



Programa para Afrocolombianos e  
Indígenas de USAID

Contrato Acip-01-252-C

Proyecto de Seguimiento a Planes de  
Desarrollo desde una Perspectiva Étnica

## Reporte Final de Actividades, Resultados, Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

### Informe Final

Bogotá, D.C., enero de 2015

## TABLA DE CONTENIDO

<b>INTRODUCCION.....</b>	<b>3</b>
<b>I. ACTIVIDADES Y RESULTADOS.....</b>	<b>4</b>
1. Diagnóstico sobre “monitoreabilidad” de los planes de desarrollo y la capacidad de los municipios y el departamento para realizar seguimiento sobre su ejecución, con énfasis en los intereses étnicos.....	4
2. Diseño y Montaje del Tablero de Control Gerencial para el Departamento del Cauca y los 13 Municipios del Norte del Cauca, con su respectivo manual de operación y la reglamentación administrativa correspondiente.....	7
3. Diseño y Montaje del Visor de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida de los 13 municipios del Norte del Cauca, a partir de 25 indicadores.....	9
4. Diseño e Implantación del Aplicativo Automatizado para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo en 10 Municipios del Norte del Cauca con sus respectivos Manuales Operativos y de Procedimientos...	12
5. Realización de Ejercicios de Seguimiento a los Sectores de Educación, Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico de los Planes de Desarrollo de Toribío, Suárez, Caloto, Jambaló, Santander de Quilichao y Buenos Aires.....	16
6. Seguimiento Participativo a un Proyecto Educativo Departamental de Cobertura Subregional del Contrato Plan Financiado con Recursos del Sistema General de Regalías.....	17
<b>II. SEGUIMIENTO A PLANES DE DESARROLLO: QUE ARROJA EL EJERCICIO?.....</b>	<b>19</b>
<b>III. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>22</b>
<b>IV. RECOMENDACIONES.....</b>	<b>24</b>
<b>V. REFERENCIAS.....</b>	<b>25</b>

## **INTRODUCCION**

El Programa para Afrocolombianos e Indígenas de USAID (Programa ACIP) implementado por ACDI VOCA, encargó a CONSUCOL SAS de la ejecución del proyecto de seguimiento a los planes de desarrollo en los 13 municipios del Norte del Cauca y el Departamento del Cauca desde una perspectiva étnica.

En desarrollo del trabajo se elaboró un diagnóstico en conjunto con los funcionarios locales el cual generó un amplio conocimiento sobre la "monitoreabilidad" de los planes de desarrollo, la capacidad de los municipios y el departamento para realizar seguimiento sobre su ejecución, así como la gestión de los indicadores y reportes que dan cuenta del estado de avance de los planes de desarrollo.

A la par, se realizaron dos esfuerzos complementarios: por un lado, los ejercicios de seguimiento a los avances en las metas sectoriales en educación, salud y agua potable y saneamiento básico de los planes de desarrollo de los municipios de Toribío, Suárez, Caloto, Jambaló, Santander de Quilichao y Buenos Aires.

Por otro lado, un ejercicio de seguimiento participativo y comunitario al proyecto de "Fortalecimiento de la Calidad de la Educación Básica y Media en 64 Instituciones Educativas de Bajo Logro en 13 municipios del Norte del Cauca" que impulsa el Departamento del Cauca como parte del Contrato Plan y financiado con recursos del Sistema General de Regalías.

Con base en los resultados del diagnóstico anotado y las experiencias prácticas anotadas arriba, CONSUCOL SAS diseñó, implementó y entregó 3 instrumentos adaptables a las características y complejidad de las organizaciones territoriales en la subregión como son: i) El Tablero de Control Gerencial entendido como una herramienta de visualización del seguimiento a las metas de los planes de desarrollo del Departamento del Cauca y de los 13 municipios del Norte del Cauca desde una perspectiva étnica. Este instrumento se acompañó de un Manual del Usuario y la respectiva Reglamentación y Estructura Organizativa Participativa. ii) la Herramienta de Visualización de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida de los 13 municipios del Norte del Cauca, a partir de 25 indicadores; y iii) los Aplicativos Automatizados para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo en cada municipio, basados en el Plan Indicativo, el Plan de Acción y el Plan operativo Anual de Inversiones - POAI -, con sus respectivos manuales operativos y de procedimientos. Así mismo, CONSUCOL SAS efectuó la capacitación a los funcionarios responsables en el uso de estos instrumentos, los cuales quedaron a disposición de las administraciones, para su adecuado aprovechamiento y actualización.

El documento que se expone a continuación sintetiza en una primera parte, las actividades realizadas y sus resultados obtenidos; en un segundo segmento, los planteamientos conclusivos sobre los esfuerzos de seguimiento a los planes de desarrollo; el tercer aparte condensa las lecciones aprendidas; y finalmente, la cuarta parte recoge las recomendaciones formuladas por la consultoría.

## **I. ACTIVIDADES Y RESULTADOS**

Las actividades realizadas y los resultados obtenidos se sintetizan en cinco puntos:

1. *Diagnóstico sobre "monitoreabilidad" de los planes de desarrollo y la capacidad de los municipios y el departamento para realizar seguimiento sobre su ejecución, con énfasis en los intereses étnicos.*

El equipo técnico de CONSUCOL SAS aplicó una metodología de trabajo que permitió levantar un diagnóstico detallado sobre el grado de "monitoreabilidad" del plan de desarrollo en todos los municipios. La interacción entre la consultoría y las administraciones municipales se basó en visitas recurrentes a los municipios para la realización de reuniones y mesas de trabajo, la recolección de información mediante entrega personal o enviada por correo electrónico y los contactos telefónicos de acuerdo con la necesidad. Finalmente, se obtuvo un reporte a nivel de municipio que muestra el estado situacional y la capacidad local para efectuar el seguimiento a los planes de desarrollo.

Al integrar los reportes municipales se observan situaciones diferenciales que, sin embargo, también reflejan situaciones relativamente comunes como las siguientes:

- Con algunas limitaciones, en todos los planes de desarrollo es posible realizar seguimiento sobre avances físicos y financieros de los programas y proyectos que los conforman;
- El seguimiento a las metas de los planes se concentra en cuantificar logros en productos e, incluso, en el número y porcentaje de metas alcanzadas;
- Aunque la mayoría cuenta con indicadores de resultados, el seguimiento de las transformaciones producidas con las acciones plantea mayores exigencias en el diseño de programas, en la forma como se produce y gestiona la información, en la caracterización de la población beneficiaria y en la operación misma de los programas;
- Lo anterior implica mayor capacidad para el monitoreo y un vínculo más estrecho entre la gestión y el seguimiento; en contraste, en las organizaciones evaluadas se advierte una clara separación entre el reporte de avances en los planes y la gestión de esos planes: en un número considerable de ellas, los reportes son preparados por personas externas a la administración.

Al situar la ejecución de los planes de desarrollo en un contexto más amplio que la simple operación de programas y proyectos de inversión, estos dos hacen parte del conjunto de instrumentos de gestión, junto con:

- Prospectiva y el Plan de Ordenamiento Territorial;
- Banco de Programas y Proyectos de Inversión;

- Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP);
- Plan Indicativo;
- Plan Financiero;
- Plan Plurianual de Inversiones;
- Planes de Acción;
- Plan Operativo Anual de Inversiones;
- Presupuesto Anual;
- Plan Anual de Caja;
- MECI;
- Reportes de Ejecución; e
- Informes de Gestión<sup>1</sup>.

De la revisión sobre la existencia local de estos instrumentos se encontraron varias situaciones críticas:

- Ningún municipio contaba con todos los instrumentos mencionados; Unos carecían especialmente de líneas de base, planes indicativos, planes operativos anuales de inversión; otros, contaban con herramientas no utilizadas o utilizadas parcialmente (ejemplo: planes indicativos alimentados con información de unas áreas y el faltante de otras); y otros registraban incoherencia de información entre herramientas de gestión (por ejemplo: ejecuciones presupuestales frente a planes indicativos);
- Desactualización de los instrumentos; en particular, el MFMP cuya utilidad depende de estar actualizado, pues su función principal es proveer una base de información que permita contrastar programación, ejecución, financiamiento y cumplimiento de metas fiscales y financieras. En la práctica esta herramienta queda reducida al mero cumplimiento formal de la obligación impuesta por la Ley 819, mas no es útil para la coordinación y el control macro; igual ocurre con el Plan Financiero y el Plan Plurianual de Inversiones;
- Se encuentran evidencias de la paradoja de contar con instrumentos formales, como el MECI, en un nivel de implementación cercano al 100% y, sin embargo, no disponer de los instrumentos de gestión que complementan los planes, ni conocer su estado de ejecución;
- Se concede la prioridad del seguimiento al Plan Indicativo, en razón a que sobre este instrumento recaen los reportes de información solicitados por el Departamento Nacional de Planeación y, por delegación, la Gobernación del Cauca (Secretaría de Planeación y Coordinación).

---

<sup>1</sup> Este listado no pretende ser un inventario de todos los instrumentos de gestión a disposición de las entidades territoriales, sino de aquellos más directamente vinculados con los planes de desarrollo; su revisión busca relacionar la gestión de los proyectos con los elementos que determinan sus objetivos de largo plazo (prospectiva, POT), con los condicionantes de la ejecución (recursos y restricciones derivadas de la gestión tributaria, obligaciones de largo plazo, capacidad operativa, etc.). No incluye otros determinantes y restricciones que vienen desde el nivel nacional o departamental (regla fiscal, programación macroeconómica, MFMP, situación fiscal, obligaciones de ley con prioridades de gasto, programas nacionales prioritarios cofinanciados con entidades territoriales, Contrato-Plan, programas departamentales cofinanciados con municipios).

En cuanto a la "monitoreabilidad" de los planes de desarrollo desde una perspectiva étnica, los hallazgos muestran que:

- En general, los planes incorporan el enfoque étnico diferencial en sus enunciados y propósitos pero ello no se traduce en un número significativo de programas y proyectos étnicos, reduciendo drásticamente el margen para su seguimiento o "monitoreabilidad" desde los intereses afrocolombianos e indígenas. Las excepciones destacadas son Toribío y Jambaló donde existe una plena consistencia entre objetivos, programas, proyectos y presupuestos mayoritariamente étnicos. En varios casos se argumenta que el municipio tiene mayoría de población étnica y, en consecuencia, las acciones del gobierno local - de una u otra forma - benefician a las comunidades y organizaciones afrocolombianas e indígenas residentes;
- Solo un número reducido de programas y proyectos, especialmente en materia de etnoeducación, se dirigen específicamente a la población étnica;
- Se carece de evidencia suficiente sobre la eficacia de los programas de cobertura general como instrumento para superar los problemas del desarrollo en población de origen étnico;
- De igual forma, es insuficiente la evidencia sobre los obstáculos existentes en el diseño y/u operación de estos programas generales, que hagan necesaria la introducción de programas especiales para la población étnica;
- Los gobiernos locales no consideran necesario realizar intervenciones focalizadas en ella para cerrar las brechas existentes.

Entre los obstáculos que enfrentan los municipios para formular proyectos con enfoque étnico o, alternativamente, medir el impacto de los proyectos ejecutados en la población étnica se encontró:

- Falta de medición de las brechas que separan a la población étnica de los promedios municipal, departamental y nacional;
- Dificultad para caracterizar la población objetivo;
- Carencia de instrumentos para el registro de la información pertinente;
- Inexistencia de líneas de base;
- Como se mencionó antes, prelación de metas de producto sobre las de resultado, lo cual traslada a un lugar secundario la formulación de retos en esta materia;
- Evidencia de la factibilidad de focalizar programas en poblaciones con características especiales, proporcionadas por programas nacionales; pero se denota una impermeabilidad entre estas experiencias y las instancias que

diseñan los programas territoriales porque - salvo valiosas excepciones -, estos programas y los proyectos entran a los planes de desarrollo en un estadio de "idea" o a lo sumo como "perfil"<sup>2</sup>.

2. *Diseño y Montaje del Tablero de Control Gerencial para el Departamento del Cauca y los 13 Municipios del Norte del Cauca, con su respectivo manual de operación y la reglamentación administrativa correspondiente.*

El Tablero de Control Gerencial es una herramienta de visualización del seguimiento a las metas de los planes de desarrollo del Departamento del Cauca y de los 13 municipios del Norte del Cauca desde una perspectiva étnica. Su creación responde al interés del Departamento del Cauca quien cuenta con un sistema automatizado de seguimiento al plan de desarrollo pero sin un adecuado mecanismo de visualización gerencial de los avances en las metas correspondientes. Este instrumento se extendió a los 13 municipios del Norte del Cauca.

En particular, el Tablero de Control Gerencial permite visualizar indicadores de avance físico y financiero en las metas propuestas en los planes de desarrollo. Su finalidad es poner a disposición de las instancias responsables de la toma de decisiones en las entidades territoriales, la información sintética sobre el avance alcanzado en los distintos componentes del plan, sin entrar en detalles sobre los contenidos técnicos de dichos componentes.

Se estructuró en forma de árbol, con tantos niveles de desagregación como hayan sido establecidos en el plan de desarrollo y definidos para realizar el seguimiento periódico, en la respectiva entidad territorial.

El Tablero de Control Gerencial utiliza un sistema de semáforos en la presentación de la información, que simplifica la visualización de los indicadores de avance físico/financiero; en una primera vista se observa el color asignado a cada nodo, de acuerdo con el nivel de avance en que se encuentra su ejecución (verde, amarillo, naranja y rojo). Al pasar el ratón sobre cada nodo del árbol se hace visible el porcentaje de ejecución alcanzado. A la par, con el Tablero de Control Gerencial se presenta la reglamentación y estructura organizacional del aplicativo así como el manual del usuario.

Los Tableros de Control Gerencial se pueden consultar en los siguientes links:

- Departamento del Cauca

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/cauca.html>

---

<sup>2</sup> Véase el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional "Cauca sin hambre" y su Programa de Alimentación y Nutrición Escolar "PANES", que completan dos períodos de gobierno como programa estrella en las correspondientes administraciones. Estos instrumentos están respaldados en una sólida formulación, el apoyo de 12 entidades, incluidas organizaciones étnicas, y un detallado plan de ejecución, con acciones que involucran los sectores de agricultura, educación, salud y la política de atención a la primera infancia, y con capacidad para medir resultados e impactos entre la población beneficiaria, con posibilidad de desagregación con criterios étnicos y territoriales.

- Buenos Aires

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/buenosaires.html>

- Caldono

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/caldono.html>

- Caloto

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/caloto.html>

- Corinto

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/corinto.html>

- Guachené

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/guachene.html>

- Jambaló

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/jambalo.html>

- Miranda

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/miranda.html>

- Padilla

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/padilla.html>

- Puerto Tejada

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/puertotejada.html>

- Santander de Quilichao

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/sterquilichao.html>

- Suárez

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/suarez.html>

- Toribío

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/toribio.html>



- Villa Rica

<http://arbol-seguimiento-metas.appspot.com/villarica.html>

### 3. *Diseño y Montaje del Visor de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida de los 13 municipios del Norte del Cauca, a partir de 25 indicadores.*

Esta herramienta, complementaria al Tablero de Control Gerencial, tiene por objeto contextualizar los avances logrados en la ejecución de los planes de desarrollo, con indicadores que describan la situación social en las principales áreas objeto de la política local, departamental y nacional, relacionada con las condiciones de vida.

Para estos efectos se seleccionaron 25 indicadores que permiten ilustrar visualmente las diferencias en indicadores descriptores de las condiciones observadas en los municipios étnicos focalizados, comparados con los promedios departamental y nacional.

La información de los indicadores municipales se toma del portal que el Departamento del Cauca tiene disponible en la página Web. En particular, la información considerada hace parte del Sistema de Información Socioeconómica del Cauca, denominado Tángara, el cual es un instrumento oficial del Departamento del Cauca para difundir información e indicadores económicos, sociales y ambientales correspondientes a los 42 municipios del departamento. Dicho sistema tiene el propósito de “fortalecer entre la población la cultura de uso y aprovechamiento de información, estableciendo un vínculo entre la información disponible de manera organizada y el proceso de toma de decisiones, seguimiento y evaluación de las políticas y programas de gobierno” (Gobernación del Cauca, 2015)<sup>3</sup>.

Los datos corresponden al ciclo 2005-2012 y el aporte de la consultoría es el diseño y montaje de una herramienta que facilita su lectura y la comparación de los indicadores utilizando como unidad básica el municipio y la población étnica del mismo.

Ahora bien, con el Visor de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida se muestra la magnitud y la persistencia de las brechas sociales y étnicas; las tendencias y los resultados de una serie para cada indicador seleccionado por municipio; y el contraste de la situación de cada municipio con las de los demás localidades de la subregión y con los promedios departamental y nacional; todo ello visualizando el contenido de 15 gráficas (la evolución del indicador para cada entidad representada, es decir, para 13 municipios, el departamento y el nivel nacional) en una sola, con acceso en línea, lo cual permite realizar consultas descentralizadas con una administración centralizada de la información.

---

<sup>3</sup> Gobernación del Cauca (2015) Tángara. Sistema de Información Socioeconómica del Cauca. Consultado en la Web el 26-01-2015, en: <http://www.tangara.gov.co/acerca.html>

A partir de la información disponible, se consideraron los siguientes indicadores:

- i. Cobertura general del Sistema General de Seguridad Social en Salud
- ii. Cobertura del Régimen Subsidiado de Salud
- iii. Cobertura de acueducto rural
- iv. Cobertura de acueducto total
- v. Cobertura de acueducto urbana
- vi. Cobertura neta de educación primaria
- vii. Cobertura neta de educación secundaria
- viii. Cobertura neta de educación transición
- ix. Cobertura vacunación DPT en menores de un año
- x. Cobertura vacunación BCG en menores de un año
- xi. Cobertura vacunación vacuna oral poliovirus en menores de un año
- xii. EDA en menores de cinco años (tasa)
- xiii. IRA en menores de cinco años (tasa)
- xiv. Matrícula educación (zona urbana)
- xv. Matrícula educación (zona rural)
- xvi. Matrícula educación básica
- xvii. Matrícula educación media
- xviii. Matrícula educación no tradicional
- xix. Matrícula educación tradicional
- xx. Matrícula de población vulnerable (afrocolombianos)
- xxi. Matrícula de población vulnerable (indígenas)
- xxii. Mujeres de 10 a 14 años embarazadas o que han sido madres (%)
- xxiii. Mujeres de 15 a 19 años embarazadas o que han sido madres (%)
- xxiv. Tasa de homicidios (por 100.000 habitantes)
- xxv. Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)

El registro de los indicadores, la elaboración y consulta de las gráficas se realizó a través de una aplicación Web que consta de los siguientes componentes:

- Una pantalla de captura de indicadores, conformada por tres campos: a) Nombre del indicador, b) Unidad de medida del indicador y c) Comentarios, este último destinado a registrar información sobre la fuente y características del indicador o de los datos utilizados para su cálculo. Tiene un botón de Guardar, para salvar la información registrada al incluir nuevos indicadores a la base de datos. La misma pantalla presenta el listado de indicadores registrados en la base. A esta pantalla se accede desde el siguiente link: <http://brechas-cauca.appspot.com/home.html#/variables>
- Una pantalla de entidades territoriales, que permite modificar el listado de entidades territoriales para las cuales se dispone o interesa mantener la información e indicadores. En la actualidad, se encuentran registrados los 13 municipios de la Subregión Norte del Cauca, el departamento y Colombia. Se accede a ella en: <http://brechas-cauca.appspot.com/home.html#/territories>

- Una pantalla de captura de datos, para el ingreso de nuevas variables o indicadores. El registro de nueva información se realiza seleccionando el territorio para el que se va a ingresar la información, el nombre del indicador, el año y el valor correspondiente. El siguiente link da acceso a esta pantalla: <http://brechas-cauca.appspot.com/home.html#/data>
- Una pantalla de visualización de indicadores. El despliegue de las gráficas se efectúa seleccionando un indicador. El acceso a esta pantalla se realiza desde el siguiente link: <http://brechas-cauca.appspot.com/home.html#/dataviz>

Con el Visor de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida es posible:

- Disponer de información para realizar análisis comparativos entre las condiciones de vida de un municipio, respecto de las observadas en la subregión.
- Acceso a información acerca de las diferencias existentes en condiciones de vida de la población en los municipios, que deberían ser objeto de la política.
- Identificar patrones de comportamiento en estos indicadores que tienden a señalar la persistencia (y, eventualmente, agudización) de las diferencias en factores que afectan el bienestar de la población y, por ello, requieren de acciones específicas y sostenidas para producir cambio en ese comportamiento.
- Propiciar mejoras en la producción de información local, que permitan alimentar indicadores de brechas más estrechamente relacionados con el contenido actual y futuro de los planes de desarrollo.
- Sujeto a la misma restricción sobre la disponibilidad de información, acercar los períodos de análisis al horizonte temporal de formulación de las políticas y acciones contenidas en los planes, de manera que permita tomar como referencia la información dispuesta, para la conformación de líneas de base para el diseño de las acciones a incluir en los planes.
- Con base en las mejoras logradas en la producción de información, alcanzar un nivel de desarrollo en la construcción y actualización de indicadores que permita generar indicadores de resultado, en lo posible, para cada programa, sector y eje o dimensión estratégica del plan<sup>4</sup>.
- Propiciar la desagregación de los indicadores en categorías poblacionales que permitan analizar las diferencias en condiciones de vida de grupos étnicos, lo

---

<sup>4</sup> De esta manera, sería posible establecer como metas, en la etapa de formulación de los planes de desarrollo, la contribución del plan al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, al avance en la productividad y competitividad de las actividades económicas localizadas en el territorio, a la conservación de los recursos naturales y ecosistemas estratégicos que posee el territorio, al fortalecimiento de la capacidad de gestión de la administración y al logro de condiciones para la gobernabilidad.

cual implica generar indicadores diferenciados para población indígena, afrocolombiana y promedio para el municipio y el departamento.

El componente gráfico del Visor de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida tiene las siguientes características:

- Está dirigido a mostrar la magnitud y la persistencia de las brechas.
  - Presenta los resultados de una serie para cada indicador seleccionado.
  - Permite contrastar la situación de cada municipio con las de los demás municipios de la subregión y con los promedios departamental y nacional.
  - Presenta la tendencia observada en la evolución del indicador durante el período de análisis.
  - Lo anterior permite visualizar el contenido de 15 gráficas (la evolución del indicador para cada entidad representada, es decir, 13 municipios, departamento y nacional) en una sola.
  - Se acceden en línea, lo cual permite realizar consultas descentralizadas y realizar la administración de la información de manera centralizada.
4. *Diseño e Implantación del Aplicativo Automatizado para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo en 10 Municipios del Norte del Cauca con sus respectivos Manuales Operativos y de Procedimientos.*

Tanto el Tablero de Control Gerencial como el Visor de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida, son complementarias al Aplicativo Automatizado para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo. En conjunto estas herramientas permiten mejorar la capacidad local para efectuar un mejor seguimiento a los planes de desarrollo.

El Aplicativo Automatizado para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo se enfoca en el seguimiento a las metas de producto a partir de los mecanismos de gestión comúnmente conocidos como instrumentos de programación y seguimiento del plan, entre los cuales sobresalen el Plan Indicativo, el Plan de Acción y el Plan operativo Anual de Inversiones – POAI -, entre otros.

La herramienta se presenta en formato excel, con los mecanismos de gestión armonizados, lo cual permite la manipulación por niveles de gestión, aunque puede ser modificado bajo la plataforma libre office en la versión más actualizada, teniendo en cuenta que no requiere de licencia para su uso.

Por este motivo, el Aplicativo Automatizado para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo es de uso generalizado y cotidiano en la administraciones municipales, en cabeza de la Secretaría de Planeación - o quien hace sus veces -, y no

requiere de la definición de perfiles de acceso ni de asignación de claves para tal efecto.

En la práctica el Aplicativo Automatizado para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo permite asignar calificaciones al avance de las metas de producto, de acuerdo con parámetros de comparación y escalas de calificación establecidas previamente, y presentar en versión "semaforizada" del estado de avance de ellas.

En términos de resultados CONSUCOL SAS adelantó:

- El ajuste y la revisión definitiva de las herramientas de gestión de los municipios para su armonización con el Aplicativo Automatizado para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo;
- La estructuración e implantación de los Aplicativos Automatizados para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo en 10 municipios del Norte del Cauca;
- Cada aplicativo cuenta con el respectivo Manual de Operación y el Manual de Procedimientos los cuales se lograron estandarizar para la respectiva entrega e implantación en los municipios. El Manual de Procedimientos podrá ser ajustado posteriormente a partir de la autonomía administrativa de los municipios y en atención a sus dinámicas propias de funcionamiento; y
- La capacitación a 90 funcionarios responsables del seguimiento a los planes de desarrollo y la realización de 21 reuniones con los Consejos Territoriales de Planeación.

Los 10 municipios que quedaron con mayores capacidades para efectuar un mejor seguimiento a los planes de desarrollo se presentan en la Tabla No. 1.

Además de las reuniones de trabajo con los funcionarios locales se llevaron a cabo dos talleres regionales con la participación de funcionarios delegados por las municipalidades. En cada evento se capacitó a los asistentes en los temas específicos del seguimiento al plan de desarrollo y en el uso de las herramientas tecnológicas para la realización de esta actividad de manera eficiente y eficaz.

En particular, se logró capacitar a los servidores públicos participantes en aspectos conceptuales y de exigencia normativa para el seguimiento a la ejecución del plan de desarrollo municipal así como en el uso del Aplicativo Automatizado para el Seguimiento al Plan de Desarrollo.

Con estos dos insumos los funcionarios municipales pueden realizar el seguimiento de manera eficiente, optimizando recursos humanos y tiempo, y obteniendo reportes e informes de buena calidad, para dar cumplimiento a las exigencias de los órganos de control y entidades competentes, y para el uso gerencial por parte del municipio.

**Tabla No. 1: Resultados de Entrega de Aplicativos y Manuales**

Municipio	Aplicativo	Manual de Operación	Manual de Procedimientos	Observaciones
Buenos Aires	Si	Si	Si	El Municipio facilitó la obtención de información y la interacción con la consultoría
Caldono	Si	Si	Si	
Caloto	No	No	No	El Municipio no suministró la información concertada en las visitas técnicas. Dificultad para concretar agendas de trabajo. Bajo interés en el proyecto.
Corinto	Si	Si	Si	Facilitó la información requerida. Evidente interés por el proyecto.
Guachené	Si	Si	Si	El municipio facilitó información. El interés por el proyecto fue al final del mismo.
Jambaló	No	No	No	No mostró interés por el proyecto.
Miranda	Si	Si	Si	Facilitó la información requerida. Evidente interés por el proyecto.
Padilla	No	No	No	El municipio no suministró la información requerida. Participó parcialmente en las actividades del proyecto. La dinámica de la consultoría fue irregular
Puerto Tejada	Si	Si	Si	El Municipio facilitó la información requerida. Mostró interés por el proyecto.
Santander de Quilichao	Si	Si	Si	El municipio muestra interés por el proyecto más en unas que en otras dependencias. Consideran el proyecto como de gran importancia y beneficio para el municipio
Suarez	Si	Si	Si	Mostró especial interés en el proyecto especialmente en la etapa final. Expresa mantener el interés en este tipo de proyectos
Toribío	Si	Si	Si	Es el municipio piloto del proyecto. El primer municipio en implementar la herramienta y con base en ella proyectó la vigencia 2015
Villarrica	Si	Si	Si	Mostró interés por el proyecto. Buen nivel de interlocución

- Taller Regional No. 1. (25 de noviembre de 2014).

El taller desarrolló una agenda orientada a la reflexión sobre la importancia y conveniencia del seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo. En este espacio se corroboró que esta actividad se desarrolla en los municipios exclusivamente con un enfoque de cumplimiento a las exigencias de los órganos de control y demás instancias del orden estatal.

La exposición de las temáticas por parte del equipo técnico de CONSUCOL SAS logra motivar el interés sobre este asunto el cual se fortalece al entrar en sintonía con el seguimiento a cada plan de desarrollo de los municipios existentes a través de la socialización del enfoque étnico municipal.

Así mismo, se muestra a profundidad el ejercicio piloto del aplicativo para el seguimiento al plan de desarrollo ejecutado en el Municipio de Toribío, que fue el piloto del proceso. En este punto, los asistentes confirmaron que el caso piloto no fue por elección del equipo técnico de la consultoría sino por la naturaleza del proceso adelantado en el municipio. En este espacio quedó claro que el éxito del esfuerzo se fundamentó en la disposición y el interés del equipo municipal - desde el alcalde hasta el último funcionario involucrado en el tema del seguimiento al plan de desarrollo -, así como al suministro oportuno de la

información requerida, la participación activa de los funcionarios y la facilitación de la interlocución Municipio – consultoría.

Con base en ello los participantes corroboraron la importancia del proyecto y asumieron una actitud de mayor interés, situación que permitió establecer una agenda de trabajo con tareas específicas y responsables de su cumplimiento, las cuales se evaluarían en el segundo taller, pero que su cumplimiento se sintetizaba en el logro de la estructuración de los aplicativos y los manuales de operación y de procedimientos.

- Taller Regional No. 2. (18 de diciembre de 2014).

En este segundo taller, se compartieron los principales hallazgos en materia de debilidad técnica de los municipios para efectos de planear la ejecución de recursos y principalmente desde la misma formulación del plan de desarrollo. Entre ellos sobresalen, el desconocimiento o no utilización del Marco Fiscal de Mediano Plazo para la formulación del plan y la desarticulación entre metas de producto y metas de resultado.

Así mismo, se enfatizó en la inexistencia, deficiencia o incoherencia en la matriz estratégica de los Planes; Líneas de base inexistentes o incoherentes con los planes de desarrollo formulados; confusión en la identificación de herramientas de gestión y en su uso; incoherencias entre líneas de base y matriz estratégica a raíz de ajustes en una de las herramientas y no de manera conjunta; desconocimiento del uso del Plan Operativo Anual de Inversiones y Plan de Acción en los procesos de planeación, entre otros.

Este ejercicio permitió a los asistentes evaluar sus propias condiciones técnicas en materia de planeación y seguimiento a la ejecución del plan, facilitando visibilizar las bondades del proyecto y la sensibilización a los servidores públicos respecto a la importancia de abordar estos procesos con alto grado de interés, responsabilidad y con el uso de las herramientas adecuadas. De igual forma, sobre la importancia de desarrollar el seguimiento de manera integral por el equipo de la administración.

Los logros obtenidos en el proyecto se socializaron no solo mostrando y operando las herramientas, que generaron el cumplimiento de los objetivos específicos del proyecto, sino reafirmando en ejercicios prácticos su funcionalidad y aportes a la gestión municipal en materia de seguimiento a la ejecución del plan.

Con los representantes de cada municipio se navegó en el aplicativo mostrando su alcance y la articulación y armonización entre herramientas de gestión lo cual facilita la gerencia de la información de manera clara, concreta y oportuna. Se hizo evidente la ventaja que ofrece al aplicativo frente a la articulación y armonización de herramientas de gestión y la necesidad de su actualización regular a fin de generar de manera inmediata los cambios en los diferentes campos del aplicativo. Se enfatizó en la importancia de cumplir el rol de alimentación de y administración de la herramienta, en forma sistemática y

organizada, con el grado de periodicidad requerido y con alto grado de responsabilidad.

Finalmente, se capacitó a los asistentes respecto a la ruta de captura de información, mediante el uso de las diferentes herramientas de gestión ya articuladas en el aplicativo. De igual forma, se dedicaron esfuerzos a la construcción final de herramientas complementarias para el aplicativo, como son el Manual de Operación del mismo y el Manual de Procedimientos para el Seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal.

*5. Realización de Ejercicios de Seguimiento a los Sectores de Educación, Salud y Agua Potable y Saneamiento Básico de los Planes de Desarrollo de Toribío, Suárez, Caloto, Jambaló, Santander de Quilichao y Buenos Aires.*

Como está dicho antes los planes de desarrollo en su mayoría contienen un enfoque étnico pero muestran una notoria debilidad en cuanto a proyectos y presupuestos étnicos específicos. Esta carencia ajena a CONSUCOL SAS se tradujo en una limitación real para efectuar ejercicios de seguimiento a los proyectos étnicos de los planes. En la práctica los proyectos con enfoque diferencial étnico son pocos, carecen de caracterización de las poblaciones objetivo y no tienen líneas de base, entre otras dificultades.

En consecuencia, CONSUCOL SAS lideró la realización de seis ejercicios de seguimiento a los sectores de educación, salud y agua potable y saneamiento básico en los municipios de Toribío, Suárez, Caloto, Jambaló, Santander de Quilichao y Buenos Aires.

Estos ejercicios se plasmaron en documentos de análisis acompañados de matrices detallados de seguimiento a los programas y proyectos correspondientes.

Los tres sectores señalados corresponden a las tres áreas fundamentales de competencia municipal y, a la par, esta opción ofrece una alternativa a las limitaciones existentes frente a la ausencia de un enfoque diferencial étnico claro y contundente en los programas y proyectos de los planes de desarrollo.

Los ejercicios se desplegaron siguiendo los siguientes criterios básicos:

- Estructura de la matriz estratégica;
- Estado y disponibilidad de línea base;
- Nivel de cumplimiento de metas;
- Población objetivo identificada;
- Nivel de articulación entre las áreas de planeación y presupuesto en la estructuración y seguimiento de los diferentes mecanismos de gestión, entre otros elementos.



6. *Seguimiento Participativo a un Proyecto Educativo Departamental de Cobertura Subregional del Contrato Plan Financiado con Recursos del Sistema General de Regalías*

A continuación se muestran los resultados logrados en el ejercicio participativo de seguimiento al proyecto educativo departamental que la Gobernación del Cauca ejecuta en el marco del Contrato Plan del Norte del Cauca – Sistema General de Regalías. El proyecto se denomina “FORTALECIMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN BÁSICA Y MEDIA EN 64 INSTITUCIONES EDUCATIVAS DE BAJO LOGRO EN 13 MUNICIPIOS DEL NORTE DEL CAUCA,” (FOCEB).

Este proyecto fue formulado por la Secretaría de Educación con el concurso del sector privado de la región y aprobado por el OCAD en el año 2.012 en la ciudad de Tumaco, mediante acuerdo 002 de diciembre. La iniciativa está enmarcada en el Plan de Desarrollo Nacional: “Igualdad de Oportunidades Para la Prosperidad Social” y su objetivo es la Política integral de desarrollo y protección social, en la Estrategia de Formación de capital humano establecido en el Programa, Calidad Educativa del Cauca.

La Universidad del Cauca como ejecutor del proyecto lo socializó a todos los responsables de núcleo y profesores de las 64 instituciones beneficiarias pertenecientes a los 13 municipios del Norte del Cauca. A esta socialización asistió CONSUCOL SAS quien contó con un espacio para compartir la metodología de seguimiento comunitario al mismo y en particular en la selección, conformación y capacitación de la veeduría ciudadana en el marco de la Ley 850 del 2003.

Los objetivos específicos del proyecto apuntan a:

- Incrementar la capacidad pedagógica de los docentes mediante la formación para el aprendizaje y la evaluación para competencias (disciplinares, funcionales, didácticas en bilingüismo, tecnologías de información y comunicación y axiológicas del ser y hacer).
- Contribuir a mejorar la calidad y pertinencia de los proyectos educativos institucionales o comunitarios PEI/PEC de 64 establecimientos educativos del norte del Cauca mediante el trabajo participativo de las comunidades educativas.
- Desarrollar capacidades institucionales y comunitarias de gestión y liderazgo para la organización, Planeación, logro escolar y relación con el entorno.

Los beneficiarios son 1.065 docentes y 300 estudiantes de 64 instituciones educativas de bajo logro en las pruebas Saber.

Las fuentes de financiación corresponden a recursos del Sistema General de Regalías (Fondo de Compensación), Gobernación del Cauca, Municipios, Universidad del Cauca y Empresarios por la Educación.

En desarrollo del trabajo CONSUCOL SAS adelantó contacto directo con los Directores de Núcleo y/o Supervisores de las Instituciones Educativas, se sumó a las actividades de socialización de la Gobernación del Cauca y la Secretaria de Educación en Santander de Quilichao y realizó las visitas municipales con el fin de facilitar la selección y nombramiento de los 40 veedores por parte de la comunidad educativa, incluyendo la elaboración del acta de constitución y presentación ante la Personería de cada municipio para la respectiva resolución. Al final se expedieron las 5 resoluciones que oficializan esta decisión.

Una vez realizadas las diferentes visitas, acompañamientos municipales y las respectivas gestiones para asegurar los talleristas y la logística de la actividad de capacitación en Santander de Quilichao, se realizó el evento de formación el día 28 de noviembre de 2014 con la participación de 35 veedores. La actividad contó con la participación de la Contraloría General de la Nación, quien manejo dos temas importantes de Participación Ciudadana y Control Social, en el marco de la Ley 850 de 2003; Un representante de la Interventoría - Universidad Autónoma del Cauca, quien explicó el proyecto e indicó la necesidad de realizar un trabajo conjunto en aras de efectuar un buen control social tanto interno como externo para aprovechar las capacitaciones y mejorar la calidad educativa del Norte del Cauca. Los representantes de la Universidad del Cauca, ejecutores del proyecto, explicaron los ajustes a que se ha visto abocado el proceso, justificando con ello la demora en el arranque del mismo.

Los participantes se mostraron activos y satisfechos con la capacitación; realizaron actividades grupales de manera dinámica y dejaron planteado una propuesta de "plan de acción a mediano plazo".

En el desarrollo de la capacitación se entregaron en CD los documentos de interés (Ley 850 del 2013, Mecanismos de participación ciudadana, la presentación de la Contraloría General de la Nación sobre la Veeduría Ciudadana, entre otros). Igualmente, se adjuntó el proyecto de Fortalecimiento de la Calidad de la Educación Básica y Media en 64 Instituciones Educativas de Bajo Logro en 13 Municipios del Norte del Cauca y los formatos para establecer el Plan de Acción para que los veedores realicen un mejor estudio y análisis de fondo y, en consecuencia, adelanten un mejor seguimiento y control.

Se hace evaluación al final del evento donde los participantes comentan que los temas fueron de gran importancia para realizar un efectivo control social; además, ellos sugieren continuar con el proceso de acompañamiento a principios del próximo año teniendo en cuenta el Plan de Trabajo propuesto.

Al final y como resultados del proceso se conformaron, con acta de asamblea, 5 veedurías de las cuales 3 cuentan con resolución (Caldono, Corinto y Guachene - Padilla) y 2 están en proceso ante las personerías municipales (Jambaló y Puerto Tejada). En proceso de conformación quedaron 3 veedurías que tienen ya seleccionados sus representantes (Suarez, Toribio y Santander) pero no han levantado acta para la Personaría Municipal correspondiente. De igual manera existen 2 grupos municipales por definir sus veedores o adherir a los ya

existentes y están actualmente en la responsabilidad de algunos rectores (Villa Rica y Miranda y Caloto).

Por último, CONSUCOL SAS apoyó el diseño y la gestión ante la Secretaría de Gobierno Departamental de un proyecto que le brinda continuidad al proceso de capacitación, seguimiento y acompañamiento en control social a los proyectos financiados con recursos del Sistema General de Regalías. El proyecto se encuentra en proceso de revisión y aprobación y será de gran apoyo a los veedores hoy conformados para el acompañamiento y asesoría en la práctica de ser veedores como en apoyo a la conformación y capacitación de veedores de otros proyectos ejecutados con recursos de Contrato Plan.

## **II. SEGUIMIENTO A LOS PLANES DE DESARROLLO: QUE ARROJA ESTE EJERCICIO?**

El proyecto ejecutado por CONSUCOL SAS de seguimiento a los planes de desarrollo con énfasis en la perspectiva étnica permite concluir que el seguimiento realizado por los municipios tiene un alcance meramente formal, que se apoya básicamente en el Plan Indicativo, en el cual se visualiza el número de metas por dependencia y el porcentaje alcanzado.

Dado que las metas son principalmente de producto y que el seguimiento solo establece cantidad y porcentaje logrado, las consecuencias para la *gestión del desarrollo*<sup>5</sup> son nefastas:

- Se igualan objetivos y metas de desigual jerarquía, importancia y nivel de esfuerzo implicado, a menos que la ponderación utilizada para “sumar” objetos heterogéneos correspondiese a una orden de prioridades de política, correlacionado a su vez con una jerarquización de problemas y necesidades, de lo cual no hay evidencia;
- Se estimula la ejecución del gasto, por encima de su utilidad y eficiencia;
- Sobre esos datos, la evaluación del desempeño asigna calificaciones, de manera que pueden encontrarse municipios con bajos niveles de cobertura y calidad en sus programas sociales, con aceptables y hasta satisfactorios puntajes de la “eficiencia” y “eficacia” que califica el sistema; esto es difícil de entender frente a los primeros indicadores, lo cual desestimula los esfuerzos para abordar retos más complejos, como mejorar la capacidad de lograr resultados;
- Como consecuencia, se deteriora y pierde sentido elaborar informes de gestión, realizar ejercicios de rendición de cuentas y promover la participación comunitaria en ellos.

---

<sup>5</sup> Con esta expresión se sintetiza el enfoque de la gerencia pública orientada a resultados.

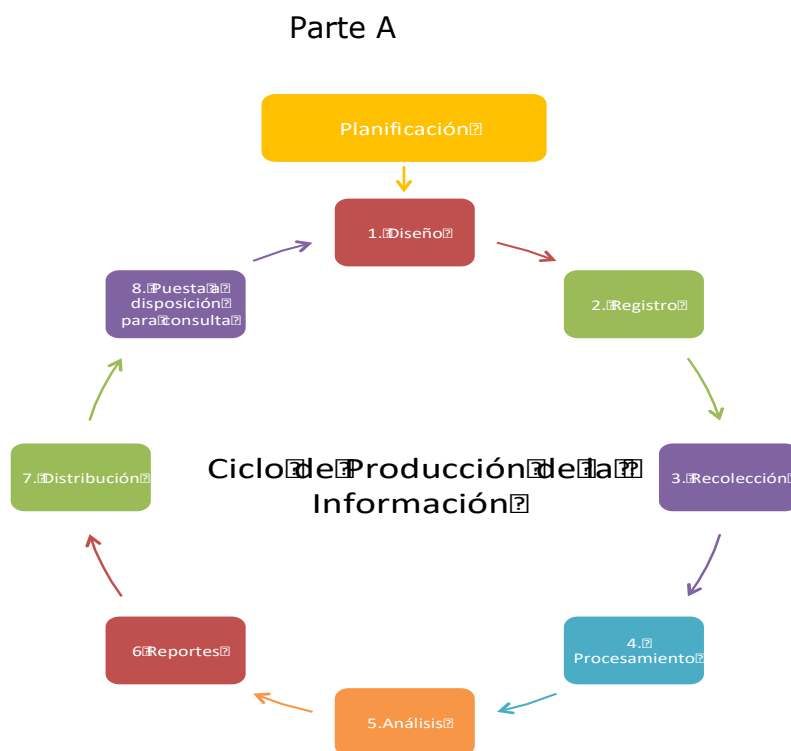
Puede concluirse, entonces, que la capacidad para realizar el seguimiento de los planes de desarrollo se reduce a la capacidad para preparar reportes y entregarlos, con las características que demandan los organismos de control.

El diagrama adjunto (Parte A) describe en forma sintética la situación de la producción de información como soporte de la gestión, en los 13 municipios del Norte del Cauca, en contraste con el ciclo característico de este proceso.

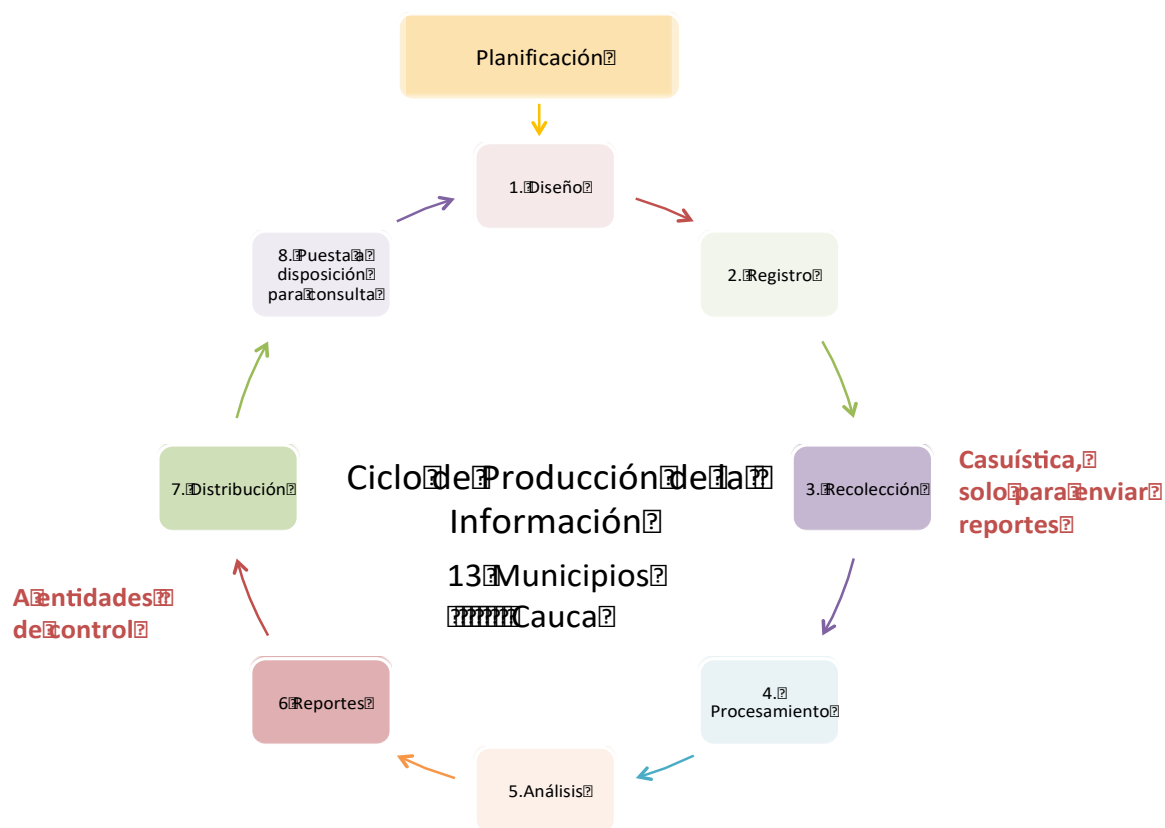
La parte B del diagrama revela que, de las 8 etapas de producción de información, los municipios realizan las de recolección, preparación de reportes y entrega a los organismos de control. Sin embargo, no participan en la planificación (para qué) y el diseño (quién, dónde, cómo y cuándo), no realizan el registro de la información durante la operación de los procesos de gestión ni, por lo tanto, la recolección y procesamiento, razón por la cual tienen que encargar luego a alguien de producir un reporte, el cual no surge del análisis del desempeño alcanzado; y el reporte generado va a su destinatario, con frecuencia no queda una copia en la administración, debido a ello resulta difícil recuperar el histórico de los reportes.

La principal consecuencia de esta forma particular de producción es la pérdida del vínculo entre procesos de gestión y el ciclo de producción de información para hacerle seguimiento, medir, evaluar y tomar decisiones para mejorar el desempeño, los resultados e impactos.

El diagrama muestra, mediante la atenuación de los colores, la diferencia entre lo que debería hacerse y lo que efectivamente ocurre.



## Parte B



Fuente: Elaboración propia, con base en resultados del diagnóstico

Mientras tanto, pese a que la subregión del Norte del Cauca concentra buena parte de la producción industrial del departamento, posee la mejor infraestructura vial que la conecta con el mercado nacional y cuenta con las ventajas de la cercanía al Valle y, en especial a Cali y Buenaventura, las brechas étnicas persisten, como lo revelan los indicadores sociales compilados por la Gobernación, en las áreas de educación, salud y servicios públicos.

Si bien éstos indicadores no se encuentran desagregados para la población étnica y los promedios municipales, al considerar la proporción de población afrodescendiente o indígena, es posible identificar diferenciales persistentes, que tipifican el carácter de “brecha”, pese a observar una evolución en la dirección esperada de dichos indicadores<sup>6</sup>.

En vista de que se trata de una subregión “favorecida” con mayor disponibilidad de recursos que la mayoría de municipios del departamento, podría plantearse que la persistencia de estas brechas se debe a las siguientes razones:

<sup>6</sup> Una muestra amplia de estos indicadores puede observarse mediante el instrumento diseñado por la Fundación Decisión & Estrategia, en el siguiente link: <http://brechas-cauca.appspot.com/home.html>

- Falta de estrategias adecuadas de intervención;
- La ejecución de programas sociales genéricos no acordes con las particularidades de la población étnica, que es predominante en estos municipios (en algunos llega a significar más del 95% del total); y
- Los programas no se focalizan en los grupos humanos que enfrentan mayores rezagos en dichos indicadores.

### **III. LECCIONES APRENDIDAS**

En el contexto y resultados de la evaluación realizada sobre los instrumentos de monitoreo a los planes de desarrollo, el reto no es desarrollar un mejor instrumento para el seguimiento, ni pretender incluir en él una perspectiva étnica.

Los ajustes necesarios parten de la necesidad de intervenir a fondo las situaciones problemáticas mediante instrumentos idóneos:

- Caracterización de la población;
- Cuantificación de las brechas;
- Formulación de metas relevantes;
- Diseño de programas pertinentes, adecuados al contexto cultural étnico, con claros mecanismos de entrada y salida;
- Inversiones focalizadas de manera sostenida en la población más rezagada;
- Monitoreo de los avances, mediante instrumentos adecuados;
- Evaluaciones periódicas;
- Ajustes de acuerdo con los resultados obtenidos; y
- Sistematización y difusión de experiencias hacia otros grupos poblacionales y zonas geográficas.

#### Tablero de Control

La experiencia en el diseño y aplicación de Tableros de Control para el Seguimiento a los Planes de Desarrollo revela:

- Inducción de un concepto y diseño válido para el seguimiento macro, poco útil como instrumento gerencial a escala territorial;

- La complejidad de los tableros implementados induce a dejar en manos de un “especialista” su montaje, consulta y actualización;
- Esa complejidad no hace más que oscurecer el análisis sobre la situación real del plan;
- No favorecen la toma de decisiones para “ajustar” la ejecución y asegurar el logro de las metas;
- Poco uso efectivo;
- El que no tengan enfoque étnico es solo un detalle más, pues los programas y proyectos de los planes de desarrollo tampoco lo tienen;
- Mantienen la atención en aspectos formales generales de los planes y, con ello se diluye la importancia de indagar por los cambios esperados en la población, el ambiente, el territorio y las instituciones.

#### Visor de Brechas Sociales y Étnicas de Condiciones de Vida

Medir y visualizar las brechas es un punto de partida que señala la importancia de la acción, los objetivos a establecer, y un plazo para lograrlos.

La experiencia del nivel nacional del Estado no ayuda mucho a mostrar la eficacia de las acciones, pues ha sido utilizada para respaldar el diseño de programas asistenciales, enfocados en los medios, más que en los fines, así que no debería extrañar que los problemas y las brechas permanezcan.

Como herramienta de apoyo a la gestión territorial el Visor debería enfocarse en medir las brechas existentes en los atributos de la población y su entorno, como condicionantes para su superación:

- Condiciones de vida (ICV, NBI, IPM, IDH);
- Situación de salud y su relación con factores ambientales, sociales y culturales (desnutrición, mortalidad infantil y en menores de 5 años, mortalidad materna, embarazo en adolescentes, bajo peso al nacer);
- Capital humano (trampas de pobreza, escolaridad, calidad de la educación, capacidades);
- Distribución de oportunidades y equidad (acceso a activos, inserción laboral, informalidad, protección de la pequeña producción, seguridad social); y
- Capital social (organizaciones, redes, participación política, control social).

#### **IV. RECOMENDACIONES**

CONSUCOL SAS recomienda:

- El Programa ACIP debe mantener el apoyo a los 10 municipios que recibieron y adoptaron el aplicativo automatizado de seguimiento a los planes de desarrollo. Esto implica, la asistencia técnica en 3 momentos críticos de la vigencia del 2015 donde el aplicativo tiene un papel determinante para facilitar la labor municipal: el proceso de reporte de información municipal en el mes de marzo; la rendición de cuentas de la administración saliente y el empalme con la entrante (noviembre – diciembre); y la preparación de información básica para la concertación y formulación del nuevo plan de desarrollo municipal 2016-2019.
- La activación de las jornadas de trabajo con las organizaciones étnicas en la perspectiva de socializar los aplicativos a partir de ejercicios piloto, con lo cual se busca crear una plataforma de trabajo entre el Municipio y las Organizaciones Étnicas en función de los procesos políticos del año 2015. Con ello se busca impulsar, por un lado, una real participación política y programática de estas organizaciones en los espacios decisorios locales; y, por otro, la formulación y ejecución de planes no sólo con perspectivas étnica sino – y sobre todo – con programas y proyectos con enfoque diferencial numerosos, concertados y efectivos. La experiencia de Toribío y Jambaló señalan que este camino es perfectamente posible.
- Mejorar la planeación, la gestión, el seguimiento y la evaluación es un proceso gradual que parte de asegurar la generación de los productos requeridos, avanza hacia el logro de resultados - entendidos como el grado de respuesta a necesidades y superación de problemas - ; la acción continuada sobre ellos conduce a la transformación de las características del entorno (poblaciones mejor dotadas de capacidades y oportunidades, territorios más competitivos y sostenibles).
- Estos logros suelen ser más complejos de alcanzar en territorios con altas proporciones de población étnica; las brechas existentes entre éstos y los promedios nacionales significan décadas de atraso, demandan acciones continuas, focalizadas en los grupos poblacionales que presentan los mayores rezagos.
- Actualmente, se pueden calcular indicadores desagregados para grupos étnicos. En este trabajo se ha puesto énfasis en los aspectos instrumentales de la construcción y análisis de brechas: i) se ha sustentado la necesidad de separar el seguimiento formal a los planes, del uso de indicadores de resultado e impacto para analizar las brechas generales y las étnicas; ii) se ha mostrado que, pese al discurso que sustenta la Gestión Pública para Resultados, las entidades públicas aún buscan más indicadores de producto que de resultado e, incluso, han diluido ese análisis en uno que revisa



"número de metas logradas"; y iii) se han desarrollado herramientas que permiten visualizar las brechas.

- La cuantificación de las brechas étnicas demanda acceso a información relevante (principalmente registros administrativos y base de datos de Red Unidos, Familias en Acción y, eventualmente, censos, mediante consultas específicas para afros e indígenas).
- El momento actual ofrece la oportunidad de asegurar la continuidad de los esfuerzos realizados. La cuantificación de brechas a nivel municipal debe complementarse con la desagregación de los indicadores relevantes, para grupos étnicos; el contraste entre la evolución de las brechas y la ejecución de programas sociales relacionados señalará la necesidad de innovar en su diseño, incorporar instrumentos de seguimiento adecuados para medir avances en esta materia.
- La medición de las brechas permitirá cualificar la formulación de planes, programas y proyectos, como también incrementar el nivel de competencia de los actores (políticos, ciudadanos, veedores y organizaciones étnicas) para incluir metas étnicas y verificar los logros alcanzados en la materia.
- Por ello, será de especial utilidad i) continuar este proceso con un ejercicio de medición de las brechas, desagregadas para los grupos étnicos; ii) propiciar la discusión de los indicadores construidos y el análisis de los determinantes estructurales de las brechas; iii) examinar la eficacia de los programas sociales tradicionales y establecer nuevas características necesarias para abordar el cierre de las brechas; iv) establecer, en cuanto sea posible, estimativos de recursos y tiempos requeridos para superar las brechas identificadas, de manera que permita determinar la gradualidad de los logros, lo cual equivale a dimensionar lo que es alcanzable en cada período de gobierno y la necesidad de dar continuidad a las metas y los programas que hayan demostrado eficacia.
- Reducir las brechas implica el esfuerzo de diseñar programas y proyectos sobre la lectura de los indicadores que las miden y sobre la caracterización de la población que enfrenta atrasos en su desarrollo. De ahí se obtendrán las características necesarias de esos programas, en cuanto a contenido, cobertura, condiciones de entrada y salida, y los requerimientos de M&E.

## **V. REFERENCIAS**

- Comité Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Cauca (2009). Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional para el Cauca. Gobernación del Cauca-Despacho del Gobernador.
- Programa de Alimentación y Nutrición Escolar – PANES-, Secretaría de Desarrollo Agropecuario y Minero, Secretaría de Salud Departamental, ICBF Regional Cauca, Agencia Presidencial para la Acción Social, Corporación

Autónoma Regional del Cauca, Comité Departamental de Cafeteros, Universidad del Cauca, INCODER Cauca, Corporación Nasa Kiwe, Funcop Cauca, Rescate Internacional, Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-, CONFECOOP. Popayán.