

EDUARDO GÓMEZ ADAIME

CARIDAD JIMENEZ GIRALDO

ELSA YANUBA QUIÑONES SERRANO

Bogotá, D.C., enero de 2005

# CONTENIDO

INTRODUCCIÓN .....	5
1. ¿Por qué la ciudadanía puede controlar la gestión pública? .....	7
2. ¿Qué se entiende por control social a la Gestión Pública? .....	9
3. ¿Qué puede vigilar y controlar la ciudadanía a través de las veedurías o grupos de control social? .....	10
4. Evaluación ciudadana de la gestión pública como herramienta de Control Social .....	11
4.1. ¿Qué entender por evaluación ciudadana de la gestión pública .....	12
4.2. ¿Cómo diseñar la evaluación? .....	13
4.2.1. ¿Cómo y con qué evaluar? .....	16
4.2.2. Procedimiento para diseñar los indicadores .....	18
5. Anexos .....	27
6. Bibliografía .....	41



## INTRODUCCIÓN

**C**on fundamento en lo establecido por la Ley 489 de 1998, capítulo VIII, el Departamento Administrativo de la Función Pública tiene la responsabilidad de realizar acciones orientadas a democratizar la Administración Pública y el ejercicio del control social a la gestión de las entidades estatales.

Así mismo, la Ley 850 de 2003, por la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, establece nuevas responsabilidades al Departamento Administrativo de la Función Pública, en cuanto al diseño de metodologías de evaluación de la gestión pública orientadas a facilitar el ejercicio de la vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas y de las redes que las agrupan.

A través del Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública<sup>1</sup>, se han desarrollado algunas aproximaciones sobre formas de evaluar la gestión pública. Así, en la Serie Documentos de Consulta del mencionado plan<sup>2</sup> figuran desarrollos conceptuales y metodológicos para la sensibilización, fundamentación y focalización que recogen herramientas prácti-

---

<sup>1</sup> Ver documento «Plan Nacional de Formación para el Control Social a la Gestión Pública - Una propuesta para renovar los vínculos Estado-sociedad». Impreso en los talleres de publicaciones del Ministerio del Interior, 2ª edición, abril de 2002 (publicado en página web [www.dafp.gov.co](http://www.dafp.gov.co)).

<sup>2</sup> Control Social a la Gestión Pública, Plan Nacional de Formación - Serie Documentos de Consulta, módulos 1 a 7. Realización editorial y gráfica: Zeta Periodismo, Bogotá, Colombia, 2003.

cas para ejercer el derecho a la participación a través del control social a la gestión pública.

No obstante, el ejercicio mismo de vigilancia y del control social a la gestión requiere herramientas que les permitan a los ciudadanos interactuar con claridad con la Administración Pública y ejercer una labor preventiva y de retroalimentación que posibilite la aplicación de correctivos y la reorientación oportuna de las acciones.

La guía de evaluación que aquí presentamos es un aporte para que los ciudadanos cuenten con una herramienta de trabajo que les permita efectuar el seguimiento y la evaluación a la gestión pública.

Nuestra propuesta central radica en que los ciudadanos, a partir de sus propios intereses, puedan juzgar lo que hace la Administración Pública para atender los derechos consagrados en la Constitución Política, de manera que se propenda por la buena utilización de los recursos públicos para el logro de los fines del Estado. Se presenta entonces un marco de referencia para contextualizar el objeto del control social, se conceptualiza sobre evaluación ciudadana de la gestión; y se proponen unos instrumentos de evaluación.

La propuesta de evaluación es una herramienta flexible que puede ser adaptada por los ciudadanos y ciudadanas para realizar la evaluación según sus intereses; se trata de un instrumento que se debe ir adecuando progresivamente de acuerdo con las múltiples experiencias que se tengan en el ejercicio de la evaluación a la gestión pública.

## 1. ¿POR QUÉ LA CIUDADANÍA PUEDE CONTROLAR LA GESTIÓN PÚBLICA?

Porque el control de la gestión es una función que los ciudadanos pueden realizar en ejercicio del derecho a participar que establece la Constitución Política de Colombia. En los artículos 2°, 3°, 103, y 270, entre otros, se establece que los ciudadanos podrán participar y vigilar la gestión pública y sus resultados.

El pueblo es soberano, y en ejercicio de esa soberanía delega en el Gobierno la realización de los fines del Estado; la delega, pero tiene a la vez la facultad de intervenir en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades ciudadanas. Una de las principales formas de intervención ciudadana en las decisiones públicas es el control y vigilancia de la gestión.

Si bien existe un desarrollo normativo amplio con leyes y decretos para el ejercicio del control social, en especial la Ley 850 de 2003, establece las veedurías ciudadanas como «el mecanismo democrático de representación que les permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública». La

mencionada ley se refiere a las veedurías como una organización de ciudadanos y/o ciudadanas que representan a la comunidad. La veeduría ciudadana es *una* de las formas de hacer control social a la gestión pública<sup>3</sup>.

Además de las veedurías ciudadanas, existen otras modalidades de organización y de acción para ejercer el control social a la gestión, bien sea como individuos o como organizaciones; algunos ejemplos son:

- ☞ Los comités de control de los servicios públicos domiciliarios
- ☞ Los comités de vigilancia ciudadana
- ☞ Las juntas de vigilancia
- ☞ Los consejos de juventud
- ☞ Las asociaciones de padres de familia
- ☞ Clubes deportivos o juveniles
- ☞ Las madres comunitarias
- ☞ Cámaras de Comercio, asociaciones gremiales, Consejos Territoriales de Planeación, medios de comunicación, ONG, universidades, comités de seguimiento de los pactos por la transparencia.

<sup>3</sup> Al respecto, la Corte Constitucional, en sentencia T-596 de 2002, ha considerado que el hecho de que la organización de ciudadanos, conformada para desarrollar conjuntamente una actividad de vigilancia y control, tenga dentro de su nombre la palabra «veeduría», en modo alguno quiere decir que se trate de una de las *veedurías ciudadanas* que ha de ser creada con base en una ley estatutaria.

El «mecanismo de las veedurías ciudadanas» no es todo grupo conformado por los ciudadanos para participar en el ámbito público, o para ejercer un control de la Administración, simplemente por el hecho de

Cualquiera de estas organizaciones puede hacer control social a la gestión pública utilizando diversos mecanismos legales y de seguimiento y evaluación.

## EVALUACIÓN CIUDADANA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En nuestra democracia y ordenamiento institucional, los ciudadanos colombianos tenemos el derecho a vigilar y controlar la gestión pública. Es decir, de valorar, analizar y aportar elementos de juicio con miras a que se corrijan posibles errores detectados cuando se compara si lo realizado fue lo acordado, o corresponde con lo programado o responde a las necesidades y derechos de los ciudadanos. Al evaluar la gestión, se valora lo que hace el Gobierno: la Alcaldía, el Puesto de Salud, el Hospital, el Ministerio, la Secretaría de Educación, el Bienestar Familiar y el Seguro Social, entre otros organismos.

---

autodenominarse «veeduría». Precisó la Corte en esa oportunidad que La *Veeduría* a la que hacía referencia la Ley 563 de 2002 (hoy 850 de 2003) se trataba de una institución jurídica que contemplaba reglas específicas para su creación, principios democráticos que regían la organización interna, restricciones, limitaciones, así como también condiciones y herramientas especiales que no se otorgan a otras organizaciones para ejercer a cabalidad sus funciones de control.

Con fundamento en lo anterior, la Corte considera que los ciudadanos pueden recurrir a las otras formas legales asociativas existentes para crear personas jurídicas con propósitos de participación y vigilancia de la Administración, pudiendo incluso denominarlas «veedurías».



## 2. ¿QUÉ SE ENTIENDE POR CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA?

Cuando se habla de control en general, se está hablando de la acción mediante la cual se verifica constantemente, no sólo que se esté cumpliendo con lo programado, sino que lo que se está haciendo se oriente a la consecución de los objetivos propuestos.

Existen varios controles institucionales a la gestión pública:

- *El control* al comportamiento de los servidores públicos, llevado a cabo por la Procuraduría General de la Nación y por las Personerías.
- *El control* al manejo de recursos, el cual está bajo responsabilidad de las Contralorías Departamentales, Municipales y de la Contraloría General de la República.
- *El control* político a las decisiones y actuaciones del Ejecutivo, realizado por el Congreso de la República, los Concejos y las Asambleas.
- *El control* interno de gestión que se orienta a garantizar que las acciones de las entidades cumplan con sus metas y proyectos, así como con el cumplimiento de la normativa.

Los anteriores controles son realizados por las mismas entidades del Estado.

**LOS CIUDADANOS Y CIUDADANAS** por su parte realizan *el control social a la gestión pública*. Este es una modalidad de participación que permite a los individuos u organizaciones sociales, además de vigilar, **influir** frente a lo que hace el Estado para que desarrolle sus responsabilidades con la sociedad.

La ciudadanía puede vigilar, verificando que las cosas se hagan como está establecido, pero lo más importante es que pueda valorar, analizar e influir (actuar con ánimo de modificar) sobre lo que hace la Administración para ver y asegurar que se cumpla lo prometido y que el Estado responda a sus obligaciones constitucionales y a las necesidades de la comunidad.

La ciudadanía puede controlar la gestión del Estado cuando lo que hace no le satisface porque no atiende adecuadamente los derechos ciudadanos, o para que cumpla con ellos de una forma más acertada, de manera que garantice el bienestar colectivo.

Para ejercer control social, los ciudadanos pueden utilizar diferentes herramientas:

- Acciones jurídicas: derechos de petición, acción de cumplimiento, tutela, etc.
- Foros de discusión
- Audiencias públicas
- Pronunciamientos públicos (presentación de informes de evaluación a la comunidad)
- Divulgación o programas por medios de comunicación
- Encuestas de opinión o satisfacción ciudadana
- Boletines informativos, y
- La evaluación de la gestión, entre otras.

### 3. ¿QUÉ PUEDE VIGILAR Y CONTROLAR LA CIUDADANÍA A TRAVÉS DE LAS VEEDURÍAS O GRUPOS DE CONTROL SOCIAL?

Los ciudadanos pueden vigilar la gestión pública y sus resultados.

La gestión pública es el conjunto de actividades desarrolladas por los organismos del Estado para

planear,

ejecutar

evaluar

la atención de necesidades y la solución a problemas de las comunidades, mediante la generación de bienes y la prestación de servicios, sobre la base de metas que deben ser acordadas democráticamente.

Así, la gestión se refiere a las *actividades, a lo que se hace*. Lo público se refiere a lo que es común, a lo que es de todos y para todos.

- Incluye los servicios sociales, programas, proyectos, contratos e interventorías que se ejecutan total o parcialmente con recursos públicos.
- Para hacer gestión, la Administración Pública utiliza recursos públicos, que no son otra cosa que el conjunto de bienes del país (subsuelo, territorio, espacio aéreo, mar territorial, etc.), y aportes que hacen los ciudadanos, los cuales recauda el Estado a través de impuestos.
- La gestión pública no se refiere exclusivamente a la ejecución de recursos, incluye la planeación (el momento en que la Administración decide qué hacer), ejecución (actividades para cumplir con las responsabilidades), el control y la evaluación de las actividades desarrolladas para lograr dichos propósitos.

El control social puede recaer sobre toda la gestión del Estado, no solo sobre la actividad de las Gobernaciones, las Alcaldías Municipales, los Ministerios y otras entidades que hacen parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público.

El control ejercido a la Rama Ejecutiva del Poder Público no es solamente sobre el manejo de los recursos, sino que tiene que ver con la vigilancia en la toma de decisiones y con la ejecución misma de las obras o programas. Así, los ciudadanos y ciudadanas pueden realizar una labor de vigilancia e intervención preventiva acompañando las actividades de las entidades, dentro del mismo proceso de gestión.

También se puede vigilar y controlar la acción de la Rama Judicial (Cortes, Consejo de Estado, Tribunales y Jueces), la Rama Legislativa (Congreso de la República), los Órganos de Control (Contralorías, Procuraduría, Defensoría, Personerías, Organización Electoral), así como los particulares que desempeñen funciones públicas (Notarías, Curadurías, Cámaras de Comercio, etc.) y los que empleen en forma total o parcial recursos públicos.

## 4. EVALUACIÓN CIUDADANA DE LA GESTIÓN PÚBLICA COMO HERRAMIENTA DE CONTROL SOCIAL

Existen diversas herramientas, formas y espacios para realizar el control social a la gestión, siendo una de ellas la evaluación.

Por lo general la gestión pública es evaluada por instituciones externas, creadas para tal fin, tales como el Concejo Municipal; la Asamblea Departamental; el Congreso de la República; las Contralorías; la Procuraduría; las Personerías Municipales; las Secretarías de Planeación Municipal<sup>4</sup>, Departamental y el Departamento Nacional de Planeación. Cada una de estas instituciones tiene intereses diferentes al realizar la evaluación.

Adicionalmente, cada entidad pública realiza un proceso interno de evaluación como parte de su gestión, la cual por lo general tiene como referencia lo planeado: la entidad se mira a sí misma.

La evaluación realizada por los organismos públicos demanda información sobre el cumplimiento de un plan de tareas, actividades y/o la entrega de productos. En ocasiones olvida evaluar efectos e impactos de las actividades desarrolladas<sup>5</sup>, es decir, sobre qué tanto lo realizado agrega valor a la sociedad, resuelve problemas públicos.

Para realizar su evaluación, las entidades públicas utilizan unos lentes: los criterios, herramientas, metodologías que han definido para hacer su propio proceso de evaluación.

Cuando la ciudadanía es la que evalúa la gestión pública, los lentes que utiliza son otros. A esta evaluación la denominaremos *evaluación ciudadana de la gestión pública*.



<sup>4</sup> La Ley 715 de 2001 establece en el artículo 90, sobre la evaluación de gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones: «Las Secretarías de Planeación Departamental o quien haga sus veces deberán elaborar un informe semestral de evaluación de la gestión y la eficiencia, con indicadores de resultado y de impacto de la actividad local, cuya copia se remitirá al Departamento Nacional de Planeación, y deberá ser informado a la comunidad por medios masivos de comunicación.

El contenido de los informes deberá determinarlo cada departamento, garantizando como mínimo una evaluación de la gestión financiera, administrativa y social, en consideración al cumplimiento de las disposiciones legales y a la obtención de resultados, conforme a los lineamientos que expida el Departamento Nacional de Planeación».

<sup>5</sup> Karen Mokate. Convirtiendo el Monstruo en Aliado: La Evaluación como Herramienta de la Gerencia Social. Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2003. Documentos de trabajo.

En la evaluación ciudadana de la gestión pública inciden de forma importante:

- Los intereses de los ciudadanos, los cuales están articulados a sus visiones del mundo, a sus necesidades, a sus condiciones de vida, etc. Los intereses de las mujeres cabeza de hogar, los intereses de los jóvenes, de los estudiantes universitarios, de los trabajadores de las empresas, de los pequeños productores y jornaleros, etc.
- La evaluación a la gestión efectuada por los ciudadanos se puede realizar en momentos que no necesariamente coinciden con los tiempos establecidos por las entidades para realizar sus evaluaciones.
- Se utilizan herramientas o instrumentos elaborados con información comprensible y significativa para los ciudadanos.
- Dicha evaluación tiende a medir o juzgar los resultados obtenidos para satisfacer las necesidades ciudadanas, y además
- Los ciudadanos esperan que se realicen ajustes o acciones de mejoramiento luego de la evaluación, para atender las necesidades planteadas.

#### 4.1. ¿QUÉ ENTENDER POR EVALUACIÓN CIUDADANA DE LA GESTIÓN PÚBLICA?

Entenderemos por **evaluación ciudadana de la gestión pública** la herramienta de control social que permite valorar y analizar, a partir de información cuantitativa y cualitativa, los resultados e impactos que tiene una política, plan, programa, proyecto, servicio, contrato o actividad, de las entidades públicas sobre el nivel de calidad de vida de la comunidad y el reconocimiento de sus derechos.

**La evaluación ciudadana tiene como finalidad contribuir con las entidades públicas para que desarrollen los acuerdos y los fines sociales del Estado.**

La evaluación puede efectuarse frente a los objetivos o resultados definidos en un plan o programa de acción. Consiste en verificar y analizar si se cumplió con lo propuesto y qué resultados o impactos se generaron para la comunidad, con el fin de retroalimentar la gestión desarrollada, buscando que cambie positivamente y así crear las condiciones para su mejoramiento.

Al evaluar **resultados**, los ciudadanos deben no solamente revisar si la entidad cumplió con los objetivos programados, sino que deben valorar si la actividad realizada contribuyó a cambiar la situación o problema existente (**impacto**), si se produjeron cambios en las condiciones o calidad de vida de la comunidad o si se cambiaron comportamientos o actitudes de la población.

Como ciudadanos y ciudadanas tenemos unas expectativas respecto a las características que deben cumplir los bienes, servicios o acciones que ofrecen las entidades públicas; estas expectativas son el elemento clave que define lo que se espera de un plan, programa, proyecto o servicio público. Responde a la pregunta ¿cómo debe ser el servicio o el bien que se suministra?

Con esta mirada, los ciudadanos interesados evalúan si sus objetivos, expectativas, preocupaciones, necesidades se satisfacen con la intervención del Gobierno. La evaluación ciudadana de la gestión pública se realiza con base en el interés de quienes se ven afectados. Este criterio de evaluación siempre estará presente y es determinante en el momento de realizar las valoraciones.

El interés de los ciudadanos está claramente establecido en los derechos constitucionales, dado que el Estado, a través de sus instituciones, tiene la obligación de garantizarlos.

La evaluación se apoya en el **seguimiento a los procesos administrativos**<sup>6</sup> que se realizan para lograr los objetivos previstos; este proporciona información sobre actividades y uso de recursos.

#### 4.2. ¿CÓMO DISEÑAR LA EVALUACIÓN?

Los ciudadanos, una vez constituidos en veedurías u otro grupo de control social, deben organizar su labor de vigilancia; para ello deben seguir estos pasos<sup>7</sup>:

1. **Definir el objeto de control**, es decir, qué van a vigilar, identificando el plan, programa, proyecto, servicio o contrato que interesa a la comunidad.
2. **Planear la forma de hacer el control social**. Deben decidirse actividades, responsables y tiempos para efectuar la labor de control social.
3. **Diseñar el seguimiento y la evaluación**. Los ciudadanos deben definir cómo evaluar la gestión pública.
4. **Recoger información**. Los ciudadanos deben buscar la información necesaria para analizar el cumplimiento de lo previsto por las entidades públicas.

<sup>6</sup> Por proceso se entenderá: *el conjunto de actividades que realiza una entidad, al recibir unos insumos y transformarlos en un producto o resultado para satisfacer las demandas de los usuarios.*

<sup>7</sup> Para mayor información sobre estos pasos, se puede consultar el módulo 1, Participación en el Control Social a la Gestión Pública, de la Serie Documentos de Consulta del Plan Nacional de Formación para el Control Social, 2003.

5. **Seleccionar y analizar la información.** Con la información recogida se deben realizar comparaciones que permitan determinar el cumplimiento por parte de las entidades
6. **Redactar el informe de lo observado.** Con base en lo encontrado al analizar la información, se debe preparar un informe para la entidad, en el cual se efectúen observaciones y recomendaciones para mejorar.
7. **Efectuar el seguimiento a las observaciones.** Es necesario revisar en qué medida la entidad acoge o rechaza las observaciones presentadas.
8. **Informar a la comunidad los hallazgos, logros y dificultades del control realizado, lo cual debe hacerse a través de diversos medios.**

Una vez definido lo que se va a vigilar y planeado cómo hacerlo, el grupo debe centrarse en el diseño del proceso de evaluación, es decir, en cómo va a realizar la evaluación; **paso No. 3, para hacer control social.** Este tema es el que desarrollaremos a continuación.

**El diseño de la evaluación consiste en definir qué se va a evaluar y cómo hacerlo. No es posible iniciar un proceso de evaluación a la gestión de una entidad sin tener claro qué se va a mirar. Se debe estar organizado para hacerlo bien.**

El diseño es un momento importante porque permite tomar las decisiones para hacer la evaluación, es decir, elegir los lentes e instrumentos para ver y analizar la gestión pública.

El diseño de la evaluación debe incluir como mínimo los contenidos<sup>8</sup> señalados en el siguiente formato:

---

<sup>8</sup> Para orientar el diseño de la evaluación se ha retomado y adaptado el proceso de auditoría normalizado por organismos auditores.



## DISEÑO DE LA EVALUACIÓN

<p><b>¿Qué entidad pública desarrolla el objeto de vigilancia?</b></p>	<p>Registre la información sobre la entidad que será objeto de evaluación: sus funciones; sus autoridades; los objetivos previstos en los planes, programas o proyectos objeto de análisis; los recursos dispuestos; etc.</p> <p>Es importante identificar el objeto de evaluación, la normativa que lo rige, la política de gobierno en la cual se inscribe, los beneficiarios, la situación actual de ese programa o servicio (por ejemplo, quién presta el servicio, cómo se financia, etc.).</p> <p>Por ejemplo: La Entidad Municipal de Buenas Obras; tiene como función, entre otras, prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ..... (art 311 de la Constitución Política).</p> <p>Objeto de vigilancia: Nuestra organización seleccionó el proyecto de construcción de la casa de la cultura, aprobado en el plan de desarrollo municipal con un presupuesto de \$80.000.000; la Secretaría de Obras Públicas Municipales administra este proyecto.</p>										
<p><b>¿Qué se va a evaluar y por qué?</b></p>	<p>Una vez definido el objeto de control (plan, programa, proyecto, contrato o servicio), vuélvase a preguntar qué de ese objeto de control va a observar en particular y para qué.</p> <p>Por ejemplo: detectar algunas fallas en la construcción de la casa de la cultura del municipio que han ocasionado demoras en su construcción, para contribuir a que la Alcaldía pueda culminar dicha obra en el tiempo previsto y de acuerdo con las calidades exigidas y que la población pueda disfrutar del beneficio de dicha obra.</p> <p>Importante: para realizar los análisis, la ciudadanía debe registrar con claridad qué derecho es el que se garantiza a través del objeto de control definido. En este caso se trata del derecho a la cultura. Es necesario para ello revisar la Constitución Política y las responsabilidades asignadas en la ley de la cultura (Ley 397/97), a las entidades nacionales y territoriales, entre otros.</p>										
<p><b>¿Por cuánto tiempo evaluar y en qué lugar?</b></p>	<p>Precise el período en que inicia y termina el estudio y la zona o lugar en que se ubica el asunto por evaluar.</p> <p>La evaluación puede verse limitada principalmente por falta de tiempo, de recursos, dificultades de acceso a la información. Por lo general, la información de que se dispone es imprecisa; en algunos casos no hay metas previstas en los planes de desarrollo; no existen archivos organizados, toma tiempo acceder a la información.</p> <p>Por ejemplo: Se evaluarán los últimos tres planes de desarrollo municipal, que incluye la construcción de la casa cultural. Debido a que la obra se ha ejecutado por varios contratistas particulares, se evaluará este proceso, para determinar posibles incumplimientos o dificultades su calidad y adecuación a las especificaciones técnicas del diseño.</p>										
<p><b>¿Cómo y con qué evaluar?</b></p>	<p>Decida qué métodos y procedimientos va a emplear para llevar a cabo el proceso de evaluación. Tales métodos están directamente relacionados con la definición de indicadores y de las técnicas que sirven para recoger información.</p> <p>Sobre este punto se ampliará en el próximo capítulo: ¿cómo y con qué evaluar?</p>										
<p><b>¿Qué recursos se necesitan?</b></p>	<p>Piense qué tipo de recursos (humanos, técnicos, de tiempo, etc.) se requieren para desarrollar las actividades de evaluación ciudadana.</p> <p>Por ejemplo: como se va a analizar la calidad de las obras, se requiere un ingeniero que ayude a analizar las especificaciones técnicas; se tomarán fotografías, por lo cual se necesita una cámara y/o un fotógrafo.</p>										
<p><b>¿Qué actividades realizar y cuándo hacerlas?</b></p>	<p>Ayúdese de un cronograma para programar cada actividad.</p> <p>Por ejemplo:</p> <table border="1" data-bbox="581 1787 946 1923"> <thead> <tr> <th data-bbox="581 1787 946 1829">Actividad</th> <th data-bbox="581 1829 946 1871">Cuándo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="581 1871 946 1923">1. Visitar la oficina de Planeación y solicitar los planos de la obra</td> <td data-bbox="581 1871 946 1923">1ª semana de septiembre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="581 1923 946 1929">2. Analizar la información</td> <td data-bbox="581 1923 946 1929">4ª semana de septiembre</td> </tr> </tbody> </table>	Actividad	Cuándo	1. Visitar la oficina de Planeación y solicitar los planos de la obra	1ª semana de septiembre	2. Analizar la información	4ª semana de septiembre	<table border="1" data-bbox="963 1787 1346 1923"> <thead> <tr> <th data-bbox="963 1787 1346 1829">Cuándo</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td data-bbox="963 1829 1346 1871">1ª semana de septiembre</td> </tr> <tr> <td data-bbox="963 1871 1346 1923">4ª semana de septiembre</td> </tr> </tbody> </table>	Cuándo	1ª semana de septiembre	4ª semana de septiembre
Actividad	Cuándo										
1. Visitar la oficina de Planeación y solicitar los planos de la obra	1ª semana de septiembre										
2. Analizar la información	4ª semana de septiembre										
Cuándo											
1ª semana de septiembre											
4ª semana de septiembre											

#### 4.2.1. ¿Cómo y con qué evaluar?

Por su importancia, nos centraremos en los procedimientos para realizar la evaluación, algunas técnicas de medición<sup>9</sup>-evaluación y formatos para registro de información (Ver anexos formato de registro de información).

Tal como lo mencionamos anteriormente, los ciudadanos y ciudadanas pueden hacer seguimiento a los procesos administrativos y/o pueden evaluar los resultados de los planes, programas, proyectos, servicios o contratos.

La evaluación y seguimiento se realizan en momentos distintos; mientras el seguimiento implica acompañar la ejecución paso a paso para verificar lo planeado, la evaluación de resultados ocurre en un momento final una vez termina el plan, programa, proyecto o contrato, a fin de percibir los cambios producidos.

Tanto para la evaluación como para el seguimiento se aplica la lógica de comparación: comparar lo previsto o lo esperado con lo que realmente ocurrió.

Es necesario diferenciar lo que se vigila al hacer seguimiento, de lo que se analiza al evaluar resultados.

**a) El seguimiento** busca que el proceso administrativo entregue eficientemente los productos o servicios destinados a los ciudadanos y ciudadanas.

A través del proceso administrativo las entidades transforman insumos en productos o servicios.

Con el seguimiento se busca:

- ↻ Verificar que lo realizado se ajuste a lo planeado (actividades previstas) y a lo establecido en las normas o procedimientos.
- ↻ Estudiar que el cronograma de ejecución y entrega de servicios se cumpla cabalmente.
- ↻ Analizar el óptimo uso de recursos físicos, humanos y financieros.
- ↻ Analizar que el costo de insumos y actividades sea el adecuado.

<sup>9</sup> Medir es comparar dos o más magnitudes de la misma especie o naturaleza, utilizando a una de ellas como patrón; la medición siempre requiere un referente para observar la magnitud de la medida.



**b) La evaluación** se centra por su parte en los resultados<sup>10</sup> concretos de la actividad, bienes producidos o servicios entregados y los efectos de dichos resultados en la población; *los resultados pueden revisarse a partir de los objetivos propuestos en el plan, programa, proyecto o contrato, así como en lo establecido en la Constitución Política y en las normas de creación de las entidades (estatutos).*

Al evaluar resultados se pueden analizar los siguientes asuntos:

- ¿Qué tanto se cumplió el objetivo previsto? En estricto sentido, quiere decir que estamos revisando los objetivos y su nivel de cumplimiento.
- ¿Se cumplieron los objetivos con la calidad esperada, los tiempos, costos y lugares esperados?
- ¿Qué cambios se produjeron en la comunidad, positivos o negativos, que puedan ser atribuidos al plan, programa, proyecto o contrato? *Al revisar los cambios en la comunidad, se está analizando el impacto<sup>11</sup>, es decir, qué ha mejorado en la calidad de vida de la comunidad o de la sociedad.*
- ¿Los beneficiarios consideran que sus demandas o necesidades fueron satisfechas?
- ¿Fueron reconocidos los derechos?

La evaluación y el seguimiento se basan en información. Para determinar la información que es útil se utilizan indicadores. Con base en los indicadores se realiza el seguimiento a los procesos administrativos y se evalúan los resultados.

Un indicador<sup>12</sup> es una representación utilizada para medir el progreso en el logro de un objetivo o meta de una política, programa o proyecto. Los indicadores pueden

<sup>10</sup> *Resultado*: expresión cualitativa o cuantitativa de lo realmente alcanzado en la implementación de un objetivo. Conpes DNP.

<sup>11</sup> La evaluación del impacto se centra en efectos sociales de las políticas y programas, en la observación del cambio de condiciones de vida de poblaciones en el tiempo, mediante una metodología que compara datos sobre personas o grupos intervenidos por una política o programa, con datos de grupos y personas no intervenidas.

<sup>12</sup> A continuación se presentarán algunas definiciones sobre lo que se entiende por indicador:

«Un indicador es un signo, señal o valor concreto que permite, entre otras cosas, establecer diferencias, comportamientos o tendencias».

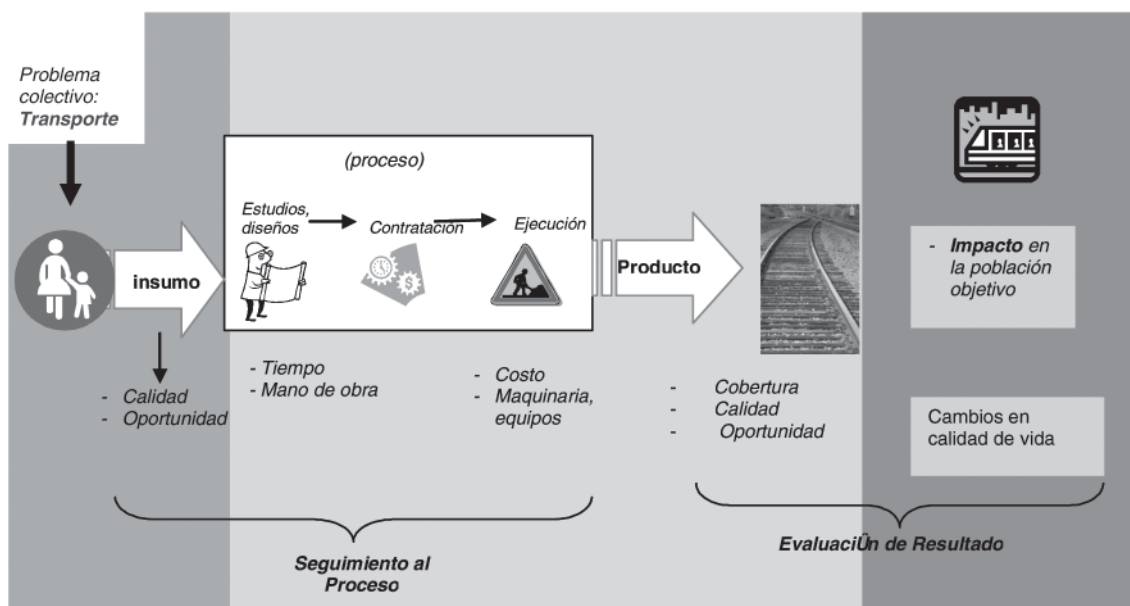
«Un indicador es una expresión que sintetiza información cuantitativa y/o cualitativa sobre algún fenómeno relevante. El indicador indica o señala, permite caracterizar fenómenos que necesitamos describir en un proceso de monitoreo y evaluación».

«Es una representación cuantitativa utilizada para medir el progreso en el logro de un objetivo o meta de una política, programa o proyecto».

ser cuantitativos o cualitativos e informan sobre datos, cantidades o sobre cualidades de lo observado.

Con base en la información que resulta de los indicadores, se describe la situación encontrada, se expresan juicios de valor sobre lo ocurrido, se establecen las causas de las desviaciones, se plantean soluciones y se toman decisiones.

Para evaluar entonces es necesario diseñar indicadores **de seguimiento** a los procesos, e indicadores **para analizar los resultados e impactos** de la gestión pública.



#### 4.2.2. Procedimiento para diseñar los indicadores

Para elaborar indicadores deben identificarse las actividades que son estratégicas en la gestión de la entidad o del servicio que será evaluado; las actividades clave del plan, programa, proyecto, contrato o servicio.

Para identificar las acciones clave, puede acudir a:

- Lo programado por la entidad en sus planes de acción, y seleccionar aquellas acciones que sean más significativas<sup>13</sup>. Tomar por ejemplo los planes de desarrollo del municipio y revisar las acciones progra-

<sup>13</sup> A nivel municipal, la Ley 715 de 2001 establece en el Artículo 89. Seguimiento y control fiscal de los recursos del Sistema General de Participaciones. Para efectos de garantizar la eficiente gestión de las entidades territo-

mas y el cronograma de trabajo y de ahí seleccionar las actividades o asuntos que interesa evaluar.

- También se pueden identificar los asuntos que interesa evaluar revisando lo establecido en las normas, procedimientos o derechos y condiciones para la prestación de los servicios. Se puede realizar un listado de lo que la entidad debe cumplir, y hacer para el seguimiento una lista de chequeo o definir indicadores a partir de ellos. (Ver lista de chequeo, Anexo No. 2).
- Otra forma de seleccionar acciones clave es analizar los problemas que se presentan en la prestación del servicio o desarrollo de actividades, seleccionar los más significativos para la comunidad y priorizarlos, lo cual exige reuniones y acuerdos entre los ciudadanos<sup>14</sup>.
- Si la preocupación es controlar preventivamente acciones de corrupción, se pueden tomar las áreas identificadas con mayor riesgos de corrupción y vigilar que se adopten medidas para evitar la ocurrencia de actos contrarios al interés general.

Los indicadores se construyen a partir de información sobre lo que se va a observar, es decir, sobre variables o los asuntos que interesa evaluar, que tienen que ver con el proyecto. Al comparar las variables que se observan con lo que se esperaba se puede determinar el logro o avance del plan, programa, proyecto o contrato evaluado.

---

riales en la administración de los recursos del Sistema General de Participaciones, sin perjuicio de las actividades de control fiscal en los términos señalados en otras normas y demás controles establecidos por las disposiciones legales, los departamentos, distritos y municipios, al elaborar el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto, programarán los recursos recibidos del Sistema General de Participaciones, cumpliendo con la destinación específica establecida para ellos y articulándolos con las estrategias, objetivos y metas de su plan de desarrollo. En dichos documentos, incluirán indicadores de resultados que permitan medir el impacto de las inversiones realizadas con estos.

Los municipios prepararán un informe anual sobre la ejecución de los recursos del Sistema General de Participaciones, así como el Plan Operativo Anual, del Presupuesto y sus modificaciones. Esta información será enviada a la Secretaría Departamental de Planeación o quien haga sus veces, para que dicha entidad realice el seguimiento y la evaluación respectivos.

<sup>14</sup> Este procedimiento fue utilizado por el Observatorio Ciudadano al Régimen Subsidiado de Salud del Distrito Capital de Bogotá, para diseñar el «Instrumento de Evaluación de la Satisfacción de los Afiliados al Régimen Subsidiado», a fin de evaluar la calidad. Ver: Bogotá Transparente. Acceso y calidad en el Régimen Subsidiado. Resultados «Encuesta de Evaluación de la Satisfacción de los Afiliados al Régimen Subsidiado». Localidad de Usme. Cuaderno 9. Veeduría Distrital de Bogotá, 2003.

### Elaboración de Indicadores

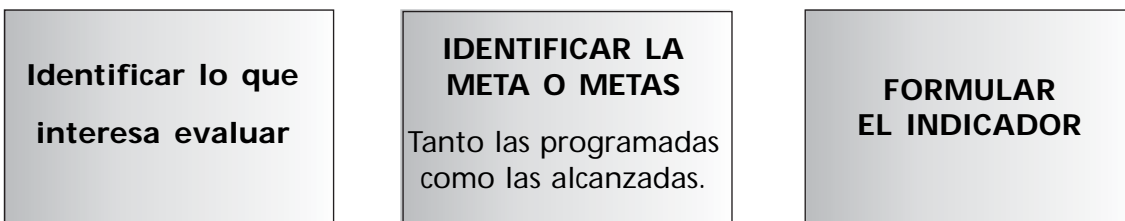
Los indicadores pueden formularse de la siguiente manera:

Nombre del Indicador	Una fórmula de cálculo	El significado o glosario
<i>Gastos de capacitación</i>	<p>Cuando se trata de un indicador cuantitativo, por lo general se utiliza una fórmula matemática para obtener un valor o resultado. En algunos casos se podría multiplicar por cien para expresar el resultado en porcentaje.</p> <p>Ejemplo:</p> $\frac{\text{Total de inversión en capacitación}}{\text{el total de personas capacitadas}}$	<p>Los términos que se utilizan tienen distintos significados y ocasionan distintas interpretaciones; por eso es importante aclarar de qué se trata. Ejemplo: <i>Gastos de capacitación: define el valor destinado a la capacitación por persona capacitada.</i></p>

Los resultados de los indicadores pueden expresarse en términos cuantitativos o cualitativos. Siguiendo el ejemplo, el resultado de este indicador puede ser:

$$\text{Gasto de capacitación} = \frac{\$ 900.000}{120 \text{ capacitados}} = \$ 7.500, \text{ gasto por persona capacitada}$$

La siguiente secuencia ilustra el proceso de construcción de indicadores:



Los indicadores para examinar la gestión pública se clasifican en:

a) *Los indicadores de eficiencia*

Miden el óptimo uso de recursos. Se utilizan indicadores de eficiencia para hacer seguimiento a:

- El tiempo de ejecución
- El presupuesto ejecutado
- Cumplimiento de actividades
- Costo de las actividades
- Relación entre logros y recursos utilizados.

Los siguientes son ejemplos sobre la forma como se obtienen indicadores de eficiencia:

*Cumplimiento Tiempo (CT)*

$$CT = \frac{\text{Tiempo Real}}{\text{Tiempo programado}} \times 100$$

*Cumplimiento Ejecución Presupuestal (CEP)*

$$CEP = \frac{\text{Costo Real}}{\text{Costo programado}} \times 100$$

*Cumplimiento de Metas (CMP)*

$$CMP = \frac{\text{Meta lograda}}{\text{Meta programada}} \times 100$$

Costo de la actividad o meta:

$$CA = \frac{\text{Meta lograda}}{\text{Costo de personal + material + máquinas insumos}} \times 100$$

La actividad, el tiempo y el costo real, hasta el momento en que se hace el ejercicio de seguimiento, muestran el grado de cumplimiento del proyecto y el porcentaje de avance en relación con lo programado, así como el costo total o parcial de cada meta.

*Índice de Avance Financiero del Proyecto (IAF):* Muestra el grado de desarrollo y cumplimiento de las inversiones o gastos efectuados hasta el momento de corte o seguimiento.

$$IAF = \frac{\text{Desembolsos efectuados}}{\text{Pagos Programados}} \times 100$$

b) *Indicadores de resultados o eficacia:*

Sirven para establecer:

- Si los objetivos y metas programados se cumplieron
- La cobertura
- La disponibilidad del servicio o programa
- la oportunidad y en general su calidad, y
- La satisfacción de la comunidad frente a ellos.

Permiten analizar, en términos generales, si el problema se resolvió y en qué magnitud.

Los siguientes son ejemplos de indicadores de resultado:

$$\begin{aligned} & \text{Cumplimiento de Resultado (CR)} \\ \text{CR} &= \frac{\text{Resultado u objetivo alcanzado (estado de obra)}}{\text{Resultado u objetivo programado (casa construida)}} \times 100 \\ & \text{Cobertura o Población Atendida (PA)} \\ \text{PA} &= \frac{\text{Total población atendida}}{\text{Total de población que demanda el servicio o que se propuso atender}} \times 100 \\ & \text{Cobertura por Población (CP)} \\ \text{CP} &= \frac{\text{Total de población por estrato social, sexo o edad}}{\text{Total de población que demanda el Servicio o que se propuso atender}} \times 100 \end{aligned}$$

Nota: la población beneficiaria se puede estimar por rangos de edad: niños, jóvenes, adultos, ancianos; o por grupos de interés, como teatreros, escritores, músicos, entre otros.

Disponibilidad del servicio (posibilidad de acceso) (DS)

$$\text{DS} = \frac{\text{No. de bienes o servicios atendidos}}{\text{No. de bienes o servicios solicitados}} \times 100$$

Dentro de los indicadores de resultado se encuentran los *indicadores de impacto*. Con ellos se pretende medir el grado en que la actividad, proyecto o programa contribuyó a modificar las condiciones iniciales de la comunidad.

Los indicadores de impacto permiten comparar la situación antes de iniciar el proyecto con la situación después del proyecto. Es importante aplicarlos porque no necesariamente cumplir las metas de un proyecto es equivalente a que su impacto sea positivo.

Para establecer los indicadores de impacto y medir los cambios generados, hay que saber cómo estaban las cosas antes de desarrollar el proyecto (diagnóstico previo). Si lo que se quiere medir es el impacto social, es necesario conocer la opinión de los beneficiarios del proyecto acerca de los cambios experimentados.

Si retomamos el ejemplo de la casa de la cultura, y suponemos que entre los objetivos definidos durante la planeación de esta política está reducir la actividad delincinencial de los jóvenes del municipio en cuestión, para evaluar el impacto basta con comparar los índices de delincuencia juvenil de antes y después de la ejecución de la política.

Impacto 1 = Disminución de la delincuencia juvenil

Impacto 2 = Incremento de grupos juveniles dedicados a actividades culturales.

### **Evaluación de la Calidad**

La evaluación de la calidad de los resultados de un plan, programa o proyecto permite valorar el cumplimiento de los requisitos técnicos y la atención a las expectativas y necesidades de la comunidad.

La calidad se identifica por lo general a través de *encuestas de satisfacción* y puede valorarse a través de los siguientes criterios:

- Accesibilidad al servicio: Facilidad y acceso efectivo al servicio o programa
- Facilidad de comunicación o atención: Atención y amabilidad que se preste al usuario y facilidad para acceder a la información
- Cumplimiento: Cumplimiento en el tiempo de prestación del servicio o realización del programa o de la obra
- Capacidad del personal: El personal responde efectivamente a requerimientos del usuario y de acuerdo con criterios técnicos establecidos
- Conocimiento: Información que tiene la entidad de las expectativas del usuario
- Oportunidad: Tiempo promedio para recibir el servicio.



Una vez establecidos los indicadores que se van a utilizar para evaluar la gestión, se deben seleccionar los cuadros o documentos en los cuales se va a registrar la información.

A manera de ejemplo, se presentan como anexos cuadros o formatos de registro y análisis de información recogida. En dichos cuadros o formatos se deben incorporar los indicadores que se van a evaluar.

De igual forma, los ciudadanos y ciudadanas deben tener claro

- Dónde se encuentra disponible la información sobre el indicador seleccionado o los datos necesarios para formularlo.
- En qué medio se encuentra disponible: Documentos impresos, medios magnéticos.
- Quién es la persona u oficina responsable de suministrar esta información.
- En qué fechas esta información estará disponible.

### **Herramientas para recoger información**

La ciudadanía debe adelantar la evaluación utilizando como referencia los indicadores y actividades definidos por las entidades en sus documentos de planeación.

Es importante resaltar aquí que los ciudadanos y ciudadanas pueden acudir a información existente en diversas fuentes. En lo nacional, el Departamento Nacional de Planeación coordina el Sistema Nacional de Evaluación<sup>15</sup>, a través del cual la ciudadanía dispone de información sobre la evaluación de resultados de la gestión del Gobierno Nacional. Adicionalmente, existen los sistemas de información financiera y contable administrados por el Ministerio de Hacienda y por la Contaduría General de la Nación.

Los planes de las entidades que prestan servicios públicos y sus informes de seguimiento y evaluación, se constituyen en una importante fuente de información para realizar la **evaluación ciudadana de la gestión pública**.

<sup>15</sup> Ver documento Conpes 3294 «Gestión por Resultados y Reforma al Sistema Nacional de Evaluación» de 2004.

Con base en la información que proporcionan las entidad sobre los planes, proyectos o contratos, la ciudadanía puede realizar sus propias evaluaciones. En especial, debe solicitarse las programaciones internas en las que se registren

- Los planes y proyectos por realizar
- Los cronogramas de ejecución de actividades
- Los responsables, y
- Los indicadores elaborados por la misma entidad.

Como anexo se relacionan una serie de formatos o instrumentos para la evaluación y la emisión del informe de resultados; en dichos formatos se observa cierto grado de complejidad dependiendo de la acción que se emprenda y pueden ser adaptados de acuerdo con la información que le interesa obtener al grupo evaluador.

# ANEXOS





## ANEXO 1

### Formato para determinar el cumplimiento de Obligaciones establecidas legalmente

Este formato es útil para la recolección previa de información, al igual que para su análisis; debe ser diligenciado de acuerdo con el interés del grupo evaluador.

ENTIDAD U ORGANISMO EVALUADO: \_\_\_\_\_

EVALUADOR(ES): \_\_\_\_\_

FECHA DE LA EVALUACIÓN: \_\_\_\_\_

PROGRAMA, PROYECTO, CONTRATO O SERVICIO POR EVALUAR: \_\_\_\_\_

No.	Obligación	Base Legal	Área u Oficina responsable	Cumplimiento		Calificación			Observaciones
				Sí	No	B	R	M	
1									
2									
3									
4									
N									

B= Bueno ; R= Regular; M = Malo

**ANEXO 2**

Lista de chequeo

ENTIDAD U ORGANISMO EVALUADO: \_\_\_\_\_  
 EVALUADOR(ES): \_\_\_\_\_  
 FECHA DE LA EVALUACIÓN: \_\_\_\_\_  
 PROGRAMA, PROYECTO, CONTRATO O SERVICIO POR EVALUAR: \_\_\_\_\_

Para hacer seguimiento a procesos administrativos, los ciudadanos y ciudadanas podrán identificar, de acuerdo con lo establecido en las normas o los procedimientos definidos, los pasos o condiciones que a su juicio son más relevantes y que garanticen la adecuada y efectiva prestación del servicio.

Se desarrollan las preguntas que se consideran más adecuadas para lograr los objetivos de la evaluación, en el caso de la casa de la cultura, podría realizarse la siguiente pregunta:

No.	Preguntas
1.	¿La construcción cuenta con las calidades establecidas en el diseño? Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
2.	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
3.	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>
4.	Sí <input type="checkbox"/> No <input type="checkbox"/>

**Conclusiones y comentarios:**

### ANEXO 3

#### Formato Cumplimiento de Proyectos

ENTIDAD U ORGANISMO EVALUADO: \_\_\_\_\_  
EVALUADOR(ES): \_\_\_\_\_  
FECHA DE LA EVALUACIÓN: \_\_\_\_\_  
PROGRAMA, PROYECTO, CONTRATO O SERVICIO POR EVALUAR: \_\_\_\_\_

Objetivo	Metas Programadas	Metas logradas	Cumplimiento de metas (aplicar la fórmula pág. 21)	Observaciones

**Conclusiones y comentarios:**

**ANEXO 4**

**Evaluación del Avance Financiero del Proyecto, Servicio o Contrato**

ENTIDAD U ORGANISMO EVALUADO: \_\_\_\_\_

EVALUADOR(ES): \_\_\_\_\_

FECHA DE LA EVALUACIÓN: \_\_\_\_\_

PROGRAMA, PROYECTO, CONTRATO O SERVICIO POR EVALUAR: \_\_\_\_\_

Meta o actividad programada	Pagos programados	Desembolsos efectuados	IAF* % ejecución esperado a la fecha de corte (aplicar la fórmula pág. 22)	Observaciones

**Total Inversión:**

**Conclusiones y comentarios:**

\*IAF: Índice de Avance Financiero



## ANEXO 5

La ciudadanía puede realizar una lectura alterna de los planes, de sus evaluaciones y de los informes de su ejecución, para valorar su calidad, veracidad, utilidad y la relevancia que tiene el plan para el mejoramiento de las condiciones de vida de los miembros de la sociedad o de una parte de ella.

Para facilitar esta mirada alterna, se puede utilizar el cuadro «Evaluación Alterna de la Gestión Pública», integrado por tres partes:

- Parte 1: Registro de información general de la entidad y del evaluador
- Parte 2: Se encuentra una tabla compuesta por tres columnas: En la primera, se enumeran los aspectos fundamentales susceptibles de evaluación. Se proponen algunos; sin embargo, estos están sujetos al interés y a la intención del evaluador. En la segunda columna, se describe la realidad encontrada a partir de la información recolectada por el evaluador. En la tercera columna, el evaluador realiza la valoración al comparar los aspectos fundamentales definidos con la realidad de la entidad evaluada.
- Parte 3: Registro de las observaciones del evaluador: Allí se presentan las conclusiones a las que llegó este y propone recomendaciones sobre el desempeño de la entidad.

## EVALUACIÓN ALTERNA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

ENTIDAD U ORGANISMO EVALUADO: \_\_\_\_\_

EVALUADOR(ES): \_\_\_\_\_

FECHA DE LA EVALUACIÓN: \_\_\_\_\_

ASPECTOS FUNDAMENTALES POR EVALUAR	REALIDAD ENCONTRADA	VALORACIÓN
Los objetivos del plan local responden a necesidades propias. Hay compatibilidad y armonía del plan local con el Plan Nacional de Desarrollo.	El plan local copia los propósitos señalados en el Plan Nacional de Desarrollo y no presenta objetivos propios.	No se efectuó un proceso de planeación acorde con el procedimiento fijado y por tanto no responde a los requerimientos locales.
El plan cuenta como mínimo con los proyectos, las estrategias, las actividades, los responsables por proyecto, el costo aproximado del proyecto, así como con los respectivos indicadores de medición.		
Las necesidades por atender han sido identificadas y priorizadas.		
Hay coherencia entre la definición de los objetivos y las necesidades sociales que pretende satisfacer.		
Se definieron actividades dirigidas a la atención de las necesidades que se pretenden satisfacer.		
Se llevaron a cabo procesos de participación ciudadana en la definición de los planes.		
Hay coherencia entre los resultados logrados y los problemas que pretende solucionar.		
Se observa el cumplimiento del plan con la calidad, en los tiempos y en los lugares esperados.		
Existe una instancia interna y/o externa encargada del proceso evaluativo de la gestión de la entidad.		
Los resultados de estos procesos evaluativos son verificables y reales.		

## ANEXO 6.

### El balance social desde la perspectiva de los ciudadanos

El balance social es una técnica de evaluación que permite valorar el cumplimiento de la responsabilidad social de las empresas privadas, para medir y analizar qué tanto se cumple con los programas y acciones dirigidos a los grupos sociales con quienes se relacionan en desarrollo de su proceso productivo.

La técnica del balance social también puede ser útil para evaluar la gestión pública por parte de los ciudadanos. Con ella se puede establecer en términos de superávit y déficit social el cumplimiento de los compromisos previstos en los planes de acción de las entidades que prestan servicio público.

El balance social contiene conceptos propios de la contabilidad tales como activos y pasivos sociales, patrimonio social, déficit y superávit social, el cuadro de balance y el informe social.

Las necesidades existentes o creadas por la relación establecida con la entidad son los pasivos sociales; las acciones, programas o los recursos que la entidad posea –tales como: personas, muebles, herramientas, dinero, etc., destinados a la satisfacción o atención de necesidades de sus interlocutores– son los activos sociales. El patrimonio social está constituido por los beneficios y satisfacciones que se logran al atender los pasivos sociales.

Si los resultados obtenidos son mayores que las necesidades previstas para solucionar, se dice que hubo un superávit social (los ingresos fueron mayores que los egresos); si el logro es inferior a las metas preestablecidas, se habla de un déficit social (los egresos fueron mayores que los ingresos). En el informe social se describe cualitativa y cuantitativamente lo ocurrido con el proyecto social.

Los ciudadanos pueden utilizar el balance social para evaluar la gestión de dos maneras:

1. Estableciendo un vínculo con la entidad desde el momento de la planeación de acciones, de tal forma que puedan acordarse metas de desempeño y efectuarse análisis conjuntos, o
2. Realizando, al final de cada año, el balance social del cumplimiento de metas programadas.

La primera opción exige un proceso de acercamiento, diálogo y concertación permanente. Exige que exista una política interna que respalde el desarrollo de todo el proceso de principio a fin, para que la gestión de la entidad abra espacios a la participación ciudadana.

Si lo anterior no es posible debido a la poca disponibilidad de los ciudadanos o de las entidades para que la gestión sea participativa, los ciudadanos interesados en evaluar la gestión pública pueden utilizar el cuadro de balance social para realizar su análisis de la gestión al final del año.

En el cuadro de balance social se presenta la información sobre las metas y los resultados logrados dentro del año que se evalúa, con base en los planes de acción de la entidad. Con él se pretende cuantificar objetivamente la gestión desarrollada como se observa en el cuadro.

El cuadro de Balance Social consta de nueve columnas, para ilustrar la forma de registrar la información en cada una de ellas, se utiliza un ejemplo del desarrollo de un programa para disminuir ausentismo en hogares infantiles.

### Cuadro de Balance Social

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Beneficiarios	Programa o acción	Grado de importancia 5	Meta	Valor obtenido	Diferencia de la meta	Resultado obtenido	Resultado posible	Resultado total
Padres de Familia	Disminución del ausentismo en los Hogares Infantiles	(Escala 1 a 5)	3%					

En la *primera columna* se identifican los beneficiarios del programa; en la **segunda**, se registran las acciones o programas formulados, para el ejercicio es la disminución del ausentismo en los hogares infantiles; en la *tercera*, se valora el grado de importancia del programa, proyecto o acción.

Para establecer el grado de importancia, debe definirse previamente la *escala* y *el criterio de valoración* que se utilizará. La escala de valoración puede ir de 1 a 5, donde 1 es el valor mínimo y 5, el máximo.

De igual forma debe seleccionarse el criterio de valoración. El criterio que se seleccione debe ser único para valorar todas las acciones, programas o proyectos que hacen parte de la planeación de la entidad. A continuación se presentan algunos criterios de valoración con base en los cuales los ciudadanos pueden establecer su factor de ponderación.

- Cobertura o número de personas beneficiadas
- Prioridades o urgencia en el tiempo para desarrollar las acciones
- Impacto o grado de influencia de las acciones por desarrollar en la población beneficiaria.

De acuerdo con el ejemplo del cuadro de balance, si el criterio seleccionado es *prioridad*, el mayor valor dentro de la escala (5) lo tendrá la acción, programa o proyecto que incluya la actividad más urgente; en este caso es urgente para la ciudadanía disminuir el ausentismo de los niños que asisten a los hogares infantiles.

En la *cuarta columna* del cuadro de balance se registra la meta, es decir, los logros que se pretenden obtener para cada una de las acciones, programas o proyectos. La meta puede presentarse bajo cualquier unidad de medida: Porcentajes, números absolutos, descripciones cualitativas, pesos, etc. De acuerdo con nuestro ejemplo, la meta está fijada en porcentajes, e indica que en el periodo se pretende bajar el ausentismo al 3%.

El análisis de la gestión anual de la entidad se realiza confrontando los resultados obtenidos frente a las metas fijadas. La medición mediante el sistema de puntos permite unificar el análisis de los distintos valores en que se expresa la diferencia entre el resultado y la meta.

La medición se realiza a partir de la *columna No. 5*, en la cual se registra el *valor obtenido*. El valor obtenido es el resultado alcanzado al final del periodo. En esta columna se registra la cifra resultante de efectuar las operaciones o aplicar las fórmulas de medición, bajo los mismos parámetros en que se presentó la meta. Continuando con el ejemplo y suponiendo que los niños faltaron 310 horas en el año, cuando el total programado es de 6912 horas anuales, el valor obtenido por ausentismo es del 4,4%, resultante de dividir el número de horas perdidas (310) por el número de horas de guardería (6.912) y multiplicarlo por cien. El ausentismo aumentó debido a incapacidades prolongadas por enfermedad común y por migración de los padres. En este caso el incremento en el resultado obtenido es negativo, dado que se presentaron ausencias por encima de lo previsto.

En la *columna No. 6* se registra *qué tanto se desvió de la meta*, para establecer el grado en el cual se cumple con la meta propuesta a partir de definir si los resultados fueron igual, por encima o por debajo de esta.

La desviación de la meta se puede obtener al dividir el resultado por la meta y multiplicarlo por cien, obteniendo así el porcentaje de cumplimiento. Este porcentaje se resta de cien para obtener la desviación porcentual.

Aplicada al ejemplo, tendríamos:  $4.4/3 \times 100 = 146.6\%$ . La desviación es por encima de cien, en 46,6%. Dado que el incremento en el ausentismo es negativo, se registra el resultado entre paréntesis o con signo negativo.

Para las acciones, programas y proyectos con valores positivos (p. ej.: más vivienda, más capacitación) cuando la desviación de la meta supera el 100%, es positivo, pero cuando está por debajo es negativa y debe registrarse con signo negativo en el cuadro o entre parentesis. La desviación de la meta al utilizar la base 100 convierte todas las metas en puntos.

En la *columna No 7* se registran los *resultados obtenidos*. Estos se obtienen al multiplicar la columna No. 3 por la columna No. 6. El resultado obtenido será entonces un valor más negativo o más positivo de acuerdo con la importancia que tiene para la ciudadanía el programa analizado. En consecuencia, si una meta es muy importante y el resultado es excelente, el beneficio social es mayor; mientras que si ocurre lo contrario, el daño es más significativo.

Siguiendo con el ejemplo del ausentismo del cuadro de balance, al multiplicar la columna 3 por la columna 6, el resultado obtenido es -233: Los puntos negativos se incrementan.

En la *columna No. 8* se registra el *resultado posible*. Este se obtiene de multiplicar la columna No. 3 por 100. El resultado posible es entonces el logro del 100% de la meta de acuerdo con el grado de importancia, o un resultado próximo por encima o por debajo. De acuerdo con el ejemplo de ausentismo, el resultado posible es 500 puntos, producto de multiplicar el grado de importancia (5) por 100.

En la *columna No. 9* se registra *el resultado final*, el cual se obtiene de sumar o restar de la columna No. 8 la columna No. 7. El puntaje final puede ser igual o estar por encima del resultado posible, cuando los valores del resultado obtenido son positivos.

Pero cuando los valores del resultado obtenido son negativos, el puntaje final estará por debajo del resultado posible. En el ejemplo del ausentismo el resultado final es (500 - 233) 267, muy por debajo de la meta propuesta.

Con base en toda la información registrada en el cuadro de balance social de los resultados de la aplicación de la responsabilidad social de la entidad en relación con las metas fijadas, puede establecerse si se presentó déficit o superávit social en la empresa durante el periodo evaluado. Este dato resulta de dividir la sumatoria de valores del resultado final (columna No. 9) por la sumatoria de valores del resultado posible (columna No. 8).

La desviación de la meta al utilizar la base 100  
convierte todas las metas en puntos

### Cuadro de Balance Social

Beneficiarios	Acciones o programas	Grado de importancia (escala 1 a 5)	Meta	Valor obtenido	Diferencia de la meta	Resultado obtenido	Resultado posible	Resultado final
Padres de Familia	Disminución del ausentismo en los Hogares Infantiles	5	3%	4.4%	(46.6)	(233)	500	267
Madres cabeza de hogar	Capacitación sobre control nutricional	3	15	15(1)	0	0	300	300
Miembros de la comunidad	Formación de líderes para la protección del menor	4	20	21(2)	5	20	400	420
						(213) (3)	1.200	987
							-987	
							(213)	82% (4)

(1) Número de cursos

(2) Número de beneficiarios

(3) Es el resultado de sumar los resultados obtenidos. Este valor debe ser igual a la diferencia entre resultado posible y resultado total.

(4) Expresa porcentualmente el resultado del balance social, bien sean en términos de cumplimiento de la meta en un 82% o de un déficit social del 18%.

Como puede observarse en el cuadro de balance se complementa el ejemplo citado con dos programas adicionales: Capacitación sobre control nutricional y formación de

líderes para la protección del menor, con el fin de analizar si se presenta déficit o superavit como resultado final de los programas desarrollados por la entidad.

El análisis cualitativo consiste en confrontar el criterio de evaluación que los ciudadanos definieron como ideal en la prestación del servicio con la realidad encontrada. Así, con base en el ideal adoptado por los ciudadanos, se debe determinar el significado de los hechos sociales encontrados.

A partir de la información clasificada en los resultados que muestre el cuadro de balance social, se procederá a efectuar el análisis. Dicho análisis se registra en un informe social.

El informe social es una descripción analítica apoyada con cifras, de las actividades realizadas por la entidad en el desempeño de su responsabilidad social.

Del cuadro de balance se puede analizar el resultado final, con el fin de estudiar si el total de puntos de los resultados obtenidos es mayor o inferior a las metas y determinar si hubo superávit o déficit en el ejercicio. Si se presenta desviación de la meta, deben efectuarse las explicaciones respectivas de acuerdo con las condiciones que experimentó la entidad durante el año. El análisis de resultado total se puede combinar con el análisis del resultado individual, de tal manera que se puedan revisar las acciones, programas o proyectos que están afectando el resultado; explorar las causas y su impacto en la organización. Igual análisis puede realizarse por grupos de acciones, programas o proyectos, bien sea de aquellos que estuvieron por encima o por debajo de las metas.





## BIBLIOGRAFÍA

BONILLA-CASTRO, Elssy, y RODRÍGUEZ SEHK, Penélope: Más Allá del Dilema de los Métodos, Ediciones Uniandes, 1997.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA: Guía para la Evaluación de Planes de Desarrollo, CGR, Bogotá, marzo de 1999.

CORTINA, Adela: Los Ciudadanos como Protagonistas, primera edición, Barcelona, 1999.

COMISIÓN PRESIDENCIAL PARA LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO COLOMBIANO: Cómo democratizar el Estado colombiano, 1990.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA: Guía para Elaboración de Mapas de Riesgo de Corrupción, 1999.

Rol de las Oficinas de Control Interno, o Quien Haga sus Veces, Imprenta Nacional de Colombia, Bogotá, 2002.

FUNDACIÓN CENTRO ESPAÑOL DE ESTUDIOS DE AMÉRICA LATINA (CEDAL): El enfoque del marco lógico. Manual para la Planificación de Proyectos Orientada a Resultados, 1997.

GONZÁLEZ, Fernán: Una Nación Fragmentada: una aproximación a la violencia colombiana, documento CINEP, Bogotá, enero de 2000, pág. 27.

GRAIG COOPER, Michael; DE BACKER, Philippe: Auditoría de Gestión, Ediciones Folio, Barcelona, 1994.

HINTZE, Jorge: Responsabilización: Instrumentos de rendición de cuentas y evaluación de gestión del valor público, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 oct. 2003.

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE CIENCIAS FISCALIZADORAS: Manual Latinoamericano de Auditoría Profesional en el Sector Público, Editorial Dintel, tercera edición, Bogotá, 1981.

MOKATE, Karen Marie. Convirtiendo el «monstruo» en aliado: La evaluación como herramienta de la gerencia social, documentos de trabajo del Instituto Interamericano de Desarrollo Social, INDES, Washington, 2003.

Monitoreo y Evaluación: Herramientas indispensables de la gerencia social. En La Gerencia Social en la Construcción de lo Social, módulo II del Diplomado en Gestión Comunitaria y Gerencia Social, Bogotá, agosto de 2000.

MINISTERIO DE SALUD: Una Mirada Nueva a la Participación en Salud, 1997.

Roberto Motta, Paulo Roberto. La Ciencia y el Arte de ser Dirigente, Tercer Mundo Editores, 1994.

RESTREPO, LUIS CARLOS. Construir Paz en Medio de la Guerra: Un acto de Creatividad Social. En Nova y Vetera, Boletín No. 38, Enero-marzo de 2000, ESAP, págs. 45-55.

SANÍN ÁNGEL, HÉCTOR, Control de Gestión y Evaluación de Resultados en la Gerencia Pública, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, -ILPES-, Santiago de Chile, 1999.

UNIÓN TEMPORAL BIOTIPO LTDA. y FUNDACIÓN OLEODUCTOS DE COLOMBIA: Participación para el Desarrollo Local, 2000.

VEEDURÍA DISTRITAL DE BOGOTÁ: Guías Para el Control Social.





[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
Conmutador: PBX (0571) 457 80 00  
Diagonal 22 B No. 67-70  
Bogotá, D. C., Colombia