

Informe de prácticas administrativas

**Análisis de la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del
Distrito Capital**

Lorena Rojas Tavera

Dirección de Formulación y Seguimiento de Políticas Públicas

Secretaría Distrital de Planeación

Escuela Superior de Administración Pública

Administración Pública

Facultad de Pregrado

Bogotá 2024

Tabla de contenido

| | |
|---|-----------|
| Introducción..... | 3 |
| Objetivo general | 3 |
| Objetivos específicos | 3 |
| Contexto del funcionamiento de la Secretaría Distrital de Planeación | 4 |
| Concepto de política pública | 7 |
| Evolución del ciclo de política pública..... | 10 |
| Manuales de política pública..... | 12 |
| Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación. André-Noël Roth | 13 |
| Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. Wayne Parsons. | 16 |
| Análisis y gestión de políticas públicas. Joan Subirats; Peter Knoepfel; Corinne Larrue y Frederic Varonne..... | 20 |
| Manual de análisis y diseño de política pública. Gonzalo Ordoñez-Matamoros..... | 25 |
| Conclusiones y recomendaciones. | 34 |
| Referencias..... | 36 |
| Anexos | 39 |
| Anexo 1- Propuesta para aproximación al problema..... | 39 |
| Anexo 2- Propuesta metodológica para identificación de puntos críticos y factores estratégicos..... | 44 |
| Anexo 3- Propuesta para la elaboración de modelo conceptual..... | 50 |
| Anexo 4 – Propuesta para análisis de instrumentos de planeación | 54 |
| Anexo 5- Propuesta para Benchmarking | 57 |

Introducción

El presente documento pretende realizar un análisis comparativo entre la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital con algunos de los manuales de análisis de política pública existentes. Para ello, se comenzará con una revisión documental sobre el concepto de política a lo largo del tiempo. A continuación, se identificarán los postulados relacionados con las fases y características del ciclo de política pública presentes en algunos de los manuales de política pública más relevantes. Esta comparación permitirá identificar hallazgos correspondientes a similitudes y diferencias entre la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, y los lineamientos planteados en cada uno de los manuales de análisis de política pública utilizados en el presente documento

Objetivo general

Analizar la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, específicamente su estructura, contenidos, fortalezas y debilidades, para la posterior entrega de recomendaciones de mejora.

Objetivos específicos

- Presentar el contexto de funcionamiento de la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá y su relación con la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital.
- Identificar el concepto de política pública que sea pertinente para el análisis de la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital.
- Analizar el enfoque de análisis del ciclo de política pública a partir de lo propuesto en algunos manuales de análisis de política pública.

- Comparar los lineamientos establecidos para la gestión de las políticas públicas en algunos manuales de análisis de política pública y los lineamientos establecidos para la gestión de políticas públicas contemplados en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital.
- Entregar algunas recomendaciones que permitan fortalecer la Guía de Formulación e implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, a partir del análisis desarrollado en el presente documento.

Contexto del funcionamiento de la Secretaría Distrital de Planeación

Esta sección pretende dar un contexto frente a la entidad en la cual se han desarrollado las prácticas profesionales, durante el segundo semestre del año 2024, con la intención de dar a conocer su creación, cambios en su estructura organiza y funciones, del mismo modo señalando cuál es la labor de la entidad en la ciudad de Bogotá, así como también señalar cuál es su responsabilidad frente a las políticas públicas del distrito capital.

La Secretaría Distrital de Planeación (SDP) es una de las entidades que hace parte del gobierno de Bogotá, la cual posee una interesante historia, en 1933 se creó el Departamento de Urbanismo, primera entidad encargada de planear y plantear la legislación y aspectos relacionados con lo urbanístico de la ciudad. Posteriormente, se expidió el Decreto 3133 de 1968 con el cual se modificó la denominación a Departamento administrativo de Planeación.

Es a partir de este momento en donde le distrito le dio lugar a la planeación mediante la presencia de una entidad. En el 2006 a través del Acuerdo Distrital 257 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”, se establece el cambio del Departamento Administrativo de Planeación Distrital por la Secretaría Distrital de Planeación. Aquí se establece a la entidad como cabeza del sector planeación en el distrito capital, así como también su naturaleza jurídica, se especifica su autonomía administrativa y financiera, su objeto basado en orientar y liderar la formulación y seguimiento de las

políticas; la planeación territorial, económica, social y ambiental del Distrito Capital, conjuntamente con los demás sectores.

Además, se mencionan sus funciones básicas, en donde resaltan funciones como la coordinación de la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas del Distrito Capital y de los planes de desarrollo local; así como formular, orientar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo territorial, económico, social y cultural, garantizando el equilibrio ambiental del Distrito Capital.

Posteriormente el Decreto 550 de 2006 adopta la estructura interna de la SDP, dicho acto administrativo presenta la estructura administrativa de la entidad constituida de la siguiente manera, en primero lugar el despacho con sus respectivas oficinas, como la oficina de control interno y la oficina de prensa entre otras. Posterior a este se encuentra la Subsecretaría de Planeación Territorial Dirección con sus respectivas direcciones, relacionadas a temas como ambiente, transporte, planes, espacio público, renovación urbana entre otros.

La siguiente dependencia establecida fue la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, en donde se encuentran direcciones, relacionadas a las políticas sectoriales, poblacionales, mujer géneros y diversidad sexual, entre otros. En seguida de esta se presenta la Subsecretaría de Información y Estudios Estratégicos, en donde se encuentra la Dirección de Información y estudios Estratégicos, así como también esta SISBEN, estratificación, y servicio al ciudadano, entre otras.

Adicionalmente se presenta la Subsecretaría de Planeación de la Inversión, con sus respectivas direcciones, para posteriormente presentar a la Subsecretaría Jurídica y por último a la Dirección de Planeación.

Esta estructura interna de la entidad ha venido presentando una serie de cambios a través del tiempo, por ejemplo, uno de los actos administrativos orientados a la modificación de la estructura de la SDP, fue el Decreto 622 de 2007, el cual establece modificar las funciones, referente a las Direcciones de Políticas Sectoriales y la de Equidad y Políticas Poblacionales de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica.

Otro de los actos administrativos que modifica parcialmente la estructura interna señalada en el Decreto 550 de 2006, es el Decreto 256 de 2007, el cual suprimirá el artículo que señala

las funciones de la Subsecretaría de Mujer, Géneros y Diversidad Sexual, para plantear una nueva lista de funciones para esta dependencia.

Posteriormente para el año 2008 la estructura interna sufrió algunos cambios, primero a través del Decreto 163, el cual adiciona a la estructura una nueva dependencia, denominada Dirección Distrital de Relaciones Internacionales, acompañada de dos Subdirecciones, una de Asuntos Internacionales y otra de Proyección Institucional. Luego con el Decreto 199, se modifican las funciones del Despacho de la Secretaría Distrital de Planeación con ocasión de adoptar los actos administrativos que resuelven los trámites de legalización y de regularización de barrios. Así como también incluir una función para la Subsecretaría de Planeación Territorial relacionada a los procedimientos de legalización y de regularización de barrios.

Para el año 2013, con el Decreto 016 se adopta la estructura interna de la entidad, en la cual se contemplan los cambios y adiciones realizados antes de dicho año. Sin embargo, en el 2019 se modifica la estructura planteada para el 2013, y se adopta una nueva a través del Decreto 386, en este se muestran adiciones a las funciones básicas de la secretaria, específicamente para la Subsecretaria Jurídica y la Dirección de Trámites Administrativos.

En el año 2018 mediante la circular 006 de 2018, se presenta el Consejo de Política Económica y Social (CONPES D.C), es decir la instancia que pretende articular la formulación implementación y seguimiento de las políticas públicas en la ciudad de Bogotá. Se establece la creación de esta instancia en el Plan de Desarrollo, Económico, Social, Ambiental y de Obras públicas para Bogotá D.C 2016-2020. El CONPES D.C se crea como autoridad de planeación presidido por el alcalde mayor y conformado por los secretarios/as del despacho, también participan los altos consejeros de la Alcaldía, es decir, la Alta Consejería Distrital TIC y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación. Su Secretaría Técnica es ejercida por la Secretaría Distrital de Planeación y sus sesiones se desarrollarán en el marco del Consejo de Bogotá.

Con la creación de esta instancia se determina que la adopción de las políticas se harán mediante documento CONPES D.C, para lo cual se establecieron unos serie de aspectos técnicos, que los sectores encargados de formular políticas públicas deben tener en cuenta, por cual la secretaria técnica del CONPES D.C crea la *“Guía de Formulación e*

Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital” la cual brinda instrucciones básicas y metodológicas, para las fases: preparatoria, agenda, formulación e implementación.

Adicionalmente se precisa que dicha guía contara con una caja de herramientas, la cual funcionara como repositorios de instrumentos metodológicos y orienta odres para la elaboración de políticas públicas y los documentos relacionados a este proceso.

Finalmente, para el año 2022 se presentó la última modificación a la estructura interna de la entidad, luego de un proceso de rediseño institucional. El Decreto 432 de 2022, presenta una nueva composición de cada una de las dependencias, definiendo la estructura orgánica actual de la entidad, en donde se realizan cambios de nombres en las ya existentes, así como actualizaciones. Este acto administrativo establece que la entidad hoy en día se encarga del diseño, coordinación y evaluación de políticas públicas las cuales guían el desarrollo de la ciudad. Su objetivo principal es garantizar un crecimiento sostenible, inclusivo y equitativo para todos los ciudadanos. A su vez la Secretaría está comprometida con, la formulación y el seguimiento de políticas, así como también con la planeación territorial económica, social y ambiental del distrito de manera conjunta con otros sectores.

Con ocasión de su compromiso con la formulación y el seguimiento de políticas públicas la entidad posee una dirección que se encarga netamente a esta tarea, en la cual se ha desarrollado durante el segundo semestre del año 2024 la práctica profesional, periodo en el cual se han evidenciado algunos hallazgos importantes frente al manual que establece el distrito para la formulación de políticas públicas, sobre todo frente al recurso metodológico que es proporcionado a los sectores del distrito que presenta una iniciativa de política pública, esto da paso para abordar el análisis del manual de política pública del distrito con ocasión de realizar una comparación entre este y los lineamientos presentados en los manuales de política pública referenciados anteriormente en este documento.

Concepto de política pública

La definición del concepto de política pública ha atravesado variedad de posturas, y ha estado planteada por diferentes autores. En una perspectiva histórica como lo plantea Roth (2010),

a mediados del siglo XX cuando en estados unidos se empezaba a ver el campo de las políticas públicas como escenario de análisis e investigación, se evidencia como el idioma inglés hace una diferenciación conceptual del término “política” de tres formas diferentes: primero “Polity” el cual hace referencia a la esfera política; “Politics” que se refiere a las acciones realizadas para generar control del poder político. Y finalmente “Policy” que viene hacer referencia a las actividades resultantes de las políticas, es decir el curso de la acción, que, si se combina con “public”, determina el proceso de elaboración y puesta en marcha, por parte de autoridades o gobernantes, programas de acción pública, es decir el concepto de public policy o política pública.

Si bien Roth proporciona una orientación sobre el concepto de política pública, varios autores han abordado este mismo concepto como es el caso de Harold Laswell quien sobre 1950 determino que las políticas públicas hacían referencia a “un programa proyectado de valores, fines y prácticas” definición que daría paso a inferir que a partir de los valores se mueven decisiones, que generan acciones orientadas a fines específicos.

Por otro lado, James E. Anderson (1975) establece a las políticas públicas como “Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta (...) y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”. Para este punto la definición empieza a robustecerse presenciando la aparición de actores dentro de la definición, este autor establece que son los cuerpos gubernamentales y sus funcionarios quienes desarrollan las políticas públicas, que al mismo tiempo podría interpretarse que son estos los ejecutores.

Cercano a la anterior definición están Laurence E. Lynn (1980) quien establece el concepto como “Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos”. En esta definición encontramos el factor de efectos, en la anterior definición se hablaba de tratar asuntos que generaban alguna afectación, si bien esta guarda relación con lo que se está planteando, esta última definición delimita un poco más el concepto al punto de comprender que se trata de acciones de gobierno que causan efectos, no más que eso, sin embargo, puede dar paso a pensarse que estos efectos pueden llegar a ser tanto positivos como negativos.

Ahora bien, William Dunn (1981) trae a la discusión otro factor, este es la decisión de no actuar puesto que este autor determina que las “políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales”. Esta definición expone una discusión interesante en el escenario de las políticas públicas puesto que no actuar también es una acción de política pública. A este punto ya se puede comprender, a nivel general, que el concepto de política pública está basado en una serie de acciones o decisiones, que toman los gobiernos o autoridades competentes, en búsqueda de un fin específico, que suele ser atender alguna problemática que afecta a un sector, grupo social o territorio específico, con esta claridad se puede entonces entender, cuando el autor expone que dentro de la definición de políticas públicas también cabe la decisión de no actuar, puesto que una opción para abordar alguna problemática también puede ser el camino de la omisión.

Por otra parte, Jean-Claude Thoenig (1997) abordó la definición del concepto como “El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”. Este autor proporciona una definición robusta e incluye un factor que hasta ahora no se había planteado en la discusión y es la evaluación, hasta ahora las definiciones han girado en torno a acciones y decisiones sin más. Este autor propone como bien lo especifica en su definición una multiplicidad de aspectos que componen a las políticas públicas, no es solo una acción de intervención o una decisión en donde se tienen en cuenta la administración de estas últimas y posteriormente la evaluación de estas.

Por último y con ocasión de brindar una definición más reciente sobre el concepto en 2007, Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa en su texto “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, los recursos y las instituciones” establecen a la política pública como “Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”. Esta definición señala varios aspectos importantes dentro del concepto, si bien

evidentemente es una de las definiciones más robustas. Es posible realizar algunas apreciaciones frente a esta: una, se mencionan actores tanto públicos como privados, aspecto que en las anteriores no se presentaba. Dos, se habla de nexos institucional lo que orienta la definición a la existencia de una intersectorialidad de las autoridades o en este caso actores públicos y privados. Por último, establece que la política pública pretende resolver un problema que es definido desde el colectivo, dejando entre ver el factor de participación ciudadana dentro del concepto.

Ahora bien, para darle cierre a esta discusión conceptual, se pueden recoger varios aspectos comunes entre esta serie de definiciones, 1) El concepto de política pública se establece como una serie de acciones o decisiones que generalmente vienen de autoridades competentes o cuerpos gubernamentales. 2) La política pública está en caminata según los autores referenciados a abordar problemáticas o a dar solución a ellas, que para proporcionar un poco de realidad a la situación por lo general se atienden problemáticas, puesto que no todas las problemáticas de una sociedad son susceptibles a ser solucionadas, así como hay que tener presente que la conflictividad, por decirlo de esta forma, hace parte de la dinámica de una sociedad. 3) La política pública genera efectos en las comunidades por lo cual es importante que se tome en cuenta la participación de la ciudadanía tanto para identificar cuáles son las problemáticas que están afectando a los grupos poblaciones, como para evaluar cual ha sido el efecto impacto de su implementación.

Evolución del ciclo de política pública

Retomando a Harold Lasswell, reconocido por el precursor del ciclo de políticas públicas quien sobre 1951 estableció la necesidad de desarrollar, ciencias de la política o “policy sciences” es decir ciencias del curso de la acción (Roth, 2010). Lo cual dio paso a la consolidación de las políticas públicas como una disciplina académica. Esto con la intención de aumentar la racionalidad en los procesos de decisión pública.

Con ocasión a lo anterior, la propuesta de Lasswell se basa en estudiar el proceso de la decisión pública, considerando una perspectiva científica comparada. Ahora bien esta propuesta está constituida a partir de la identificación de una serie de fases o etapas para el análisis de políticas públicas, en donde cada una cumple una función específica, tal como se presenta a continuación: **i) *inteligencia***: se refiere a la importancia de la información y el conocimiento para la generación de modelos causales que permitan la planificación y la predicción; **ii) *promoción***: se relaciona a la generación de alternativas de políticas; **iii) *prescripción***: se centra en el proceso de promulgación de las reglas; **iv) *invocación***: se refiere a la caracterización provisional de conductas en función de las prescripciones establecidas en la etapa anterior; **v) *aplicación***: se centra en el análisis del proceso de implementación de las reglas o decisiones; **vi) *terminación***: refiere al final de la política, una vez concluido el proceso de implementación, y **vii) *evaluación***: se centra en el estudio de las consecuencias o efectos que la política genera, y que sirven para retroalimentar el proceso. (Jaime et al, 2013).

Como se mencionó anteriormente Lasswell fue uno de los primeros autores en abordar el ciclo de políticas públicas, sin embargo a través del tiempo diferentes autores han abordado el tema, como es el caso de Charles Jones, quien sobre el año de 1970, a diferencia de Lasswell identifica solo cinco etapas en el ciclo de políticas, las cuales son: **i) *la identificación del problema***, como bien lo señala su nombre en esta fase se identifica cual es el problema que pretende ser intervenido; **ii) *la formulación de la política***, se basa en la construcción de alternativas de políticas y la selección de una hoja de ruta; **iii) *legitimación de la política***, comprende la justificación de la política es decir, la argumentación, las evidencias, y fundamentos que están detrás de la política pública elegida; **iv) *aplicación***, se refiere al proceso de gestión de la política y que supone la conversión de los insumos puestos a disposición en productos o resultados consistentes con las metas establecidas en el estatuto de la política pública; por ultimo **v) *evaluación***: se refiere al momento en el que se mide los resultados o efectos que la política genera en el contexto, en los comportamientos de los actores, en sus percepciones y en el problema que se está abordando.

Es importante señalar que la propuesta de Jones está basada en concebir al ciclo de política públicas como un sistema que tiene una dinámica específica. En su libro "An introduction to the study of Public Policy", el autor señala que las políticas públicas se centran en abordar

problemas percibidos como necesidades dentro de una sociedad. En este contexto, un grupo de personas se organiza y formula demandas, las cuales son atendidas por el gobierno, quien actúa como la autoridad responsable de la toma de decisiones. Estas decisiones se implementan en la práctica. Jones subraya que los problemas públicos son resueltos a través de decisiones gubernamentales, y cuando la población reacciona a estas decisiones de manera similar, surgen nuevas demandas, creando un ciclo continuo.

Por otro lado, Peter Deleón hace una revisión al ciclo de políticas públicas y proporciona apuntes importantes frente a su utilidad, en su artículo “Una revisión del proceso de políticas públicas de Lasswell a Sabatier”, se abordan diversas críticas sobre la utilidad o pertinencia del ciclo de políticas públicas postulado por Lasswell.

Si bien el modelo proporcionó una línea base para los investigadores de la época, ya que este guió muchas de las investigaciones. También se evidenció como desventaja la estructura del modelo en cuanto a que los investigadores se dirigían a una etapa a la vez, impidiendo el proceso completo. Puesto que ellos preferirían un proceso desarticulado y episódico a uno más continuo.

DeLeon junto con Brewer consideraban el proceso de políticas como una forma de ver y categorizar actores, así como acciones que ayudan a comprender las políticas de forma retrospectiva, es decir revisar situaciones o decisiones del pasado con la información y conocimientos disponibles en el presente.

DeLeon finalmente establece que hay variedad de cuestionamientos respecto a la utilidad del proceso de políticas públicas frente a que varios autores cuestionaban su aporte en cuanto a que, si proporcionaba un modelo, una metáfora o una heurística. Sin embargo, DeLeon resalta la importancia de centrarse en las fortalezas del ciclo, que podrían determinarse como en que este era el medio para considerar las acciones de las políticas, pues si bien podría quizás ofrecer mucho más, era aceptable que cumpliera con una de las premisas establecida por Lasswell, que se basaba en consolidar una inteligencia orientada a un mejor gobierno.

Manuales de política pública

Ahora bien, en esta sección del documento se presentarán los postulados de autores en orden cronológico tales como, André-Noël Roth; Wayne Parsons; Joan Subirats, Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne; y Gonzalo Ordoñez, referentes a sus correspondientes apreciaciones acerca del ciclo de políticas públicas, las fases que postula cada uno, características de estas entre otros aspectos.

Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación. André-Noël Roth

Si bien es posible pensar que este autor se centra en algunas fases del ciclo de política pública, a continuación, se presentaran las etapas que se logran identificar en su obra. El primer lugar es posible reconocer la etapa del problema, este autor señala que la *definición y percepción de un problema público* se da mediante dos etapas, “problematización” y “publicación”. La primera de ellas corresponde a la “operación de definición de una situación que genera preguntas, malestar o insatisfacción” (Roth, p. 117). En este sentido, la “problematización” implica definir, caracterizar y analizar aquella situación que genera malestar, desembocando en la realización de discusiones e investigaciones. El paso siguiente corresponde a la “publicación”, que supone la transformación de un problema privado a un problema público. Este hecho se da cuando se genera la “constitución de públicos” -en palabras de Dewey- los cuales constituyen comunidades que se sienten concernidas o afectadas indirectamente por una situación problemática.

De otro lado el autor señala que la adopción de problemas sociales es resultado de un proceso de “etiquetaje” realizado de manera arbitraria por actores sociales políticos quienes intentan dar nombre a una situación, imponiendo la manera de entender y definir una situación considerada como problemática.

La definición de problemas mediante el etiquetaje y la invención de categorías implica legitimación, difusión y tratamiento de los problemas sociales en el espacio público, en donde los medios de comunicación, las redes sociales, los círculos académicos y científicos juegan

un papel importante. En este sentido la definición y construcción de los problemas públicos tiende a ser una labor realizada por élites sociales que tienen acceso o participan de estos lugares sociales y políticos. (Roth, p. 121)

Ahora bien, para darle paso a la siguiente etapa correspondiente a la *agenda*, el autor establece que el proceso que permite la inclusión del problema en la agenda es resultado de un ejercicio de controversia entre diversas perspectivas que se tienen de dicho problema, estas nociones corresponden a las ideologías e intereses de cada actor o grupo social. Dicho proceso nunca es idéntico al anterior, es decir, la agenda nunca es fija y puede estar sujeta a cambios inesperados o poco predecibles

Este autor deja en claro que la agenda no representa la realidad pura, pero, aun así, es una herramienta que facilita la identificación de procesos, estos comprendidos como modelos o tipologías de procesos de inscripción en la agenda. Además, Roth propone tres condiciones para entrar en la agenda gubernamental: Tema de competencia de autoridades públicas; distancia existente entre el deber ser y el ser; y problema presentado bajo un lenguaje adecuado.

Dando continuidad a las etapas planteadas, se encuentra la etapa de *decisión*, el autor establece la importancia de la planificación en esta, señalando que es un instrumento que brinda la posibilidad de establecer opciones para abordar la problemática que se ha identificado. En tal sentido para la identificación y construcción de alternativas se debe tener en cuenta que generalmente los problemas simples requieren una identificación de alternativas que demanden conocimiento más técnico que político, contrario a buscar alternativas para problemas más complejos que requieren conocimiento amplio en temas como el quehacer político y escenarios de baja incertidumbre que generalmente llevan a identificar un mayor número de alternativas.

De otro lado, el “no hacer” puede ser considerada como alternativa de acción aceptable, bajo el análisis del escenario de ventajas, desventajas, impactos entre otros. Es importante recalcar que en ocasiones “hacer algo” puede inducir al aumento del problema o causar problemas nuevos de gravedad mayor.

Por otro lado, para la etapa de *implementación* el autor establece que hace referencia a un momento muy importante dentro del ciclo de política pública, puesto que este es el momento en el cual la política pasa de ser palabra a convertirse en hechos. Del mismo modo el autor plantea una discusión sobre la subestimación de esta etapa y como esto sería olvidar que la implementación se convierte en una parte primordial de la decisión, debido a que, la implementación termina siendo el resultado de esta última. En este sentido, este proceso muestra lo que sería la brecha que se da entre la decisión y la realidad de su aplicación, es decir, la distancia entre la teoría y la práctica.

Adicionalmente el autor proporciona una definición para esta fase como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones de textos o discursos” (Meny, Thoenig, 1992, citado en, Roth 2002) y esta se diferencia en dos categorías: La primera, es la Top - down la cual hace referencia a que la implementación se desarrolla de arriba hacia abajo o del centro hacia afuera, es decir que la institucionalidad proporciona las bases para la implementación y la segunda, que es bottom up, donde la etapa se desarrolla de abajo hacia arriba, en donde son los grupos organizados quienes plantean las bases para la implementación.

Finalmente, el autor aborda la etapa de *evaluación* como la etapa en la cual se lleva a cabo la medición de eficacia y eficiencia de los procesos y procedimientos establecidos. Además, muchas evaluaciones están enfocadas tanto en los procesos como en los efectos que se dan en medio del desarrollo de la política pública. Con relación a ello el autor señala a esta etapa como potenciador y mejorador de la acción pública, que en un inicio se utilizó para medir la eficacia de las políticas públicas en el marco de la racionalización del gasto público, pero después se amplió el campo de estudio con una distinción fundamental entre los efectos que realmente se dan como consecuencia de la política y los que surgen por causas externas a esta.

Adicionalmente señala una serie de motivaciones que dan lugar para la realización de la evaluación como etapa final de la política pública, dentro de las cuales se encuentra: tomar correctivos en el camino; continuar, ampliar, institucionalizar un programa, recortarlo o abandonarlo; probar una nueva idea de programa; escoger la mejor solución entre varias alternativas; y, finalmente, el poder decidir la continuación de la financiación.

Por último, se presentan los tipos y niveles de la evaluación, con los cuales se pueden estudiar y categorizar de mejor manera las formas en las que se desenvuelve dicha etapa dentro de la política pública. En cuanto a los tipos se establece la evaluación ex ante, la cual “consiste en realizar un análisis de una propuesta de ley, programa o proyecto para determinar los efectos que provocaría su implementación.” (Roth. 2002). La evaluación concomitante se refiere a un proceso de constante control a medida que se pone en marcha el programa o proyecto y la evaluación ex post es en la que se trata de analizar los efectos e impactos de un programa o política pública luego de haberse implementado (Roth.2002)

En cuanto a los niveles de evaluación, se establece la evaluación a nivel de medios con la que se verifican los medios previstos para la implementación de una decisión; la evaluación a nivel de resultados que realiza la medición en términos de eficacia y logro de objetivos; la evaluación a nivel de impactos donde se consideran datos más cualitativos para determinar los efectos de determinada acción pública; la evaluación a nivel de eficiencia que tiene como objetivo “relacionar los efectos realmente obtenidos con los medios utilizados”. (Roth.2002); y la evaluación a nivel de satisfacción que se centra en los beneficios del programa y en determinar hasta qué punto sus efectos han satisfecho las necesidades fundamentales.

Ahora bien, es importante resaltar que los postulados de Roth se dieron entrada el siglo XXI, lo cual puede tener relación con la precisión y claridad con la que se exponen cada una de las etapas, es evidente que el autor propende la claridad en la definición y abordaje de cada una de ellas.

Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. Wayne Parsons.

Este manual plantea un abordaje, de políticas públicas a través de diferentes análisis, ahora bien, según Parsons, la identificación del *problema* público requiere un proceso de definición, estructuración y delimitación, además de ser identificado y nombrado adecuadamente. Este enfoque destaca la importancia de caracterizar de manera integral los problemas dentro del proceso de formulación de políticas públicas, ya que permite un análisis

más claro y una gestión más eficaz. La definición precisa de un problema no solo establece los parámetros dentro de los cuales se abordará, sino que también condiciona las soluciones que se considerarán.

Parsons subraya que los problemas no son solo hechos objetivos, sino que están influenciados por percepciones y construcciones sociales. Esto implica que los problemas públicos no son definitivos o claros de manera intrínseca, sino que están sujetos a interpretaciones y representaciones. Así, según el autor, "la definición del problema es parte del problema", ya que la manera en que se percibe y enmarca un problema afecta su comprensión y las posibles respuestas políticas que se desarrollen.

En resumen, la definición de un problema público es un proceso complejo que involucra percepciones sociales, construcciones discursivas y la interacción entre diferentes actores. La forma en que un problema se presenta y se interpreta no solo afecta su resolución, sino que también determina qué problemas se consideran dignos de atención política en primer lugar. Esta dinámica resalta la importancia de un análisis crítico y profundo en el proceso de formulación de políticas públicas.

De otro lado este autor establece la fase de *agenda* como un conjunto de problemas y cuestiones que son considerados y debatidos por los actores responsables de la toma de decisiones. Este concepto no se limita a conocer los problemas en sí, sino también a comprender su estructura y los diversos actores que intervienen en su definición y resolución. La agenda, en este sentido, representa una recopilación de los temas que se consideran importantes y dignos de atención por parte de los responsables de la política.

Parsons subraya dos características esenciales de la agenda en el contexto de las políticas públicas:

1. **Dinamismo:** La agenda es un proceso en constante transformación, ya que se ajusta continuamente en respuesta a la aparición de nuevos problemas. Este dinamismo implica que algunos problemas pueden adquirir relevancia y ser priorizados en ciertos momentos, mientras que otros quedan desplazados u olvidados a medida que surgen nuevos temas que capturan la atención de los actores políticos. En este sentido, la

agenda está sujeta a cambios rápidos, lo que refleja la naturaleza fluida y adaptable de las decisiones políticas.

2. Construcción social: La forma en que un problema se presenta y estructura juega un papel fundamental en su inclusión en la agenda. Los actores políticos, los medios de comunicación y los grupos de interés son quienes, en gran medida, determinan qué problemas se perciben como urgentes y relevantes. La construcción social de los problemas implica que no todos los problemas tienen la misma probabilidad de ser reconocidos como prioritarios, sino que este reconocimiento depende de cómo se enmarcan, se comunican y se defienden por parte de los diferentes actores involucrados.

Es entonces posible determinar que la agenda no es un conjunto estático de problemas, sino un espacio dinámico en el que los problemas se construyen y se priorizan constantemente. La interacción entre los actores políticos, los medios de comunicación y los grupos de interés juega un papel esencial en la construcción de esta agenda, afectando qué problemas se consideran importantes y cuáles no. Esto subraya la necesidad de entender la agenda como un proceso social y político complejo, donde las percepciones y las decisiones de los actores clave son fundamentales.

Ahora bien, respecto a la siguiente fase el autor establece que la *decisión* no debería considerarse como un proceso pasivo, ya que la toma de decisiones es realmente un proceso continuo. Establece que las decisiones iniciales en política pública, suelen ser indicaciones vagas intentos preliminares que funcionan como base para futuras conjeturas, así como para revisiones. En términos generales independiente a los niveles de gobernabilidad involucrados la toma de decisiones se materializa en el Estado-nación, por ello la forma en la que se defina la decisión determinara como analizar el punto específico en que toma la decisión dentro de proceso de políticas públicas.

Frente a la fase de *diseño*, Parsons señala que esta la fase está estrechamente conectada con la etapa de toma de decisiones, ya que el diseño no solo implica la formulación de ideas, sino también la evaluación de las decisiones más adecuadas para alcanzar los objetivos establecidos. Este proceso es descrito en el manual como un ejercicio complejo que requiere la utilización de diversas herramientas y técnicas analíticas. De este modo el propósito

fundamental de esta fase es realizar un análisis exhaustivo que permita identificar las distintas alternativas y medios disponibles para alcanzar los fines planteados por la política pública. Además, es crucial seleccionar la opción más rentable y efectiva en comparación con las demás alternativas viables que se hayan identificado.

Dentro de este proceso, se busca evaluar los impactos que las decisiones pueden generar, los cuales no solo se valoran en términos de resultados inmediatos, sino que deben considerar también los contextos específicos de tiempo y espacio en los que se implementará la política. Es decir, cada decisión debe tener en cuenta las condiciones locales, temporales y sociales que podrían influir en su efectividad. Además, dichos impactos están fuertemente condicionados por la acción de los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, así como por las variables humanas y políticas que pueden modificar el curso de la implementación. Por lo tanto, la política pública no se desarrolla en un vacío, sino que está sujeta a las interacciones y decisiones de diversos actores.

Ahora bien, frente a la *implementación*, esta es vista como algo engañosamente simple, ya que no parece involucrar los grandes temas políticos. Los modelos organizacionales que analizan tanto la formulación como la implementación de políticas públicas en contextos de interacción humana, y no simplemente como máquinas o sistemas, se enfocan en la naturaleza de esas interacciones. En realidad, la línea divisoria entre las propuestas teóricas sobre la implementación, sobre todo en los modelos de arriba hacia abajo, y los enfoques gerenciales que abordan los problemas asociados con los fracasos en la implementación es muy difusa.

La implementación en sistemas humanos "flexibles" (a diferencia de los "sistemas rígidos", como las fábricas y maquinaria) se ve principalmente como un reto relacionado con el control y la coordinación. En este enfoque, para que la implementación sea efectiva, es necesario seguir varios pasos clave: establecer de manera clara los objetivos, diseñar un plan, supervisar su ejecución, evaluar los resultados obtenidos y compararlos con lo previsto, realizar los ajustes pertinentes para corregir errores y asegurar que se alcancen las metas propuestas.

Por último, para abordar la fase de *evaluación* se establece que la evaluación formativa se realiza durante la ejecución de un programa o política, con el fin de examinar el nivel de implementación y las condiciones requeridas para alcanzar un desarrollo exitoso

(Palumbo,1987). Esta evaluación supervisa la administración del programa y ofrece retroalimentación para optimizar el proceso. Según Rossi y Freeman (1993), se centra en tres preguntas fundamentales: (1) ¿el programa está alcanzando a la población objetivo? (2) ¿la provisión de servicios está alineada con el diseño original del programa? (3) ¿cómo se están utilizando los recursos para implementar el programa?

Los indicadores de desempeño (ID) son herramientas esenciales en la evaluación de políticas públicas, pero no son neutrales, ya que reflejan valores, intereses políticos y decisiones de poder. Aunque proporcionan datos cuantificables valiosos para medir el progreso y gestionar los recursos, presentan limitaciones significativas, como su incapacidad para abordar aspectos cualitativos relacionados con la equidad y la justicia. Además, son criticados por su uso potencial como instrumentos de control estatal y concentración de poder en los profesionales que los diseñan y supervisan, en lugar de enfocarse en mejoras sustanciales. No obstante, sus defensores resaltan su capacidad para identificar problemas, profesionalizar la gestión y fortalecer la auditoría de políticas, aunque su interpretación depende de los contextos políticos y los valores que los respaldan. De este modo, los ID complementan las técnicas de evaluación de desempeño al proporcionar un marco más estructurado, pero también más politizado, para la toma de decisiones públicas.

Análisis y gestión de políticas públicas. Joan Subirats; Peter Knoepfel; Corinne Larrue y Frederic Varonne.

Por otro lado, encontramos a Subirats, quien en compañía de Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frederic Varonne construyen el manual “Análisis y gestión de políticas públicas” en el cual se presenta el análisis de políticas públicas, a través de la identificación o el establecimiento de cuatro fases y sus respectivos productos.

Las fases identificadas por ese grupo de autores son las siguientes (1) inclusión en la agenda pública la cual comprende como producto la identificación del problema público. (2) Decisión- programación, esta etapa comprende dos productos el primero corresponde al programa de actuación política administrativa (PPA) y el segundo el acuerdo de actuación político administrativo (APA). (3) Etapa de implementación, en donde se encuentran los

productos de plan de acción PA y de actos de implementación. Por último (4) la evaluación de la política, en donde se encuentra el último producto que hace referencia a los enunciados evaluativos de los efectos de la política. Ahora bien, se expondrán las ideas más relevantes de cómo este grupo de autores concibe cada de estas etapas y sus respectivos productos.

Frente a la primera etapa, es decir a la *inclusión de la agenda pública* se establece lo siguiente, inicialmente se identifica un problema social, el cual posteriormente se tematiza para ser incluido dentro de la agenda pública, aquí se establecen entonces algunos elementos para la definición de problema público.

En primer lugar, se establece la claridad respecto a que no todos los problemas sociales que se identifican, suelen ser problemas públicos. Según Gusfield (1981) los problemas deben tener una ampliación o un desarrollo dentro de la sociedad civil para ser tenidos en cuenta dentro de la agenda política. Es decir, se debe reconocer un desarrollo relevante de la problemática con ocasión de que esta sea tomada en cuenta por parte del gobierno a tal punto de considerar la necesidad de darle solución a x problema.

Se menciona dentro de este manual al autor Garraud (1990:20), quien hace referencia a tres aspectos por los cuales se puede considerar un problema social como problema público: (1) que se a una demanda que venga de parte de grupos, (2) que exista el desarrollo de un debate público y (3) que se presente conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas.

Puesto que en relación con lo que establece dicho autor estos tres aspectos respondería a la ampliación que tendría un problema dentro de la sociedad civil para que sea determinado problema público. Ahora bien, para cerrar esta etapa se establece que el proceso para la definición de un problema público puede contener algunos obstáculos, los cuales pueden ser, haber identificado una situación problemática que se determina como privada-social. Por no contener una movilización social, lo cual entonces impide tematizar al problema social, es decir no se incluye en la agenda política, lo cual no acarrearía una intervención pública.

De otro lado la siguiente etapa propuesta, hace referencia a la *decisión* en políticas públicas, lo cual da inicio con la discusión frente a cómo poner en práctica la política, desde que

mecanismos de actuación se deberá implementar y sobre todo cuáles serán los acuerdos que se fijarán para garantizar su ejecución.

Dicho lo anterior se puede entender porque se propone que dentro de esta etapa el “programa de actuación político-administrativo (PPA)”, este producto es definido como, el momento de decisión en el cual se establecen bases jurídicas las cuales sustentan, los objetivos, los instrumentos de intervención y las modalidades operativas de la acción pública.

De otro lado esta fase contiene, como segundo producto, el acuerdo de actuación político administrativo (APA). Este producto presenta decisiones referentes al proceso y organización administrativa que permitirá la implementación de la política.

Ahora bien, cada uno de estos productos establece una serie de componentes, el programa de actuación político-administrativo (PPA) está compuesto de cinco elementos, de los cuales tal como se precisa en el manual una parte corresponden a un carácter sustancial, es decir, los objetivos, elementos evaluativos y elementos operativos. La otra parte que hace referencia al acuerdo de actuación político administrativa y a los elementos procedimentales, que corresponden al carácter institucional.

Frente a estos elementos el manual proporciona una definición de cada uno de ellos, respecto a los objetivos establece que estos deberán señalar cual es el escenario de partida y que es lo que se espera lograr con la solución que se adopte. Estos suelen establecerse de manera abstracta lo cual dificulta evidenciar si se logró o no lo que se tenía planteado. Sin embargo, cuando los objetivos son planteados de manera concreta es más sencillo identificar si pueden realizarse o no.

Otro integrante del producto son los elementos evaluativos, los cuales tienen relación con el componente anterior puesto que señala indicaciones acerca del tipo de datos que se deben obtener para determinar el nivel de realización de los objetivos, resalta la importancia de establecer elementos como el periodo y la técnica que debería emplearse.

De otro lado se encuentran los elementos operativos que hacen referencia a los instrumentos o medidas de intervención, estos son los que contribuyen con la definición de la política, puesto que caracterizan los grupos objetivos, establecen derechos y obligaciones que les son conferidas, así como el grado, la amplitud y calidad de las intervenciones. Se exponen las

cuatro principales maneras de intervención. Las cuales son: vía reguladora, basada en obligaciones, prohibiciones o en atribuciones de diversos derechos que pueden ser objeto de sanciones, esta modalidad influye directamente en el comportamiento de los grupos-objetivo.

La vía incentivadora, tiene un carácter indirecto opera desde las transferencias monetarias, con el objetivo de influir sobre los comportamientos de los grupos objetivo. La incentivación puede ser tanto positiva como negativa a través de impuesto, como positiva mediante subvenciones.

En tercer lugar, está la vía persuasiva, se base en convencer a los grupos objetivo de adoptar conductas orientadas a los objetivos que posee la política pública, a través de estrategias de información. Por último, se presenta como vía de intervención la provisión de bienes y servicios a la población.

De continuidad con los elementos del programa de actuación político-administrativo (PPA), se encuentra el acuerdo de actuación político-administrativo y de recursos este es un elemento relevante dentro del producto puesto que la adaptación, de estos acuerdos a la fragmentación institucional necesaria para la implementación de políticas puede ocasionar tanto deficiencias frente al alcance de las políticas, como todo lo contrario y lograr que se resuelva el problema de manera rápida.

Por último, se presentan los elementos procedimentales, están orientados a establecer canales de comunicación entre los actores de la política mediante instrumentos administrativos estandarizados que contribuyan a una comunicación eficiente. Por otro lado, estos elementos procedimentales pueden contribuir a regular el intercambio entre autoridades públicas y grupos-objetivo.

Ahora bien, frente al producto, acuerdo político administrativo (APA) se expone que este presenta al conjunto de actores públicos y estatales que están encargados de la implementación de la política y por ello relacionan los planteamientos de la política y su aplicación en un lugar determinado. Un APA entonces se puede ver como una base organizativa y procedimental de una política pública. Expone una red de actores tanto públicos como privados que están a cargo de la implementación de una política pública.

Continuando con las fases planteadas en el manual se establece como siguiente la **implementación** de las políticas, para esta fase se presenta la siguiente definición, “conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats et al. 2008). Adicionalmente se precisa que están inmiscuidos dentro de esta fase procesos relacionados a la planificación teniendo en cuenta que son necesarios para la realización de las actividades de ejecución. Con relación a ello se sostiene que la materialización de la implementación en políticas públicas para estos autores es el plan de acción, ya que en este se fijan prioridades, estableciendo tiempo y espacio, así como participación entre grupos sociales para la aplicación del Programa de Actuación Político- Administrativo (PPA).

Esta fase es entonces un conjunto de decisiones y acciones que se orientan a la construcción de una red entre la administración, los grupos-objetivo, los servicios implicados, los beneficiarios finales y los grupos terciarios. A su vez pretende la concepción de una estrategia de implementación que puede entender como el plan de acción, el cual contiene una serie de características relacionadas con el problema que se presente resolver su distribución social espacial y temporal. Del mismo modo orienta decisiones y acciones dirigidas a los grupos objetivos.

Ahora bien, dentro de los productos de esta fase se encuentran primero, el plan de acción, que se define como “conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (outputs) y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido de antemano por el PPA”. (Subirats et al. 2008) En este se establecen prioridades frente a la producción de las acciones concretas, así como también recursos necesarios frente a las decisiones y acciones administrativas.

Además, se establece que este hace parte de lo que podría denominarse como la etapa intermedia entre el PPA y los actos de implementación formales. Así como que este producto, debe interpretarse como uno individual y además abstracto que permite la cercanía entre las normas general y abstractas del programa de actuación político administrativo (PPA).

De otro lado se expone el siguiente producto de esta fase que son los actos de implementación, los cuales se definen como “el conjunto de productos finales de los procesos

político-administrativos que, como resultado de su implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivo pre vistos.” (Subirats et al. 2008) Adicionalmente se señala que estos crean una relación específica entre las personas que constituyen los grupos objetivos de la política y las instancias a cargo de la implementación.

Finalmente se presenta la última etapa del ciclo la cual corresponde a la *evaluación* los autores hacen referencia a esta como, el momento en el cual después de la implementación de la política se analizan que impactos se tuvieron con la política pública y si con estos la situación que se pretendía abordar mejoró. Básicamente en esta fase lo que se quiere conocer es cuales fueron los efectos de la implementación de la política frente al grupo objetivo al cual se tenía dirigida la política y como estos se vieron reflejada en la conducta de este y a su vez evidenciar como el abordaje que se propuso para atender a la situación identificada como problemática, género o no un cambio en esta.

Es posible entonces inferir que el manual de Subirats y compañía proporciona un esquema del ciclo de política pública, conciso, estableciendo para cada fase un producto y por ende una estructura clara para la elaboración de políticas públicas, de hecho, dentro del mismo manual se establecen algunas ejemplificaciones de la puesta en práctica del mismo.

Manual de análisis y diseño de política pública. Gonzalo Ordoñez-Matamoros

Ordoñez como primera fase plantea la *identificación del problema*, allí señala como problema “toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad, o amenazan afectar el bienestar de la misma en el futuro cercano, y sobre las que se espera que el Estado actúe” (Ordoñez, 2013). Adicionalmente establece que en esta fase es importante lograr una buena identificación del problema ya que, de no ser así, se estarían presentando soluciones a problemas erróneos. Con ocasión a lo anterior el autor establece que esto no es un ejercicio que se lleve exclusivamente al inicio del ciclo de política, al contrario, señala la importancia de que sea un proceso reiterativo en cada etapa del ciclo.

Del mismo modo, el autor expone cinco características de los problemas públicos: (1) Interdependencia: Los problemas en un área afectan con frecuencia los problemas en otras áreas. (2) Subjetividad: Si una situación o circunstancia constituye un problema es debido a creencias y valoraciones humanas y no producto de hechos mismos (Ordóñez, 2013). (3) Artificialidad: Hasta cuando no se piensa que una acción debe ser iniciada para cambiar las cosas no se trata de un problema sino solo de una condición, es decir, la simple existencia de un hecho objetivo no implica su calificación automática como problema público. Por tal razón, los problemas son producto de un proceso de problematización, es decir, en una serie de mecanismos que intervienen en su definición y en el paso de condición a problema (Ordóñez, 2013). Convirtiéndose en una estrategia usada por las clases más influyentes. Al igual que Roth, argumenta que el problema público también resulta del proceso de publicación, esto es, la manera mediante la cual el problema entra en la esfera pública. (4) Dinámicas de los problemas: Tanto los problemas como las soluciones están en constante evolución. Las soluciones se pueden volver obsoletas y los problemas pueden cambiar (5) Incorporan elementos técnicos y políticos: Incorporan aspectos de gran complejidad y especialidad, y, a su vez, se trabajan con situaciones que afectan la distribución de costos y beneficios y por esa vía alterar la balanza de poder y de intereses de grupos o personas (Ordóñez, 2013)

Por otro lado, frente a segunda fase el autor señala la *Agenda*, la cual se puede definir como el listado de aspectos o cosas (problemas) que van a ser asumidas por una autoridad pública. Todos los actores involucrados tienen sus propias agendas, en donde jerarquizan, de acuerdo a sus prioridades, sus necesidades, sin embargo, esta no es estática, sino que, por el contrario, está en constante cambio, es dinámica, esto se debe a que se desarrolla en escenarios de confrontación. Adicionalmente señala la existencia de tres tipos de agenda:

Primero, la agenda pública en la cual se ven los problemas más relevantes para el público, es por dicha razón que se espera la intervención de una autoridad. Cada entidad pública posee su propia agenda, dentro de estas están las agendas de sus dependencias y dentro de esas están las agendas de sus directores, dándole así una carga subjetiva a todas las agendas expuestas. Esta posee un mecanismo de filtros, es decir, unos asuntos se consideran relevantes y otros no. Además, esta agenda refleja el ámbito de acción del gobierno. Segundo

la agenda Política: Determina que política pública genera un gobierno. Guarda gran similitud con anterior.

Por último, expone la Agenda de los medios, esta agenda está determinada por una serie de reglas por las que se rigen los medios de comunicación, es decir; la línea editorial, la cual hace referencia a la postura que posee cada medio; Tendencia política de sus propietarios; y presión de mercado, en otras palabras, la adaptabilidad de los medios a las dinámicas del mercado coyunturales.

La siguiente fase que aborda es la de *decisión*, en esta etapa se exponen varios instrumentos metodológicos, como lo son: la formulación de soluciones, la planeación o planificación para evidenciar la aplicación de la razón científica. Para la formulación de soluciones esto es de vital importancia, establecer cuáles son los fines o metas de la política a diseñar, posterior a esto estipular sus objetivos, lo cual dará paso a intentar responder al porque y como de la política.

El autor señala que la razón de ser de la planificación se centra en la reducción de incoherencia de las políticas públicas. El plan como instrumento pretende orientar los esfuerzos y los recursos disponibles hacia el logro de objetivos generales. Del mismo modo la reducción de incertidumbre dentro de la etapa de decisión implica el cimiento previo de la situación y por ello el esfuerzo de planificar requiere desarrollo y perfeccionamiento en los instrumentos de recolección de datos e información.

Para esta fase el autor señala las no decisiones, las cuales pueden ser aplazamientos, entierro de proyectos, entre otros, este no actuar o no querer actuar, decidir no querer decidir también puede ser igual de relevante como el hecho de tomar una decisión y actuar. Este concepto de no decisiones es referenciado de Bachratz, Baratz y Thoenig.

Ahora bien, para la fase de *Diseño* el autor señala una serie de discusiones como, las fallas y dilemas a la hora de la implementación del "diseño" de políticas públicas, afán por ofrecer una "solución" cualquiera; poca comprensión del problema, se diseñan soluciones basadas en "sensaciones" más que en problemas bien estructurados, mala definición/caracterización del problema, entre otros.

El diseño, entonces se entiende como un método de innovación el cual contempla la participación de los involucrados, es un instrumento de planeación e investigación participativa, de carácter iterativo e interactivo del análisis y diseño de políticas públicas, ello, con el fin de enfatizar en que dichos ejercicios deben ser abordados a partir de la reflexión, la retroalimentación, la experimentación, el ensayo y el error analítico, en donde cada fase del proceso analítico y de diseño conduce al descubrimiento de nueva información, la que debe ser tomada en cuenta para garantizar comprensión, consistencia e impacto en la dirección deseada.

Aquí el autor expone una serie de métodos, tales como lluvia de ideas, el cual tiene como propósito generar ideas, metas y estrategias. De otro lado está el análisis de problemas del sistema en el cual se identifican las relaciones existentes determinando la dirección y la fuerza con la que un factor afecta y es afectado por otro. Usando este enfoque, se pueden identificar los factores que tienen un gran impacto. Así como los factores con alta influencia, pero no demasiado sensibles a otros factores, y sus posibles combinaciones, es decir; factores con baja influencia y alta sensibilidad a otras influencias, factores con influencia y sensibilidad moderadas y factores con alta influencia y sensibilidad.

Como último método señala el Análisis Causal - Árbol de Problemas, este es una herramienta para estudiar las características y dimensiones de los problemas sociales, el autor establece que cada causa que es identificada es parte de otro efecto causal, permitiendo así identificar una secuencia causal. Una secuencia causal es una serie de factores relacionados causal y lógicamente que contribuyen a la definición de un problema. Es importante priorizar el análisis de la causa raíz al identificar la causa inmediata de un problema. En cierto sentido, es un enfoque de sistemas que apunta a identificar secuencias causales en su contexto en lugar de causas aisladas.

Frente a la fase de **implementación** Ordoñez plantea que como para los 70, se empieza a concebir el proceso de la implementación como un asunto que se tornaba problemático, pues, para la época muchos de los estudiosos asumen esta etapa como una decisión. Acorde a lo anterior, la implementación se dirige a ser concebida como algo solamente administrativo, donde sus fallas terminan reduciéndose a algo técnico. Sin embargo, el autor desarrolla los modelos que se vienen usando, es decir, Top-down el cual se enfoca en la implementación de

arriba hacia abajo, pues, esto debido a que su actor ideal para ejecutar políticas públicas termina siendo la administración pública, y que entre sus características destaca un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla, con reglas claras y la coordinación entre unidades administrativas. Para este modelo, la implementación se da en torno a que, “una vez tomada la decisión que busca dar solución a los problemas públicos, es responsabilidad de la administración ponerla en marcha” (Ordoñez, 2013).

El otro modelo desarrollado por Ordoñez es Bottom – Up, este modelo surge en oposición al modelo jerarquizado y centralizado de la implementación, pues, se enfoca en resolver los problemas desde abajo es decir desde el punto más cercano de donde emerge la situación problemática. Lo importante de este modelo es que propicia la construcción de la política pública desde lo participativo y además que se crea un espacio donde interactúan varios actores. Es importante señalar que Roth alude igualmente a estos dos modelos de implementación en sus postulados asociados a esta etapa.

El autor deja como claridad que la aplicación de alguno de estos dos modelos no garantiza que se dé la implementación exitosa de la política pública, se requiere de pasos previos para tratar de mitigar el mayor riesgo posible a la hora de su despliegue. Entre estos esta que la implementación sea planeada en el momento en que se está diseñando la política pública y no solo eso sino elementos tales como: la estructura social, el accionar estatal, contemplar otras políticas, la cultura, el momento económico. etc.

Ahora bien, para cerrar con las fases propuestas por Ordoñez, se presenta *la evaluación*, en esta fase el autor señala que el monitoreo y la evaluación deberían ser concebidos como ejercicios objetivos, aleccionadores, útiles y constructivos, en donde los logros y fracasos sean exaltado, donde se provea a los actores involucrados la información necesaria para elaborar un juicio hacia la política o programa y mejorar considerablemente la toma de decisiones.

Para esta etapa se realiza una mención muy importante relacionada a la participación ciudadana ya que, el monitoreo y la evaluación se constituyen en herramientas que facilitan la participación ciudadana, la transparencia, la legitimidad y la gobernabilidad. Dicho conjunto de mecanismos debe poder permitir a los actores (administradores, diseñadores,

tomadores de decisiones y a la ciudadanía) saber si el Estado está haciendo bien su papel o debe hacer correcciones.

Se establecen dos tipos de evaluación según su enfoque y dos tipos según el momento. Inicialmente, se menciona la evaluación que está enfocada a aprender de la experiencia y otra que está enfocada en la rendición de cuentas. Por otro lado, están la evaluación ex ante que hace referencia a la evaluación durante o monitoreo, y la evaluación ex post, es decir que se llevaba a cabo una evaluación durante y después de transcurrir el suficiente tiempo para medir el impacto.

Finalmente, Ordoñez establece los métodos de evaluación existentes de acuerdo con las necesidades que imponga el contexto y el momento en el que se esté desarrollando la política pública. Por ejemplo, para una mayor precisión se utilizan métodos como la econometría, la modelación económica y el meta-análisis, mientras que si se quiere enfatizar en la comprensión de las motivaciones de los actores se utiliza la lluvia de ideas, el análisis Delphi, la etnografía, entre otros.

Es posible entonces determinar una similitud evidente entre los postulados de Roth y de Ordoñez, puesto que señalan las mismas etapas del ciclo de política pública, así como los mismos modelos de implementación de política aun cuando sus obras se desarrollan en momentos diferentes. Adicionalmente estos autores coinciden en la importancia de la participación de diversos actores en el ciclo de política pública, mostrando que la inclusión de los actores contribuye con la legitimidad y efectividad de las políticas.

De otro lado, ambos autores abogan por que el ciclo de política pública sea adaptable y flexible, capaz de responder a cambios en el entorno social, económico y político. Reconocen que las políticas deben evolucionar continuamente para abordar nuevos desafíos y necesidades emergentes, lo que implica una disposición para ajustar estrategias y enfoques a lo largo del tiempo.

Análisis comparativo entre Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital y los lineamientos expuestos en los manuales referenciados.

Una vez se han dado a conocer los lineamientos de algunos manuales de análisis de políticas públicas, en los cuales se identifican las fases del ciclo de política pública, es posible realizar una comparación entre estos y la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital. Este análisis comparativo tiene como objetivo identificar las semejanzas y diferencias entre ambos enfoques.

La guía del distrito presenta las fases de la política pública de la siguiente manera: preparatoria, diagnóstico, formulación e implementación. En función del análisis comparativo, se detallará cómo el Distrito Capital ha apropiado y explicado estas fases en su Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas.

La identificación del problema, que en la guía del Distrito corresponde a la fase preparatoria, se plantea como un análisis de pertinencia respecto a la situación problemática que ha sido identificada por el sector administrativo o el grupo formulador. Este análisis tiene como fin evaluar si la situación puede considerarse un problema público que requiere ser abordado con una política pública, o si, por el contrario, se trata de una situación menor que puede resolverse con otros instrumentos de planeación. A través de este análisis, se busca determinar la viabilidad de la política pública propuesta. Para ello, la guía establece cuatro criterios: 1) Pertinencia al ámbito público, 2) Superación del periodo de gobierno, 3) Insuficiente atención, y 4) Necesidad de intervención sectorial o intersectorial.

En esta fase, también se subraya la importancia de utilizar la información cuantitativa y cualitativa más relevante disponible, así como de describir las relaciones de causa y efecto, interdependencias o relaciones sistémicas que se perciban, las cuales serán analizadas en fases posteriores.

Este enfoque del Distrito coincide con el de Ordoñez, quien destaca la complejidad estructural de los problemas públicos. También se encuentra alineado con las ideas de Subirats, quien considera que la correcta identificación del problema es fundamental en la formulación de políticas públicas, subrayando la necesidad de reconocer su relevancia social y la urgencia de intervención. De manera similar, Roth también pone énfasis en la importancia de una adecuada identificación del problema, apoyada por análisis de datos y evidencia empírica, para garantizar soluciones eficientes. Sin embargo, se marca una

diferencia con los planteamientos de Parsons, quien argumenta que el problema debe ser claramente definido y etiquetado, mientras que la guía del Distrito enfatiza un análisis más riguroso de la situación problemática.

En cuanto a la fase de la agenda, el Distrito la denomina fase de diagnóstico, cuyo objetivo es definir formalmente el problema público. Este proceso se basa en una construcción social y colectiva, resultado de la deliberación de actores relevantes, tanto dentro de las entidades como los sectores de la administración distrital. La fase se apoya en modelos y metodologías que buscan simplificar la complejidad del problema, orientándolo hacia una intervención pública. En este sentido, se alinea con los planteamientos de autores como Roth, quien afirma que la agenda requiere de la intervención activa de las autoridades públicas, y Subirats, quien destaca que la agenda refleja relaciones de poder dentro de la sociedad. Además, se puede notar una similitud con las ideas de Ordoñez, quien indica que los problemas que entran en la agenda son promovidos por actores clave que atraen la atención sobre ellos.

Parsons también menciona que los actores sociales tienen un papel fundamental en la inclusión del problema en la agenda, lo que concuerda con la visión del Distrito, que reconoce la influencia de los grupos sociales y sectores administrativos en este proceso.

Respecto a la fase de decisión, que el Distrito denomina formulación, se plantea como el momento en que se deben seleccionar alternativas de intervención, evaluándolas mediante criterios específicos, pautas y juicios que faciliten su comparación y valoración. Este enfoque guarda similitudes con las propuestas de Ordoñez, quien también establece criterios para evaluar la viabilidad de las alternativas. Por su parte, Subirats pone el énfasis en la gestión política, considerando la decisión como una fase en la que se definen los mecanismos y acuerdos necesarios para poner en práctica la política. Roth, por su parte, ve esta fase como un proceso complejo con un fuerte componente político, donde la decisión final recae en una autoridad administrativa. Parsons coincide con Roth, destacando que la fase de decisión no es pasiva, sino que involucra un proceso de revisión y ajustes, con la decisión final tomada por el Estado-nación.

La fase de diseño en el Distrito se refiere al proceso de definición de los objetivos de la política, tanto generales como específicos. En este momento, se estructura la cadena de valor, que incluye los resultados y productos necesarios para alcanzar esos objetivos, así como el

plan de acción que refleja los acuerdos entre las diversas entidades y grupos de interés. Este enfoque también es similar al de Roth, quien subraya la importancia de una planificación detallada para tratar el problema público de manera efectiva. Además, se encuentra alineado con las ideas de Subirats, quien enfatiza la importancia de contemplar situaciones adversas durante la planificación.

Sin embargo, en la fase de diseño, se percibe una diferencia con los planteamientos de Ordoñez y Parsons, quienes se centran más en la deliberación y el análisis de alternativas para el diseño de soluciones. Para Ordoñez, esta etapa involucra la identificación de información y el análisis de alternativas mediante métodos como la lluvia de ideas y la secuencia causal. Parsons, por su parte, vincula esta fase con la toma de decisiones, analizando los recursos y opciones disponibles para alcanzar los objetivos establecidos.

La fase de implementación en el Distrito se refiere a la ejecución del plan de acción a través de estrategias institucionales, garantizando que las entidades distritales dispongan de los recursos necesarios para cumplir con las metas establecidas. Se destaca la importancia de la participación ciudadana, el acceso a la información y la creación de espacios de deliberación y co-creación, lo que permite ajustar y retroalimentar el proceso. En cuanto a la implementación, se percibe una similitud con Ordoñez, quien propone el modelo Top-down, en el que la administración ejecuta las políticas a través de una línea de autoridad clara. Además, se observa un enfoque dinámico y adaptable, lo que coincide con la visión de Parsons, quien destaca la importancia de gestionar recursos, hacer seguimiento y realizar ajustes según sea necesario.

Roth también subraya la relevancia de esta fase, ya que es cuando las políticas pasan de ser conceptos a acciones concretas. Además, plantea que el éxito de la política depende en gran medida de su correcta implementación. Subirats coincide en que la implementación es un proceso complejo, que no solo busca cumplir con el plan, sino materializar las decisiones tomadas previamente.

Finalmente, aunque la Guía del Distrito no aborda explícitamente la fase de evaluación, la Secretaría Distrital de Planeación dispone de una guía para la evaluación de políticas públicas, definida como una herramienta crucial para ajustar las acciones gubernamentales y mejorar la gestión pública. Esta evaluación permite valorar la efectividad, pertinencia,

sostenibilidad y eficiencia de las políticas. Ordoñez, Roth, Parsons y Subirats coinciden en la importancia de la evaluación, considerándola como una fase esencial para reconocer logros y fracasos, y para mejorar la toma de decisiones en futuros ciclos de políticas públicas.

Este análisis comparativo demuestra que, aunque existen diferencias en los enfoques, las fases del ciclo de política pública del Distrito Capital comparten varios puntos en común con los planteamientos de los expertos citados, destacando la importancia de un enfoque integral y bien estructurado en la formulación e implementación de políticas públicas.

Conclusiones y recomendaciones.

Luego de presentar los aportes de algunos manuales de análisis de políticas públicas y la comparación de estos con la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital es posible llegar a las siguientes conclusiones, si bien el distrito hace una apropiación del ciclo de políticas públicas, guarda en esencia similitudes en parámetros y estructura que brindan la misma funcionalidad, esto se sustenta en las comparaciones que dejaron en evidencia más aspectos semejantes que diferenciadores entre estos manuales y la guía.

Sin embargo, la diferenciación más relevante que se logró identificar está relacionada con la participación incidente por parte de la ciudadanía en cada una de las fases que se disponen en la guía, no obstante esto no es un parámetro muy arraigado en el distrito, si bien existen espacios de participación en la construcción de las políticas, a la hora de la implementación este aspecto se ve aislado, permea en los sectores administrativos los resultados de su gestión más allá del fomento de la participación ciudadana una vez se está ejecutando la política.

Esto puede generar un análisis interesante y reflexivo frente a los impactos que se están presentando con la puesta en marcha de la política, así como también permitirá a la ciudadanía conocer a detalle cuales son los servicios que se ofrecen de forma directa a la comunidad. Puesto que se ha evidenciado con el paso del tiempo una cultura de desconocimiento frente a la oferta institucional de bienes y servicios que se provee en la ciudad de Bogotá

De otro lado, la estructura de la guía promete ser un recurso metodológico que apoye el proceso de formulación de política pública, contemplado la como caja de herramientas, es decir el repositorio de herramientas metodológicas que brinden los lineamientos necesarios para que los equipos formuladores, lleven a cabo este proceso. Sin embargo durante la práctica profesional se pudo identificar que dicho repositorio presenta varias falencias en su contenido, puesto que la guía señala una serie de capítulos en donde especifica que los instrumentos metodológicos, formatos o herramientas necesarias para su realización, reposan en la caja de herramientas, situación que no es del todo cierta si bien se encuentra una serie de recursos metodológicos no son la totalidad de formatos requeridos para llevar a cabo cada una de las fases.

Es por ello que se proponen una serie de documentos como propuesta para esos aspectos que no son abordados dentro de la caja de herramientas, pero si son señalados en la guía. Por ejemplo, dentro de la fase preparatoria se establecen que allí se debe realizar la aproximación al problema y no se presenta un recurso metodológico para su realización es por eso que se propone una propuesta de herramienta metodológica para la aproximación del problema (Anexo1).

Para la fase de diagnóstico, en la cual se establece la necesidad de conocer a detalle los aspectos relacionados al problema, se menciona en la guía la importancia de la identificación de puntos críticos y factores estratégicos dentro del problema, para este aspecto se crea una propuesta metodológica (anexo 2). Del mismo modo, se establece para la elaboración del documento diagnóstico la realización de un marco conceptual (anexo3), otra propuesta metodológica para esta fase consiste en el análisis de instrumentos de planeación vigentes, el cual busca evidenciar si se ha llevado a cabo un abordaje previo de la problemática (anexo 4). finalmente se crea una propuesta para el análisis de buenas prácticas y mega-tendencias conocido como benchmarking el cual busca facilitar el conocimiento y la comparación de acciones llevadas a cabo por diversas organizaciones o entidades para abordar problemáticas similares a la seleccionada, con el objetivo mejorar las estrategias de intervención. (anexo 5). Finalmente, estas herramientas no solo contribuyen a una comprensión más precisa de la situación, sino que también optimizan las estrategias de intervención, permitiendo una

formulación de políticas públicas más efectiva y adaptada a las necesidades reales del Distrito.

Referencias

Concejo de Bogotá (2020, diciembre 28) Acuerdo 02 de 2020 “Por el cual se subroga el Acuerdo 01 de 2018 “Por el cual se expide el reglamento interno del Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital”
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=114597>

Presidencia de la República de Colombia (1968, 26 de diciembre) Decreto Ley 3133 de 1968 “Por el cual se reforma la organización administrativa del distrito especial de Bogotá.”
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3788>

Concejo de Bogotá (2006, 30 de noviembre) Acuerdo 257 de 2006 “Por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones”
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22307>

Concejo de Bogotá (2006, 29 de diciembre) Decreto 550 de 2006 “Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía Mayor de Bogotá DC. y se dictan otras disposiciones”
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22568#>

Concejo de Bogotá (2007, 28 de diciembre) Decreto 622 de 2007 “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 550 del 29 de diciembre de 2006”
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=28133>

Concejo de Bogotá (2007, 25 de junio) Decreto 256 de 2007 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación”
<https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25508&dt=S>

Concejo de Bogotá (2008, 11 de junio) Decreto 163 de 2008 “Por el cual se modifica parcialmente la estructura organizacional y funcional de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C. y algunas funciones de la Secretaría Distrital de Planeación” <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?dt=S&i=30740#1>

Concejo de Bogotá (2013, 10 de enero) Decreto 016 de 2013 “Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones” <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=51241&dt=S>

Concejo de Bogotá (2019, 27 de junio) Decreto 386 de 2019 “Por medio del cual se modifica el Decreto Distrital 016 de 2013 “Por el cual se adopta la estructura interna de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones” <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=84987&dt=S>

Secretaria Distrital de Planeación (2018, 20 de febrero) Circular 006 de 2018 “Por el cual se dan a conocer los Lineamientos del Consejo de Política Económica y Social del Distrito - CONPES D.C”2 <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=83613>

Concejo de Bogotá (2022, 04 de octubre) Decreto 432 de 2022 “Por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Planeación y se dictan otras disposiciones”. <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=128740>

Lasswell, H. D. y Kaplan, A. (1950). *Power and Societ* y New Haven: Yale University Press.

Anderson, J. E. (1975). *Public policymaking*. New York: Holt, Rinehart and Winston.

Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis: An introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall

Thoenig, J. C. (1997). “Política pública y acción pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, pp. 19-37

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. e Hinojosa, M. (2007). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, los recursos y las instituciones”, en *Ciencia Política*, núm. 3, pp. 6-29.

<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/31137/17521-55805-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Roth, A. N. (2010). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

<https://www.researchgate.net/profile/Andre-Noel>

[Roth/publication/294261058_Enfoques_para_el_analisis_de_las_politicas_publicas_Roth_D_A-N_Ed/links/56c2719308aee5cacef9d2dd/Enfoques-para-el-analisis-de-las-politicas-publicas-Roth-D-A-N-Ed.pdf](https://www.researchgate.net/publication/294261058_Enfoques_para_el_analisis_de_las_politicas_publicas_Roth_D_A-N_Ed/links/56c2719308aee5cacef9d2dd/Enfoques-para-el-analisis-de-las-politicas-publicas-Roth-D-A-N-Ed.pdf)

Introducción al análisis de políticas públicas / Fernando Martín Jaime ... [et.al.], - 1a

ed. - Florencio Varela : Universidad Nacional Arturo Jauretche, 2013
https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/icsya-unaj/20171114040327/pdf_1260.pdf

DeLeon, P. (s/f). Una Revisión del proceso de políticas de Lasswell a Sabatier.

Roth, A. N. (2002) *Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación*

Parsons, W. (2007). Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas. Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO). México

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varonne, F. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. In *Análisis y gestión de políticas públicas*.

Ordoñez Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Secretaría Distrital de Planeación (2024). *Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital*
https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/guia_formulacion_e_implementation_politica_publica_dc_v3.pdf

Instituto Para la Economía Social (2023) *Documento de Diagnóstico e Identificación de Factores Estratégicos Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales*

https://www.sdp.gov.co/sites/default/files/1._doc_diagnostico_final_pp_vendedores_informales_2023_0.pdf

Anexos

Anexo 1- Propuesta para aproximación al problema

Este anexo presenta una propuesta de herramienta metodológica para la fase preparatoria, de la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, en la cual se abordará el proceso de aproximación al problema con una serie de preguntas orientadoras tomando como referente los criterios que se encuentran establecidos en la sección de análisis de pertinencia y mecanismos de adopción presentes en dicha fase, dentro de la guía, tal como se expone a continuación:

Herramienta metodológica Fase preparatoria

Aproximación al problema

Fase Preparatoria

Esta fase, tal como se presenta en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, brinda una orientación frente a la propuesta de formulación de política la cual se elabora como un documento ejecutivo que marca el punto de partida frente al proceso de trámite de la iniciativa en el procedimiento CONPES D.C.

Dicho documento ofrecerá una visión de la problemática evidenciada, u oportunidad de desarrollo, al mismo tiempo que con el análisis que exponga la necesidad de intervenir mediante una política pública.

Es por ello que se presentan los siguientes pasos para contribuir a la aproximación del problema, para esto es importante tener en cuenta, una serie de preguntas orientadoras, acompañadas del análisis de pertinencia y los mecanismos de adopción de la política.

Es importante realizar las siguientes preguntas con ocasión de tener una aproximación a la problemática a intervenir:

- *¿Cuál es la situación a trabajar? ¿Por qué?* En este punto se pretende explicar porque se presenta la dificultad, la deficiencia o las limitaciones etc.
- *¿Qué se espera lograr?* Hace referencia lo que se espera lograr mediante el abordaje del tema
- *¿A que se quiere contribuir?* Consiste en determinar cuál es la circunstancia a la cual se quiere contribuir.

Una vez se logre dar respuestas a estas preguntas es menester avanzar al análisis de pertinencia.

Análisis de pertinencia de la iniciativa de Política

Considerando la importancia de tener una valoración inicial sobre la pertinencia de abordar problemas públicos mediante la formulación e implementación de políticas públicas u orientar su análisis e intervención, el Consejo de Política Económica y Social (CONPES D.C) estableció los siguientes criterios:

1. *Pertinencia al ámbito público:*

Este criterio está orientado a determinar si la iniciativa de política, se promueve a partir de la identificación de una oportunidad de desarrollo o estaría atendiendo un problema que se cataloga como público, para esto es importante tener en claro la definición de este concepto.

Varios autores han abordado este concepto de diferentes formas, sin embargo, prima el siguiente postulado, el cual borda tres momentos para la construcción de un problema público: *1)* Debe presentarse una transformación en la vida de las personas, de alguna forma el cambio en la cotidianidad de las personas a causa de una situación, determina lo que se percibe como “normal” o como un problema. *2)* Existencia de

grupos poblaciones que presenten la capacidad y el interés de tener la vocería de la situación, expresando su informalidad y convirtiendo la situación en un problema público, para posteriormente formularse como tal. **3)** Una vez se reconoce la situación como problema público, se pretende ahora la institucionalización, es decir, se reconoce la necesidad de una intervención del gobierno.

Ahora bien, es posible determinar que se puede entender como problema público, un problema social, que afecta de manera significativa a uno o más grupos poblacionales quienes promueven que ingrese a la agenda pública, bajo el entendido de que dicha situación demanda una respuesta por parte de gobierno, es decir que posee tanta relevancia como para que se reconozca que se debe abordar o intervenir en la situación problemática establecida.

Un ejemplo de ello puede ser la situación que se vive en el distrito con respecto a la necesidad de atender el uso de sustancias psicoactivas, mediante la prevención y reducción de riesgos y daños asociados a estas sustancias, entendiendo la afectación que esta situación provoca, algunos grupos poblacionales como, colectivos dedicados a fomentar el consumo responsable, la reducción de riesgos y daños, entre otros, así como grupos de profesionales de la salud, promovieron su visibilidad para que ahora se piense en ser abordado, entrando a la agenda pública.

2. Supera la acción de un periodo de gobierno

Este criterio hace referencia a la intervención de la situación problema por un periodo de tiempo mayor al periodo de gobierno. Lo anterior bajo el entendido de que en la iniciativa de política pública se planteen acciones e intervenciones de mediano y largo plazo, con la intención de que trasciendan en el tiempo. Esto suele evidenciarse en problemáticas que se relacionan con temáticas abordadas en la Agenda 2030, un ejemplo de esto son las políticas públicas que atienden problemas como: hambre, pobreza, salud, trabajo, entre otras. Se podría determinar que estas son problemáticas

que requieren una atención permanente, pero esto no quiere decir que sean las únicas que se deben pensar para atender en un periodo de tiempo amplio.

3. *No es atendido de manera efectiva o suficiente*

Mediante este criterio se quiere evidenciar si la temática abordada en la iniciativa de política ya es atendida por algún otro instrumento de planeación, esto con la intención de evaluar precisamente la pertinencia de abordarla mediante una política pública, es aquí donde el sector deberá plantar los motivos para ser atendida mediante este instrumento.

En consonancia con este criterio se podrían plantar las siguientes preguntas orientadoras, como: *¿Cuál es la naturaleza de la temática? ¿A qué tipo de personas afecta? ¿En qué sentido se espera impactar? ¿Cuáles serían los beneficios para la población? ¿Por qué una política pública sería mejor que optar por otro instrumento?*

4. *Requiere una intervención sectorial o intersectorial*

Aquí es importante tener en cuenta la complejidad de la situación a abordar, así como también cuáles podrían ser los grupos poblacionales afectados, el o los sectores, que podrían atender la situación, sus funciones y competencias, para de esta forma identificar si es necesaria una intervención por parte de un sector o es una situación que pueden abordar varios sectores en el Distrito Capital.

Con este análisis se busca caracterizar el escenario de políticas públicas distritales garantizando de esta forma parámetros de relevancia, que permitan disminuir la duplicidad temática entre políticas e iniciativas de políticas, así como también entre estas con otros instrumentos de planeación.

Mecanismos de Adopción de Políticas

Teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto Distrital 084 de 2022, los criterios que guían la definición del mecanismo, tal como se plantean en la guía de formulación, ya se mediante documento CONPES D.C o Decreto Distrital, son los siguientes:

| Criterios | Documento CONPES | Decreto Distrital |
|--|------------------|-------------------|
| Intersectorialidad | Necesario | No necesario |
| Participación ciudadana | Necesario | Necesario |
| Complejidad a escala de ciudad | Multiescalar | Distrital o local |
| Carácter estratégico | Prioritario | Importante |
| Oportunidad de la discusión (celeridad) | No se afecta | Sí se afecta |

Fuente: Guía para la Formulación e implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital.

Cada uno de estos criterios representa una relevancia mayor según el documento de adopción, como es el caso de la Intersectorialidad, esta es necesaria dentro del documento CONPES ya que con este se identifica la necesidad de adelantar un trabajo con otros sectores como requisito indispensable para atender la situación identificada que se espera atender mediante la política pública.

Frente a la participación ciudadana, este criterio es necesario para ambos mecanismos de adopción teniendo en cuenta que la política pública se percibe como un proceso de construcción colectiva de la visión de ciudad en la que intervienen diferentes actores y grupos de interés, más allá de las instituciones de la administración distrital.

El criterio de complejidad a escala de ciudad permite corroborar que la intervención requerida tiene efectos a largo plazo, es decir más allá de la administración actual. Es importante tener en cuenta que, si la situación abordada es multicausal, tienen varios actores con intereses en conflicto, así como también diversos tomadores de decisión se debe llegar a un consenso.

Por otra parte, el criterio de carácter estratégico de la iniciativa tiende a analizar si la iniciativa a implementar tiene una relevancia sectorial alta para la Administración Distrital ya que existen herramientas de política adicionales que puedan brindar soluciones a las problemáticas identificadas en esta iniciativa particular.

Por último, el criterio de oportunidad se enfoca en determinar si las actividades y los tiempos que involucran el mecanismo de adopción podría afectar en la efectividad de las intervenciones a realizar. Si es una temática que es priorizada, la posibilidad de aprovechar discusiones paralelas que se vean impactadas positivamente gracias a la adopción más ágil de una política pública.

Ahora bien, es importante tener en cuenta algunos criterios dentro de la elección de los mecanismos de adopción, puesto que usualmente si la intención de la formulación está dirigida a reglamentar se adoptaría mediante decreto distrital.

Anexo 2- Propuesta metodológica para identificación de puntos críticos y factores estratégicos

El anexo 2, presenta una propuesta metodológica para la identificación de puntos críticos y factores estratégicos proceso que se realiza una vez se han abordado los aspectos requeridos en la fase preparatoria. En este proceso se divide en dos momentos: el primer momento consiste en la identificación de variables relacionadas al problema a través de un análisis de importancia y gobernabilidad que dará como resultado la determinación de los puntos críticos del problema. El siguiente momento tomará en cuenta estos puntos críticos identificados para hacer una priorización de estos, a través de un análisis estructural, que dará como resultado la identificación de los factores estratégicos.

Con este proceso se pretende obtener el recurso necesario para elaborar un árbol de problemas posteriormente. Esta identificación permitirá establecer un panorama mucho mas claro respecto a la situación problemática identificada, así como la oportunidad de centrar las

acciones ha implementar en esos factores que han sido determinados, tal como se establece a continuación:

Documento abordaje Análisis estructural

Identificación de Puntos críticos y Factores Estratégicos

Una vez se hayan llevado a cabo las actividades de levantamiento de información cualitativa y cuantitativa, así como la estrategia de participación ciudadana, se inicia con la identificación de los puntos críticos. Estos se entienden como aspectos positivos o negativos que inciden y caracterizan la situación negativa o problemática, aquellos temas sobre los que se requiere intervenir mediante la política pública.

Para dar paso a esta identificación es importante llevar a cabo un listado de temas relevantes dentro de la situación que se percibe como negativa o problemática, aquí es importante precisar que cada tema relevante se convierte en una variable. Este listado lo forman variables sin valoración y pueden extraerse de la información cualitativa o cuantitativa obtenida anteriormente, también pueden venir del ejercicio planteado dentro de la estrategia de participación ciudadana.

Para darle valor a estas variables se plantea la realización de un ejercicio de priorización de variables, dividido en dos momentos. En primer lugar, desde un análisis de importancia y gobernabilidad, con la intención de identificar los puntos críticos de la situación problema, atendiendo a los criterios para esta valoración. Considerando además que, para establecer el nivel de importancia, se debe tener en cuenta la perspectiva de la población y para el nivel de gobernabilidad se tiene en cuenta un punto de referencia institucional.

En segundo lugar, con un análisis de influencia y dependencia entre los puntos críticos, para así identificar los Factores estratégicos (FE). Entendiendo estos como los aspectos que tienen la capacidad de mover o cambiar la configuración de la situación actual que se ha percibido como negativa o problemática, o que poseen la capacidad de potenciar una oportunidad de desarrollo social o económico.

Análisis de Importancia y Gobernabilidad –IGO-

Este análisis es una herramienta que permite la priorización de variables, desde la comparación de dos criterios. La importancia, entendida como el peso relativo de cada variable sobre la situación problemática evidenciada, la gobernabilidad entendida como la capacidad estatal para la atención o manejo de dichas variables.

Para el desarrollo de este ejercicio es importante tener una posición objetiva, se le sugiere al equipo formulador basarse en la información de la estrategia de participación, para lograr una valoración imparcial y adicionalmente contar con la presencia de actores relevantes para este ejercicio.

Para la determinación de *importancia* se establece una clasificación por niveles tal como se exponen a continuación:

Cuando se percibe una relevancia amplia de la variable sobre la situación que ha identificado como problemática, corresponde al nivel: *Muy importante= 3*

Cuando se percibe relevancia de la variable sobre la situación problemática, corresponde al nivel: *Importante=2*

Se percibe una relevancia mínima de la variable sobre la situación problemática, corresponde al nivel: *Poco importante=1*

Cuando no se percibe ninguna relevancia de la variable con respecto a la situación problemática identificada, corresponde a la clasificación: *Sin importancia=0*

Se sugiere realizar algunas preguntas orientadoras, como las que se encuentran a continuación, con ocasión de determinar el nivel de importancia:

¿Cuál es el impacto de esta variable sobre la situación identificada? ¿Qué tanto interviene esta variable, según la percepción de la población objetivo, en la situación problemática? ¿El efecto de la variable sobre la situación problemática es evidente?

Estas preguntas se piensan para plantear una discusión que permita llegar a la determinación del nivel de importancia de la forma más neutral posible, con la oportunidad de cuestionar y evaluar la relevancia de estos aspectos sobre la situación problemática identificada.

Frente al criterio de **governabilidad**, este se entiende como la capacidad del gobierno distrital para atender o intervenir las variables que se contemplan dentro de la situación problemática. Para este criterio se establece la siguiente clasificación por niveles:

- Cuando se percibe amplia capacidad de atención o intervención del gobierno distrital sobre la variable, corresponde al nivel de clasificación: **Fuerte=5**
- Cuando se percibe capacidad de atención o intervención del gobierno distrital sobre la variable, corresponde al nivel de clasificación: **Moderado=3**
- Se percibe baja capacidad de intervención o atención por parte del gobierno distrital frente a la variable, corresponde al nivel de clasificación **Débil= 1**
- No se percibe capacidad de atención o intervención por parte del gobierno distrital, corresponde al nivel de clasificación: **Nula=0**

Ahora bien, el desarrollo de este análisis se realiza mediante una matriz en donde se enlistarán las variables en una columna y en seguida irán las valoraciones de importancia y gobernabilidad, tal como se muestra en la tabla 1. Considerando los niveles de clasificación para ambos criterios, se ubicará la información en un plano cartesiano, que determinará cuáles son los puntos críticos de la situación problemática.

Tabla 1: Matiz Análisis de importancia y Gobernabilidad IGO

| Análisis Importancia y Gobernabilidad | | |
|--|---|--|
| Aspectos relevantes | Clasificación de Importancia (Y) | Clasificación de Gobernabilidad (X) |
| <i>A</i> | 2 | 5 |
| <i>B</i> | 3 | 3 |
| <i>C</i> | 1 | 1 |
| <i>D</i> | 0 | 3 |
| <i>E</i> | 4 | 3 |
| <i>F</i> | 2 | 1 |
| <i>G</i> | 1 | 0 |
| <i>H</i> | 3 | 1 |

| | | |
|----------|-----|-----|
| <i>I</i> | 1 | 5 |
| <i>J</i> | 1 | 3 |
| Promedio | 1,8 | 2,5 |

Una vez se haya determinado la valoración de importancia y gobernabilidad se procede a calcular el promedio de estos dos criterios, puesto que con estos valores se ubicarán la posición de los ejes, los cuales conformarán los cuatro cuadrantes del plano.

Para el plano cartesiano es importante tener claridad de que en el eje *Y* se ubica la importancia y en el eje *X* la gobernabilidad, con ocasión del ejercicio se tendrán en cuenta las variables del cuadrante superior izquierdo. Puesto que en este cuadrante según el análisis IGO quedarán ubicadas las variables que requieren una acción inmediata que para este caso estas variables serán los puntos críticos.

-EJEMPLO DE PLANO CARTESIANO-

Ya que se han identificado los puntos críticos, el equipo formulador puede avanzar al segundo momento de la priorización, en el cual se identifican los Factores estratégicos (FE). Esto a través de un **análisis de influencia y dependencia** o matriz de Vester, en donde se podrán evidenciar los impactos cruzados de los puntos críticos, establecidos como variables.

El resultado del ejercicio mostrará las variables de mayor influencia y dependencia, determinando así las variables muy influyentes, muy influidas, de débil influencia y variables que pueden figurar como efectos o resultados de las que son más influyentes. Ello se realiza mediante una matriz relacional la cual contrapone a cada una de las variables, para determinar su capacidad de influir y verse influido por otras. Obedeciendo a la siguiente clasificación:

- Si una variable influye altamente en otra su clasificación deberá ser: ***Influencia fuerte=3***
- Si una variable no influye mucho sobre otra su clasificación deberá ser: ***Influencia moderada=2***
- Si se percibe una influencia baja de una variable sobre otra su clasificación deberá ser: ***Influencia débil=1***

- Si no se percibe alguna influencia de una variable sobre otra su clasificación deberá ser: ***Influencia nula =0***

Una vez se tenga esto, se da paso con la determinación de influencia, en donde es importante establecer que, se entiende por influencia la capacidad que posee una variable para modificar, alterar o afectar a otra variable de la situación problema.

Para determinar esta clasificación hay que considerar algunos criterios, como el impacto social de la variable, la necesidad de una acción inmediata, además del impacto de esta variable sobre la situación problemática o con oportunidad de desarrollo percibida.

Ahora bien, para el desarrollo de esta matriz hay que tener claridad en algunos aspectos, como lo son: para la elaboración de la matriz relacional se deben posicionar las variables de manera vertical y horizontal de tal forma que se logren contraponer, aquí es vital tener presente que cada variable, así como se enfrenta con las demás también se enfrenta consigo misma y en este caso la influencia sería nula y se debe poner 0, tal como se muestra en la tabla 1.

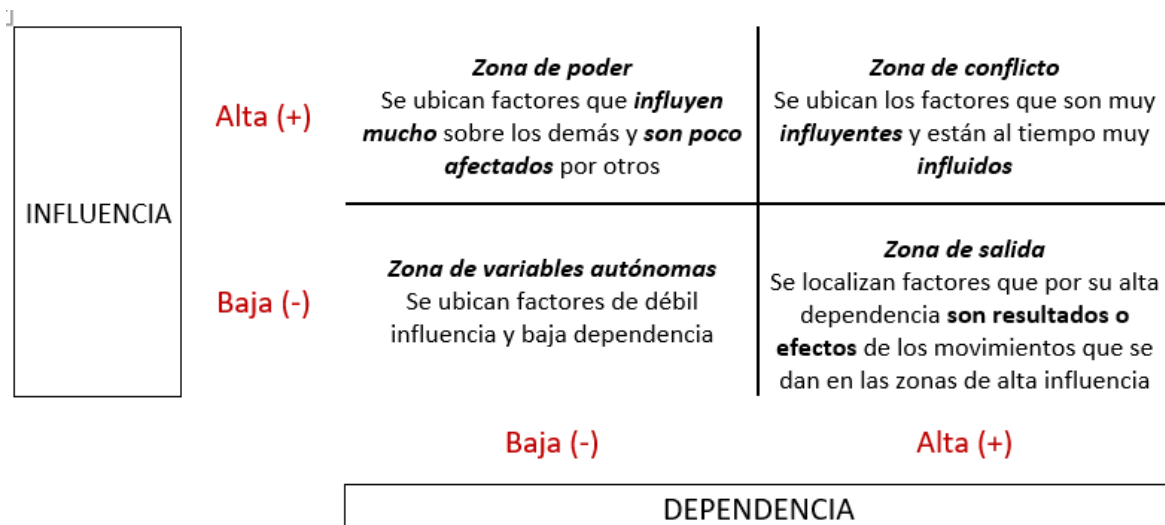
Es menester señalar que las relaciones no son bidireccionales, puesto que no es la misma influencia la que genera la variable A sobre B, a la influencia que genera la variable B sobre A.

Tabla 2: Matriz relacional

| | Matriz relacional | | | | | | |
|----------|-------------------|---|---|---|---|---|----------|
| | Variables | A | B | C | D | E | Total, X |
| A | 0 | 3 | 2 | 1 | 1 | 7 | |
| B | 1 | 0 | 2 | 2 | 1 | 6 | |
| C | 2 | 1 | 0 | 3 | 2 | 8 | |
| D | 3 | 2 | 2 | 0 | 1 | 8 | |
| E | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 8 | |
| Total, Y | 8 | 8 | 9 | 7 | 5 | | |

DEPENDENCIA

Luego de elaborar la matriz relacional, se procede a la ubicación de estas variables en un plano cartesiano, el cual permitirá identificar cuál de estas tienen mayor influencia y mayor nivel de dependencia según el cuadrante en el que se ubiquen. Para efectos del ejercicio se señala en el siguiente diagrama, un plano cartesiano con cada uno de sus cuadrantes nombrados y especificando la característica de las variables que se ubiquen allí.



Una vez se ha desarrollado este ejercicio, el resultado de este proporcionará los Factores Estratégicos, que serán las variables que terminaron ubicadas en la zona de conflicto y darán paso a la elaboración del árbol de problemas considerando las variables de los demás cuadrantes del plano. Esto con ocasión de una lógica secuencial de factores relacionados entre que sí que contribuyen a una situación problemática identificada.

Anexo 3- Propuesta para la elaboración de modelo conceptual

El anexo 3 presenta la propuesta metodológica para la elaboración del modelo conceptual que la guía establece como uno de los contenidos del documento de diagnóstico de las iniciativas de política pública, sin embargo, esto actualmente no se evidencia en dichos

documentos por lo cual se plantea proponer una metodología para motivar la elaboración de este. El modelo conceptual es una herramienta sobre todo grafica que pretende dar a conocer las relaciones ente conceptos que se evidencian dentro de la temática de la situación problemática identificada, lo cual permite al equipo formulador tener una visión mucho mas amplia de la problemática a intervenir.

A continuación, se presenta la propuesta metodológica y un ejemplo de modelo conceptual para la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales.

Elaboración modelo conceptual.

Una vez se tiene identificado el problema público u oportunidad de desarrollo a abordar, es importante establecer la construcción de un modelo conceptual, cuyo fin será evidenciar las relaciones entre conceptos que hacen parte de la temática del problema público a tratar.

Ahora bien, un modelo conceptual es un esquema dedicado a la comprensión de un sistema, en este caso de una situación negativa, problemática o con oportunidad de desarrollo que se ha percibido. Este usa conceptos y sus relaciones, con la intención de señalar las interacciones entre los componentes de un marco determinado.

Es importante que este ejercicio este precedido por una revisión de literatura, lo cual permite un cercamiento teórico además de contextual, respecto a la temática presente en la problemática, con ocasión de conocer la diversidad de perspectivas teóricas relacionadas con dicha temática.

Para dar inicio con este ejercicio se deben seleccionar las variables que harán parte del modelo, luego de ello definir los conceptos que engloban dichas variables, posteriormente se deben establecer las relaciones entre estos.

Estas relaciones pueden ser **binarias**, pueden ser entre ***conceptos universales e instancias individuales***, además de relaciones ***taxonómicas o jerárquicas y no jerárquicas***.

Las **relaciones binarias** corresponden a la conexión entre dos conceptos que tienen similitudes significativas en cuento a lo que se quiere comunicar.

Para entender las relaciones entre conceptos universales e instancias individuales, es fundamental distinguir entre ambos. Los **conceptos universales** son términos amplios que tienen un sentido general y no están restringidos a un dominio específico. Por ejemplo, el término “Educación” es un concepto amplio que se refiere al proceso de adquirir conocimientos y habilidades, sin estar limitado a un tipo específico de educación o a una región particular

En contraste, los **conceptos individuales** son más específicos y definen instancias particulares dentro del marco general. Por ejemplo, "Educación ambiental" se refiere a una tipología de educación específica, por lo tanto, es un concepto individual.

Las relaciones entre estos conceptos pueden ser de dos tipos:

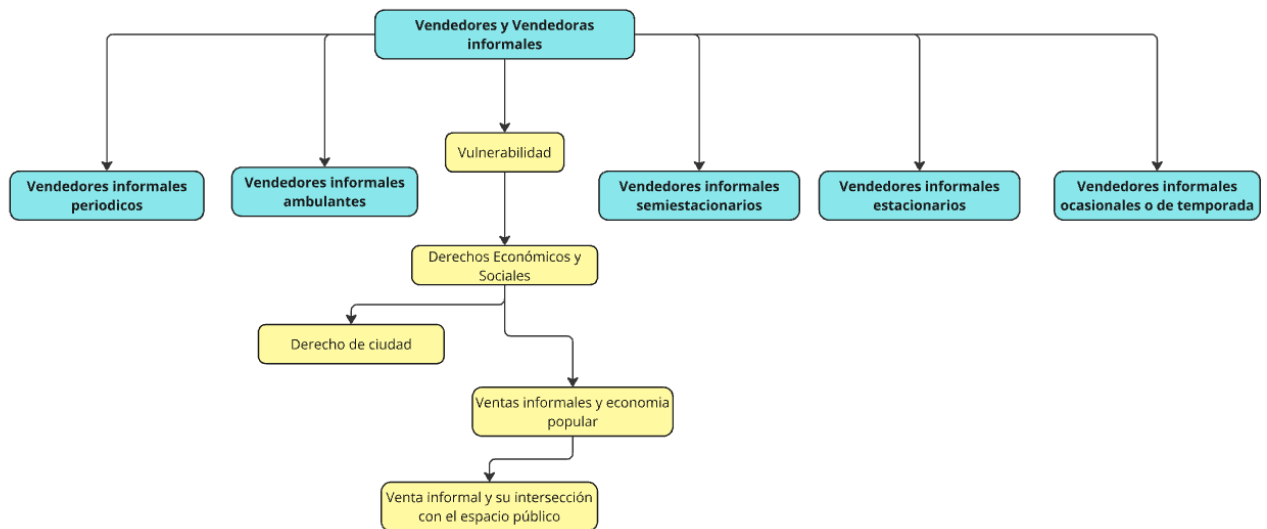
- Homogéneas: En este caso, los conceptos se relacionan dentro de la misma categoría, es decir, universales con universales o individuales con individuales.
- Heterogéneas: Aquí, los conceptos se relacionan entre categorías diferentes, como universales con individuales o viceversa.

Respecto a las **relaciones jerárquicas** estas hacen referencia a cuando un concepto general tiene relación con uno más específico (concepto subordinado), aquí suele presentarse una relación horizontal, donde varios conceptos específicos guardan relación con el mismo concepto general, pero se diferencian entre sí por tener alguna característica distintiva.

Las **relaciones no jerárquicas** hacen referencia a una relación binaria simple, que se da entre conceptos pares, es decir que ambos son igual de relevantes.

Ahora bien, cuando se conocen los tipos de relaciones que pueden existir, se identifican entre los conceptos o variables se realiza el diagrama que representará el modelo. Para la elaboración del diagrama es de vital importancia garantizar la claridad para la interpretación del modelo, con ocasión del ejercicio se presenta el siguiente ejemplo.

Tomado en cuenta los conceptos establecidos en el marco teórico del documento de diagnóstico de la política pública de vendedores informales, se logró la realización del siguiente modelo conceptual:



Fuente: Elaboración propia a partir del diagnóstico de la Política Pública Distrital de Vendedoras y Vendedores Informales

En este diagrama es posible evidenciar las relaciones entre conceptos que se mencionaban anteriormente. De alguna forma el concepto de “vendedores y vendedoras informales” figura como concepto central y al mismo tiempo universal, al mismo que tiempo guarda relación jerárquica con los conceptos que hacen referencia a los tipos de vendedores informales.

Ahora bien, entre los conceptos de los tipos de vendedores informales se perciben relaciones binarias o no jerárquicas es decir que ninguno de estos es más relevante que otro, todos tienen un mismo nivel de importancia.

De otro lado, se pudo evidenciar una relación entre conceptos universales por parte del concepto “vulnerabilidad” y “vendedores y vendedoras informales” puesto que ambos denotan un sentido específico. Por lo cual se podría determinar una relación homogénea entre estos.

Otra relación evidente en el diagrama es entre el concepto de “Derechos económicos y sociales” con “Derecho de ciudad”, aquí se puede establecer una relación jerárquica entre estos conceptos ya que el primero hace referencia a un concepto general y el último a uno más específico.

Por último, frente a los conceptos de “ventas informales y economía popular” y “Venta informal y su intersección en el espacio público” es posible determinar una relación homogénea entre conceptos individuales, ya que cada uno de estos posee una idea general que está restringida a un dominio específico.

Anexo 4 – Propuesta para análisis de instrumentos de planeación

Dentro del contenido de la fase de diagnóstico se establece la importancia de realizar un análisis de los instrumentos de planeación vigentes en donde se pretende realizar una identificación, en varios escenarios, del abordaje que ha tenido la problemática que se pretende intervenir, en caso que se haya realizado por algún otro instrumento de planeación. Ello con ocasión de identificar la pertinencia de tener un abordaje mediante política pública, así como para identificar si, dado el caso, la forma en la cual ha sido abordada x problemática se puede tomar como referente, se quedó cortar en su accionar o definitivamente no ha sido abordada. Sin embargo, aunque esto está planteado en la Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito Capital, no se cuenta con un recurso metodológico para su elaboración es por ello que la propuesta para este documento se encuentra plasmada en el anexo 4, que se presenta a continuación:

Análisis de Instrumentos de Planeación Vigentes

Dentro de la fase de diagnóstico, se encuentra un capítulo referente a el análisis de instrumentos de planeación, este ejercicio consiste en hacer una revisión de los diferentes instrumentos de planeación, en los diferentes niveles, tanto internacional, como nacional, regional y distrital. Este busca evidenciar si se ha llevado a cabo un abordaje previo de la problemática, teniendo en cuenta su complejidad, se pueden hallar instrumentos que atiendan temáticas relacionadas a la problemática identificada.

Es importante tener en cuenta que este ejercicio está orientado bajo la pregunta “¿Hay otros Instrumentos de planeación que están atendiendo el problema?” con ocasión de resolver dicho cuestionamiento este ejercicio debe tener como objetivo identificar y destacar los alcances de los instrumentos de planeación vigentes, en donde se evidenciarán intervenciones

relacionadas con la problemática, o si es el caso se hallará que la problemática no ha sido ni está siendo abordada por ningún instrumento.

Ahora bien, para el desarrollo del ejercicio se le sugiere al equipo formulador encargado, tener en cuenta los siguientes momentos al llevar a cabo este proceso:

1. Barrido por niveles: En este primer momento lo que se propone es realizar un barrido de información referente a todos los niveles, es decir desde el nivel internacional hasta el distrital, mostrando cuáles han sido los instrumentos utilizados para intervenir o abordar temáticas relacionadas con la problemática que se pretende abordar.

- **Para el nivel Internacional:** se sugiere la revisión de agendas de desarrollo, especialmente la agenda 2030, identificando allí cuales son los Objetivos de desarrollo sostenible relacionados con la problemática a abordar. Así como también indagar en fuentes como organizaciones internacionales que trabajen temas relacionados a la problemática que se pretende abordar, sus propuestas frente a indicadores internacionales, convenciones relacionadas y demás espacios que planteen un abordaje de la problemática. Resaltando cuáles han sido sus propuestas para abordar la temática que posee relación con la problemática, o dado el caso, presentar la manera en que se abordado la problemática.
- **Para el nivel Nacional:** Se sugiere hacer una revisión detallada del Plan de Desarrollo vigente, dando relevancia a los objetivos, las metas del plan, líneas estratégicas, programas relacionados a la problemática, entre otros. Exponiendo cómo se ha dado dicho abordaje. En este nivel también se pueden traer a colación políticas públicas nacionales enfocadas en atender dicha problemática o que guarden relación con ella, así como la revisión de otros instrumentos tales como planes decenales, planes territoriales, documentos CONPES nacionales entre otros. Del mismo modo para este punto es importante revisar fuentes de información institucionales

- **Para el nivel Regional:** En este nivel se sugiere hacer revisión a planes departamentales, centrando la atención, en objetivos, líneas estratégicas entre otros, que aborden temáticas relacionadas a la problemática o aborden dicha problemática. Adicionalmente es importante reconocer cuáles son las formas de asociación a nivel regional y de esta manera entender cómo se abordan problemáticas en este nivel, por ello se recomienda revisar la ley orgánica de la región metropolitana de Bogotá, así como también es menester realizar una revisión de los documentos relacionados a la Región Administrativa y de Planificación Especial (RAPE) Central.
- **Para el nivel Distrital:** Es importante mencionar que este será el nivel de mayor enfoque y se sugiere hacer una amplia revisión de instrumentos de planeación como: el Plan Distrital de Desarrollo, el Plan de Ordenamiento Territorial, el cual contine variedad de temas relevantes respecto a decisiones y acciones de política; programas, proyectos, planes de desarrollo Urbano, Planes parciales de desarrollo, entre otros. Así mismo, es importante reconocer el modelo de agrupación territorial, por ejemplo, las unidades de planeación local (UPL), así como los planes de desarrollo local, con ocasión de identificar y exponer estos instrumentos para ser tenidos en cuenta.

2. Identificación de orientaciones estratégicas: En este segundo momento se recomienda al equipo encargado realizar un análisis de la pertinencia o utilidad de los instrumentos revisados, identificar cuál es el abordaje o la intervención que se realiza a la problemática o temática relacionada. Adicionalmente, se sugiere realizar una descripción de los hallazgos encontrados en el momento anterior, especificando la forma en la cual se aborda la problemática o temática relacionada.

3. Justificación del abordaje mediante política pública: La revisión de estos instrumentos debe proporcionar la información necesaria para determinar si es insuficiente el abordaje o no se aborda de manera general o compleja la problemática, se le recomienda al equipo

formulador exponer que elementos no están siendo abordados o si la forma en la que se aborda está siendo ineficiente. En este ejercicio es importante llevar a cabo una clasificación de estos instrumentos, y una vez identificados es posible determinar con qué se cuenta, con qué no se cuenta y qué es lo que está obsoleto. Lo anterior con ocasión de justificar por qué el abordaje de la problemática debería realizarse mediante una política pública o concluir que no es necesario formular una política pública para abordar dicha problemática.

Anexo 5- Propuesta para Benchmarking

El anexo 5, presenta la propuesta metodológica para uno de los capítulos de la fase de diagnóstico de la guía, el cual es el Benchmarking herramienta usada frecuentemente para la comparación de acciones que ha sido llevadas a cabo por diferentes organizaciones que suelen ser tomadas como referente para el abordaje de la problemática a intervenir que posiblemente guardan relación con la temática de estas acciones que se identifican, esto con ocasión de ser recurso para la mejora en la intervención de la problemática identificada.

Tendencias, buenas prácticas y acciones implementadas -Benchmarking

En esta fase del diagnóstico, se presenta una herramienta que facilita el conocimiento y la comparación de acciones llevadas a cabo por diversas organizaciones o entidades para abordar problemáticas similares a la seleccionada. Esta información se utilizará como guía para mejorar las estrategias de intervención. El benchmarking, que implica el análisis de contextos institucionales en otras ciudades y países, permite detectar variables estratégicas que pueden influir en la problemática identificada, así como identificar acciones efectivas para enfrentar problemas públicos relacionados o similares.

Esta herramienta a su vez proporciona una visión general de la problemática o de sus variables mediante la identificación de los abordajes que se han realizado, tanto por organizaciones, como por países o hasta autores que hayan abordado la temática a manera de investigación o mediante una producción literaria.

Es importante tener presente la lista de variables identificada por el equipo formulador en el capítulo de puntos críticos y factores estratégicos o en la estratégica de participación con

ocasión de indagar cómo estas variables han sido abordadas en otras partes del país, así como a nivel internacional.

Para realizar este ejercicio se le sugiere al equipo formulador indagar sobre la problemática que se pretende abordar en tres momentos:

1. **Mega tendencias:** se sugiere acudir a informes de organismos internacionales, artículos, entre otras fuentes, que permitan identificar patrones que señalen tendencias. Para este momento es importante dar cuenta de la información recolectada con ocasión de realizar una identificación de estos factores tendenciales relacionados a la problemática que se pretende abordar.
2. **Buenas prácticas:** para este momento del ejercicio se recomienda hacer una revisión de las estrategias que han sido planteadas por el distrito, señalando cada una de estas en donde se recogerán acciones institucionales y comunitarias que contribuyen con la problemática a abordar. Es posible hacer una comparación con ciudades que posean características similares a la ciudad de Bogotá.
3. **Acciones implementadas:** para esta etapa del ejercicio se sugiere revisar políticas nacionales, internacionales, así como de grandes ciudades del país para conocer cuáles han sido sus líneas de acción y estrategias con ocasión de destacar las más relevantes y del mismo modo analizar la información recolectada. De otro lado también es importante y pertinente revisar avances tecnológicos o científicos relacionados con las variables de la problemática.

Si bien se establece una estructura para la realización de este ejercicio, es importante resaltar que esta es solo una propuesta metodológica, cada equipo formulador determinará la manera de elaborarlo. Sin dejar de lado claro está, la importancia y el objetivo del ejercicio, el cual consiste en reconocer las estrategias y prácticas que han realizado diferentes organizaciones y entidades, con ocasión de reproducirlas, adaptarlas o adoptarlas, siempre y cuando que sean viables y pertinentes para la problemática a intervenir. Sin olvidar tampoco que deberían

encontrarse en el desarrollo de este ejercicio experiencias de ciudad, investigaciones académicas o científicas, así como avances tecnológicos.