

**SISTEMAS DE SEGUIMIENTO EN POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO
PALMIRA-VALLE DEL CAUCA 2020-2023**

ANGIE LIZZET HURTADO ROJAS

Politóloga



Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Programa de Maestría en Política Pública
Santiago de Cali
2024

**SISTEMAS DE SEGUIMIENTO EN POLÍTICAS PÚBLICAS: ESTUDIO DE CASO
PALMIRA-VALLE DEL CAUCA 2020-2023**

**Propuesta de Trabajo de Grado:
Modalidad Informe de Consultoría**

**ANGIE LIZZET HURTADO ROJAS
Politóloga**

**Director
EDWIN ARTURO LÓPEZ
Teólogo – Mg. En Políticas Pública
PhD (c) Gobierno, política pública y administración pública**

**Universidad del Valle
Facultad de Ciencias de la Administración
Programa de Maestría en Política Pública
Santiago de Cali**

2024

Resumen

El presente informe de consultoría es el resultado de la ejecución del contrato por prestación de servicios en la Alcaldía de Palmira para el diseño de un sistema de seguimiento a la implementación de las políticas públicas municipales. El proyecto se basa en un enfoque cualitativo, utilizando el estudio de caso como metodología central. De manera preliminar, se realizó un diagnóstico exhaustivo de las políticas públicas (vigentes en 2021) identificando las principales brechas en su implementación.

A partir de este análisis se realizó el acompañamiento desde la Secretaria de Planeación municipal (*Subsecretaria de Planeación Socioeconómica y Estratégica*) donde se diseñaron guías, formatos, procedimientos e instructivos de acuerdo con las necesidades y las capacidades operativas. Esta propuesta fue acompañada por la implementación de pilotos por fases del ciclo de las políticas públicas, los cuales buscaron integrarse de manera integral en el modelo de operación por procesos de la alcaldía. Estos elementos buscan estandarizar y optimizar el ciclo de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas municipales. Finalmente, se presentan los resultados de la fase piloto de puesta en marcha del sistema y se ofrecen recomendaciones para garantizar su operatividad a largo plazo.

Palabras claves: Políticas públicas, sistemas de seguimiento, brechas de implementación, Palmira

Summary:

This consultancy report is the result of the execution of the contract for the provision of services in the Palmira Mayor's Office for the design of a monitoring system for the implementation of municipal public policies. The project is based on a qualitative approach, using the case study as the central methodology. Preliminarily, an exhaustive diagnosis of public policies (in force in 2021) was carried out, identifying the main gaps in their implementation.

Based on this analysis, support was provided by the municipal planning secretariat (*Sub-secretariat of Socioeconomic and Strategic Planning*) where guides, formats, procedures and instructions were designed according to the needs and operational capacities. This proposal was accompanied by the implementation of pilots by phases of the public policy cycle, which

sought to be integrally integrated into the mayor's office's process operation model. These elements seek to standardize and optimize the cycle of formulation, implementation and evaluation of municipal public policies. Finally, the results of the pilot phase of the system's implementation are presented and recommendations are offered to ensure its long-term operability.

TABLA DE CONTENIDO

PARTE I: Sustento teórico y metodológico	6
Introducción	6
Antecedentes	7
Planteamiento del problema	10
Justificación.....	14
Objetivos	17
Marco de referencia.....	17
Diseño metodológico	25
PARTE II: Resultados del proceso de la Consultoría	26
1. Diagnóstico de las políticas públicas del municipio de Palmira a partir de la revisión de su estructura, coherencia interna y externa, cadena de valor y dificultades para su operatividad.	26
2. Estructura de la Alcaldía y su modelo de operación por procesos	58
3. Reseñar la forma como se realizaba el seguimiento a la implementación de las políticas públicas y las brechas que existen en el ejercicio.	63
4. Documentar el proceso de construcción de guías, formatos, procedimiento e instructivos que hacen parte del sistema de seguimiento para las políticas públicas municipales.	77
Experiencias de su puesta en marcha.	89
Conclusiones	94
Recomendaciones.....	95
Referencias bibliográficas	97
 Ilustración 1 Mapa de procesos Alcaldía de Palmira.	 59
Ilustración 2 Medición de desempeño institucional 2018-2021.....	61
Ilustración 3 Medición de desempeño institucional 2018-2021.....	62

PARTE I: Sustento teórico y metodológico

Introducción

Esta propuesta de investigación se presenta en modalidad informe de consultoría, teniendo en cuenta que es el resultado de la ejecución parcial de los contratos por prestación de servicios profesionales MP-1312 de 2021, MP-550 de 2022 y MP-680 de 2023 con la Alcaldía de Palmira. Nace desde el interés particular por evidenciar la importancia de los sistemas de seguimiento en las políticas públicas, ya que al realizar un acercamiento a cada una de ellas y verificar el estado de implementación, se encontraron brechas en su implementación que dificultaban el proceso de seguimiento, identificación de avances y la ejecución de acciones, indicadores y metas, además del desconocimiento por parte de las dependencias de la administración municipal del carácter vinculante de las políticas públicas.

Las políticas públicas en el municipio de Palmira contaban con una percepción ciudadana negativa y deficiente información para rendir cuentas a la ciudadanía, especialmente a los grupos de valor impactados con los bienes y servicios entregados. Es por ello, que el propósito de este informe de consultoría es identificar a través de las categorías de análisis de la teoría de Hudson, Hunter y Peckham (2019) las brechas en la implementación y proponer como solución un sistema de seguimiento que responda a las necesidades de las políticas públicas del municipio de Palmira-Valle del Cauca.

El presente informe de consultoría se estructura de la siguiente forma: en el primer apartado presenta un diagnóstico de las políticas públicas municipales vigentes a partir de un diagnóstico preliminar a los documentos técnicos (revisión de contenidos y estructura de plan de acción) y acuerdos de adopción. El segundo apartado presenta la estructura de la alcaldía de Palmira y como el sistema de seguimiento a las políticas públicas se integra en su modelo de operación por procesos. El tercer apartado expone la forma en la que se venía desarrollando el seguimiento a las políticas públicas previa al desarrollo de la consultoría y se identifican las brechas de implementación de acuerdo al marco de referencia que propone Hudson, Hunter y Peckham (2019).

Seguidamente, se documenta el proceso de construcción de las guías, instructivos, procedimientos y formatos creados para organizar el proceso de formulación,

implementación y seguimiento de políticas públicas a nivel local y la experiencia de su puesta en marcha en las diferentes etapas del ciclo de políticas pública, para finalmente presentar las conclusiones de la consultoría y las recomendaciones que se dejan a la alcaldía de Palmira para que el sistema de seguimiento siga operando, presente los resultados esperados y sea un referente a nivel regional.

Antecedentes

La corriente modernizadora del Estado surge en los años ochenta en América Latina a raíz de su crisis, esta se caracteriza por su intervencionismo, la forma como este ha sido manejado y el deterioro del paradigma burocrático. El modelo de gestión propuesto para la modernización del Estado, conocido como New Public Management (NPM), surge de la convergencia de dos enfoques clave. Por un lado, busca trasladar al sector gubernamental los principios y prácticas predominantes en la gestión empresarial privada, mediante mecanismos como la rendición de cuentas y la evaluación del desempeño. Por otro, plantea una transformación del modelo burocrático tradicional, promoviendo un discurso alternativo enfocado en la profesionalización y eficiencia de la administración pública. En países Latinoamericanos donde la consolidación de la burocracia nunca se llevó a cabo, se emprendió la tarea de su radical transformación (Varela, 2006). Los objetivos del proceso modernizador del Estado gestado por investigadores, docentes y miembros del aparato estatal en todos sus niveles son la generación de Estados eficientes, capaces de articular soluciones a las demandas sociales, económicas y políticas (Whittingham & Ospina, 2000).

Al interior del modelo denominado New Public Management (NPM), se encuentra el paradigma de la Nueva Gerencia Pública, el cual busca esencialmente autonomía mediante la descentralización de las decisiones y la flexibilización de las relaciones entre los que controlan y quienes son controlados, transparencia en la medida en la que promueve mecanismos que permitan el control social en las diferentes fases del proceso gerencial, y una democracia fortalecida en la medida que un ejercicio transparente produzca resultados que fortalezcan la legitimidad y credibilidad del Estado y le de confianza a los diferentes actores (Whittingham & Ospina, 2000).

Sumando a esto que, el desempeño de las organizaciones del Estado tenga consecuencias claras y explícitas, que este cuente con instrumentos que permitan concretar y dar vida a las decisiones tomadas a nivel político, que el accionar estatal esté centrado en el cliente/ciudadano, entre otras (Whittingham & Ospina, 2000). Su espíritu gerencial original buscó asegurar e incrementar la eficiencia económica de programas, unidades administrativas y personal público mediante la introducción de sistemas de medición y evaluación (Aguilar, 2007).

De esta forma, se empiezan a crear instrumentos y mecanismos para evaluar, hacer seguimiento y controlar la eficiencia del aparato estatal. Esta articulación de sistemas y mecanismos de seguimiento y evaluación están directamente asociados a la modernización del Estado y buscan mejorar la gobernabilidad (Whittingham & Ospina, 2000). Entendido este último, como la capacidad de un gobierno de contar con los recursos necesarios y poderes suficientes para dirigir la sociedad (Aguilar, 2007).

Para Santiago Arroyave (2011) las políticas públicas a nivel nacional desde su implementación han mostrado tres grandes retos, el primero de ellos en lo conceptual ya que no se evidencia claridad sobre los límites y alcances de una política pública, pareciera que lo relevante es cumplir con las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos adquiridos en campaña, donde se prioriza el pago de favores políticos, ante reconocer y garantizar derechos a una población específica y se invisibilizan las bases comunitarias para la identificación, construcción y ejecución de la política, el conocimiento de la población y el panorama de la problemática se va con el consultor y a cambio queda un documento de con resultados de abstracciones académicas que no siempre terminan cumpliendo los objetivos.

El segundo reto tiene que ver con la vinculación efectiva de las comunidades, las cuales hacen parte de un ejercicio simbólico de legitimación en la que se vende la idea de inclusión y empoderamiento, construcción horizontal y conjunta entre el gobierno, la comunidad y los grupos de interés para responder a demandas insatisfechas, estas dinámicas en su mayoría obedecen a políticas públicas creadas desde el concejo, la asamblea y el congreso, sometiendo a las políticas públicas a un problema de legitimidad, como consecuencia que el Estado no pueda convertirlas en un instrumento efectivo, incluyente y empoderador (Arroyave, 2011).

Y el tercer desafío se da por las relaciones entre funcionarios, políticos y empresarios. En la que los funcionarios necesitan de los políticos para alcanzar sus cargos y mantenerlos, los políticos necesitan de los empresarios para poder financiar sus campañas y los empresarios a los políticos para crear y aprobar leyes que beneficien el sector que representan; siendo este “triángulo de hierro” como lo llama Arroyave (2011) uno de los principales obstáculos de las políticas públicas, estas relaciones concentran el poder y este es utilizado en beneficio de sus actores, excluyendo a la sociedad civil organizada y no organizada e impidiendo la construcción de una gobernanza. Santiago Arroyave enfatiza que, las políticas públicas responden a necesidades complejas que no tienen un origen específico y representan dinámicas que no tienen causal determinada o dinámicas claras, siendo necesario para ello crear políticas públicas integrales que se articulen con otras políticas para poder garantizar solución a la problemática social identificada.

De esta forma, se crean algunas herramientas en la década de los noventa para hacer seguimiento y medir el desempeño del sector público. En 1994 inicia el funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública SINERGIA. Los resultados los utiliza el gobierno nacional para mejorar la asignación de recursos, ayudar en la formulación del Plan de Desarrollo Nacional y entregar información sobre el debate de políticas públicas (Burdescu, De Villar, Keith, Rojas, & Saavedra, 2005). Siendo el seguimiento una actividad afín a la implementación de políticas públicas, que tiene como propósito verificar el cumplimiento del diseño operativo, generando información utilizable para producir adaptaciones o ajustes inmediatos que permitan asegurar un buen desempeño general (Bertranou, 2019).

La importancia de los sistemas de seguimiento en las políticas públicas radica en el acceso a la evidencia o conocimiento y una mejor aplicación de estos en procesos de toma de decisiones. Para ello, se hace necesario su institucionalización a través de la regularización, normalización de su práctica, planificación, definición de metas, administración financiera y gestión de personas, su integración a procesos evaluativos de las políticas públicas durante, la estandarización de procesos de seguimiento, incorporación gradual de estándares, aprendizajes, metodologías, definición de roles, organización de las actividades, desarrollo

de sistemas de información pública y formación de talento humano con habilidad para la programación y conducción de actividades de seguimiento (Bertranou, 2019).

Planteamiento del problema

El interés por el análisis de las políticas públicas en América Latina nace a partir del papel desempeñado por el Estado de Bienestar a partir de la segunda guerra mundial y el conjunto de políticas que responsabilizaron al Estado de la totalidad de la gestión social (López, 2007). Desde su incursión, las políticas públicas se han concentrado en el proceso decisorio del gobierno, cuestionando sus decisiones por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente, en palabras de Aguilar (2007) información imperfecta, análisis económico deficiente y supuestos causales inciertos, presentándose como una disciplina que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad de las decisiones gubernamentales, asegurando así la eficacia social y la eficiencia económica.

De esta forma, las políticas públicas en Latinoamérica fueron adoptadas por razones de gobernabilidad, debido a que muchos gobiernos consideraron que ofrecían los métodos analíticos y organizativos indispensables para reconstruir con rapidez su capacidad y eficacia directiva, permitiendo de esta forma el restablecimiento del equilibrio financiero. Fue por ello que, el análisis de las políticas públicas se practicó siguiendo el criterio financiero y tuvo como objetivo diseñar opciones de política eficientes económicamente, dejando de lado criterios más sociales, políticos o administrativos de análisis y diseño de políticas públicas (Aguilar, 2007).

En Colombia el análisis de las políticas públicas inicia en los noventa en el marco de la adopción de políticas en materia de apertura económica, privatización de los servicios públicos, descentralización municipal y transformaciones institucionales, consignadas todas en la Constitución Política de 1991, es a partir de ese momento, que en Colombia empiezan a aparecer trabajos relativos al análisis, formulación y evaluación de políticas públicas, ligado a la aplicación del modelo neoliberal (López, 2007).

Según Arroyave (2011), en Colombia las políticas públicas se han sustentado en tres antecedentes: el primero la burocracia, como forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines; el segundo en la teoría de las organizaciones,

que busca responder a la complejidad de las sociedades modernas, a través de una organización corporativista que ha promovido la consolidación del institucionalismo colombiano y el tercero, la administración pública que aplica dentro de esta, prácticas gerenciales propias del sector privado.

La planificación y gestión del desarrollo a través del enfoque de políticas públicas está fuertemente asociado al crecimiento del estado de bienestar como una manera de construir la agenda gubernamental. Como perspectiva de análisis, las políticas públicas permiten abordar el estudio de la acción pública desde aspectos disímiles como la definición de la agenda gubernamental, los modos de decisión, la acción de las instituciones, el papel de las élites, los análisis de gobernanza, la cuantificación de resultados, la aplicación de indicadores de gestión, entre otros. (López, 2007)

Las primeras políticas públicas que se implementaron en América Latina se estructuran alrededor de los procesos de cambios de los ochentas en los países en desarrollo, el Fondo Monetario Internacional ingresó a estos países como agencia internacional de todas las políticas económicas y públicas, siendo los determinantes de las políticas que se adoptaban de forma muy genérica y sin analizar las particularidades de cada país, en forma de paquetes institucionalizados que se materializan como consecuencia de préstamos, una agenda técnica, liberación de fondos condicionados al cumplimiento de ajustes de tipo estructurales, cuya dureza generó retroceso en los niveles económicos y sociales de la población (López, 2007).

Para la formulación de políticas públicas se utilizó como base el modelo neoliberal y se centraban estas en la liberación de los mercados y la reducción del estado; acumulando con ello una deuda social al privilegiar el ajuste económico para el pago de acreencias externas. Para los años noventa, el enfoque del análisis se posicionó sobre la eficiencia de la gestión pública y el tipo de intervención del Estado. También se examinan los resultados de las reformas neoliberales de primera y segunda generación, entendiéndose las políticas públicas en algunos casos como estado en acción o productos estatales verificados y medidos, y en otros, como resultados derivados de la movilidad social, la deliberación pública y la construcción de agendas que orientan la acción conjunta entre estado y sociedad (Mejía, 2012).

Junto a este panorama, se evidencia que el resultado de estos tres momentos burocráticos, teoría de las organizaciones y de administración pública, lejos de sus propósitos iniciales, establecieron paralelamente un contexto de corrupción, clientelismo e ilegalidad que se fueron incorporando en el sistema político y que ha dificultado el fortalecimiento de las instituciones en todos los niveles territoriales. Junto a este panorama, se presenta que la primera generación de políticas públicas creadas en Colombia a nivel departamental y municipal, las cuales ya cumplieron su vigencia, fueron políticas que no tuvieron en cuenta del todo el contexto en el cual se formularon, tal como se cita a Gunn en (Hudson, Hunter, & Peckham, 2019) y cuentan con problemas en su implementación.

Se trata de políticas públicas con deficiencias en su diseño, ya que no incorporaron los principios de imprevisibilidad, no linealidad y adaptabilidad. Las problemáticas sociales abordadas eran resistentes al cambio, tenían múltiples causas y requerían soluciones que variaban según las condiciones locales en tiempo y espacio. Esta falta de reconocimiento influyó directamente en los resultados esperados, contribuyendo a su fracaso. Además, se asumió erróneamente que la mera adopción de una política pública garantizaría el logro de sus objetivos y una transformación significativa de la realidad. Para superar estas limitaciones, era fundamental una mejor comprensión del concepto de política pública y la implementación de un conjunto de instrumentos y estrategias que aseguraran su efectividad (Hudson, Hunter, & Peckham, 2019).

El municipio de Palmira, como la mayoría de municipio de Colombia categoría 1, hace 11 años inició procesos de formulación de políticas públicas para grupos poblacionales tales como primera infancia, infancia y adolescencia, mujeres, adultos mayores y personas en situación de discapacidad, territorializando políticas públicas nacionales de primera generación las cuales en un ejercicio en desarrollo en Colombia y sin muchos criterios técnicos para su aprobación, dio origen a una serie de documentos de políticas públicas sin afectación presupuestal, planes de acción, sistemas de seguimiento y evaluación a su implementación, estandarización el proceso de formulación, socializaciones con dependencias corresponsables y actores y sin ejercicios de rendición de cuentas a la ciudadanía sobre el avance en su ejecución.

Las cuales una vez terminada su vigencia, no era posible encontrar insumos suficientes para hacer seguimiento a su implementación, desarrollándose su proceso evaluativo a partir de informes de seguimiento de actores relacionados con la política pública, informes de rendición de cuentas generales e informes de avance de los Planes de Desarrollo municipales vigentes durante su periodo de implementación, poniendo en evidencia la inexistencia de un sistema de seguimiento y monitoreo¹ estandarizado para todas ellas, el establecimiento de rutinas, roles y actores encargados del reporte de la información, capacidades técnicas en los equipos encargados de su implementación, planes de acción con indicadores, metas y líneas bases y dependencias responsables y corresponsables comprometidas con su cumplimiento. A pesar del carácter vinculante de las políticas públicas se evidencian problemas para demostrar el cumplimiento de metas y los porcentajes de avance en cada vigencia, dificultando tener información suficiente para generar alertas tempranas, evaluar su implementación e iniciar el proceso de actualización tras terminar su periodo de vigencia.

Es por ello que, se plantea como solución a las dificultades identificadas en las etapas de implementación y seguimiento de políticas municipales, la creación de un sistema de seguimiento, que permita organizar internamente los procedimientos que se deben desarrollar al interior de la administración pública para establecer responsabilidades, crear procesos, obtener insumos e información necesaria para el monitoreo de la implementación de las políticas públicas; estos procedimientos contarían con guías, instructivos, matrices y formatos que permitan estandarizar cada uno de las fases, garantice la calidad necesaria para su correcto funcionamiento y la apropiación del conocimiento por parte de los funcionarios de la administración municipal, para que aquellos encargados de recibir y reportar información relacionada, capturar información, cumplir con las acciones, y evidenciar su cumplimiento a través de indicadores sepan qué productos deben elaborar, recibir y entregar, como deben reportar, en qué fechas y que tipo de información.

¹ De acuerdo al diccionario de la Real academia española, monitorear está relacionado con observar mediante aparatos especiales (sistemas) el curso de uno o varios parámetros (indicadores) para detectar sus posibles anomalías (RAE, 2024.<https://dle.rae.es/monitorear#PecQiEQ>). Para efectos de este informe de consultoría, el concepto de monitoreo se concibe como sinónimo de seguimiento, por lo cual hace referencia a la misma actividad a lo largo del documento.

Justificación

Las políticas públicas obedecen hoy a una nueva lógica derivada de la soberanía popular y la democracia participativa tal como lo plantea Santiago Arroyave (2011), la modernización estatal que trajo consigo autonomía a las entidades territoriales, descentralización de la función pública y transferencia a entidades privadas de servicios públicos y sociales impusieron un enfoque de implementación “de arriba hacia abajo” que a pesar de distribuir competencias y responsabilidades en materia social a los territorios departamentales y locales, las decisiones finales se tomaban a nivel nacional.

Estas dinámicas tienen una repercusión clara en la relación electoral de los candidatos. Santiago Arroyave (2011) lo expone de la siguiente forma:

Las políticas como instrumentos eficaces al momento de solucionar necesidades insatisfechas han cobrado importancia para la gestión pública, pues se han convertido en una herramienta de asistencialismo que le permite al político conservar su caudal electoral, vinculando a las comunidades en la formulación e implementación de la política, pero sin solucionar de manera efectiva la problemática tratada (Arroyave, 2011).

Sin ignorar que es un proceso complejo, que debe tener en cuenta gran cantidad de factores o “brechas de implementación” (Hudson, Hunter, & Peckham, 2019) tales como: distintos actores intentan influir en el proceso, algunos actores no tienen fijadas sus preferencias, son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción y estrategia y las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo (March y Olsen, 1976 en Arroyave, 2011). De esta forma, la formulación e implementación de una política, depende en gran medida de la interacción entre actores, la mayoría de las veces independientes con intereses, metas y estrategias divorciadas.

Por otro lado, se tiene que el papel del Estado ha evolucionado durante la historia reciente, ha puesto la gobernabilidad como punto clave para lograr el desarrollo sostenible de los mismos. Enfrentándose constantemente a las demandas de la economía local, las nuevas tecnologías de la información y los llamados a favor de incrementar los niveles de participación y democracia. Siendo cada vez más importante la información sobre resultados

de proyectos, programas y políticas, esperando que se dé a conocer en el transcurso normal de las operaciones de gobierno. Estas demandas surgen de diversas fuentes tanto internas como externas, en temas como rendición de cuentas y transparencia, eficacia de en los programas de desarrollo a cambio de ayuda extranjera, resultados reales a promesas políticas, siendo cada vez más importante para los gobiernos y organizaciones demostrar resultados tangibles (Kusek & Rist, 2004).

Por estas razones los sistemas de seguimiento constituyen una herramienta importante de gestión pública, creada para ayudar a los encargados de formular políticas públicas y del proceso decisorio a rastrear los avances de los programas, proyectos o de la política pública misma (Kusek & Rist, 2004). Permite a gobiernos y organizaciones a crear una base de conocimientos más generales, que funciona, que no funciona y por qué.

La importancia del seguimiento de políticas públicas se ha instalado paulatinamente en América Latina, y son bastante los retos que aún debe enfrentar la implementación de estos sistemas tanto en lo conceptual, y en las perspectivas predominantes, como en la práctica de la gestión pública, teniendo en cuenta que aún se identifican amplias brechas en los niveles de institucionalización del monitoreo y la evaluación en varios países latinoamericanos y sus distintos niveles de gobierno (Pignatta, 2015).

Los esfuerzos de los gobiernos en países en desarrollo por crear sistemas de seguimiento se han dado principalmente para satisfacer requisitos específicos de un donante, cumplir metas internacionales de desarrollo, ceder a presiones sociales y económicas, tanto externas como internas. La construcción de sistemas de seguimiento presenta retos tanto técnicos como políticos, y estos últimos suelen ser los más difíciles de superar (Pignatta, 2015).

Llevar al campo público información basada en resultados, puede cambiar la dinámica de las relaciones institucionales, de la confección de presupuestos y de la asignación de recursos, las agendas políticas personales y las percepciones públicas sobre la eficiencia del gobierno. Por el lado técnico, se encuentra que la construcción de un sistema capaz de producir información confiable, oportuna y pertinente sobre el desempeño de programa, proyectos y políticas del gobierno exige experiencia, destreza y capacidad institucional (Pignatta, 2015).

Se debe tener en cuenta que no existe un método correcto para construir sistemas de seguimiento; muchos países y organizaciones se van a encontrar en etapas diferentes de desarrollo con respecto a buenas prácticas de gestión pública en general y de sistemas de seguimiento en particular. La puesta en práctica de los sistemas de seguimiento en las políticas públicas locales permitiría tal como define Kusek y Rist (2004), formular efectos y metas, elegir indicadores de efectos para hacer seguimiento, recoger información básica sobre la situación actual, fijar objetivos específicos que se van a alcanzar y fechas para lograrlos, reunir con regularidad datos para evaluar si se están logrando los objetivos y analizar los resultados y presentar informes sobre los mismos.

A pesar de que existe el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública SINERGIA, las capacidades técnicas de los funcionarios públicos municipales, el desconocimiento por parte de las dependencias formuladoras de políticas públicas de la importancia de los sistemas de seguimiento y la falta de procedimientos, formatos e instructivos estandarizados para el seguimiento de políticas públicas; ocasiona que al momento de hacer seguimiento y evaluación a políticas públicas, no se cuente con las bases para llevarlo a cabo, ni con las rutinas de reporte de información que sirva de insumo para evaluarla; de acuerdo a la bibliografía revisada hasta el momento, este es un tema poco desarrollado en nuestro país pese a su importancia.

Esta consultoría se realizó con el propósito de evidenciar la importancia de los sistemas de seguimiento como parte fundamental del proceso de implementación de políticas públicas en el municipio de Palmira, teniendo en cuenta que, las políticas públicas vigentes en Palmira no contaban con un sistema de seguimiento que permitiera producir reportes actualizados y estandarizados que posibilitara verificar el porcentaje de avance implementación de cada una de ellas, lo cual impide llevar a cabo planes de mejora y utilizar los resultados del seguimiento para la toma de decisiones en la administración municipal. Este informe se orientó a través de la siguiente pregunta: ¿Cómo diseñar un sistema de seguimiento para el municipio de Palmira a partir del monitoreo de la implementación de políticas públicas vigentes para el periodo 2020-2023?

Objetivo general

Diseñar un sistema de seguimiento para el municipio de Palmira a partir del monitoreo a la implementación de políticas públicas vigentes en el periodo 2020-2023, mediante la ejecución de los contratos por prestación de servicios MP-1312 de 2021, MP-550 de 2022 y MP-680 de 2023.

Objetivos específicos

- Describir el estado de las políticas públicas vigentes del municipio de Palmira a partir de la revisión de su estructura, coherencia interna y externa, cadena de valor y dificultades para su operatividad.
- Identificar en la estructura de la Alcaldía de Palmira donde se pueden integrar la guía, formatos, procedimiento e instructivos que hacen parte del sistema de seguimiento para las políticas públicas municipales.
- Reseñar la forma como se realizaba el seguimiento a la implementación de las políticas públicas y las brechas que existen en el ejercicio.
- Documentar el proceso de construcción de guías, formatos, procedimiento e instructivos que hacen parte del sistema de seguimiento para las políticas públicas municipales y la experiencia de su puesta en marcha.

Marco de referencia

Sobre políticas públicas se ha conceptualizado mucho en las últimas décadas, lo novedoso del concepto de política pública según Roth Deubel (2020) es que esta permita enlazar, bajo un mismo término la producción normativa de instituciones públicas como planes, Leyes, Decretos, Acuerdos, etc., las actividades políticas y administrativas realizadas por actores políticos y sociales para la elaboración, decisión e implementación de la política, así como los efectos en la sociedad y en la actividad política misma, también se tienen en cuenta definiciones que se enfatizan en la solución de problemáticas sociales, como la de Roth Deubel, quien las define como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables, y por medios y acciones, que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de

orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2020)

Otros conceptualizan a partir de la solución de algunos problemas sociales a través de la transformación de recursos, en palabras de Julián Bertranou “Las políticas públicas representan flujos de prácticas dirigidas intencionalmente a la resolución de algún problema, y en las cuales se transforman distintos tipos de recursos para la producción de bienes, servicios o regulaciones necesarios” (Bertranou, 2019).

Por otro lado, ha habido cierto consenso en que es necesario repensar las políticas públicas como parte de las obligaciones del Estado, para el cumplimiento efectivo de derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, lo que significa la priorización de los principios de exigibilidad, integralidad y universalidad (Pignatta, 2015). Sin embargo, es necesario entender que las políticas públicas no surgen de una máquina mágica tal como lo establece Janet Kelly (2003), sino de un complejo proceso, en el cual intervienen muchos actores cuyos intereses, poder y ubicación son necesarios entender; estas se dan por etapas, según el modelo secuencial o ciclo de políticas públicas.

Este se presenta como un modelo de análisis que puede ser subdividido en varias fases y puede estudiarse separadamente, estas etapas son: 1) la identificación de un problema; 2) la puesta en agenda; 3) la formulación de la política correspondiente; 4) la aprobación de la legislación o reglamentos para su adopción; 5) la implementación de la política por los funcionarios ejecutores y 6) la evaluación de los resultados (Kelly, 2003). Este modelo permite realizar investigaciones en una u otra etapa específica o en todo el proceso. Es importante resaltar que existen otros enfoques de análisis de políticas públicas (enfoque de redes, discursivo, retórico, etc.), sin embargo, para el caso propuesto se va a utilizar este enfoque.

Es importante abordar teóricamente la implementación de políticas públicas, cuyo campo de investigación se analiza desde hace un poco más de 30 años, sin embargo, es necesario entender que no hay un marco teórico común y general, al interior de este concepto se encuentra diversidad teórica e hipótesis parciales dependiendo del tipo de investigación en el que se utilice. En 1973 Pressman y Wildavsky (en Winter, 2012) sientan las bases para la investigación sobre implementación centrándose en los problemas, barreras y fracasos de la

misma. La primera generación de investigadores de implementación de políticas públicas estuvo encabezada por Erwin Hargrove (en Winter, 2012), quien llamó el estudio del proceso de políticas “el eslabón perdido”. Esta generación se caracteriza por tener estudios de caso exploratorios e inductivos con el objetivo de generar teoría.

Los problemas de implementación se vieron amplificados no solo por la gran cantidad de actores, sino también por los muchos puntos de decisión y de veto, que normalmente deben aprobarse durante el proceso de implementación, Pressman y Wildavsky demostraron que las fallas no solo son causadas por una mala implementación, sino también por malos instrumentos de política. En consecuencia, el logro de metas fue el estándar dominante y la variable dependiente, para la investigación de implementación en la década de 1970 (Winter, 2012)

La segunda generación de estudios de implementación según Soren Winter (2012), comienzan a inicios de la década de 1980 y se caracterizó por desarrollar teoría mediante la construcción de modelos teóricos y marcos de análisis que pudieran guiar el análisis empírico y eran menos pesimistas que la primera generación, respecto al éxito en los procesos de implementación de políticas públicas. La construcción de modelos y estrategias de investigación, condujo a la confrontación entre la perspectiva de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba. Los investigadores de la primera perspectiva se centraron en una decisión política específica, normalmente una Ley y se interesaron en los tomadores de decisiones del nivel superior.

El marco de análisis descendente más conocido y utilizado fue desarrollado por Mazmanian y Sabatier (en Winter, 2012), contiene 17 variables ubicadas en 3 grupos principales sobre el manejo de los problemas abordados por la legislación, el contexto social y político, y la capacidad de la legislación para estructurar el proceso de implementación. Este marco encontró dos críticas, por un lado, se consideraba que el modelo era ingenuo y poco realista porque ignoraba el proceso de formulación y diseño de políticas. La otra línea de críticas, provino de los investigadores de la perspectiva de abajo hacia arriba, que se interesaron en el lugar donde las políticas públicas se entregan a los ciudadanos y los sectores y el papel fundamental de los trabajadores de esa primera línea que en sí, son los tomadores de decisiones, evidenciándose en algunas investigaciones como la de Michael Lipsky (en

Winter, 2012) el cual analiza el débil control que los políticos y gerentes públicos tienen sobre los administradores públicos de la primera línea.

Desarrollando esta última línea se llegó al Modelo de Implementación Integrada, que hace parte de esta segunda generación y considera que los ciudadanos y sectores, como grupo objetivo de las políticas juegan un papel importante, no solo en los efectos de la política, sino también en el desempeño de los administradores públicos de la primera línea o burócratas de la calle, entendiendo estos como son aquellos funcionarios que tienen una interacción directa con los ciudadanos para la prestación y entrega de bienes y servicios, por lo que sus acciones al momento de implementar las políticas resultan determinantes. De esta forma, se concibe el Modelo de Implementación Integrada como un marco de análisis que presenta factores y mecanismos claves que afectan los productos y resultados de la implementación (Winter, 2012).

La tercera generación puso a prueba las teorías existentes, con una base de estudios de caso comparativos y diseños de investigación estadísticos, aumentando el número de observaciones. De esta forma, los investigadores de esta generación haciendo uso de las teorías y perspectivas pasadas, complementaron con múltiples métodos, incluyendo los cuantitativos, desarrollaron una teoría completa de implementación de políticas, combinando ideas de diversas teorías como la de las comunicaciones, del régimen, de elección racional y teorías de contingencias. Como variable dependiente para los estudios de implementación, propusieron centrarse en los procesos de implementación en lugar de los productos y resultados (Winter, 2012).

Al interior de la etapa de implementación, se encuentra el seguimiento o monitoreo de políticas públicas, el cual se describe como una actividad afín a la ejecución de la política pública, que tiene como propósito verificar el cumplimiento del diseño operativo, generando información utilizable para producir adaptaciones o ajustes inmediatos que permitan asegurar un buen desempeño general (Bertranou, 2019).

El seguimiento es entonces parte fundamental de la implementación, pues debe permitir dar respuesta a qué se hace, cómo se logra y cuál es el efecto en los beneficiarios, aportando a la toma de decisiones basadas en evidencia, contribuyendo a un menor grado de incertidumbre durante la ejecución, lo que permite alcanzar resultados más efectivos (DNP, 2014). Sin

embargo, es importante reconocer que la evaluación es un complemento del seguimiento, Kusek y Rist (2004) resaltan que en cuanto un sistema de seguimiento envía señales de que el trabajo se está desviando de la ruta trazada, entonces la información de evaluación adecuada puede ayudar a aclarar realidades y tendencias observadas, es por eso que, al tratar de determinar la causalidad, la información de la evaluación adecuada debe hacerse a lo largo de la implementación y no justo al final.

De esta forma, el seguimiento se concibe como una herramienta de la gestión pública, que permite precisar los avances y los retos en la implementación de las políticas en comparación con las metas definidas por los gobiernos en sus instrumentos de planeación (DNP, 2018). Complementando este concepto, se encuentra que, el seguimiento es una función continua que utiliza la recolección sistemática de datos sobre indicadores específicos con el fin de proporcionar a los directivos el grado de avances y logro de objetivos y progresos en la utilización de fondos asignados (Kusek & Rist, 2004).

Es importante así, que el seguimiento no se base únicamente en la verificación de procedimientos, sino también en los resultados, con el fin de revisar si la intervención apoya la generación de valor público. El seguimiento basado en resultados en ese sentido, ayuda a aclarar los objetivos de la política, enlaza actividades y recursos con objetivos, traduce los objetivos en indicadores de desempeño y fija metas, a través de la implementación de rutinas obtiene datos sobre los indicadores y compara los resultados reales con los objetivos e informa sobre avances al equipo que lidera su implementación, a los equipos de planeación y a los observatorios sobre problemas (Kusek & Rist, 2004).

A nivel nacional, encontramos que el seguimiento a las políticas públicas se hace a partir del modelo de generación de valor público, entendiendo este a partir de la idea de que el Estado es la clave para lograr la estabilidad material, la seguridad y la justicia que los ciudadanos demandan y necesitan. Por tanto, la generación de valor público depende del uso legítimo de los activos, las capacidades operativas, para gestionar públicamente la entrega de resultados (Moore, 1995 en Rojas & Echavarría, 2022)

Este seguimiento requiere de la formulación y selección de indicadores para cada uno de sus eslabones. Sin embargo, la generación y uso de la información, dependerá del nivel de incidencia en la toma de decisiones (DNP, 2014). El seguimiento en políticas públicas

permite recolectar información sistemática pertinente y oportuna, con el fin de generar alertas tempranas que aseguren el cumplimiento de las metas, aumentar la transparencia y apoyar la toma de decisiones, en el marco de la rendición de cuentas ante la ciudadanía (Alcaldía de Palmira, 2021)

Todo esto requiere de un sistema de seguimiento o monitoreo, entendido como una estructura organizacional con la cual cuentan las entidades públicas para calcular el progreso de las intervenciones que se realizan para satisfacer las necesidades y demandas de los actores beneficiarios de las políticas públicas en el marco de su desarrollo e implementación. El sistema requiere para su funcionamiento de la definición precisa de actores, roles, rutinas de seguimiento y funciones que se llevarán a cabo en el marco del mismo (DNP, 2018).

Los actores del sistema de seguimiento, son los responsables de las metas dentro de las entidades ejecutoras y las entidades líderes de política pública, estas son las oficinas de planeación de las entidades ejecutoras y/o líderes de política pública, la Secretaría de Planeación y los tomadores de decisión; los roles, hacen referencia al papel que desempeñan los actores dentro del sistema, siendo estos responsables del reporte de información, administración del sistema y usuarios de la información. Las rutinas, hacen mención a las actividades que de manera periódica y sistemática se ejecutarán dentro del sistema, estas son registro de la información, cargue, control y verificación de la información, reporte de avance de la ejecución, retroalimentación y toma de decisiones; y las funciones, representan el tipo de información concreta con que los actores alimentan el sistema, el procesamiento de la información necesaria para reportar los avances, la retroalimentación y toma de decisiones a partir de la información producida (DNP, 2014).

De esta forma, el seguimiento a las políticas públicas es una actividad que requiere de una estructura institucional que lo soporte, que le permita continuidad en el tiempo y que desarrolle sus componentes funcionales y operativos. Un sistema de seguimiento se debe entender como la arquitectura organizacional de la cual disponen las entidades públicas para medir el progreso de sus intervenciones, en atención a las necesidades y demandas ciudadanas en el marco del desarrollo y la implementación de las políticas públicas. Estas mediciones parten de contar con procesos continuos y sistemáticos basados en la presencia de indicadores (DNP, 2014).

Los sistemas de seguimiento distritales y municipales se llevan a cabo siguiendo las orientaciones conceptuales de la gestión para resultados en el desarrollo, el aprendizaje organizacional y la toma de decisiones basado en evidencias. La gestión orientada a resultados y al desarrollo, es una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población (Alcaldía de Bogotá, 2016).

La implementación de sistemas de seguimiento y evaluación basados en resultados lleva a los tomadores de decisión un paso más allá al evaluar el cumplimiento de las metas y su avance en el transcurso del tiempo. El seguimiento basado en resultados es un proceso continuo de recolección y análisis de información que establece una comparación entre la eficiencia con la que se está ejecutando una política pública y los resultados esperados (Kusek & Rist, 2004).

Los sistemas de seguimiento basados en resultados en línea de la cadena de valor, buscan llegar a los resultados e impactos de los bienes y servicios entregados a la población beneficiaria de acuerdo a los siguientes elementos: Uso de indicadores de efectos, recolección de datos respecto a cómo los productos aportan al logro de los efectos, enfatizan en percepciones de cambio de las partes interesadas, informes sistemáticos con información cualitativa y cuantitativa sobre los avances hacia los efectos, recolección de información sobre el éxito o fracaso de la estrategia en el logro de los efectos esperados, logrando de esta forma determinar si el esfuerzo está cumpliendo con los efectos esperados (Kusek & Rist, 2004).

Así, los sistemas de seguimiento y evaluación basados en resultados pueden servir para fortalecer los gobiernos, reforzando el énfasis en efectos demostrables, ayudando a que se produzcan cambios en las maneras de funcionar de los mismos. Cuando se construyen y sustentan como se deben, los sistemas de seguimiento y evaluación basados en resultados pueden dar lugar a mayor responsabilidad y transparencia, mejor desempeño y generación de conocimientos (Kusek & Rist, 2004).

Como complemento encontramos los componentes indispensables para que un sistema de seguimiento y evaluación funcione adecuadamente propuesto por Marelize Görgens y Jody Zall Kusek (2009). Estos autores proponen que a través de fuentes, herramientas y procedimientos se desarrollen capacidades por el gobierno y la sociedad civil para la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación, a partir de tres componentes: 1. Componentes relacionados con la gente, los socios y la planeación, 2. Componentes relacionados con compilación, captura y verificación de datos y 3. Componente sobre el uso de datos para la toma de decisiones.

El primer componente revisa la estructura y la alineación organizacional del implementador del sistema para identificar la forma en la que este puede encajar adecuadamente al interior de la estructura organizacional y con las funciones claves de la organización, para diseñar y estructurar un sistema acorde; identifica los aspectos claves que se deben implementar para desarrollar las capacidades y las habilidades necesarias de los actores del sistema de seguimiento para que este funcione adecuadamente, revela la importancia de establecer y mantener estrechas relaciones con los diferentes actores relacionados con el sistema de seguimiento y evaluación y que no necesariamente trabajan en el mismo sector y organización, enseña la importancia de desarrollar e implementar planes de seguimiento y evaluación, costea y prioriza los planes de trabajo que incluyan actividades, responsabilidades, tiempos y costos y permitan que el sistema funcione adecuadamente y apoya, comunica y crea una cultura para el sistema de seguimiento organizacional (Görgens & Kusek, 2009).

El segundo componente analiza la manera como se deben gerenciar los diferentes tipos de rutinas relacionadas con los datos que las dependencias necesita compilar, reportar y usar de forma efectiva durante el proceso de seguimiento, identifica la necesidad de realizar encuestas periódicas para compilar información necesaria para el sistema de seguimiento y evaluación, expone los pasos para elaborar y mantener una base de datos para organizar la información compilada, para desarrollar de manera exitosa el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, busca mejorar la calidad de los datos que se usan para el seguimiento y la evaluación, así como construir las capacidades necesarias para que los equipos técnicos involucrados en el proceso puedan implementar rutinas adecuadas de supervisión y auditoria

de los datos de la organización y analiza la forma de mejorar los resultados de las políticas a través de la implementación de una agenda de evaluaciones objetivas e investigaciones requeridas para la consolidación del sistema de seguimiento y evaluación (Görgens & Kusek, 2009).

El tercer componente plantea las estrategias para el mejoramiento del uso de la información proveniente del sistema de seguimiento y evaluación para tomar decisiones y alcanzar los resultados que busca la organización. Estos autores enfatizan en que no existe un único camino adecuado para la creación e implementación de un sistema de seguimiento y evaluación; es necesario tener en cuenta las características culturales, políticas, económicas y sociales de la organización y esta a su vez, tiene la facultad para profundizar y fortalecer las áreas y los temas donde crea tener mayores vacíos y dificultades, para avanzar hacia una cultura de gestión orientada a resultados (Görgens & Kusek, 2009).

Diseño metodológico

La presente consultoría se desarrolló a partir de un estudio de caso con enfoque cualitativo, el cual según Robert Yin citado en (Sandoval, 2002) es una indagación empírica que investiga un fenómeno actual dentro de su contexto, cuando los límites entre el fenómeno y el entorno no son claramente evidentes y en los cuales existen múltiples fuentes de evidencia que pueden usarse.

Entendiendo que en las ciencias sociales los enfoques buscan establecer desde qué perspectivas se han desarrollado, para concebir y mirar las distintas realidades que componen el campo de lo humano y los caminos que se han construido para producir conocimiento sobre ellos; desde los diferentes paradigmas que existen para abordar la realidad, el problema de investigación del presente informe se abordó desde el constructivismo, teniendo en cuenta que este sostiene que los actores políticos no solo responden a las condiciones objetivas de la realidad, sino que interpretan y asignan significado a esas condiciones de acuerdo a marcos de referencia cognitivos y normativos, los cuales influyen en las decisiones que toman (Sandoval, 2002).

El paradigma constructivista puede evidenciarse en el proceso de consultorías para la implementación de sistemas de seguimiento de políticas públicas al fomentar la construcción

colectiva del conocimiento y la adaptación contextual en el ente territorial a intervenir. Este enfoque prioriza la colaboración entre actores involucrados, permitiendo que los sistemas reflejen las prioridades y valores organizacionales propio del municipio, que en nuestro caso es el municipio de Palmira. La literatura señala que el constructivismo, al enfocarse en la interpretación activa y contextual de las realidades sociales, es efectivo para integrar múltiples perspectivas y adaptar metodologías a necesidades específicas. Como propone Li (2001) en su trabajo sobre entornos de aprendizaje constructivistas y Mayhew y Alessi (1994) en el diseño de sistemas responsivos, valida la importancia de abordar problemas complejos con enfoques adaptativos y centrados en los actores (Li, 2001); (Mayhew & Alessi, 1994).

Además, el constructivismo permite fomentar un aprendizaje organizacional continuo y la evaluación cualitativa en las políticas públicas. Este enfoque desafía las métricas tradicionales basadas exclusivamente en resultados cuantitativos, promoviendo marcos de evaluación que integran experiencias y aprendizajes colectivos. Hearne (2011) resalta cómo el paradigma constructivista enmarcado en la evaluación crítica mejora la alineación entre las prácticas de los actores y los objetivos organizacionales (Hearne, 2011). Así, este paradigma contribuye a diseñar sistemas de seguimiento más inclusivos, adaptativos y basados en valores compartidos.

PARTE II: Resultados del proceso de la Consultoría

1. Diagnóstico de las políticas públicas del municipio de Palmira a partir de la revisión de su estructura, coherencia interna y externa, cadena de valor y dificultades para su operatividad.

En el 2020 en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo Palmira Pa'lante se solicitó a las dependencias de la administración municipal los documentos técnicos, planes de acción y acuerdos de adopción de las políticas públicas del municipio de Palmira. Durante este proceso se encontró que la dependencia que más políticas públicas poblacionales tenía a su cargo, era la Secretaría de Integración Social con 7 de ellas vigentes y 3 política públicas sociales presentadas ante el Concejo como meta en el plan de desarrollo del cuatrienio. La Dirección de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial contaba con la política Sectorial de

Turismo y en Plan de Desarrollo Municipal tenía como meta la formulación y adopción de la política pública de Desarrollo Económico como uno de los compromisos del cuatrienio.

En el marco de esta consultoría se revisaron estas políticas públicas para verificar si contaban con un Plan de Acción con indicadores, líneas base, metas programadas y responsables que permitieran la operacionalización de las mismas en el cuatrienio y su armonización en el Plan de Desarrollo; también se revisó si contaban con un sistema de seguimiento y monitoreo a la implementación y en qué instancias se presentaba el informe de seguimiento a su implementación y con qué frecuencia.

Las políticas públicas municipales se revisaron de acuerdo a los siguientes criterios:

Estructura: Se identifica en la política pública si esta cuenta con los elementos mínimos (identificación de la problemática o situación susceptible de mejora, diagnóstico e identificación de factores estratégicos de la problemática o situación susceptible de mejora, justificación, objetivos generales y específicos, principios, enfoques, marco normativo, articulación con otros instrumentos de planeación, metodología, Plan de acción y esquema de seguimiento a la implementación) que aseguren su coherencia interna y externa y contribuyan a la generación de valor público, entendido este como la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (destinatarios, usuarios, beneficiarios) que deviene del acto de consumir los bienes y servicios entregados por el sector público (Sotelo, 2019).

Coherencia Interna: De acuerdo a Pawson (2013) toda política supone una teoría del cambio que vincula el problema público identificado con la situación que desea obtenerse a partir de la intervención pública y, a través de una serie de instrumentos y acciones que serán usados para alcanzar ciertos resultados, en ese sentido se identifica si la intervención pública que se propone en la política pública es congruente con el problema público o situación susceptible de mejora identificado y si hay conexión lógica y articulación causal entre la definición del problema, los instrumentos de política y la solución esperada.

Coherencia externa: Está relacionada con la armonización de la política pública con otros instrumentos de planeación y otras intervenciones públicas que se estén haciendo en el municipio.

Cadena de valor: La cadena de valor es un instrumento metodológico que describe de manera sencilla el proceso de producción de valor público a través de la relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos, en la que a lo largo del proceso de transformación se va añadiendo valor hasta lograr el producto esperado, el cual debería generar transformaciones en la población tanto en el corto como en el largo plazo (DNP, 2014; Hernández, 2015).

En este sentido, en la revisión de las políticas pública municipales se identificó en el documento técnico la conexión lógica entre la formulación estratégica y el diagnóstico de la problemática o situación susceptible de ser mejorada y si esta sustenta la propuesta de la política en la generación de valor público a través de la creación de bienes y servicios y los resultados o impactos que se esperan recibir de ellos en la etapa de implementación de la misma.

Operatividad: Las políticas públicas se operativizan a través del Plan de Acción, el cual es un instrumento de planeación a través del cual se ordenan los elementos que componen la cadena de valor, con el fin de establecer la ruta para dar cumplimiento a las etapas de implementación y evaluación de la política pública (Alcaldía de Santiago de Cali, 2019), debe presentar los productos para toda la vigencia de la política, la programación de acciones, al igual que la formulación de metas e indicadores con sus respectivos responsables; por último; debe incluir los elementos presupuestales de carácter indicativo con los que se dará viabilidad presupuestal a la ejecución física de las metas.

Encontrando lo siguiente:

1.1. Política Pública de Juventudes

La política pública de juventudes inicia su etapa de identificación de la problemática en 2006, a cargo de la Universidad Pontificia Bolivariana Seccional Palmira, a través de su grupo de investigación en identidades y sujetos sociales, liderada por la secretaria de la mujer, la juventud y la familia haciendo uso de la perspectiva cultural, dando como resultado de esta etapa un documento diagnóstico social de las realidades de los y las jóvenes de Palmira. Cabe resaltar en primer lugar que la política la política pública de jóvenes del municipio de Palmira tenía como horizonte los años 2008 al 2018, lo cual indica que dicha política no está vigente.

La segunda etapa de esta política pública se centra en su formulación, sustentada en un documento de diagnóstico que constituye su insumo principal. Para la construcción de este diagnóstico, se diseñan y aplican estrategias de articulación interinstitucional e intersectorial, asegurando además la participación activa de los jóvenes a lo largo de todo el proceso. Este enfoque participativo garantiza que las estrategias formuladas sean inclusivas y representativas. Durante la elaboración del diagnóstico, se establecen marcos de referencia para abordar las problemáticas identificadas y priorizadas en el análisis de la realidad social.

Asimismo, esta política pública se ha alineado con los lineamientos de las políticas departamentales y nacionales de juventud. Su implementación se estructura a través de un Plan Estratégico, en lugar de un Plan de Acción, definiendo acciones específicas, indicadores de cumplimiento, medios de verificación, actividades asociadas y responsables de su ejecución. No obstante, no se asigna un presupuesto a cada estrategia o acción, ni se especifica con claridad el esquema de financiamiento de la política pública.

Una vez formulada esta política pública no es llevada al Concejo municipal, ni es adoptada mediante Acuerdo municipal, tendrían que pasar 6 años para que en la Administración de Ritter López llevará esta política Pública al Concejo municipal para su adopción, pese a que pasaron 6 años desde su formulación, el diagnóstico de esta política pública no se actualizó, teniendo en cuenta que las realidades, contextos y necesidades de los jóvenes para ese entonces ya eran diferentes. El equipo de la Secretaría de Integración Social construyó el articulado del Acuerdo, incluyendo en esta, cambios en el marco jurídico como la inclusión de Ley estatutaria de Ciudadanía Juvenil 1622 de 2013.

Es necesario tener en cuenta que entre 2008 - 2014 se produjeron grandes cambios normativos a nivel juvenil, como es el caso de la promulgación de la Ley 1622 de 2013 y su modificación a través de la Ley 1885 de 2018, la cual determina una nueva configuración de lo joven, como también presenta los mecanismos a través de los cuales pueden participar esta población de manera directa. Es importante comprender que la población juvenil se sitúa en contextos y tiempos determinados, relacionándose con la sociedad de acuerdo con sus condiciones sociales que son cambiantes (Alcaldía de Palmira, 2023).

El Acuerdo de adopción no es coherente con el documento técnico de Política Pública formulado entre 2006-2008, ya que solo recoge los objetivos generales y específicos y el Plan Estratégico compuesto por 3 lineamientos o dimensiones y 7 ejes estratégicos (el 3.3 Identidad juvenil, no se encuentra en el documento técnico de la política). La visión, los enfoques, conceptos básicos de la política pública de Juventudes, instrumentos financieros, principios son diferentes y no están sustentados en el documento técnico. El marco jurídico del articulado que inserta la Ley estatutaria de Ciudadanía Juvenil 1622 de 2013 sustenta:

Artículo noveno: Instancia municipal para las garantías de la juventud

Artículo décimo: Mecanismos de participación juvenil

Artículo décimo primero: Mecanismos de desarrollo e implementación de la política pública de juventud

Artículo décimo segundo: Semana municipal de la juventud

Desde su adopción, esta política pública presentaba deficiencias significativas, entre ellas un diagnóstico desactualizado, la falta de reconocimiento del proceso participativo de los jóvenes, así como una limitada articulación con la institucionalidad y el sector privado del municipio de Palmira. Además, mostraba inconsistencias internas, dado que la estructura aprobada difería de la propuesta en su documento técnico. A estas problemáticas se sumaban dificultades estructurales preexistentes en el diseño del documento, lo que afectaba su coherencia y viabilidad. Que se presentan a continuación:

El documento técnico de la política pública recomienda que se ajusten sus estrategias y acciones propuestas de acuerdo al avance de la implementación, lo cual no es coherente con la teoría del cambio, que establece que toda política supone una teoría del cambio que vincula el problema público identificado con la situación que desea obtenerse a partir de la intervención y, en el medio, con una serie de instrumentos y acciones que serán usados para lograr ciertos resultados (Pawson, 2013). Si las acciones planeadas pueden cambiar a mediano plazo sin una directriz concreta como por ejemplo la actualización del diagnóstico, no se podría pensar que es posible llegar a los resultados planteados inicialmente, por lo tanto, estas pueden acomodarse a los intereses y necesidades de los implementadores.

Los formuladores plantean también, la incorporación de temáticas en la medida que avanza la implementación, con la condición de que se utilice para ello el enfoque de ciudadanía que plantea la política. Es cierto que las dinámicas sociales son cambiantes, sin embargo, el ajuste de una política pública debe darse a través de un proceso de actualización o como parte del proceso de evaluación durante, cuándo debe corregirse alguna situación que no está permitiendo su implementación tal y como se planificó en el documento. Estos también proponen, que durante su implementación se incluya la participación activa de los jóvenes, no solo como veedores del seguimiento de la política pública, sino como implementadores, en el diseño y ejecución de las estrategias institucionales para llevarlas a cabo.

El documento técnico de la política pública no cuenta con un plan de acción, que ayude a operativizar la política:

- Esta Política Pública cuenta con un Plan estratégico estructurado a partir de lineamientos, ejes estratégicos, definición del eje, acciones estratégicas y específicas, estrategia general, propósito de la estrategia, fin de la estrategia, acciones específicas, indicadores de las acciones específicas, medios de verificación, actividades de las acciones específicas y responsables. Esta estructura del plan estratégico al tener tantos niveles complejiza la puesta en marcha y seguimiento de la política pública.
- El cumplimiento de las acciones está a cargo de actores directos y otras entidades que acompañan. En actores directos se encuentran varias dependencias de la administración municipal como responsables de una acción, imposibilitando que cada dependencia se haga cargo de la acción o acciones que le corresponda de acuerdo a su competencia; en otros actores, se tienen actores no gubernamentales, privados y organizaciones juveniles organizadas y no organizadas, los cuales no están obligados a dar cumplimiento a acciones de la política pública, solo a generar articulaciones y gestiones con organismos de la administración municipal.
- El Plan estratégico incluye propuestas de indicadores, sin fórmula del indicador, línea base, meta, programación de la meta, tipo de indicador, lo cual deja a los implementadores la posibilidad de programar y cumplir de acuerdo a su voluntad.
- El Plan estratégico incluye los documentos que se deberán presentar como evidencia para demostrar el cumplimiento de cada acción.

Para el seguimiento, el equipo formulador propone una serie de recomendaciones a las dependencias implementadoras para definir el sistema de seguimiento de la política pública. Este se propone a través de indicadores y medios de verificación, para los cuales se debería partir de una línea base inexistente y de una meta, no definida en la política pública. Tampoco propone a los implementadores realizar planes operativos anuales, armonizados con plan de desarrollo y los recursos destinados para dar cumplimiento.

Recomienda para sus ajustes tener siempre como base sus principios rectores, enfoques y lineamientos, los cuales no fueron tenidos en cuenta en la estructuración del acuerdo municipal que la adopta. La política pública contempla la creación de un sistema de información para su seguimiento, con el propósito de recopilar datos sobre la oferta institucional dirigida a los jóvenes y sobre su participación. No obstante, no se especifican los tipos de espacios de participación que serán incluidos, ni si abarcan tanto aquellos en los que intervienen organizaciones juveniles como los creados exclusivamente para estos grupos.

Asimismo, no se clarifica la distinción entre organizaciones juveniles formales e informales, dejando imprecisa la definición de estas últimas. El sistema también pretende sistematizar información a partir de los ejes estratégicos, incluyendo el número de beneficiarios de los programas, su perfil (organizaciones, estudiantes o jóvenes no organizados), los bienes o servicios entregados, los criterios de selección aplicados, así como los logros alcanzados en términos de gestión y resultados.

Este sistema de información está ubicado en el eje de promoción de la participación y organización juvenil y acciones de otros ejes contribuyen a su puesta en marcha para garantizar la sostenibilidad y la articulación del sistema. Este sistema de seguimiento sugerido no define roles, temporalidades, responsabilidades, información e instrumentos de captura.

También, propone espacios de socialización de la política pública con las dependencias responsables de su implementación en el que se brinde retroalimentación de los retos de la implementación, se actualicen las acciones de acuerdo a las necesidades y cambios en el contexto y se garantice el acceso de información a los jóvenes, sin embargo, el documento técnico no crea instancias de participación formales en las que las dependencias de la

administración responsables establezcan alianzas y articulaciones. Estas, por el contrario, se crean en el acuerdo de adopción (Art. 9 y 10).

Establece que la secretaría que lidera la implementación de la política pública sea la encargada de asignar recursos para su implementación, sin mencionar de qué forma y desconociendo la corresponsabilidad de otras dependencias de la administración municipal con la política pública de acuerdo con su misionalidad, en el proceso de formulación y armonización del Plan de Desarrollo municipal deben asignar recursos para el cumplimiento de estas acciones. También propone crear un sistema de información relacionado con la implementación de la política pública, su sostenibilidad, actualización y el reporte de datos a las diferentes dependencias, organismos, instituciones y organizaciones que los soliciten, sin embargo, no relaciona quien debe financiar este sistema o con qué recursos se financia.

Propone evaluar la política pública cada tres años, sin especificar el objetivo de estas evaluaciones, el tipo de evaluación; tampoco menciona la disposición de recursos con los cuales se realizarían las evaluaciones, las condiciones en las que se realizaría, quien las realizaría y tampoco donde se presentarán los resultados o que se haría con ellos, solo menciona que debe hacerse con criterios técnicos.

Propone la socialización de proyectos en ejecución relacionados con temas juveniles y habilitar espacios de rendición de cuentas, además adelantar procesos formativos con jóvenes sobre formulación de proyectos y establecer formatos y parámetros de evaluación de estos, pudiendo haber incluido estas acciones en el plan de acción de la política pública.

1.2. Política Pública de Turismo

La etapa de identificación de la problemática de esta política pública inicia en el 2017, a través de contrato por prestación de Servicios con el consultor Mauricio Aranha Villa y es adoptada mediante el Acuerdo municipal 084 del 2019. La metodología empleada tuvo en cuenta el direccionamiento hecho por el Departamento Nacional de Planeación para la formulación de políticas públicas, el modelo de planificación turística recomendado por la Organización Mundial del Turismo y para orientar su desarrollo se eligieron los dos modelos de autores internacionales especializados en competitividad turística y planificación del espacio turístico; sin embargo, en el análisis de la situación que se desea intervenir no se

desarrolla la problemática que busca resolver de forma específica. Ahora bien, al detallar el contenido de algunos apartados se puede evidenciar que, en la justificación de la política pública de turismo se toma como base al Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018 y el Plan Sectorial de Turismo (PST) del mismo periodo, garantizando con ello la coherencia externa.

En el marco normativo internacional, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) abordan el sector turístico de manera transversal; sin embargo, no presentan una estructuración clara y organizada en relación con esta actividad. A nivel nacional, el marco legal establece las leyes que regulan, organizan y planifican el turismo en el país, como se menciona en los documentos CONPES. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) incluye cinco estrategias orientadas al cumplimiento de sus objetivos, mientras que el Plan Sectorial de Turismo (PST) 2014-2018 contempla tres estrategias que derivan en acciones concretas para alinear el plan sectorial. Para el periodo 2018-2022, el PST define seis líneas estratégicas que establecen rutas de acción para enfrentar los desafíos del sector.

Por su parte, los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal (2016-2019) detallan la misión, visión, ejes estratégicos y transversales, así como los subprogramas, objetivos, metas y presupuestos. No obstante, presentan esta información de manera descriptiva sin vincularla directamente con la formulación de una política pública integral para el turismo.

Por otro lado, el marco conceptual no presenta hilaridad entre sus conceptos, ni se articula entre sí, ya que presenta una estructura de glosario, sin aclarar cómo se relacionan los conceptos con los temas abordados o porque se elige cada uno de ellos; estos son tomados en su mayoría de manuales y documentos técnicos. No se identifica en la política pública la aplicación de ningún enfoque. El proceso de diagnóstico comenzó en 2017 con la elaboración de la Agenda Pública, en la cual se definió el marco de referencia y se identificó la problemática a intervenir. Este análisis se llevó a cabo mediante talleres diseñados para orientar el proceso de planificación. A partir de los resultados obtenidos, se realizó una evaluación de los factores críticos identificados, lo que permitió la formulación del Plan de Desarrollo Turístico 2017-2028.

Estos resultados se presentan a partir de gráficos porcentuales y tablas de datos para cada una de las preguntas aplicadas, identificando a partir de estas los vacíos o necesidades, los

resultados obtenidos de este sondeo, matrices FODA construidas a partir de la metodología de Planificación del Espacio Turístico (Factores de atracción, soporte, producción y gestión) y árboles de problemas desarrollados para cada factor los cuales están mal formulados. Esta información se cruza con los resultados de procesos anteriores, identificando cuales se repiten y cuales han surgido de acuerdo con el desarrollo actual del turismo y las tendencias vigentes.

El Plan de Acción de la política pública de turismo se reconstruyó en octubre de 2022 a partir del concepto emitido por la Secretaría Jurídica de la Alcaldía de Palmira, en el que establece que la Dirección de Emprendimiento y Desarrollo Empresarial (dependencia líder de la Política Pública) deberá formular el Plan de Acción, a partir de la orientación del documento técnico de la política y actualizar el Acuerdo de Adopción en aras de incluir el Plan de Acción en el Acto Administrativo. Este Plan de Acción se reconstruye a partir de los lineamientos propuesto en el documento técnico de la política pública, los ejes se correlacionan con los factores de atracción, soporte, producción y gestión, permitiendo conectarlos con los resultados del diagnóstico a unas líneas de acción, que a su vez se divide en acciones concretas.

A la política pública se vincula el Plan de Desarrollo Municipal de Turismo 2020-2030 producto del proceso de Planificación de 2017, como insumo necesario para referenciar los proyectos planeados dentro de la política municipal, los cuales están asociados con los factores de atracción, soporte, producción y gestión sin conexión alguna con los ejes de la política pública, las líneas de acción y las acciones concretas de la política pública; sin embargo, cabe notar que estos programas son mucho más específicos que las acciones concretas y además están organizados por plazos: corto (0-2 años), mediano (2-5 años) y largo(5-10 años) mediante los cuales se espera sea mucho más fácil el proceso de planificación turística y la toma de decisiones, respecto a qué programas de deben implementar en cada uno de los plazos.

En el apartado Plan de Acción e Inversiones, se presentan fichas técnicas que recopilan información sobre los programas y proyectos, incluyendo sus metas, actividades, indicadores, actores responsables y costos estimados para su formulación. En este apartado se detallan los esquemas de intervención para los cuatro factores clave, así como la estructura

operativa de cada proyecto. Estas fichas individuales facilitan la formulación, gestión e implementación de las iniciativas.

Sin embargo, no todas las actividades cuentan con un presupuesto indicativo para su ejecución, y las propuestas vinculadas al Factor de Gestión presentan inconsistencias. Este apartado integra los resultados de dos fases: en primer lugar, el Plan de Desarrollo Turístico de Palmira, que generó un listado de proyectos organizados según su tiempo de ejecución; y en segundo lugar, la Política Pública de Turismo, que estableció lineamientos estratégicos para la planificación del espacio turístico. No obstante, los objetivos y acciones definidas en esta segunda fase carecen de especificidad. Además, aunque algunas acciones incluyen componentes de seguimiento y evaluación, no se evidencia una estructura clara para su implementación. Finalmente, los responsables, indicadores y costos aproximados están organizados por periodos de ejecución, pero sin una articulación integral que garantice su viabilidad.

Es importante tener en cuenta, que no todas las acciones tienen un programa definido y que algunas acciones están en más de un programa; los programas organizados por factores, no siempre corresponden a las acciones organizadas en ese factor, por lo cual debe hacerse un trabajo de análisis de las acciones y los programas para su correspondencia, los indicadores no tienen ficha de indicador, lo cual deja muchos de estos a interpretación del implementador y los responsables no solo son dependencias de la administración municipal, sino también empresas privadas, comités, actores departamentales, Universidades y demás instituciones y organismos que no tienen un carácter vinculante con la política pública.

Cabe resaltar, que las fichas en las que se organiza la información tiene como objetivo hacer operativa la puesta en marcha de la política pública al armonizarla con las metas del Plan de Desarrollo municipal, cada factor es explicado a profundidad y relacionado con los antecedentes legales y normativos del sector, explica con qué tema está directamente relacionado y los criterios para su formulación. Se organiza mediante proyectos y líneas de acción, para así ver la información representada en un formato para revisión de cada uno de los programas y sus componentes.

Es necesario mencionar que finalizando el 2023, el Plan de Acción de la política pública de turismo fue validado por el consejo consultivo de la industria turística de Palmira creada a

través de la Resolución No. 200 de 2017 como órgano consultivo, asesor, articulador y gestor del municipio en materia de turismo y contaba con el concepto técnico emitido por la Secretaría de Planeación, el concepto financiero emitido por la Secretaría de Hacienda y en trámite estaba la solicitud del concepto de la Secretaría Jurídica del Municipio, necesarias para radicarse ante el Concejo municipal para la actualización del Acuerdo de adopción.

Al final del documento técnico se introducen conclusiones y recomendaciones para su implementación general y para cada uno de los factores, los cuales se recomienda tener en cuenta para el éxito en su ejecución y el direccionamiento correcto de la misma, a las cuales se pudieron llegar por el acercamiento que hubo a los actores del turismo locales y al entendimiento de las dinámicas locales de este sector.

1.3. Política Pública de Envejecimiento y Vejez

Esta política pública termina su etapa de formulación en el 2015, es desarrollada por un equipo de profesionales y consultores de la empresa diagnosticom Asesoría técnica Funlibre, Seccional Eje cafetero y es adoptada mediante el Acuerdo municipal 017 de 2015. Se formula de acuerdo a las siguientes fases: 1. diagnóstico situacional, diseño de estrategias para la recolección de información, proceso de convocatoria; 2. Talleres para la recolección de información; 3. sistematización, análisis y redacción del documento y 4. Socialización del documento con los actores.

El documento técnico de la política encuentra como referentes los lineamientos de actores importantes a nivel internacional y nacional, como lo es la Organización Mundial de la Salud y varios de sus apartados guardan relación con la Política nacional de envejecimiento y vejez PENEV 2007 - 2019, evidenciando coherencia externa. Pese a ello, la mayor debilidad que se presenta la formulación, es que no hay un buen ejercicio de diagnóstico, por lo que temas de suma relevancia como la composición familiar, el hogar, niveles educativos y laborales, se tocan de manera muy superficial en el documento, por lo que no es posible identificar coherencia interna en el documento técnico.

Esta debilidad estructural es reconocida en la política pública, ya que se señala la necesidad de diseñar una línea de caracterización del envejecimiento y la vejez como una de las metas

iniciales de su implementación, debido a la falta de información diagnóstica. No obstante, aunque es fundamental identificar las limitaciones de información que afectan un diagnóstico adecuado, una política pública no debería concluir su formulación ni dar inicio a su implementación sin un diagnóstico situacional sólido que respalde las acciones previstas en su Plan de Acción.

La ausencia de este sustento limita la capacidad de la intervención para generar valor público, reduciendo su eficiencia y eficacia. Además, la política no propone alternativas metodológicas para mitigar, al menos parcialmente, esta deficiencia, lo que compromete aún más su impacto y viabilidad.

Es importante mencionar que, la metodología elegida para recolectar información es la metodología MIPSAM (metodología integrada de participación social de y para adultos mayores), sin embargo, el documento no proporciona una descripción clara de esta aproximación ni detalla los métodos específicos que la componen. Asimismo, a lo largo del documento no se identifican opciones metodológicas alternativas que puedan contribuir a una recopilación de información más precisa y contextualizada para el municipio. Esta falta de claridad limita la comprensión del enfoque adoptado y su adecuación a las necesidades del diagnóstico.

Las actividades de recolección de información que se relacionan son las siguientes: Capacitaciones, talleres tipo barrera de acceso, talleres tipo determinantes y talleres derecho metro; pero no se exponen los resultados que obtuvieron tras la aplicación de los diferentes tipos de talleres -tampoco se indica el objetivo de cada taller- y cómo logra complementar la información cuantitativa disponible para la formulación de la política pública.

Con respecto a la formulación estratégica, el Plan de Acción está compuesto por 4 Ejes, 9 Líneas estratégicas y 59 Acciones. Sobre este cabe resaltar que:

- En el plan de acción de la política pública no se relacionan los objetivos, estos se describen en el documento técnico y se organizan de acuerdo a las siguientes

categorías: A. de gestión. B. de formación e investigación. C. de programas y prácticas.

- El plan de acción no incluye indicadores que permitan medir y hacer seguimiento a las acciones contempladas en el mismo. Las líneas base no están relacionadas con la formulación estratégica, en cambio relacionan actividades que se espera que se desarrollen, tampoco se incluyen mestas.
- No se establecen responsables del cumplimiento de las acciones.
- No se programan las metas durante la vigencia de la política pública.
- No se relaciona presupuesto indicativo para el cumplimiento de ninguna de las acciones, ni las fuentes de financiación.
- Existe un apartado distinto al de Lineamientos de la Política que aborda los objetivos de la gestión. Sin embargo, este se presenta de manera separada del Plan de Acción previamente analizado, aunque su contenido sugiere que debería estar integrado dentro de este. Esta separación puede generar confusión respecto a la estructura y coherencia interna del documento, dificultando la comprensión de la relación entre los objetivos de gestión y las acciones estratégicas planificadas.

En este apartado, se encuentra un subtítulo denominado “Monitoreo y evaluación de la política”, en el que se expone que el seguimiento debe hacerse “con cortes semestrales y reuniones anuales que permitirán revisar y analizar los resultados de la aplicación y gestión de la política” y se indica que para el monitoreo y evaluación se proponen algunos indicadores propuestos por la CEPAL en el *Manual sobre indicadores de calidad de vida en la vejez*. Establece que el seguimiento de la política pública es competencia de la Autoridad Sanitaria, la cual semestralmente deberá presentar avances sobre su desarrollo a la Alcaldía, de acuerdo con los ejes y líneas propuestas.

1.4. Política Pública de Discapacidad.

Inicia su etapa de formulación en el 2012 y es adoptada mediante el Acuerdo municipal No. 15 del 2015. Esta política pública es diseñada por el Club Activo 20-30. Al revisar el documento técnico de la política se puede evidenciar que el diagnóstico está referido a dos temas: 1. Datos generales del municipio (que incluye información sobre geografía,

demografía y división político administrativa); 2. Datos generales obtenidos del registro de localización y caracterización de personas con discapacidad (que identifica cuál es el número de personas con discapacidad en el municipio, en qué comunas están localizadas, la distribución por género, por edad, etnia y algunos datos mínimos de educación, referidos al índice de analfabetismo). Los dos temas del diagnóstico no dialogan entre sí y la primera parte carece de sentido como insumo diagnóstico. En la política pública se asegura la recolección de información cualitativa, pero esta no se ve incluida en el documento, por lo que el diagnóstico se considera precario en relación con el plan de acción planteado ya que no sustenta la formulación estratégica.

De igual forma, no hay ninguna sección que relacione los factores estratégicos de cambio, es decir, aquellos factores que se consideran esenciales para generar cambios de la situación problemática identificada, por lo que cabe preguntarse cómo se plantearon las acciones contempladas en la política pública. Según lo que se establece en la misma, se construyeron árboles de problemas con diversos actores, pero estos no se anexan al documento, llevando a quien lo lee a identificar una falta de consistencia entre los diferentes elementos que conforman la política pública.

Como se expresó anteriormente, en el diagnóstico se establecen unos datos básicos de carácter demográfico y solamente se abordan dos datos en el sector educativo: A. Saber leer B. Saber escribir. Por ello, llama la atención el desarrollo tan robusto en el plan de acción de múltiples sectores y variables sin fundamento alguno, como lo son: 1. El primer eje de la política pública - garantía y participación; 2. El segundo eje de la política pública - reconocimiento a la diversidad y auto reconocimiento; 3. El tercer eje de la política pública - Desarrollo a la capacidad y la calidad de vida (a excepción del sector educación -que incluye muchos más indicadores relacionados con otros temas educativos- y que es solamente un lineamiento de cuatro que se encuentran contemplados en este eje, junto a la salud, la inclusión productiva y la participación).

El plan de acción se estructura a partir de 3 ejes, 10 líneas estratégicas y 75 acciones. Sobre este cabe resaltar que:

- No cuenta con indicadores para medición de los resultados

- No se cuenta con un responsable directo de los indicadores, sino que están asociados a los propósitos de la política pública, lo que probablemente genere dificultades en el cumplimiento, al no establecer responsabilidades directas y claras.
- No cuenta con líneas base, ni metas para los indicadores, no se programan las metas durante la vigencia de la política pública, lo que impide hacer seguimiento a la implementación por parte de las dependencias implementadoras.
- No se asocia un presupuesto, ni un tiempo de desarrollo de la actividad, por lo que, en definitiva, se carecen de elementos importantes para una adecuada ejecución y seguimiento.

Por último, en la página 41 se encuentra una frase sobre la que vale la pena establecer algunas claridades: *“esta política pública, al igual que otras de corte social, es dinámica y cambiante, por lo tanto las estrategias y acciones propuestas para cada uno de los ejes estratégicos pueden cambiar de norte u orientación a mediano plazo”*; esto llama la atención, pues la apuesta por generar un instrumento de planificación de largo plazo es justamente para solucionar problemáticas de corte más estructural, que difícilmente se solucionan con intervenciones a corto y mediano plazo, el hecho de que sea una política de corte social no debería justificar a priori un cambio de *norte u orientación*, pues se supone que para ello las acciones se respaldan en un adecuado diagnóstico y en la identificación de factores estratégicos de cambio. Ello no implica que no pueda haber cambios en el plan de acción, pero esto debe considerarse como un ajuste importante de la política pública y no debe ser tomado a la ligera, como se da a entender en este apartado.

No se relaciona ninguna estructura de seguimiento a la política pública, solamente se informa que es necesario mantener capacitaciones constantes a las personas con discapacidad y a los cuidadores y que en relación con el diseño de estos proyectos y programas se deben incluir estrategias que garanticen procesos de seguimiento, evaluación y sistematización, pero no se plantea ninguna estrategia para lograrlo.

1.5 Política Pública para las comunidades étnicas.

El proceso de formulación de esta política pública inicia en 2012 y termina en 2015 con el Acuerdo 003 que la adopta. En el documento técnico no se hace alusión a la institución o consultor contratado para su elaboración. Cuando se revisa el documento técnico de la política pública de etnias del municipio de Palmira se encuentra que esta basa su desarrollo metodológico en la Investigación acción participativa -en adelante IAP-.

A partir de ello, la Consultoría entrega tres productos a la Administración: 1. Ejercicio de formación de líderes, que constó de 2 diplomados: 1.1. “formación y construcción de estándares en gestión pública” 1.2. metodología general aplicada MGA; 2. Diseño y formulación de la política pública; 3. Socialización de los productos con la Administración. Sobre el primer punto se informa cuál es el objetivo y el contenido de los cursos, pero no se vuelve a mencionar a lo largo de la política pública y tampoco se expone cuál es el peso de dicho producto para el desarrollo metodológico.

En el documento se relaciona un *prediagnóstico* que, toma información de las necesidades básicas insatisfechas y de los *índices de calidad de vida* (ICV). Aunque se expone que se basaron en varias fuentes con el fin de generar el alto nivel de confiabilidad con relación al objetivo planteado, solamente se reconocen dos: 1. Estudio desarrollado por AMUNAFRO - que identificó mediante trabajo de campo con las comunidades afro dichas privaciones- 2. Oficina de Asuntos Étnicos, adscrita a la Secretaría de Integración Social. Al respecto, no se anexa la información de los estudios o datos relacionados en los dos numerales previos y tampoco se informa qué datos se obtienen de la Secretaría.

Asimismo, en el desarrollo de todo el documento no se encuentra diagnóstico alguno que sustente las acciones relacionadas con los ejes temáticos de la política pública. No se presentan datos cuantitativos, a pesar de que se informa que se realizaron varios cruces de información para finalizar el prediagnóstico. En la cartilla solamente se relaciona una tabla con 15 necesidades insatisfechas, que no responden a las necesidades previstas por los indicadores simples relacionados al NBI (es decir, que en el documento se denominan necesidades básicas insatisfechas, pero no hace referencia directamente a este índice).

Se expone que la metodología elegida es la IAP; sin embargo, al revisar varios apartados del documento, como lo expuesto en el punto 6.2.4. *Validación de diagnóstico*, se puede evidenciar que el proceso no necesariamente responde a los requerimientos mínimos de la metodología IAP, pues no se ve una construcción conjunta de base, sino una toma de decisiones metodológicas y de enfoque de análisis de la información por parte del equipo consultor, que no es concertada ni construida con los actores por fuera del equipo. Incluso se llega a exponer que la ciudadanía y las personas externas al equipo consultor son tenidos en cuenta como actores validadores de la información. Es decir, no se cuestiona que el proceso haya sido participativo; sin embargo, este no responde a una metodología de IAP.

El desarrollo del documento presenta inconsistencias o información dispuesta de una manera poco adecuada, que no permite al lector leerlo de manera fluida. La presentación de los ejes de la política pública, se presentan de manera diferente en varios apartados del documento, lo que lleva a confundir las categorías que se asocian a cada eje. De igual manera, se propone un cruce entre las necesidades identificadas en el prediagnóstico con los objetivos de la política pública -que en varios casos tienen nombres similares a los ejes-, pero estos se mezclan entre los ejes, lo que no permite categorizar la información y entenderla correctamente, pues se mezcla de manera continua y no se respeta la cadena de valor.

El plan de acción de la política pública es difícil de leer e incluso a veces se confunde la cadena de valor de la política pública, pues se presenta muy desagregada la información y se tienen muchos niveles: Relaciona 6 Objetivos macro, 9 Ejes temáticos, 9 Objetivos del eje, 47 Estrategias y 101 Acciones. Adicional a ello, se presentan las siguientes apreciaciones sobre el plan de acción:

- Algunos indicadores no miden de manera adecuada las acciones, por ejemplo:
Acción: Creación de un observatorio que identifique y mantenga actualizada la información sobre las culturas asentadas en el municipio [...], **Indicador:** Formalización del observatorio, mediante acta firmada por la administración y los diferentes actores. Este indicador no necesariamente mide el funcionamiento del observatorio y la actualización de la información del mismo, sino solamente la creación del mismo, lo que no asegura el funcionamiento de este, que es lo que realmente se busca con la acción.

- Los indicadores no tienen línea base, ni meta y el tiempo de cumplimiento solamente se establece en los términos: corto, mediano y largo plazo, lo que no garantiza el cumplimiento de las acciones en el tiempo estipulado, más si se tiene en cuenta que no se define qué se entiende por el corto, mediano y largo plazo.
- Para las acciones siempre se plantean demasiados actores responsables de su cumplimiento, lo que no permite determinar una responsabilidad directa y un adecuado cumplimiento. Un ejemplo de ello es que para el primer objetivo de la estrategia 1 del eje 1 se plantean 12 actores responsables del cumplimiento de 3 acciones; entre ellos, se encuentran actores del orden nacional como los Ministerios, quienes probablemente no tengan responsabilidad directa sobre la acción.
- No se establece un presupuesto específico para la ejecución de las acciones propuestas, ni se detallan las fuentes de financiación correspondientes.

No se relaciona ninguna estrategia de seguimiento a la política pública en el documento técnico. En el acuerdo de adopción se establece que se efectuará seguimiento y evaluación mediante rendición de cuentas e informes en las sesiones ordinarias del COMPOS y anualmente en el Concejo municipal, mas no establece formatos, actores, roles, responsabilidades y temporalidades para el reporte de información de las dependencias corresponsables del cumplimiento, la consolidación de la información y elaboración del informe de seguimiento por parte de la dependencia líder.

1.6 Política Pública para la Familia

Esta política fue adoptada por medio del Acuerdo municipal 003 de 2016. El documento técnico fue solicitado durante toda la vigencia a la Secretaría de Integración Social, dependencia que lidera su implementación, sin embargo no fue posible contar con este documento, la única información disponible sobre su contenido, se encuentra en el acuerdo de adopción de la misma, el cual permite de forma muy concreta revisar su finalidad, que es fortalecer a través de una herramienta de planificación de largo plazo a las familias de Palmira y cada uno de sus integrantes, a través de la generación de condiciones y relaciones

equitativas para desarrollar sus potencialidades y ejecutar proyectos individuales y colectivos en ámbitos institucionales, comunitarios, familiares y personales.

Esta política pública establece como valores que guían las acciones de la política pública la diversidad, la seguridad humana, la corresponsabilidad, la participación y el empoderamiento, lo cual nos permite identificar de qué forma se propone este instrumento orientar las acciones propuestas. Los enfoques que guían esta política es el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género, que nos lleva a pensar que garantiza el ejercicio pleno de los derechos de primera, segunda y tercera generación a cada uno de los integrantes de las familias. El enfoque de género busca orientar las acciones de la política pública hacia un goce de los mismos derechos, oportunidades, recursos y recompensas a cada uno de los integrantes de la familia en su interior y por fuera de ella.

El objetivo general de la política plantea proporcionar a las familias recursos afectivos, económicos, culturales, jurídicos y democráticos para el desarrollo de sus potencialidades, reconocerlos como sujetos colectivos de derecho, orientar su desarrollo integral y el de cada uno de sus integrantes, con el fin de reconocer su diversidad estructural, étnica, cultural y agente interlocutor con el entorno político, económico y cultural. Plantea 9 objetivos específicos que sustentan los 7 ejes estratégicos propuestos, dos de sus objetivos específicos son transversales, buscando el fortalecimiento de las familias de los grupos étnicos identificados en el municipio y el otro, busca aplicar el marco general, los lineamientos y orientaciones de atención diferenciada del ICBF en materia de familia, infancia y adolescencia de grupos étnicos.

Se propone elaborar el Plan de Acción en el primer año de implementación; propone estructurarlo a partir de los 7 ejes estratégicos, la creación de acciones estratégicas, metas, indicadores asignación de presupuestos y definir los responsables de las mismas; delega la adopción del mismo al Comité Técnico del Observatorio de Familia, su articulación, aprobación y creación de acciones pertinentes y factibles en el tiempo de vigencia de la política pública al Consejo Municipal de Política Social -COMPOS.

La responsabilidad de su implementación es delegada a la administración distrital y deja en manos del alcalde su armonización con los Planes de Desarrollo municipales y la asignación

de recursos para la implementación de sus acciones, específicamente en cada vigencia a través del presupuesto de rentas y gastos, se incluyen partidas presupuestales que propendan al cumplimiento de los ejes temáticos de la política pública. Propone medir el impacto de su implementación. Para el seguimiento y la evaluación establece la conformación de un Comité Interadministrativo compuesto por 11 dependencias de la administración distrital, pero no establece recursos, temporalidades, ni responsabilidades y delega a la secretaria que lidera la política pública la responsabilidad de elaborar un informe anual de seguimiento a través de los indicadores, que deberá ser presentado en el COMPOS y en el Concejo municipal.

En la estructura de la política pública que presenta el acuerdo no es posible determinar la justificación para la formulación de la política pública, la problemática u oportunidad de mejora, la causa y los efectos que se identificaron en el diagnóstico, la información cualitativa y cuantitativa que sustente el objeto de análisis, los marco normativos y conceptual que la sustentan, la estrategia de participación que se implementó y los resultados de la información obtenida en el proceso, los factores estratégicos definidos en el diagnóstico a partir de los cuales se formuló. Tampoco presenta unidad conceptual, aborda los ejes como estratégicos y temáticos y no profundiza.

En una presentación de la Fundación Progresamos y el Observatorio de familia, con la participación de 13 instituciones privadas y organismos públicos se encontró que la política pública se formula a partir de la Ley 1361 de 2009 que exige a los municipios la formulación de una política pública de familia. Relaciona las 4 etapas a partir de las cuales se construyó, que incluye revisión documental, el desarrollo de 12 grupos focales, el proceso de participación que se abordó a partir de mesas institucionales y comunitarias a través de las cuales se definieron los principios, ejes y lineamientos de la política y la construcción del documento técnico, que se desconoce.

Identifica en este proceso a 22 actores entre ente territorial, instancias y espacios de participación, observatorios, instituciones educativas y de salud públicas y privadas, empresas, organizaciones y agremiaciones y dependencias de la administración municipal y presenta en cada eje de la política actividades, en total se presentan 58 actividades, algunas poco concretas, redactadas de forma ambigua, acciones que se articulan con otras políticas públicas, se identifican varias acciones en una sola, sin enfoque de género, no se relacionar

indicadores, unidad de medida, líneas base, meta, proyección de la meta en los 1 años de vigencia y responsable.

1.7 Política Pública de Equidad de Género para las mujeres de Palmira.

Esta política pública inició su etapa de formulación en el 2009, posterior a la firma del Acuerdo Social suscrito entre la Alcaldía de Palmira y la Confluencia municipal de Organizaciones de mujeres de Palmira en marzo de 2008, por medio del Contrato 556 entre el Centro de Investigación para el desarrollo y la Innovación de la Universidad Pontificia Bolivariana - seccional Palmira y la Secretaría de Integración Social, con la asesoría del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM y la participación de organizaciones, fundaciones, corporaciones, redes, comités e instituciones de mujeres y representantes de diferentes sectores (estudiantes, artesanas, emprendedoras, artistas). Se adoptó en el 2011 a través del Acuerdo municipal 083. Su periodo de vigencia terminó en el 2021.

El documento técnico se validó, concertó, socializó y construyó haciendo uso de insumos resultantes de actividades pensadas para empoderar política y económicamente a las mujeres, formarlas para incidir políticamente y en derechos sexuales y reproductivos, entre las que se encuentran diplomados, mesas temáticas, la conformación del Comité Técnico Consultivo, talleres grupales sectoriales en la zona rural y urbana, jornadas de socialización, caracterización de organizaciones sociales de mujeres.

El documento técnico refiere que la política pública se construyó a partir de una metodología participativa, sin embargo, el documento no relaciona que metodología se utilizó, de que se trata y por qué se eligió esta. Relaciona en el apartado las actividades que se realizaron en el marco de la formulación participativa, cuántas mujeres participaron, qué sectores representaban, las instancias que se crearon para validar la formulación e incidir en la implementación, las recomendaciones de la asesoría del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer, lo que se logró de cada una de las actividades propuestas, y los productos que resultaron del proceso.

Tiene en cuenta los marcos normativos internacionales, nacionales y locales, relaciona los hitos departamentales y locales que sustentan la formulación de la política pública y las instancias creadas previamente a la formulación de la misma; relaciona los 5 principios que orientan las acciones contenidas en la política, los enfoques que relaciona se describen y profundiza sobre las problemáticas identificadas.

El documento técnico presenta objetivo general y objetivos específicos de la política pública y posteriormente presenta objetivo general y objetivos específicos del eje. El diagnóstico de la política pública se plantea por eje, se presenta información cuantitativa, la cual es deficiente debido a que la mayoría de la información no es desagregada por sexo y no se presenta la información resultante de las actividades participativas en todos los ejes, lo que nos lleva a pensar que no todas las temáticas de los ejes fueron desarrolladas en los espacios participativos, la información cualitativa tampoco se integra en todos los ejes, ni es clara su articulación.

No se identifica la problemática central y las problemáticas secundarias en cada eje, no se aborda un contexto amplio que permita ubicar a nivel local las situaciones que se perciben como problemáticas o sujetas de ser mejoradas, se plantea en las actividades la generación de diagnósticos que evidencien las necesidades de las mujeres. Las problemáticas de las mujeres asociadas a las violencias basadas en género, se presentan como una carga para los servicios de salud en función de los costos de atención que generan.

El documento no identifica ni describe de manera explícita las situaciones percibidas como negativas, ni incorpora un análisis de tendencias en buenas prácticas. Asimismo, las actividades propuestas carecen de una fundamentación sólida en los diagnósticos presentados y no articulan factores de cambio claros. En consecuencia, no se establecen acciones concretas que generen un impacto positivo en la vida de las mujeres en cada eje temático. Esta falta de precisión puede derivar en interpretaciones discrecionales por parte de las dependencias implementadoras. Además, no se evidencia la aplicación de enfoques específicos en las acciones propuestas.

La política pública carece de un Plan de Acción que permita operativizarla y hacerle seguimiento a la implementación de las acciones. En el apartado elementos para la

implementación de la política pública, propone una destinación presupuestal de 2% del presupuesto del municipio los dos primeros años posterior a su adopción, mientras se elabora el Plan Estratégico de la Política Pública, con lo cual su implementación queda a voluntad política. Por otro lado, no contar con indicadores, metas, líneas base y responsables hace complejo el seguimiento a la implementación los primeros años.

El acuerdo de adopción establece para su seguimiento y evaluación la presentación de un informe de gestión anual en el Concejo municipal el 8 de marzo, del cual es responsable la Secretaría de Integración Social que lidera la política, sin embargo, este no puede ser considerado un sistema de seguimiento, ya que no asigna roles, temporalidades, formatos y responsabilidades de captura y reporte de información, para la evaluación no determina la temporalidad, el objetivo ni a cargo de quien está. En el Acuerdo 083, también establece la creación de la mesa municipal de mujeres, como una instancia de política pública.

1.8 Política Pública de Primera infancia, Infancia y Adolescencia.

Esta política pública tiene sus inicios en 1995, cuando un grupo de profesionales de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, líderes comunitarios y profesionales independientes realizaron una propuesta en relación a los diferentes ejes de la política, siendo los más significativos los realizados para infancia, adolescencia y juventud. Estos y una serie de actividades para esta población fueron tenidos en cuenta como antecedentes, para la etapa de formulación de esta política pública. Es adoptada por el Concejo municipal por medio del Acuerdo 074 de 2010. Esta política Pública terminó su vigencia en el año 2020.

El documento técnico de la política pública presenta la justificación normativa sobre la protección integral de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) y su alcance en término de cumplimiento y cubrimiento de los derechos de los NNA para su elaboración. A través del proceso de sistematización y reconocimiento por más de 10 años de organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, líderes comunitarios y profesionales independientes, se estableció una ruta de acción para la identificación de problemáticas y la construcción del diagnóstico de los NNA en Palmira.

Para el proceso de formulación se utilizó el ciclo de las políticas públicas, en el documento técnico se describen todas las actividades para cada una de las etapas mostrando un orden lógico y secuencial. Para la primera etapa fue utilizada la metodología del marco lógico, la cual se encargó de la identificación y priorización participativa de problemas. Se describen en el documento técnico las etapas, las actividades desarrolladas, el objetivo de la actividad, los actores participantes y el producto. Se refiere en el documento que la información obtenida en las actividades que se mencionan sustenta el componente estratégico de la Política Pública de infancia a nivel local. El contrato con el equipo técnico de la Universidad San Buenaventura termina con la adopción de la política pública, quedando el proceso de socialización y lanzamiento de la política pública a cargo de la Secretaría de Integración Social.

El diagnóstico que presenta el documento técnico de la política pública complementa el diagnóstico social de infancia y adolescencia que por Ley debe elaborar la Secretaría de Integración Social, dependencia con competencia en temas sociales, esta usa como insumo la información relacionada a la situación y condición de la infancia y adolescencia sistematizada por la subcomisión de infancia, adolescencia y familia desde 2005. Se presenta información cuantitativa del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se incluye un cuadro con información cuantitativa sistematizada por diferentes organismos a nivel local que presenta la situación de niños, niñas y adolescentes respecto a la garantía de sus derechos (existencia, desarrollo, ciudadanía y protección) y cualitativa resultante de la aplicación de la metodología participativa, la cual se organiza a través de los objetivos de la política pública o ejes.

La política pública se articula con instrumentos de planificación de orden nacional para garantizar el cumplimiento de sus derechos (existencia, desarrollo, ciudadanía y protección) y se exponen los criterios de cada categoría. En este documento se proponen 11 objetivos específicos que amplían las categorías de los ejes, no están directamente relacionados, estructurados como acciones más que como objetivos. De acuerdo al principio de protección integral se definen 5 líneas estratégicas, los cuales de acuerdo a las temáticas que desarrollan se pueden alinear a los ejes propuestos.

El plan de acción de la política pública se estructura en torno a cinco líneas, cada una de las cuales presenta objetivos generales, objetivos específicos, líneas de acción, indicadores y actores responsables. Sin embargo, no se evidencia línea base y metas, ni una correspondencia clara entre los objetivos generales, los objetivos específicos y las líneas de acción, ya que estas últimas están formuladas como acciones en lugar de estrategias articuladas. Además, algunos indicadores presentan deficiencias en su formulación, lo que dificulta la claridad sobre los aspectos que se pretende medir, ni tiene información para evidenciar el cumplimiento de las metas propuestas.

Asimismo, no se asigna un único responsable por indicador; en su lugar, se enlistan múltiples actores, como dependencias de la administración municipal, funcionarios de instituciones educativas, entidades públicas y empresas privadas. Muchos de estos actores carecen de responsabilidad para el cumplimiento de los indicadores, lo que debilita su carácter vinculante dentro del marco de la política pública. Tampoco se designa un organismo con competencia específica para garantizar su cumplimiento, lo que genera incertidumbre sobre quién debe reportar cada indicador.

El Acuerdo de adopción 074 en su artículo 13 establece que, una vez adoptado el documento técnico, la Secretaría de Planeación e Integración Social procederán a formular el plan decenal de la política pública. Sin embargo, durante la ejecución de la política pública no se identificó la construcción de un instrumento que orientara y operativizara la política pública; no se identificaron acciones, líneas bases, unidad de medida del indicador, fórmula del indicador y metas para los 10 años, imposibilitando saber cuál era el diagnóstico inicial y sobre que calcular el avance del indicador, para que la política pública al finalizar su vigencia, pudiese establecer si las acciones propuestas efectivamente contribuyeron a mejorar las calidad de vida y las condiciones materiales de los niños, niñas y adolescentes en el municipio de Palmira.

1.9 Política Pública para el fortalecimiento del Sector Interreligioso de Palmira.

Esta Política Pública sectorial, inició su formulación en 2021 a través del Convenio MP-1417 de 2021 entre la Secretaría de Integración Social y la Universidad Pontificia Bolivariana. Contó con la participación de 28 entidades y organizaciones religiosas del municipio de

Palmira. Para la construcción del diagnóstico se revisaron investigaciones y documentos institucionales de carácter internacional y nacionales por medio de las cuales se identificaron las problemáticas y acciones implementadas por distintos actores y sectores para la garantía de los derechos a la libertad de conciencia, culto y consciencia. El diagnóstico municipal se elaboró a partir de la aplicación de un cuestionario diseñado por el equipo formulador y aplicado a personas que hacen parte de las entidades y organizaciones identificadas a nivel local; de grupos focales y entrevistas a actores claves de entidades y organizaciones religiosas de Palmira, que de acuerdo a la información presentada tenía por objeto caracterizar a las entidades y organizaciones religiosas del municipio e identificar las problemáticas generales del sector.

La aplicación de estas tres herramientas permite la elaboración de un diagnóstico que carece de una identificación clara de las causas y los efectos de la problemática relacionada, no define los perfiles de las personas que participaron de los grupos focales y las entrevistas, ni el criterio que se utilizó para su elección, además el número de personas que participaron de las encuestas, entrevistas y grupos focales no se puede considerar representativo. La información presentada no sustenta las líneas orientadoras o estratégicas de la política, ni explica cómo se relacionan las líneas orientadoras con los resultados del diagnóstico y los factores de cambio que se esperan con ella. Las líneas orientadoras o estratégicas se explican desde su conceptualización misma, como se lleva a cabo en Colombia, en el Valle del Cauca y a nivel local, se relacionan las problemáticas identificadas para cada una de ellas de forma poco profunda.

El eje estratégico *Gestores para la Construcción de Paz* expone el papel de las entidades y organizaciones religiosas en Colombia en los diálogos de paz con diversos grupos armados a lo largo del tiempo, así como su contribución significativa a la construcción y consolidación de la paz mediante acciones en los territorios más afectados por el conflicto armado. Sin embargo, aunque se menciona la incidencia de estas organizaciones en distintos sectores del Valle del Cauca, a nivel local no se proporciona información específica al respecto. En su lugar, se plantean una serie de temáticas que requieren ser abordadas para caracterizar a las organizaciones religiosas, con el fin de visibilizar su gestión, la población a la que atienden

y los medios que emplean. Esta falta de información concreta deja el eje estratégico sin un sustento claro y con acciones pendientes por desarrollar.

El eje estratégico Cooperación Internacional e Interreligiosa para el Desarrollo presenta información sobre cooperación internacional a nivel nacional y departamental, incluyendo su contribución al avance en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y los principales desafíos que enfrentan las organizaciones religiosas para alcanzar estas metas. Sin embargo, el diagnóstico del documento técnico no proporciona información específica sobre este eje a nivel local. Aunque se plantea la importancia de fortalecer la cooperación internacional en el ámbito local, no se establece una relación clara con los factores estratégicos pertinentes, lo que dificulta la identificación de una articulación causal que respalde su implementación.

Finalmente, los ejes *institucionalidad y transversalidad*, *pluralidad religiosa y familia* se definen conceptualmente, se determina su alcance en la política pública, su aplicación a nivel nacional y departamental e incluyen información de la encuesta nacional de diversidad religiosa para cada eje, pero no se incluye información sobre ninguna de esas temáticas a nivel local, imposibilitando contextualizar la problemática identificada, situarla en el territorio, relacionar información cualitativa y cuantitativa local que la sustente. Evidenciando así, que el diagnóstico del contexto local presentado no soporta los ejes propuestos.

Se articula con instrumentos de planificación internacionales, nacionales y departamentales y correlaciona la estructura de la política pública nacional y departamental con las líneas orientadoras que propone. Presenta de forma muy sintética los dos enfoques que utilizan en la política pública: el enfoque sectorial religioso y el enfoque de derechos humanos, sin relacionar lo que logró o pretendía lograr con la aplicación de cada uno de ellos, cuál fue la aproximación sistémica a la problemática y a la formulación estratégica, ni tampoco los elementos que aportó en la captura de información y su incorporación en la Ruta Estratégica para el Sector Interreligioso -RESI o Plan de Acción.

Tanto el objetivo general como los objetivos específicos de la política pública están alineados con los ejes estratégicos y la cadena de valor propuesta, es claro lo que se pretende alcanzar con el desarrollo de la intervención. Los ejes de la política pública se exponen y sustentan

normativamente, y se asigna un porcentaje a cada uno; se relaciona en el documento el número de líneas de acción por eje, las cuales permiten identificar las problemáticas a medir, en donde los indicadores propuestos proporcionan la información necesaria acerca de las variables intervenidas y cuál es su interés en medirlas, su fórmula, unidad de medida, clasificación del indicador, la periodicidad de su medición, las metas proyectadas para los diez años y la dependencia responsable de cada acción.

El seguimiento y monitoreo propuesto para esta política pública se plantea en el marco de los pasos y actividades recomendadas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) para iniciar y desarrollar las actividades de seguimiento, se propone un acompañamiento y control de los indicadores de las actividades propuestas en cuatro momentos 2023-2025, 2025-2028; 2028- 2031 y 2032, acompañado de informes de seguimiento de la dependencia líder, en el tiempo transcurrido entre informes de seguimiento se presentará resultados e informes de rendición de cuentas públicas. El sistema de seguimiento propuesto permitirá identificar las barreras en la implementación y generar planes de mejoramiento para cada periodo propuesto.

Para la evaluación se propone seguir los pasos propuestos por el DNP, cada paso de la evaluación explica el objetivo, las actividades que deben desarrollarse, los roles, los responsables y los resultados. el cual cumple cabalmente con el objetivo general de las evaluaciones de políticas públicas, se esperaría que la evaluación quede incluida en la RESI con el objetivo de que se asigne un presupuesto para el desarrollo de la misma.

La financiación de las acciones de la Política Pública se hará a través del marco fiscal de mediano plazo de cada plan de desarrollo municipal, para ello presenta un presupuesto indicativo, proyectado para los próximos 10 años.

El sistema de seguimiento propuesto para esta política pública, delega al observatorio de política social la función de elaborar indicadores e informes de seguimiento, para esto se debe crear un comité de trabajo al interior del observatorio con el objetivo de impulsar las acciones previstas, hacer seguimiento y evaluación, además de establecer comisiones de seguimiento con las dependencias responsables para su efectiva puesta en marcha; asigna al observatorio la revisión y ajustes en el corto, mediano y largo plazo de acuerdo a las necesidades

identificadas; incentiva la participación de niños, niñas, adolescentes y comunidad en general en su seguimiento y actualizar su marco normativo según corresponda.

El sistema de seguimiento a la implementación propuesto, no es claro respecto a los roles, temporalidades, frecuencias y responsabilidades de los organismos respecto al reporte de información, tampoco se evidencia que los indicadores propuestos cuenten con un sistema de información que permita el acceso a la medición de estos, según la frecuencia dispuesta para su reporte.

Tras la revisión se encontró, tal como lo plantea Gunn en Hudson, Hunter & Peckman (2019) la primera generación de políticas públicas creadas en Colombia a nivel departamental y municipal (de las cuales algunas ya cumplieron su vigencia), fueron políticas que no tuvieron en cuenta del todo el contexto en el cual se formularon. Son políticas públicas con dificultades en su diseño, que no tuvieron en cuenta las nociones de imprevisibilidad, no linealidad y adaptabilidad, cuyas problemáticas sociales identificadas fueron resistentes al cambio, con múltiples causas y las soluciones planteadas variaban en lugar y tiempo según las condiciones locales, influyendo directamente en los cambios que se esperaban y ocasionando su fracaso.

Tras el análisis de las políticas públicas municipales a partir de los criterios expuestos al inicio del apartado se encontró que:

- A. Respecto a su estructura, 8 de las 9 políticas públicas vigentes no cuentan con los elementos mínimos que aseguren coherencia interna y externa y contribuyan a la generación de valor público a la población o sector beneficiario teniendo en cuenta que no hay una identificación clara de la problemática a intervenir o situación susceptible de ser mejorada, no cuentan con diagnósticos que permitan la comprensión a profundidad de la situación identificada como problemática, así como de sus causas y efectos. No se identifica una adecuada organización e interpretación de la información diagnóstica, ni de la identificación de los factores estratégicos que hay que intervenir en cada población o sector para lograr los cambios esperados, tampoco se identifican las soluciones apropiadas para la problemática identificada.

La mayoría de las políticas no identifica de manera explícita la necesidad de formular e implementar la política pública. Además, los objetivos generales y específicos carecen de una definición clara sobre los resultados que se esperan alcanzar con la intervención, ya que no son precisos, medibles ni realistas. En lugar de establecer un marco estratégico bien delimitado, se presenta un número excesivo de objetivos generales y específicos, lo que añade complejidad innecesaria y dificulta la comprensión de la propuesta para la generación de bienes y servicios.

No se identifican principios, los enfoques se enuncian pero no se ven reflejados en la captura de información ni en las acciones propuestas, tampoco se evidencia la articulación con otros instrumentos de planificación local, regional y nacional, 7 de las 9 políticas públicas no cuentan con planes de acción estructurados, solo con un listado de acciones, propuestas de indicadores con más de un responsable para su implementación que no siempre corresponde a un organismo de la administración municipal y los seguimientos se plantean en términos de informes que deben presentarse semestral o anualmente en el Consejo municipal de Política Social – COMPOS- o en el Concejo municipal más como rendición de cuentas del organismo.

- B. Respecto a la coherencia interna de las políticas públicas complementando lo que se menciona en el punto anterior, se identifica un alto déficit de información cuantitativa, lo que no permite cubrir muestras representativas con el fin de obtener hallazgos generalizables sobre las condiciones de vida de la población objetivo de las mismas y en algunas políticas públicas no se documenta la etapa de Agenda Pública, lo que dificulta identificar si hubo ejercicios de concertación y co-creación con los actores que se ven impactados por la intervención, debido a que se benefician, afectan o tienen interés en el tema que se va a intervenir.
- C. Solo dos de las nueve políticas públicas analizadas tienen en cuenta en su formulación instrumentos de planificación locales, regionales y nacionales, el resto de políticas públicas carecen de coherencia externa, incluso se evidencia una falta de armonización con los planes de desarrollo que se han llevado a cabo durante el tiempo de su implementación.

- D. La falta de coherencia interna en la mayoría de las políticas públicas, tanto en sus documentos técnicos, impide identificar una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos, resultados e impactos. Como consecuencia, no se evidencia cómo las acciones propuestas generan valor público ni de qué manera contribuyen a la solución de la problemática identificada o a la mejora de la situación diagnosticada. Esta deficiencia compromete la capacidad de la política pública para generar cambios positivos en la población o sector beneficiario, tanto en el corto como en el largo plazo, durante su fase de implementación.
- E. De las nueve políticas analizadas, solo una fue adoptada con un Plan de Acción. Durante el periodo de la consultoría, se reconstruyeron los planes de acción a partir de los documentos técnicos y se validaron en las mesas y consejos creados para cada política. Sin embargo, se identificaron problemas estructurales en estos planes de acción que dificultan la operativización de las políticas públicas, haciéndolas de difícil implementación. Estas dificultades derivan de la formulación de acciones poco claras, la ausencia de indicadores con línea base y metas, la falta de asignación de responsables directos, así como la omisión de un presupuesto indicativo y un cronograma de ejecución que garanticen su cumplimiento (Alcaldía de Palmira, 2021).

2. Estructura de la Alcaldía y su modelo de operación por procesos

El objetivo de este apartado es identificar en la estructura de la Alcaldía del municipio de Palmira donde y de qué forma se debe integrar el sistema de seguimiento de políticas públicas al mapa de procesos y como se beneficia el municipio en términos de índice de desempeño institucional; desde la identificación de la necesidad de estandarización del proceso a partir de la creación de guías, formatos, instructivos y procedimientos, el establecimiento de rutinas, roles y actores encargados del reporte de la información, hasta la instalación de capacidades técnicas en cada uno de los equipos responsables de la implementación de sus acciones.

La estructura de la administración central del municipio de Palmira de acuerdo al Decreto 213 de 2016, se encuentra organizada de la siguiente forma: El despacho del alcalde, 15 secretarías, 20 subsecretarías, una oficina y 7 direcciones; este decreto en el Capítulo III, definió unos órganos de asesoría, consulta, evaluación o coordinación, como: el Consejo de Gobierno, la Comisión de Personal, y otras instancias, para el desarrollo de la organización administrativa del Municipio (Alcaldía de Palmira, 2023).

La alcaldía gestiona su operación, a través de las actividades definidas en cada uno de los treinta y ocho (38) procesos que hacen parte de su Modelo de Operación, clasificados en 4 grupos así:

- Cuatro (4) Procesos estratégicos, que son los responsables del establecimiento de políticas y estrategias, fijación de objetivos, comunicación, revisiones por parte de la Alta Dirección de la entidad y control de metas institucionales para la toma de decisiones.
- Veintiún (21) Procesos misionales, que, proporcionan el resultado previsto por la entidad, en el cumplimiento del objeto social o razón de ser y facilitan la generación de productos o servicios que se entregan al usuario, por lo que, deben incidir de forma directa en la satisfacción de sus necesidades.
- Doce (12) Procesos de apoyo, determinados como aquellos que proveen los recursos necesarios para el desarrollo y operación de los procesos estratégicos, misionales, de evaluación y los mismos procesos de apoyo; incluyendo los recursos humanos, financieros, tecnológicos, entre otros.

- Un (1) Proceso de evaluación, responsable de medir y recopilar datos para el análisis del desempeño y la mejora de la eficacia y la eficiencia de la entidad y la verificación del cumplimiento de la normativa para la formulación de mejoras que contribuyan al logro de los objetivos institucionales (Alcaldía de Palmira, 2023).

Cada proceso se encuentra documentado de acuerdo con la estructura descrita en el Procedimiento de la entidad EASPR-001, cada uno de ellos cuenta con caracterización, procedimientos, guías, instructivos, mapa de riesgo, hoja de vida de indicadores, entre otros documentos que facilitan su operación y producción de bienes y servicios que general valor público a los Palmiranos (Alcaldía de Palmira, 2023).

Ilustración 1 Mapa de procesos Alcaldía de Palmira.



Fuente: Mapas y cartas descriptivas de los procesos. Alcaldía de Palmira, 2024.

Por otro lado, se encontró que, para potencializar las capacidades institucionales de la Alta Dirección y la Gestión de Calidad para el municipio de Palmira, se implementaron procesos de mejora continuos, se crearon alianzas estratégicas, se promociono la cooperación multinivel para incrementar el valor público generado por la administración. Este último, alineado al Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG-que es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión institucional (Alcaldía de Palmira, 2023).

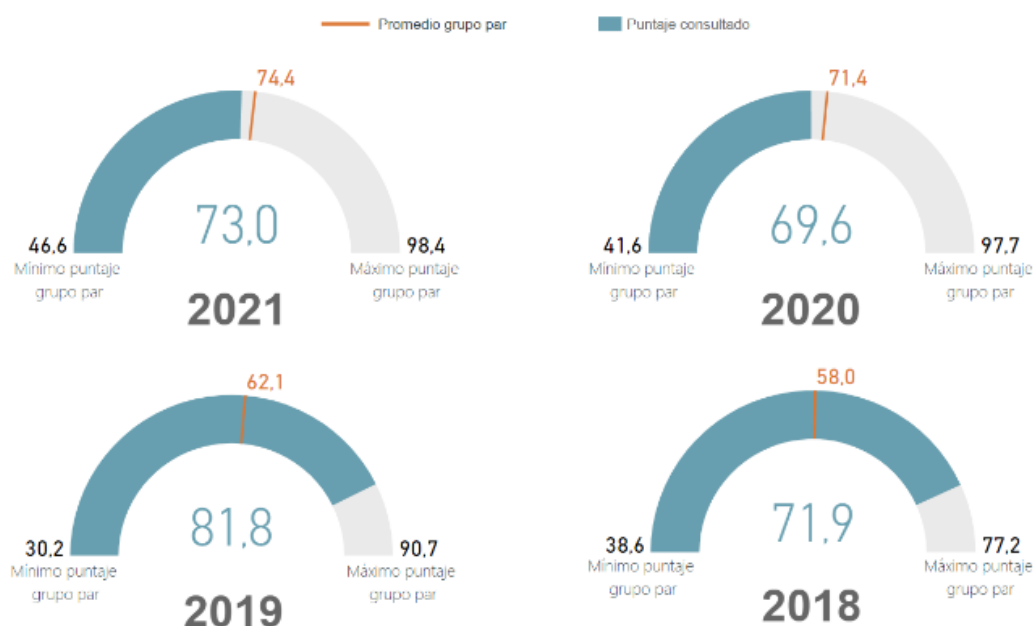
El Departamento Administrativo de la Función Pública definió que la forma de medición y seguimiento a la implementación de MIPG es a través del Índice de Desempeño Institucional, que es una operación estadística que se hace en Colombia a través del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión -FURAG. El objetivo de esta operación estadística es medir anualmente la gestión y el desempeño de las entidades públicas de orden nacional y territorial en el marco de los criterios y estructura temática tanto del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG-, como del Modelo Estándar de Control Interno - MECI-, con el fin de que las entidades reconozcan sus fortalezas y debilidades en materia de gestión y emprendan acciones de mejora (Función pública, 2023).

Los principales resultados que se obtienen de esta operación corresponden al Índice de Desempeño Institucional, el cual mide la capacidad de las entidades públicas colombianas de implementar los lineamientos en materia de gestión y desempeño institucional, de manera que sus procesos, planes, programas, sus recursos públicos y sus decisiones se orienten hacia una mejor producción de bienes y prestación de servicios, que les facilite la resolución de las necesidades y problemas de sus grupos de valor. La función Pública es la entidad encargada, según las disposiciones del Consejo de Gestión y Desempeño institucional, de coordinar y disponer de los medios para realizar la Medición de Desempeño Institucional (Función pública, 2023).

Como señalan Whittingham & Ospina (2000), la Nueva Gerencia Pública establece instrumentos y mecanismos para la evaluación, el seguimiento y el control de la eficacia del aparato estatal. Estos mecanismos permiten materializar las decisiones políticas y orientar la gestión pública hacia un enfoque centrado en el ciudadano. Además, promueven que el desempeño de las organizaciones estatales tenga consecuencias claras y explícitas. La articulación de estos sistemas de seguimiento y evaluación está estrechamente vinculada con la modernización del Estado y contribuye al fortalecimiento de su gobernabilidad.

La presente consultoría incluyó el comparativo de los resultados de esta medición para analizar cómo incidieron los avances en términos del cumplimiento de las 19 políticas de gestión en las entidades.

Ilustración 2 Medición de desempeño institucional 2018-2021

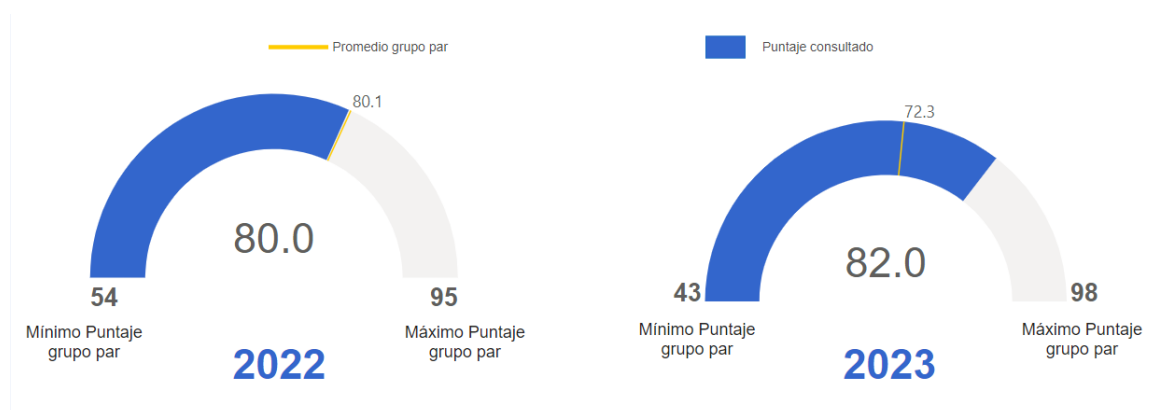


Fuente: Resultados desempeño institucional alcaldías y gobernaciones 2018-2021. Medición de desempeño - MIPEG. Departamento de la Función Pública.

Los resultados del índice de desempeño institucional para los años 2018 (línea base de la medición para el cuatrienio), 2019, 2020 y 2021 que relacionan los dos últimos años de la administración en cabeza de Jairo Ortega Samboní y los dos primeros años de la administración de Oscar Escobar; se observa que para el año 2020 (año en el que inicia la emergencia sanitaria por Covid-19) este índice que estaba por encima de 80, muy por encima del promedio del grupo par, cae por debajo de 70, con un incremento importante para 2021. El reporte al FURAG es autónomo de cada entidad y, si bien la Administración Municipal cumplió con todos los reportes, a nivel interno se dificultó la trazabilidad de los soportes que sustentaban las respuestas de la vigencia 2019 como línea base (Alcaldía de Palmira, 2023).

En 2021 se mejoró este componente a través de la gestión interna, se solicitó a las dependencias responsables del diligenciamiento de los formularios, la entrega de las evidencias de las respuestas, esto con el objetivo de garantizar la transparencia en la medición del desempeño institucional (Alcaldía de Palmira, 2023).

Ilustración 3 Medición de desempeño institucional 2018-2021



Fuente: Resultados desempeño institucional alcaldías y gobernaciones 2018-2021. Medición de desempeño - MIPG. Departamento de la Función Pública

Para el 2022 y 2023 se presentan el comparativo de forma independiente teniendo en cuenta que los resultados de la vigencia 2022 no son comparables con los resultados de las mediciones de vigencias anteriores, ya que se realizaron cambios significativos a las preguntas de las políticas, dado los procesos de actualización de las temáticas y directrices (Función Pública, 2024). Para estos años, la administración municipal presenta acciones de mejora para subir el nivel de la entidad y así lograr para 2023 un incremento de 12,4 puntos entre el primer año del periodo de gobierno de Oscar Escobar y el cierre del periodo en 2023.

En esa misma línea, para gestionar la operación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG, se implementaron políticas de Gestión y Desempeño institucional y se determinó el liderazgo para cada una de ellas a través del Decreto 981 de 2020 de acuerdo con la estructura de MIPG definida en la versión 2020. Dentro de las cuales se encuentra la Política de Planeación Institucional, a cargo de la Secretaría de Planeación con el apoyo de la Secretaría de Participación Comunitaria y la Secretaría General (Alcaldía de Palmira, 2023). Al interior de esta política se propuso a la administración municipal incluir la guía metodológica, los formatos, procedimientos e instructivos para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas municipales y la puesta en marcha de un sistema de seguimiento a las políticas públicas cómo se relaciona en apartado 4.

Tal como lo menciona Julián Bertranou (2019) la importancia de los sistemas de seguimiento radica en el acceso a la evidencia o el conocimiento y la aplicación de estos procesos en la toma de decisiones; producto de esta consultoría se quiso institucionalizar el sistema de seguimiento de políticas públicas a través de su regularización, se definieron ciertas actividades en las dependencias que lideran cada una de las políticas para el establecimiento de rutinas, roles y actores y la normalización de su práctica.

Se recomendó en el informe de empalme 2023 la armonización con el plan de desarrollo municipal y la asignación de recursos para su implementación, se reconstruyeron e integraron los Planes de Acción de las políticas públicas con la definición de metas, desarrollo de sistemas de información pública a través de la publicación de los informes de seguimiento de las políticas públicas con corte anualizado en la página web de planeación y la instalación de capacidades técnicas en los equipos de trabajo de las secretarías a cargo de la implementación de las políticas públicas, tal como se abordara en el siguiente apartado.

3. Reseñar la forma como se realizaba el seguimiento a la implementación de las políticas públicas y las brechas que existen en el ejercicio.

El municipio de Palmira, como la mayoría de municipio de Colombia categoría 1, hace once años se inició el proceso de formulación de políticas públicas para la solución de problemáticas sociales identificadas en grupos poblacionales tales como primera infancia, infancia y adolescencia, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad, territorializando políticas públicas nacionales de primera generación las cuales en un ejercicio en desarrollo en Colombia y sin muchos criterios técnicos para su aprobación, dio origen a una serie de documentos de políticas públicas sin afectación presupuestal, planes de acción, sistemas de seguimiento, evaluación a su implementación, estandarización del proceso de formulación y escasa vinculación de dependencias corresponsables y sus grupos de valor, tal como lo describe a profundidad el apartado 1.

La Secretaría de la Administración municipal con más políticas públicas a cargo es la Secretaría de Integración Social, cuyas funciones de acuerdo al Decreto 213 de 2016 relacionadas con políticas públicas poblacionales son las siguientes:

1. Formular e implementar políticas, planes, programas y proyectos para garantizar el restablecimiento, la prevención, la promoción y protección de los derechos sociales de la comunidad, de manera especial para la población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
2. Diseñar, articular, ejecutar y evaluar políticas, planes, programas y proyectos que contribuyan a la igualdad de derechos y oportunidades de los diferentes grupos poblacionales del municipio.
3. Dinamizar y articular acciones intersectoriales e interinstitucionales a través del Consejo Municipal de Política Social, que beneficia a la población vulnerable del municipio [...] (Alcaldía de Palmira, Decreto 213 de 2016)

De acuerdo con esta última función, se encuentra que el Decreto 936 de 2013 reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar familiar², en su artículo 8 establece que los Consejos de Política Social en los ámbitos departamental, distrital y municipal, operan como máxima autoridad de planificación, decisión, orientación y evaluación de la operación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar (SNBF). Así mismo, dispone que las mesas de Infancia, Adolescencia y Familia de los Consejos de Política Social funcionarán de manera permanente y bajo la coordinación técnica del ICBF y son la instancia de operación del SNBF en sus respectivos ámbitos de acción (Presidencia de la República, Decreto 963 de 2013)

De esta forma, en Palmira la instancia máxima de decisión, orientación y evaluación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar municipal es el Consejo municipal de Política Social-COMPOS y la coordinación está a cargo de la Mesa municipal de Infancia, Adolescencia y Familia o quien haga sus veces y la coordinación técnica de la mesa está a cargo del ICBF como rector del SNBF. En esta confluyen mesas temáticas, comités relacionados con

² Es el conjunto de agentes, instancias de coordinación y articulación y de relaciones existentes entre estos para dar cumplimiento a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento familiar en el municipio de Palmira.

poblaciones tales como primera infancia, infancia, adolescencia, juventudes, mujeres, grupos étnicos, comunidad LGBTI, adulto mayor y personas con discapacidad.

Esta consultoría permitió, hacer un mapeo general de actores adscritos al Consejo municipal de Política Social -COMPOS, y mesas técnicas en los que, de acuerdo a sus funciones se hacían los seguimientos y evaluaciones a las políticas públicas poblacionales; la Secretaría de Planeación de acuerdo a sus procesos misionales y metas de Plan de Desarrollo 2020-2023, realizó un acompañamiento a los actores en estos espacios de participación y decisión, durante los procesos que se llevaron a cabo entre 2021 y 2023 identificando lo siguiente:

- **Mesa Técnica de Primera Infancia, infancia, adolescencia, juventud y familia:** Cuenta con la participación activa de: Fundación mundo mejor, juntas de acción comunal, FEDI, representantes de jardines comunitarios adscritos a ICBF, colegio colombiano de psicólogos, sectores académicos independientes con temas de primera infancia, colectivos mujeres pedagogía y paz, Hogar Divino Niño.
- **Mesa de participación de niños y niñas:** Se identifica durante este proceso, que en este espacio se convocan niños y niñas sin criterios de selección y se utiliza como un espacio lúdico, más no participativo porque no se producen informes o resultados del mismo, tampoco se identifica una metodología clara que se aplique y menos la participación de actores institucionales diferentes a los dinamizadores que son Secretaría de Integración Social e ICBF.
- **Mesa Técnica de Equidad de Género Mujer:** A través de esta consultoría, se identificó la participación de grupos de valor tales como: Mesa municipal de mujeres, colectivo código violeta, confluencia municipal de mujeres, movimiento de mujeres unidas, diversas y empoderadas y mujeres artesanas. También que en estos espacios no participan activamente organizaciones, colectivas y grupos de mujeres debido a la falta de credibilidad en los procesos que adelanta la administración municipal.
- **Mesa Técnica de Juventud:** A través de esta consultoría, se identificó la participación de grupos de valor tales como: integrantes de la plataforma municipal de juventud y representantes Consejo Municipal de Juventud, colectivos juveniles (poder juvenil, convergencia juvenil, mi generación, renacer juvenil, palabras biches)

- **Mesa Técnica de Adulto Mayor:** A través de esta consultoría se identificó la participación de grupos de valor tales como: Grupos de Personas Mayores (Carrusel, años dorados, estrella, entre otros), Líderes de Personas Mayores, representantes de Centros de Bienestar del Anciano (asilo de ancianos de Palmira, centro asistencial casa de los abuelos, hogar para el anciano Dios es amor), Universidades, Instituciones Educativas, Organizaciones Religiosas, Instituciones Públicas y Privadas del Sector Salud, Organizaciones Sociales, ONGs, Ingenios, representantes de Asociaciones de Jubilados y Pensionados, Juntas de Acción Comunal, Recrear Palmira, Corporación palmirana de adulto mayor-CORPATER.
- **Mesa Técnica de Etnias:** A través de esta consultoría se identificó la participación de grupos de valor tales como: Representantes de los tres cabildos que habitan el territorio, Cabildo Yanakunas, Cabildo Pastos y Cabildo Ingas.
- **Mesa Técnica de discapacidad:** A través de esta consultoría se identificó la participación de grupos de valor tales como: organizaciones y asociaciones de personas con discapacidad (asociación te ayudamos, Fundación Creando Futuro de la Mano de Dios), cuidadoras, personería, dependencias de la administración municipal, fundaciones (fundación vida de la luz, fundación rotaria de Palmira, fundación ser gestante)

Las funciones de estas mesas son de carácter técnico y operativo, en ellas participan dependencias de la administración municipal corresponsables de la implementación de cada política pública poblacional, grupos de valor, instituciones públicas y privadas, academia, representantes de grupos de base comunitaria, fundaciones, grupos, colectivas, corporaciones, asociaciones y demás actores relevantes. Estas mesas se reúnen previo a la sesión del COMPOS y en ellas se revisan los planes de acción a través de los cuales se da cumplimiento a la política social y se crean planes operativos para cada vigencia, se presenta información relacionada con el seguimiento a la implementación y evaluación de las políticas públicas y se validan los informes que se presentan en las sesiones del COMPOS, Concejo municipal e instancias correspondientes, de acuerdo a la temporalidad que determina el acuerdo de adopción.

Durante esta consultoría, se identificó una baja participación de representantes de grupos de base comunitaria, fundaciones, colectivas, corporaciones, asociaciones y otros actores relevantes en estas mesas. A partir de las entrevistas realizadas a actores que participan activamente en estos procesos, se evidenció una percepción generalizada de que en Colombia no existe claridad sobre los mecanismos de participación en estas instancias. En la mayoría de los casos, estas mesas son utilizadas principalmente para socializar las acciones desarrolladas por la institucionalidad y para dar cumplimiento a la normatividad vigente, en lugar de promover una participación efectiva e incidente en la toma de decisiones (Tamara Calvache³, 2023).

Sin embargo, la alta rotación de funcionarios delegados, personas sin perfil, cualificación y compromiso, no genera resultados que se puedan materializar e integrar a los procesos que se están desarrollando en las dependencias, además que quienes dinamizan los espacios son personas que no cuentan con un manejo técnico de los mismos, esto hace que en la mayoría de los casos no cumplan con sus funciones y no se utilicen para lo que fueron creados (Tamara Calvache, 2023). Lo anterior se identifica como una brecha a la implementación en términos de March y Olsen (En Arroyave, 2011), en cuanto distintos actores intentan influir en el proceso, algunos actores no tienen fijadas sus preferencias, son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción y estrategia y las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo.

Esto nos remite a uno de los retos de las políticas públicas identificados por Santiago Arroyave (2011) que tiene que ver con la vinculación efectiva de las comunidades, las cuales hacen parte de un ejercicio simbólico de legitimación en la que se vende la idea de inclusión y empoderamiento, construcción horizontal y conjunta entre el gobierno, la comunidad y los grupos de interés para responder a demandas insatisfechas, estas dinámicas en su mayoría obedecen a políticas públicas creadas desde el concejo, la asamblea y los Ministerios, como consecuencia el Estado no pueda convertirlas en un instrumento efectivo, incluyente y empoderador.

En el mismo sentido, el Consejo de Política Social como instancia de decisión y orientación, tiene dentro de sus funciones la construcción conjunta de agendas estratégicas de

³ Representante Colegio Colombiano de psicólogos en la Mesa de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia.

participación y control social en el proceso de formulación y desarrollo de las políticas públicas en materia social, es la instancia encargada de verificar la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de sus derechos, de abordar temáticas relevantes del contexto relacionadas con juventudes, familia, mujeres, discapacidad, adulto mayor y grupos étnicos.

En esta instancia participa el Alcalde, dependencias de la administración municipal, el personero, el contralor, el coordinador de ICBF, el Obispo, el director regional del SENA, el comandante de policía, el comandante del cuerpo de bomberos, representantes de organizaciones religiosas, cajas de compensación, cámara de comercio, representantes del poder judicial, sistema de responsabilidad civil de adolescentes, la mesa técnica de etnias, la mesa técnica de equidad de género y población LGBTI.

También hacen parte representantes de la mesa técnica de primera infancia, infancia y adolescencia, la mesa técnica de juventudes, la mesa técnica de discapacidad, el consejo municipal de juventudes, las distintas universidades con sede en Palmira, de organizaciones sociales, la mesa técnica de adulto mayor, de policía de Infancia y adolescencia y la mesa de participación de niños, niñas y adolescentes. Como invitados participan representantes de las veedurías ciudadanas, Juntas de Acción Local y Juntas de Acción Comunal.

En la misma línea, las políticas públicas poblacionales, cuentan con instancias creadas para asesorar, articular, promocionar temas de interés del grupo de valor, promover la participación, identificar problemáticas, revisar los planes de acción de las políticas públicas, planear acciones, ayudar a proyectar respuesta a órganos de control para el seguimiento de políticas pública a través de los indicadores y la evaluación de progreso y desempeño de los mismos; además de la articulación de las dependencias de la administración municipal con responsabilidad en la misma, representantes de instituciones de salud, representantes de los grupos de valor, asociaciones, corporaciones, grupos, fundaciones, entre otros.

La secretaría técnica de estos comités es la Secretaría de Integración Social, encargada de citarlos cuando corresponda, generar informes, presentar la información aportada por las dependencias y validar los informes que se presentan en el Consejo de Política Social y en el Concejo municipal. Estos son:

- **Comité Interadministrativo para el Proceso de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Familia.** Lo crea el Acuerdo 003 de 2016 para el seguimiento y evaluación de la política pública, lo integran exclusivamente los organismos de la administración con competencias misionales en la política pública, durante el periodo de esta consultoría este comité no fue citado por la Secretaría de Integración Social, debido a la falta de información para la implementación de la misma (no fue posible encontrar el documento técnico de la política pública).

Sin embargo, a través de las memorias del proceso participativo para la construcción del plan de acción se identificó la colaboración de actores en grupos focales como: Representantes de la mesas técnicas de infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, juventud, adulto mayor, víctimas del conflicto armado, Comité de erradicación de violencia contra la mujer, Comité técnico de salud mental, observatorios de familia y seguridad, convivencia y cultura ciudadana, comisarías de familia, ICBF, policía nacional, fiscalía general de la nación, cámara de comercio de Palmira, Universidades como la del Valle y Pontificia Bolivariana, Comfandi, Coomeva, instituciones educativas públicas y privadas, organizaciones de base comunitaria, agremiaciones.

- **Comité Municipal de Libertad Religiosa, de Culto y de Conciencia de Palmira.** Lo crea el Acuerdo 071 de 2023 como instancia asesora, promotora, articuladora de políticas, estrategias, planes y programas en materia de libertad religiosa, de culto y conciencia y para el seguimiento y la evaluación de la política pública. Lo integra el alcalde o su delegado, dependencias de la administración municipal, el personero municipal, representantes de federaciones religiosas, confederaciones religiosas, de la iglesia católica, de cada confesión religiosa y cristiana, sector educativo y/o docentes y el presidente o representante de la asociación de pastores de iglesias cristianas.

Esta consultoría identificó los actores participantes de las convocatorias abiertas para la conformación del comité y otros espacios de diálogos abiertos y participativos a representantes de la Asociación de pastores Aspacep, Iglesia Pentecostes Unida de Colombia, iglesia Ministerial de Jesucristo Internacional, Iglesia Unión Misionera Evangélica Colombiana, Iglesia Carismática Familiar, Iglesia Cristiana del Buen

Pastor Obispado de Colombia, Iglesia Cristiana Ministerio Internacional la Casa del Rey Jesús, Iglesia Católica - Diócesis de Palmira, Iglesia Adventista Del Séptimo Día, Iglesia Centro de Adoración y Fuego a las Naciones Casa de Dios, Iglesia de Jesucristo de los santos de los últimos días.

- **Comité Municipal de Envejecimiento y Vejez**, creado a través del Decreto 063 de 2016 para desarrollar la política pública de envejecimiento y vejez del municipio. Lo integra el Alcalde o su delegado, dependencias de la administración municipal corresponsables en la política pública, la gestora social, registrador municipal, líder de la oficina del SISBEN, director de las Empresas Sociales del Estado, representantes de EPS, tres representantes de las personas mayores, un representante del adulto mayor, un representante de veedurías ciudadanas y representantes de asociaciones, fundaciones, corporaciones de adulto mayor.
- **Consejo Consultivo de la Industria Turística de Palmira**, creado a través de la Resolución 200 de 2017 como órgano consultivo, asesor, articulador, gestor del municipio en materia de turismo. Integrado por el Alcalde o su delegado, dependencias de la administración municipal con competencia, representantes de la Gobernación del Valle, de la Secretaría Departamental de Turismo, de policía de turismo, de CORFEPALMIRA, de AEROCALI, de la Diócesis de Palmira, de FENALCO, de COMFENALCO, CONFANDI, COTELCO, de ANATO, de universidades e instituciones de educación con formaciones en turismo, gremios y asociaciones turísticas (Corponima, Asoproro, Asomutenjo, ASONTET, Corporación turística de la Buitrera), representantes de cada corredor turístico (El Oasis Aguaclara, Ecotienda El Trueque, DASANDA hospedaje en zona rural, Plan de Viaje Colombia, Hotel Las Victorias, Multidestinos Colombia- Rutas mayoristas, Acuarela del Sol)
- **Mesa permanente de Concertación para reconocer y garantizar los derechos de las comunidades Indígena asentadas en el municipio de Palmira**, creada por el Decreto 146 de 2022, cuya finalidad es la inclusión formulación, implementación y seguimiento de las políticas, programas y proyectos acordes a los componentes de los planes de vida y políticas públicas de las comunidades indígenas del municipio de Palmira, y está integrada por los siguientes miembros permanentes: el Alcalde

municipal o su delegado, representantes de las dependencias de la administración municipal, representante o gobernador de cada uno de los cabildos indígenas, delegado de la Organización Regional Indígena del Valle del Cauca, el presidente del Concejo o su delegado.

Como invitados permanentes están: Delegado del ICETEX, SENA, Agencia Nacional de Tierras, ICBF, policía, ejército, cámara de comercio, representantes de las universidades públicas y privadas y del Instituto Municipal para el Desarrollo Social y Económico de Palmira y como garantes de la mesa de concertación asisten: representantes del Ministerio Público, Secretario de Paz y Reconciliación de la Gobernación y subsecretaría de asuntos étnicos de la gobernación.

- **Mesa central de Concertación de la política pública para la población afrodescendiente** se reestructura a partir del Decreto 259 de 2017, con el objetivo de reorganizar el sistema operativo y funcional para decidir, orientar y evaluar la política pública para las comunidades étnicas del municipio de Palmira. Conformada por representantes de organizaciones de base comunitaria para el eje de salud y supervivencia, de organizaciones de base comunitaria para el eje de desarrollo y renovación urbana, de organizaciones de base comunitaria para el eje cultura, recreación y deporte, de organizaciones de base comunitaria para el eje de educación y etnoeducación, generación de ingresos y empleo, de organizaciones de base comunitaria para el eje de infraestructura y participación comunitaria, de organizaciones de base comunitaria para el eje de legislación y derechos humanos, de organizaciones de base comunitaria para el eje de comunicación, información y tecnología, de organizaciones de base comunitaria para el eje de género, de organizaciones de base comunitaria para el eje territorial -zona rural, el representante por las comunidades negras, afrocolombiana, raizales y palenqueras ante el Consejo Territorial de Planeación.

También hacen parte de este espacio el Alcalde o su delegado, delegados de dependencias de la administración municipal, de personería, contraloría, SENA, ICETEX, agencia nacional de tierras, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Departamento Administrativo Nacional de Estadística, ICBF, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca, policía, ejército, Cámara de comercio,

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Universidad de Valle, Universidad Nacional Abierta y a Distancia, Universidades privadas del municipio,

- **Comité municipal de Discapacidad**, creado por el Decreto 182 de 2011 como instancia de concertación, asesoría, consolidación, seguimiento y verificación de la puesta en marcha de la política pública de discapacidad. Está integrado por: El Alcalde de Palmira o su delegado, representante de rango directivo de las dependencias de la administración distrital con corresponsabilidad en la política pública, delegados de universidades, personería, cinco representantes de las organizaciones sin ánimo de lucro de personas con discapacidad (uno por cada discapacidad: física, visual, auditiva, discapacidades múltiples y padres de familia de persona con discapacidad) y representante de entidades que atienden personas con discapacidad en Palmira.

En estas instancias de participación y articulación de actores vinculados a los grupos de valor de las diferentes políticas públicas, se identificaron diversas barreras que limitan su efectividad y el cumplimiento de sus objetivos y funciones. Entre estas barreras se incluyen la rigidez en los horarios de reunión, la limitada difusión y alcance de los procesos de convocatoria, y la centralización de su funcionamiento, lo que restringe el acceso de actores clave.

Asimismo, se evidenció una baja participación y representatividad de los grupos de interés, con una alta repetición de los mismos representantes en múltiples espacios. Además, se identificó la dificultad de transmitir la información de manera efectiva a sus grupos de valor. Por otro lado, la dinámica de algunas mesas está influenciada por un ejercicio de poder y control político, donde ciertas organizaciones de base comunitaria monopolizan la toma de decisiones, imponiendo sus criterios sobre las actividades y el funcionamiento de estos espacios (Alejandro Astudillo⁴- 2023)

Se encontró también que los sectores creados para ampliar la participación y generar diversidad de opiniones, son asumidas por un mismo representante, se encuentran escasos perfiles para la representación de grupos de base comunitarias capaces de asumir el rol para

⁴ Contratista de la Secretaría de Integración Social, encargado de apoyar la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales.

el cual fueron delegados, propuestas poco aterrizadas al contexto municipal, alta rotación de funcionarios de la administración, organismos e instituciones delegados para estos espacios, pocos recursos para el desarrollo de actividades propias de los comités, poco interés por la participación de los grupos de valor debido a la falta de materialización de las ideas, aportes y propuestas, baja producción de insumos, documentos y productos que logren incidencia en espacios de decisión política. Para los procesos de seguimiento y evaluación de políticas públicas varios comités no pudieron llevarse a cabo debido a la falta de quórum para su instalación (Alejandro Astudillo, 2023).

A pesar de que los objetivos y funciones son claras en estos comités, los equipos implementadores refieren que la mayoría de políticas públicas al terminar su vigencia no contaban con insumos suficientes para evaluarlas, de esta forma los procesos de evaluación se realizaron a partir de informes generados por los grupos de valor relacionados con la política pública, informes de rendición de cuentas e informes de avance de los Planes de Desarrollo municipales vigentes durante su periodo de implementación, solicitud de reportes a las dependencias de la administración municipal de cumplimiento de actividades misionales con las poblaciones que refiere la política pública, mesas de trabajo poblacionales, entre otros espacios (Juan Camilo Bedoya⁵, 2023).

La inexistencia de un sistema de seguimiento estandarizado para las políticas públicas municipales dificulta evidenciar de forma precisa su implementación, generando obstáculos a la dependencia que la lidera para reportar el cumplimiento de metas e indicadores, afectando directamente la capacidad de evidenciar los resultados y la efectividad de las mismas. La falta de información detallada limita la capacidad de ajustar y mejorar metas, acciones y estrategias de acuerdo a las necesidades del grupo poblacional, del contexto municipal y de los retos emergentes.

El seguimiento a la implementación de políticas públicas reportada en el informe de rendición de cuentas de la vigencia 2019, se presentó a través del reporte de cumplimiento a las metas de producto del Plan de Desarrollo “Palmira con inversión social, construimos paz”, lo que nos hace inferir que hubo un proceso de armonización en la etapa de formulación del plan de

⁵ Contratista de la Secretaría de Integración Social, encargado de apoyar la formulación e implementación de políticas públicas poblacionales.

desarrollo para la vigencia 2016-2019, en el que en subprogramas se incluyen ejes y algunas acciones de las diferentes políticas públicas vigentes (Alcaldía de Palmira, 2019).

De esta forma, se presentan indicadores relacionados con políticas públicas como: “X ejes de la política pública implementados”, con el avance en la meta a corte de 2019 y en la descripción de los resultados se encuentran una serie de actividades con avances numéricos, sin establecer si están dando cumplimiento a acciones de la política pública, teniendo en cuenta que ninguna de ellas presenta plan de acción con actividades concretas, indicadores, metas programadas durante la vigencia y responsables, tal como se evidencio en el apartado anterior.

Se presentan los ejes de la política pública a los cuales se da cumplimiento a través de las actividades desarrolladas y la descripción de los resultados logrados desde la percepción de los implementadores, más que dando respuesta a los objetivos generales y específicos de los ejes de política pública o a metas concretas.

También se crearon indicadores de producto para algunas acciones de políticas públicas, para estos se presenta el avance respecto a la meta a corte de la vigencia 2019, la descripción de los resultados, mencionando a través de qué actividades se da cumplimiento a la acción de la política pública, la población impactada, el objetivo de la política al que le apunta la acción y la incidencia que tuvo el desarrollo de esta. No se establece el porcentaje de cumplimiento de la meta para la vigencia, solo su avance numérico, imposibilitando establecer si se cumplió con la meta propuesta para el cuatrienio o no.

En este informe de rendición de cuentas se presentan avances sobre la implementación de las políticas públicas Primera infancia, infancia y adolescencia, familia, equidad de género, juventud, para las comunidades étnicas, envejecimiento y vejez, discapacidad y se presenta la formulación y socialización de la política pública para la comunidad LGBTI, la cual de acuerdo al documento está a espera de la aprobación en el Concejo municipal, para el cuatrienio siguiente no se encuentra el documento técnico, ni el acuerdo de adopción relacionado con esa política pública.

En el municipio de Palmira, la gobernanza de las políticas públicas se articula a través de dos instancias. La primera de ellas son las mesas técnicas que conforman el Consejo Municipal

de Políticas Sociales (COMPOS). Estas mesas tienen la responsabilidad de realizar el seguimiento a la implementación de las políticas sociales mediante la participación activa de sus grupos de valor. Su labor incluye la revisión y validación previa de los informes que se presentan ante el COMPOS, asegurando así un proceso de monitoreo y control. Los integrantes de estas mesas provienen de los grupos de valor de las poblaciones representadas en el COMPOS, lo que garantiza su vinculación directa con las problemáticas y necesidades que abordan.

Por otro lado, se encuentran los consejos o comités que crea cada una de las políticas públicas poblacionales y sectoriales, estos se encargan de asesorar, articular, promocionar temas de interés, promover la participación, identificar problemáticas, desarrollar planes de trabajo para el cumplimiento de sus funciones, ayudar a proyectar respuesta a órganos de control para el seguimiento a la implementación de la política pública a través de los indicadores, y evaluar el progreso y desempeño de los mismos. La participación de actores generalmente institucionales y representantes de los grupos de valor, lo determina el acto administrativo de creación y la secretaria técnica la encargada de organizar, citar y asistir técnicamente las sesiones del mismo.

En ambas instancias se identifican barreras que limitan la participación efectiva tanto de la institucionalidad como de los grupos poblacionales y sectoriales, lo que impide la generación de conocimiento de valor y dificulta el cumplimiento de sus funciones. Como consecuencia, las políticas públicas carecen de insumos suficientes por parte de los grupos beneficiarios para evaluar su implementación, medir los niveles de satisfacción e incluso desarrollar actividades vinculadas con su ejecución.

Esta situación genera que los informes de seguimiento se enfoquen en la dimensión técnica de la entrega de productos y servicios, en lugar de evaluar los resultados e impactos alcanzados. Además, la ausencia de un ejercicio sistemático de retroalimentación restringe la posibilidad de ajustar y mejorar las acciones y metas en función de las necesidades de la población objetivo, el contexto local, los cambios normativos a nivel regional y nacional, y los retos emergentes.

De esta forma se encuentra que las dinámicas de las políticas públicas están sujetas al sistema de gobernanza que tienen estas en el municipio en compañía de las mesas y comités en las

cuales se hace seguimiento a la implementación de las mismas; tal como lo define Hudson, Hunter y Peckham (2019), en el concepto de implementación en gobernanza dispersa, la describen cuando las políticas públicas se formulan a través de la territorialización o por transferencia, las reglas, los productos y la estructura general se configura y se adaptan al contexto local, saliéndose ellas un poco del control y de los objetivos de sus formuladores, dependiendo en gran medida su implementación del contexto local, produciendo muchas veces resultados diferentes a los esperados.

La falta de un sistema de seguimiento estandarizado que organice y asigne actores responsables, roles, rutinas y funciones, limita la generación de información para la toma de decisiones, la presentación de informes de rendición de cuentas regulares y rigurosos, que presenten la asignación y ejecución presupuestal específica, que haga seguimiento a indicadores de resultados e impacto y no solo de gestión y productos, que presente avances cuantitativos y cualitativos de acuerdo a los objetivos y metas planteadas en la política pública, acciones y actividades que generen valor público, con responsables claros y validados por sus grupos de valor en las instancias creadas para ello.

Se encontró en cambio, como lo menciona Santiago Arroyave (2011) que lo relevante de la implementación de políticas públicas es cumplir con las obligaciones jurídicas y los compromisos políticos adquiridos en campaña, donde se prioriza el pago de favores políticos, antes de reconocer y garantizar derechos a una población y sector específico, invisibilizando las bases comunitarias para la identificación, construcción y ejecución de la política, el conocimiento de la población y sector y el panorama de la problemática se va con el consultor y/o equipo técnico, quedando un documento privado con resultados de abstracciones académicas que no siempre terminan cumpliendo los objetivos y mucho menos dándose a conocer a la población y/o sector relacionados.

4. Documentar el proceso de construcción de herramientas para estructurar el proceso de formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas a nivel local y la experiencia de su puesta en marcha

En este sentido, esta consultoría aportó a que el proceso de gestión documental que hace parte del Sistema Integrado de Gestión Institucional contará con guías, formatos, procedimientos e instructivos para cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas y así, de acuerdo a las necesidades identificadas previamente se realizarán estas actividades de manera más organizada y acorde con los lineamientos normativos. De la siguiente forma:

Tabla 1

Guías, formatos, procedimientos e instructivos del Sistema de Seguimiento de las Políticas Públicas municipales.

TIPO	NOMBRE	DETALLE	ETAPA DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Guía Metodológica	Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas municipales	Documento que proporciona orientaciones para la formulación y evaluación de políticas públicas a nivel municipal	Todas
Formato	EDEFO-073 Anexo 1. Matriz para estructuración de política pública.	Documento estructurado y codificado de acuerdo a los requerimientos específicos, que permite que éste cuente con la información requerida, pueda ser procesado y presentado en una forma estandarizada	1. Identificación del problema (preparatoria)

TIPO	NOMBRE	DETALLE	ETAPA DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Formato	EDEFO-074 Anexo 2. Propuesta para estructuración de política pública.	Documento estructurado y codificado de acuerdo a los requerimientos específicos, que permite que éste cuente con la información requerida, pueda ser procesado y presentado en una forma estandarizada	1. Identificación del problema (preparatoria)
Instructivo	Anexo 4. EDEIT-003 Instructivo Documento de diagnóstico y factores estratégicos	Documento que proporciona instrucciones y metodologías para la formulación de políticas públicas.	2. Agenda Pública
Procedimiento	Anexo 5. EDEPR-030 Procedimiento Formulación Políticas Públicas	Documento que hace parte del mapa de procesos de la Administración municipal, cuyo objetivo es determinar las acciones, tareas u operaciones que se deben completar para que un proceso avance	1. Identificación del problema (preparatoria) 2. Agenda Pública 3. Formulación
Formato	Anexo 6. EDEFO-075 Anexo 3. Hoja de Vida Documento Política Pública	Documento estructurado y codificado de acuerdo a los requerimientos específicos, que permite que éste cuente con la información requerida, pueda ser procesado y presentado en una forma estandarizada	Todas
Formato	Anexo 7. EDEFO-076 Anexo 4. Matriz Plan de acción	Documento estructurado y codificado de acuerdo a los requerimientos específicos, que permite que éste cuente con la información requerida, pueda ser procesado y presentado en una forma estandarizada	3. Formulación

TIPO	NOMBRE	DETALLE	ETAPA DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Procedimiento	Anexo 8. EDEPR-031 Procedimiento Seguimiento a Políticas Públicas	Documento que hace parte del mapa de procesos de la Administración municipal, cuyo objetivo es determinar las acciones, tareas u operaciones que se deben completar para que un proceso avance	5. Implementación
Formato	Anexo 9. EDEFO-XXX Matriz de seguimiento a Políticas Públicas	Documento estructurado y codificado de acuerdo a los requerimientos específicos, que permite que éste cuente con la información requerida, pueda ser procesado y presentado en una forma estandarizada	5. Implementación
Instructivo	Anexo 10. Instructivo Informe Ejecutivo de Seguimiento	Documento que proporciona instrucciones y metodologías para la formulación de políticas públicas.	5. Implementación

Nota: Elaboración propia.

Como parte de las actividades realizadas por esta consultoría, se realizó la revisión documental del estado de las políticas públicas poblacionales y sectoriales del municipio; a partir del diagnóstico y necesidades identificadas se creó la guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas municipales (Decreto 310 del 30 de diciembre del 2021), que además incluyó procedimientos, instructivos y formatos para cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas.

Teniendo en cuenta que hasta el 2021, el municipio de Palmira no contaba con guías o procedimientos para la correcta formulación y seguimiento de las políticas públicas municipales, se crea una guía que busca estandarizar el ciclo de las políticas públicas en el municipio, a fin de que se formulen adecuadamente al estandarizar los productos esperados para cada una de las etapas del ciclo, ejecutar de manera óptima el Plan de Acción de las políticas públicas adoptadas, incorporar un sistema de seguimiento y monitoreo que

establezca hábitos de recolección de información sistemática en las dependencias líderes y responsables de su implementación y desarrollar procesos dialógicos de rendición de cuentas sobre el avance en la ejecución de las políticas públicas formuladas.

Para su construcción se revisó la guía metodológica elaborada por el Departamento Administrativo de Planeación (2014) su contenido y su estructura y a partir de ese modelo se define que la guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas municipales, la cual se divide en dos componentes: Un componente conceptual en el que se define que es una política pública, su importancia, que motiva el inicio de proceso de formulación y cuáles son los elementos mínimos que esta debe contener para asegurar su coherencia interna y externa; contribuyendo de esta forma a la generación de valor público, a partir de la revisión bibliográfica de autores como Roth Deubel (2002), Kelly (2003), (Cejudo & Michael, 2016), (Pawson, 2013).

Posteriormente, para definir cuáles son los elementos mínimos que esta debe contener se revisaron las guías metodológicas del Distrito de Bogotá (2017), del departamento de Santander (Zambrano, E., & Torres, S. 2017), del municipio de Pereira (Rave, J. C., & Zuluaga, A. M. 2018) y de la Alcaldía de Santiago de Cali (2019), todas ellas elaboradas en un lapso de tiempo muy similar. La segunda parte de la guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas en Palmira se construyó a partir del ciclo de políticas públicas planteado inicialmente por Lasswell en 1956 y desarrollado por Jones en 1970; en esta sección se indica cuáles son las 6 etapas que conforman el enfoque secuencial de las políticas públicas y cuáles son los productos que se esperan de cada una de ellas (Ver anexo 1).

Una vez la guía se lleva al Concejo municipal de Palmira y se aprueba por medio del Decreto 310 del 30 de diciembre del 2021; se pone en marcha en 2022 un cronograma de trabajo para la socialización con las dependencias de la administración municipal que lideran políticas públicas y aquellas que están interesadas en formular políticas públicas durante la vigencia 2022 -2023, las cuales se identifican a través de una circular enviada por el equipo de políticas públicas de la Secretaría de Planeación. De esta forma la guía metodológica fue socializada y compartida con los equipos implementadores y formuladores de políticas públicas del

municipio de Palmira. En paralelo se construyeron y estandarizaron formatos e instructivos para las etapas de formulación y seguimiento de políticas públicas municipales.

Los primeros dos formatos se construyeron teniendo como referencia los formatos de la caja de herramientas para la formulación e implementación de políticas públicas de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bogotá (2021). De acuerdo con esta referencia se construye el formato *EDEFO-073 Anexo 1. Matriz para estructuración de política pública*. Este formato hace parte de la etapa 1. Identificación del problema (preparatoria) o de alistamiento institucional. Se construyó con el objetivo de orientar a la dependencia líder de la formulación de la política pública en el proceso de elaboración de la propuesta para la estructuración de la política pública y ser un insumo para la construcción posteriormente del *EDEFO-074 Anexo 2. Propuesta para estructuración de política pública*. Esta matriz tiene en su interior tres pestañas; la pestaña *matriz*, la cual a través de preguntas orientadoras solicita al formulador de la política pública responder cada una de ellas de forma clara y precisa. Inicia solicitando identificar la política pública y la dependencia a cargo de su formulación.

El primer apartado se llama *identificación de la problemática social*, su objetivo es identificar la problemática o la situación susceptible de ser mejorada, identificar si existen documentos técnicos y normativos que den cuenta sobre la problemática y conocer la justificación para su formulación. El segundo apartado se llama *Sectores y entidades corresponsables para la formulación e implementación de la política pública*, en este se espera que el formulador ubique los sectores y dependencias relacionados con la política pública que deberían participar en la formulación de la misma. El tercer apartado se llama *Esquema de participación*, su objetivo es que el formulador pueda identificar a todos los actores relacionados con la temática de la política pública, que puedan incidir positiva o negativamente en los procesos participativos que se adelantarán durante las diferentes etapas del ciclo.

El último apartado aborda los ámbitos temáticos propuestos para la estructuración de la política pública, los actores que participarán de cada temática, el alcance de participación en cada etapa, como se propone la estrategia de convocatoria para cada uno de los actores y los métodos o metodologías que se aplicaran para abordar cada una de las temáticas teniendo en cuenta los perfiles de los actores y sus necesidades. La segunda pestaña se llama *presupuesto*,

el objetivo es que la dependencia y el formulador relacionen el presupuesto que se tiene para el desarrollo de cada una de las fases de la política pública y el levantamiento de la línea base, para ello se solicita que se relacionan las fases, las actividades propuestas para cada una de ellas, la descripción de la actividad, la cantidad necesaria de insumos (técnicos o humanos) para el desarrollo de la actividad y el valor total. La tercera pestaña se llama *cronograma*, en esta la dependencia o el equipo formulador debe relacionar las fases, actividades y productos de cada actividad, el responsable y su programación que puede ser en semanas o meses, según corresponda (Ver anexo 2)

Toda la información del *EDEFO-073 Anexo 1. Matriz para estructuración de política pública* debe escribirse de forma coherente y fluida en el formato denominado *EDEFO-074 Anexo 2. Propuesta para estructuración de política pública*. El cual contiene las instrucciones para su diligenciamiento y trámite; este formato está organizado en tres apartados: 1. Situación problemática a ser atendida por la política pública; 2. Sectores y entidades corresponsables para la formulación e implementación de la política; 3. esquema de participación (Ver anexo 3). Con esta información una vez entregada por la dependencia formuladora, el equipo técnico de políticas públicas de la Secretaría de Planeación podrá establecer si la dependencia cuenta con el tiempo, los recursos técnicos, económicos y logísticos necesarios para la formulación de la política pública y emitir un concepto técnico para que la dependencia pueda seguir a la siguiente etapa (Agenda Pública).

La etapa de agenda pública consiste en asegurar que la situación problemática u oportunidad de mejora que se identificó en la etapa 1, sea priorizada por las autoridades legítimas y se incluya en la agenda pública por el alto nivel de consenso para ser definida como prioridad o por el grupo de promotores interesado en que se priorice y se saque adelante la iniciativa (Kelly, 2003). El producto de esta etapa es un documento diagnóstico, para orientar esta etapa se construyó el *EDEIT-003 Instructivo Documento de diagnóstico y factores estratégicos*, como parte del proceso de direccionamiento estratégico de la Alcaldía de Palmira y al formato establecido por el organismo.

Este procedimiento orienta la elaboración del documento diagnóstico de la política pública a formular, por medio del establecimiento de factores estratégicos que permitan establecer la conexión lógica y articular la definición del problema, los instrumentos de la política pública

y la solución esperada. Está estructurado a partir de 1. objetivo, 2. alcance, 3. responsable, 4. definiciones, 5. políticas de operación, 6. estructura del documento diagnóstico y 7. documentos relacionados (Ver anexo 3). Una vez entregado el documento diagnóstico por la dependencia formuladora, el equipo técnico de políticas públicas de la Secretaría de Planeación, podrá establecer la conexión lógica y la articulación causal entre los elementos presentados en el diagnóstico, para definir a partir de ellos si la política tal como se plantea cuenta con coherencia interna y emite un concepto técnico para que la dependencia pueda avanzar a la siguiente etapa (Formulación).

En la etapa de formulación se elabora el documento técnico de la política pública; para esta etapa se construyó el *EDEPR-030 Procedimiento Formulación Políticas Públicas*, el cual establece los lineamientos para la formulación de las políticas públicas en la Alcaldía de Palmira, con el fin de integrar adecuadamente los documentos resultantes de las dos etapas anteriores del ciclo de políticas públicas: Preparatoria y Agenda Pública. Está estructurado a partir de 1. objetivo, 2. alcance, 3. responsable, 4. definiciones, 5. políticas de operación, 6. descripción de actividades, 6.1. Etapa preparatoria, ciclo de políticas públicas, que incluye un cuadro con las actividades, responsable de las actividades y registro que debe surtir esta etapa para agotarse, 6.2. Etapa agenda pública, ciclo de las políticas públicas, incluye un cuadro con las actividades, responsables de las actividades y registro que debe surtir esta etapa para agotarse, 6.3. Etapa formulación, ciclo de políticas públicas, que incluye un cuadro con las actividades, responsable de las actividades y registro que debe surtir esta etapa para agotarse, 7. Documentos relacionados, 8. Control de cambios, 9. Revisión y aprobación (Ver anexo 4).

Se crea para esta etapa también, el formato *EDEFO-075 Anexo 3. Hoja de Vida Documento Política Pública*, se construyó a partir de los formatos de la caja de herramientas para la formulación e implementación de políticas públicas de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bogotá (2021). Esta matriz busca consolidar toda la información relevante de la política pública formulada durante toda su trayectoria, desde la etapa de identificación del problema hasta la etapa de evaluación, como un ejercicio de memoria institucional, buscando que, con los cambios de administración no se pierda información relevante de este proceso y se vaya documentando en ella, todo lo que ocurre en cada una de sus etapas. Esta matriz en

su interior tiene dos pestañas, la primera se llama *HV política* y está estructurada a partir de varias secciones. La primera es información general del documento de política pública (nombre, número del acuerdo que la adopta, dependencia líder y dependencias corresponsables de su implementación)

La segunda sección relaciona la etapa preparatoria, e integra el punto 2. articulación de la política pública con instrumentos de planeación y 3. Políticas con las que este documento tiene relación (solicita información sobre los instrumentos de planeación con los que se articula y relaciona durante su formulación: Planes de desarrollo, otras políticas públicas, otros instrumentos de planeación); la tercera sección relaciona la etapa de agenda pública y formulación, e integra el punto 4. Descripción general de la etapa de agenda pública, 5. Descripción general de la etapa de formulación, 6. Justificación de la política pública, objetivo general, 7.1. objetivos específicos, 7.2. Estrategias, ejes temáticos o líneas de acción (busca documentar lo más importante de estas dos etapas y presentar la estructura de la política pública).

La cuarta sección solicita relacionar las viabilidades del documento e integra el punto 8. con el mismo nombre (busca documentar las fechas en las que se solicitaron las viabilidades técnica, financiera y jurídica). La quinta sección relaciona el seguimiento a la implementación de la política pública, e integra el punto 9. seguimiento al documento (documenta las rutinas de reporte del sistema de seguimiento de las políticas públicas a través de fechas de corte de los informes de seguimiento, porcentaje de avance de cumplimiento y observaciones cualitativas al seguimiento de la política pública, buenas prácticas o planes de mejoramiento a incorporar).

La quinta sección busca relacionar la actualización, suspensión o cancelación de la política pública, e integra el punto 10. actualización, ajuste o finalización de la política pública (busca documentar los criterios de análisis en los que se basó la dependencia que lidera la política pública para tomar una de las tres decisiones, en el caso de que se presente y las observaciones para cada una de las preguntas orientadoras que se organizan a partir de objetivos, implementación y aspectos técnicos de la política pública). 11. principales logros de la política pública, 12. sugerencias de la política pública, 13. cancelación o suspensión del

documento de política pública (registra la fecha y las observaciones en caso de que la política pública se cancele o se suspenda).

La última parte de la matriz Anexo 1. Listado de participantes de la administración municipal (reporta la información sobre los participantes de la política pública y la etapa en la que se vincularon) Anexo 2. Resumen de la estrategia de participación (solicita relacionar todos los actores que han participado en las diferentes etapas de la política pública, la justificación técnica de su participación, sus aportes, la incidencia de su participación, información relevante durante el proceso, estrategia de convocatoria, metodología aplicada para la captura de información y ámbitos temáticos o categorías de discusión que se utilizaron durante la formulación de la política pública). La segunda pestaña de la matriz, contiene un *instructivo* para el correcto diligenciamiento de la Hoja de vida de la política pública (ver anexo 5).

Para la etapa de formulación se construyó también el formato *EDEFO-076 Anexo 4. Matriz Plan de acción* utilizando como referentes los formatos de la caja de herramientas para la formulación e implementación de políticas públicas de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bogotá (2021). Esta matriz en su primera sección solicita información relevante sobre la política pública (nombre, acuerdo de adopción, dependencia que la lidera y dependencias corresponsables de su implementación, fecha de corte del seguimiento, temporalidad del seguimiento y objetivo general de la política pública). Para la segunda sección se pide a la dependencia o formulador estructurar el Plan de Acción de la política pública incluyendo información para operativizarla durante su vigencia (objetivo específico, importancia relativa del objetivo, producto, servicio o resultado esperado, importancia relativa del producto, servicio o resultado, nombre del indicador de resultado, fórmula de cálculo, tipo de orientación, línea base, meta final, acción, importancia relativa de la acción y enfoque utilizado; para el indicador de cumplimiento de la acción, solicita nombre del indicador de la acción, fórmula de cálculo, tipo de orientación, línea base, meta final, costo total de la acción, programación de la meta para el tiempo de vigencia de la política pública -10 años- y la proyección del costo indicativo durante el tiempo de vigencia, dependencia responsable de cada acción, cargo o rol del enlace y correo electrónico) (Ver anexo 6).

Una vez adoptada la política pública mediante Acuerdo municipal inicia su etapa de implementación, para la etapa de seguimiento a la implementación se construyó el *EDEPR-*

031 Procedimiento Seguimiento a Políticas Públicas, el cual establece los lineamientos para la sistematización del seguimiento a políticas públicas en la Alcaldía de Palmira, con el fin de verificar el cumplimiento de los resultados, relacionados con las metas establecidas en las políticas públicas de orden municipal. Está estructurado a partir de 1. objetivo, 2. alcance, 3. responsable, 4. definiciones, 5. políticas de operación, 6. descripción de actividades (contiene un cuadro con pasos, actividades, responsable de la actividad y registro), 7. anexos, 8. control de cambios, 9. control de revisión y aprobación) (ver anexo 7).

Esta consultoría avanzó en la construcción de un formato para el seguimiento a la implementación de políticas públicas, utilizando como referentes los formatos de la caja de herramientas para la formulación e implementación de políticas públicas de la Secretaría de Planeación de la Alcaldía de Bogotá (2021), en el momento de entrega de los productos, no habían sido aprobado por el equipo de calidad y quedó como una tarea pendiente.

Esta matriz pide al equipo implementador información sobre la estructura de la política, teniendo como referente el *EDEFO-076 Anexo 4. Matriz Plan de acción* (eje de la política, línea de acción, acciones, productos o servicios cómo se materializa la acción, nombre del indicador de la acción, objetivo del indicador, unidad de medida, tipo de indicador, periodicidad de la medición) las últimas 6 filas de la matriz están relacionadas con la implementación de la política pública, solicita información relacionada (descripción del avance, resultado, meta, fecha de corte, dependencia responsable, link que evidencie el cumplimiento de la meta del indicador). Este formato se socializó y entregó a las dependencias para el reporte de información y como insumo principal para la construcción del informe de seguimiento.

También se construyó un instructivo para la elaboración del informe de seguimiento, el cual, en el momento de entrega de los productos no había sido aprobado por el equipo de calidad y quedó como una tarea pendiente. Este busca orientar la elaboración del informe de seguimiento de la política pública en el proceso de implementación, en el cual se evidencien las rutinas del sistema de seguimiento para el análisis de la información, el reporte de los avances con los indicadores cuantitativos e información cualitativa de la ejecución física y presupuestal, para la comprensión del desarrollo del proceso de implementación. Para generar alertas tempranas que aseguren el cumplimiento de las metas (Ver anexo 8).

Este instructivo está estructurado a partir de 1. objetivo, 2. alcance, 3. responsable, 4 políticas de operación, 5. descripción de los apartados del informe (este punto da las instrucciones respecto a la elaboración del informe de seguimiento, los apartados que el informe debe incluir y describe lo que se espera que contenga cada uno de esos apartados, los cuales son: I. Introducción, II. metodología, III. descripción del cumplimiento, IV. identificación de acciones, producto y objetivos críticos, V. identificación de las buenas prácticas, VI. acciones de mejora, VII. Conclusiones y recomendaciones) (Ver anexo 9).

La mayoría de estos formatos e instructivos se presentaron al equipo de calidad de la Secretaría de Planeación, se revisaron, ajustaron y fueron aprobados para ser parte del proceso de direccionamiento estratégico del sistema de calidad de la Alcaldía de Palmira. Teniendo en cuenta las orientaciones del Departamento Nacional de Planeación (2018) sobre establecimiento de sistemas de seguimiento a las políticas públicas, se tuvieron en cuenta los requisitos para su funcionamiento, definiendo como actores del sistema de seguimiento al equipo técnico de políticas públicas de la Secretaría de Planeación y los equipos de las secretarías que lideran la implementación de las políticas públicas vigentes: La Secretaría de participación ciudadana y la Dirección de Emprendimiento y Desarrollo empresarial y los Secretarios, subsecretarios y directores de estas dependencias que son los tomadores de decisiones.

La asignación de roles, funciones y rutinas de los actores de las políticas públicas fueron definidos y establecidos en mesas de trabajo, a las cuales se citaron a los equipos líderes de las políticas públicas a través de notas internas. Las mesas de trabajo se llevaron a cabo durante el 2022, en ellas se explicó la necesidad de crear de un sistema de seguimiento para las políticas públicas y su estructuración a través de guías, instructivos, formatos y procedimientos los cuales se compartieron con los equipos y se presentaron y explicaron en distintas sesiones, para su incorporación gradual.

De esta forma, con esta consultoría se buscó que la formulación de políticas públicas municipales se realizará bajo unos estándares de calidad mínimos y lineamientos que garanticen políticas públicas con capacidad de resolución y ejecución de los compromisos programáticos establecidos, estabilidad en el tiempo de ejecución para mostrar resultados, adaptabilidad a contextos sociales en constante cambio, con coherencia interna que garantice

la eficacia de la intervención y coherencia externa al armonizarse con otros instrumentos de planeación vigentes y coordinación con todos los actores y grupos de valor, que permitiera la integración del sistema de seguimiento a las políticas públicas durante su implementación y posibilitara a las dependencias de la administración municipal observar el progreso y el cumplimiento de los logros y objetivos propuestos en ellas.

Este sistema se desarrolló siguiendo las orientaciones conceptuales previstas para el Distrito de Bogotá, de gestión para resultados en el desarrollo, aprendizaje organizacional y toma de decisiones basada en evidencia. Las cuales se describen de la siguiente forma:

- Gestión orientada a resultados y al desarrollo: Estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos para generar el mayor valor público posible a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población (BID, 2010 en Alcaldía de Bogotá, 2019).
- Aprendizaje organizacional: consiste en considerar el ejercicio de implementación y seguimiento como una actividad que agrega valor al recoger la experiencia adquirida. El aprendizaje implica la mejora de las prácticas, lo cual puede referirse al consumo de recursos e insumos, a las metodologías y tecnologías utilizadas, a la temporalidad en la generación de los productos, a la reorientación de los objetivos o incluso a la cancelación de una práctica determinada cuando existen suficientes pruebas de su inconveniencia (Domínguez & Casellas, 2011 en Alcaldía de Bogotá, 2019).
- Toma de decisiones basada en evidencia: Enfoque sistemático y racional para investigar y analizar la evidencia disponible para informar el proceso de formulación y toma de decisiones de las políticas. Ayuda a tomar decisiones bien informadas sobre políticas, planes, programas y proyectos poniendo la evidencia disponible al servicio de los hacedores de política (Australian Bureau of Statistics, 2010 en Alcaldía de Bogotá, 2019).

Experiencias de su puesta en marcha.

Formulación de la Política pública prevención del delito en adolescentes y jóvenes.

La formulación de esta política pública estuvo a cargo de la Secretaría de Integración Social con la asesoría técnica de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen (UNODC), siendo esta la apuesta del gobierno local por convertir la estrategia de Prevención Social de violencia -PAZOS, cuyo objetivo era atender, responder y resolver los requerimientos en materia de convivencia, seguridad ciudadana, construcción de paz y oferta socioeconómica en una política pública. Esta fue la primera política pública en el municipio de Palmira que adoptó los lineamientos de la **guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas** municipales, los formatos, instructivos y procedimientos para cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas.

El proceso de asistencia técnica inició en el mes de febrero de 2023 para el proceso de formulación, producto de esta consultoría se creó Plan de Trabajo en el que a través de mesas se socializó la guía metodológica, los formatos, procedimientos e instructivos. Durante el mes de marzo y abril se asistió técnicamente al equipo implementador para el diligenciamiento de los formatos *EDEFO-073 Anexo 1. Matriz para estructuración de política pública* y *EDEFO-074 Anexo 2. Propuesta para estructuración de política pública*. En el mes de abril el equipo formulador solicitó concepto técnico de la etapa preparatoria, durante los meses de mayo y junio se asistió técnicamente para la etapa de agenda pública, se compartió el *EDEIT-003 Instructivo Documento de diagnóstico y factores estratégicos* para orientar el proceso, el cual termina con la solicitud del concepto técnico a la Secretaría de Planeación.

La etapa de formulación inicia en el mes de julio con mesas de trabajo de asistencia técnica al equipo formulador para el diligenciamiento de *EDEFO-075 Anexo 3. Hoja de Vida Documento Política Pública* y *EDEFO-076 Anexo 4. Matriz Plan de acción* y la recolección de la información para la estructuración del Plan de Acción de la política pública a través de un proceso de construcción participativa y termina en el mes de agosto con el fin de las jornadas de validación del documento técnico y el Plan de acción de la política pública, con los grupos de valor estratégicos vinculados al proceso de formulación de la misma; se solicitó

el concepto técnico a la Secretaría de Planeación para la etapa de formulación, las observaciones realizadas a los documentos radicados por el equipo formulador se hicieron en una mesa de trabajo y se apoyó técnicamente al equipo formulador para los ajustes de los mismos, que tuvieron lugar hasta el mes de octubre, cuando se emitió el concepto técnico de aprobado para esta política pública.

Producto de las entrevistas que se realizaron a integrantes del equipo formulador fue posible identificar las dificultades que tuvieron, respecto a la incorporación de los lineamientos de la guía metodológica y la estructuración de la política pública a través de los formatos e instructivos; algunos de ellos tuvieron que ver con el poco tiempo que tuvo el equipo formulador para agotar cada una de las etapas; la guía metodológica, formatos e instructivos tienen su curva de aprendizaje y requieren de un proceso de comprensión para los formuladores que tienen sus propias estructuras, metodologías y formas de abordar la formulación de políticas públicas (Brian Botero⁶, 2024).

Esto hizo que se hiciera caso omiso a algunas recomendaciones de la guía metodológica y procedimientos, que tenían que ver con incluir a las instancias de participación y grupos de valor estratégicos desde la etapa preparatoria, estos fueron convocados en una etapa bastante avanzada de la formulación, para la validación de los documentos técnicos y plan de acción, ignorando su incidencia política y social y su capacidad de ejercer presión en el Concejo municipal; ocasionando que la política pública no pasara a segundo debate en el Concejo y está finalmente fuera archivada (Brian Botero, 2024).

De acuerdo a la experiencia, se considera valiosa la creación de lineamientos que orienten el proceso de formulación de políticas públicas en cada una de las etapas del ciclo y además valoran que cada una de ellas cuente con formatos, instructivos y procedimientos, pues consideran que ayudan a estandarizar los productos, disminuyen la posibilidad de errores durante el proceso, permite a los equipos formuladores establecer un orden secuencial para cada una de las etapas, identificar los productos de cada una de las etapas, entender cuál es el objetivo de agotar cada una de ellas y la importancia de documentar el proceso de construcción, teniendo en cuenta que al ser una herramienta de planeación de largo plazo,

⁶ Contratista de la Secretaría de Integración Social encargado de apoyar técnicamente al equipo UNODC.

atraviesa varias administraciones y seguramente equipos implementadores diferentes; siendo necesario que estos cuenten con la información necesaria para darle continuidad al proceso de implementación de forma fluida. También consideran que agrega valor en términos de trazabilidad y memoria institucional, por la estandarización del proceso de reporte de la información y permite a los equipos a través de la experiencia mejorar los procesos que se desarrollan en su interior (Brian Botero, 2024).

La curva de aprendizaje que requieren los formatos hace necesario el acompañamiento técnico del equipo de políticas públicas de planeación, el cual debe contar con capacidades técnicas, conocimiento y manejo de estas herramientas y el número de profesionales suficiente para hacerlo de forma adecuada y poder dar respuesta a los requerimientos de los equipos. En términos de alcance a estas herramientas, consideran necesario que no solo se instale capacidad en los equipos técnicos y formuladores de las dependencias de la administración municipal, sino también en los actores estratégicos locales y departamentales de las instancias de participación, quienes son los que validan los productos resultantes de cada una de las etapas del ciclo de políticas públicas y deben articularse con las dependencias de la administración municipal durante la etapa de implementación (Brian Botero, 2024).

Es por ello que consideran necesario la creación de un mecanismo articulador de grupos de valor estratégicos (externos a la administración municipal) que incluya todos los actores poblacionales y sectores con injerencia en los procesos de formulación de políticas públicas, que logre reunirlos y articularlos, siendo más fácil identificarlos, llegar a ellos, convocarlos y conseguir que le den la importancia al proceso participativo que se debe surtir en las políticas públicas desde la etapa preparatoria hasta el fin de su vigencia.

Seguimiento a la implementación de la Política Pública de Envejecimiento y vejez.

El seguimiento a la implementación de esta política pública inicia con la revisión del documento técnico, el acuerdo de adopción, el plan operativo construido para la vigencia 2022 e informes de rendición de cuentas de administraciones pasadas. Esta consultoría verificó las capacidades técnicas y operativas del equipo implementador y construyó un plan de trabajo para instalar capacidades en él, socializó en mesas de trabajo los instructivos,

procedimientos y formatos y los asistió técnicamente en el proceso, de acuerdo a la etapa del ciclo de políticas públicas en la que se encontraba.

Durante este proceso se identificó que el equipo implementador de esa política pública está compuesto por un funcionario de carrera administrativa recientemente posesionado, que no tiene experiencia en implementación de políticas públicas y el cual se encuentra revisando la información que deja el equipo de la administración anterior sobre el proceso, construyendo su plan de trabajo, en etapa de acercamiento y adaptándose a las dinámicas de este grupo poblacional, pero con una gran capacidad de trabajo y entendimiento de los procesos en el sector público.

Producto del acompañamiento y la asistencia técnica brindada por esta consultoría, se reconstruyó el Plan de Acción de esta política pública a partir de la información del documento técnico en el formato EDEFO-076 *Anexo 4. Matriz Plan de acción*, logrando con ello que la política pública fuera operativa. El Plan de acción fue validado en la mesa técnica de adulto mayor y en el Comité municipal de envejecimiento y vejez y pasó a ser implementado por la dependencia líder de la política pública y por las dependencias corresponsables de su implementación, en una etapa avanzada de ejecución de Plan de Desarrollo municipal.

Posterior a ello, a través de notas internas se solicitó a las dependencias corresponsables que reportaran las actividades que se desarrollaron entre el 2020 -2022 (para este primer informe de seguimiento) para dar cumplimiento a los indicadores de la política pública, con corte a 31 de octubre 2022. Para ello, se programaron mesas de trabajo en las que se socializó el sistema de seguimiento para las políticas públicas municipales y las actividades que la dependencia líder de la implementación de la política pública de envejecimiento y vejez debe realizar, como son:

1. Identificación en el Plan de Acción de la política pública de los indicadores que debe reportar, de acuerdo con los recursos que tenga la dependencia para su cumplimiento.
2. Asignación de un responsable en la dependencia para el reporte de la información,

3. Definir el corte de la información reportada el cual será 31 de octubre (se solicitó reportarse a más tardar finalizando la segunda semana de noviembre, para que la dependencia líder pudiera consolidar la información y estructurar el informe)
4. Se informa que la temporalidad del reporte será anual
5. Se asiste técnicamente a las dependencias para el diligenciamiento del formato en el cual debe reportar la información.
6. Se definen el tipo de evidencias aceptadas para dar cumplimiento a las acciones.

La metodología utilizada para este primer informe de seguimiento es de tipo cualitativa y cuantitativa, da cuenta de manera descriptiva las acciones realizadas por las dependencias y reporte de información sobre los resultados en la entrega de bienes y servicios a la población beneficiaria. Los documentos que dan cuenta del avance a la implementación de la política pública presentados son: listados de asistencia, actas, informes de actividades, notas internas, oficios y registro fotográfico, a través de estos se da cuenta del cumplimiento de las acciones ejecutadas.

La propuesta del Sistema de seguimiento a las políticas públicas de Palmira se desarrolló teniendo como referente el sistema de seguimiento del Distrito de Bogotá, para eso se analizó su modelo, experiencias y resultados obtenidos y documentados (Alcaldía de Bogotá, 2022), teniendo en cuenta las realidades técnicas, las necesidades institucionales y el contexto local. Las actividades que se desarrollaron para la construcción del primer informe que da cuenta sobre la puesta en marcha del Sistema de seguimiento propuesto por esta consultoría, evidenció que para el octavo año de implementación de la política pública de envejecimiento y vejez, esta tiene un porcentaje de implementación de 55.7%. Pese a que esta política pública pudo reconstruir su plan de acción e implementar los procedimientos, formatos e instructivos, es importante que la siguiente administración la pueda armonizarla con el plan de desarrollo municipal, para que las acciones cuenten con recursos que permitan su ejecución, teniendo en cuenta que varias de las acciones que fueron reportadas se hicieron por gestión. Cabe resaltar que la puesta en marcha del sistema de seguimiento en esta política pública, permitió la identificación de sus debilidades y permitirá corregir ampliamente el camino para su ejecución.

Según Bertranou (2019), los sistemas de seguimiento en las políticas públicas son fundamentales para garantizar el acceso a evidencia y conocimiento, permitiendo así una toma de decisiones más informada y eficaz. Para su efectiva implementación, es necesario avanzar en su institucionalización mediante la regulación y normalización de su práctica, así como en su integración a los procesos evaluativos de las políticas públicas. Esto requiere una planificación estratégica que contemple la definición de metas, la gestión financiera y de recursos humanos, la estandarización de procesos de seguimiento, y la incorporación progresiva de metodologías y estándares adecuados. Además, resulta clave fortalecer los sistemas de información pública y la formación de talento humano con competencias en programación y gestión del seguimiento. En el caso de Palmira, se espera que este proceso se implemente de manera gradual, asegurando una transición estructurada y sostenible.

Conclusiones

De esta experiencia se identificó que:

- Es necesario y urgente fortalecer el proceso de articulación interinstitucionales
- Este proceso puso en evidencia el desconocimiento de varias dependencias de la administración municipal del carácter vinculante de las políticas pública y su competencia en ellas, por tal motivo la socialización de la política pública y los indicadores debe fortalecerse
- La instalación de capacidades en los equipos implementadores asegurará que los reportes al sistema de seguimiento de la política pública puedan hacerse oportunamente y de forma correcta, sin embargo, tal como lo menciona Kusek & Rist (2004) construir en los gobiernos una capacidad de esta índole para los sistemas de seguimiento es una labor de largo plazo.
- La adopción de actores, roles, responsabilidades y temporalidades para el reporte de información depende de la organización y la prioridad que le den a los procesos de implementación de políticas públicas las dependencias de la administración municipal, pero sobre todos aquellos que lideran estas secretarías y direcciones, siendo este último un reto político, que son de los más difíciles de superar; en términos de Pignatta (2015) estos se consideran como brechas en los niveles de institucionalización del monitoreo.

Lo anterior nos lleva a confirmar la importancia de la incorporación en la administración pública de sistemas de seguimiento capaces de producir información confiable, oportuna y pertinente sobre el desempeño de políticas públicas que permita la toma de decisiones tanto de las dependencias que lideran la política pública, como de las dependencias implementadoras y principalmente de los tomadores de decisiones locales y departamentales.

Recomendaciones

Para garantizar una adecuada implementación y seguimiento de las políticas públicas municipales, se recomienda lo siguiente:

1. **Fortalecimiento de capacidades técnicas:** Es esencial instalar capacidades técnicas en el equipo de políticas públicas de la Secretaría de Planeación, así como en las dependencias responsables de la implementación de dichas políticas y en aquellas que comparten la corresponsabilidad del cumplimiento de las acciones e indicadores establecidos.
2. **Capacitación en instancias de participación:** Se debe dotar de capacidades a las instancias de participación ciudadana, especialmente a aquellas relacionadas con el seguimiento y evaluación de las políticas públicas, debido a su rol crucial como validadores de los documentos técnicos producidos en cada etapa del ciclo de políticas públicas.
3. **Contratación de profesionales cualificados:** Es recomendable que las dependencias encargadas de la formulación de políticas públicas contraten profesionales calificados que sean capaces de realizar un seguimiento exhaustivo de los procesos de formulación. Estos profesionales deben asegurarse de que los productos derivados de cada etapa del ciclo, se ajusten a los lineamientos metodológicos establecidos y cuenten con la calidad necesaria para su implementación. En caso de incumplimiento, deberán estar capacitados para hacer efectivas las cláusulas de cumplimiento.
4. **Socialización de la guía metodológica:** Se sugiere socializar la guía metodológica, así como los formatos, instructivos y procedimientos vinculados al sistema de

seguimiento de políticas públicas municipales, a todos los nuevos equipos que participen en este proceso.

5. **Continuidad en la adopción de políticas públicas:** Es importante dar continuidad a la adopción de las políticas públicas, que ya cuentan con los conceptos necesarios, siguiendo los procedimientos establecidos para este propósito.
6. **Armonización con el nuevo Plan de Desarrollo:** Las políticas públicas vigentes deben alinearse con el nuevo Plan de Desarrollo que se formule, asegurando coherencia y continuidad en su implementación.
7. **Gestión de la información municipal:** Se deben orientar esfuerzos para posicionar a la Administración Municipal como la principal fuente de información del municipio, garantizando que esta sea de calidad, accesible, pertinente, suficiente y disponible.
8. **Creación de un equipo técnico de gestión de información:** Es recomendable formar un equipo técnico especializado en la gestión de la información, encargado de la construcción de documentos y de la difusión del conocimiento generado en el marco de las políticas públicas.
9. **Incorporación gradual en el sistema de seguimiento:** Se debe dar continuidad a la incorporación gradual de las políticas públicas vigentes dentro del sistema de seguimiento diseñado en esta consultoría.
10. **Ajustes en el sistema de calidad:** Es necesario revisar, ajustar y aprobar los formatos e instructivos pendientes de la etapa de seguimiento e incorporarlos dentro del proceso de direccionamiento estratégico y del sistema de calidad de la Alcaldía de Palmira.
11. **Ampliación de la guía metodológica en la etapa de evaluación:** Se recomienda ampliar el apartado de la guía metodológica dedicado a la etapa de evaluación de políticas públicas, definir con precisión su alcance, y proporcionar lineamientos, formatos, instructivos y procedimientos que faciliten su desarrollo adecuado.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Reforma y democracia, 5-32.

Alcaldía de Santiago de Cali. (2019). Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de Políticas Públicas de Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.

Alcaldía de Bogotá. (s.f.). Guía para el seguimiento y evaluación de Políticas Públicas. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.

Alcaldía de Bogotá. (2016). Guía para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.

Alcaldía de Bogotá. (2017). Guía para la formulación e implementación de Políticas Públicas del Distrito. Bogotá: Alcaldía de Bogotá.

Alcaldía de Bogotá (2022). Seguimiento de Políticas Públicas Distritales. Consultado el 7 de febrero de 2022 en <https://www.sdp.gov.co/gestion-socioeconomica/conpes-dc/seguimiento>

Alcaldía de Palmira. (2021). Guía metodológica para la formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas municipales. Palmira: Alcaldía de Palmira. Palmira: Alcaldía de Palmira.

Alcaldía de Palmira (2023). Informe de gestión y balance de resultados “Palmira Pa’Lante 2020-2023. https://palmira.gov.co/wp-content/uploads/2023/12/2020-2023_Informe-de-gestion-y-balance-de-resultados-palmira-pa-lante-2020-2023.pdf

Alcaldía de Palmira (2023) Informe técnico, Política Pública de Juventudes. Secretaría de Integración Social: Alcaldía de Palmira

Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. FORUM, 95-112.

Bertranou, J. (2019).). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas.,. Millcayac-Revista digital de ciencias sociales, 151-188.

Burdescu, R., De Villar, A., Keith, M., Rojas, F., & Saavedra, J. (2005). Institucionalización de sistemas de seguimiento y evaluación: Cinco experiencias de América Latina: Institucionalizar los sistemas de seguimiento y evaluación: Cinco experiencias de América Latina. En breve, 1-4.

- Decreto 213 de 2016. (2016. 1 de agosto). Alcaldía de Palmira.
<https://oldpage.palmira.gov.co/attachments/article/3234/2016%2008%2001%20Decreto%20213%20Por%20el%20cual%20se%20adopta%20la%20Estructura%20de%20la%20Administraci%C3%B3n%20Central%20del%20Municipio%20de%20Palmira.pdf>
- Decreto 963 de 2013. (2013. de mayo). Presidencia de la República. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1193259>
- DNP. (1994). CONPES 2688 - La evaluación de resultados en el sector público a nivel nacional. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (1995). CONPES 2790 - Gestión Pública Orientada a Resultados. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2014). Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- DNP. (2018). Guía para el seguimiento de políticas públicas. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Domínguez, R., & Casellas, L. (2011). Guía para construir el Sistema de Seguimiento y Evaluación de un proyecto de Intervención Social. Andalucía, España: FAFPE. Andalucía: Fundación Andaluza Fondo de Formación y Empleo.
- Función Pública (2023). Documento metodológico de la operación estadística. Medición del desempeño institucional. Dirección de Gestión y desempeño institucional. Versión 4. https://www.funcionpublica.gov.co/documents/34645357/34703525/Documento_metodologico_mdi.pdf/9b5403bf-c13c-dc59-910c-57f8432159f1?t=1594265086061
- Función Pública (2024). Resultados Medición del Desempeño Institucional 2023. Notas explicativas. <https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>
- Görgens, M & Kusek, J. (2009). Making Monitoring and Evaluation System Work. A Capacity. Development Toolkit. Págs. 1-526. Editorial: The World Bank.
- Hearne, L. (2011). The Consideration of a Constructivist Evaluation Framework in Adult Guidance Practice. Australian Journal of Career Development, 20, 31 - 38.
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? Policy Design and Practice, 1-14.
- Kelly, J. (2003). Procesos y práctica: El ciclo de las políticas públicas. En J. Kelly, Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica. Págs. 59-86. Caracas: Ediciones IESA.

Kusek, J., & Rist, R. (2004). Introducción. Construcción de un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados. En J. & Kusek, Manual para gestores del desarrollo. Ocho pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados (págs. 1-38). Washington: Banco Mundial.

Li, W. (2001). Constructivist learning systems: a new paradigm. Proceedings IEEE International Conference on Advanced Learning Technologies, 433-434.

López, M. (2007). El asunto de las políticas públicas. Revista Luna Azul, 59-67.

Mayhew, M. & Alessi, R. (1994). Responsive constructivist requirements engineering: a paradigm. Vol. 4, 84-91.

Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. Págs.141-164. Analecta polit.

Pignatta, M. A. (2015). Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar. Revista Perspectivas de Políticas Públicas, 49-69.

Porter, M. (1985). Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. Editorial Free Press.

Rave, J. C., & Zuluaga, A. M. (2018). Guía técnica-metodológica para la formulación de políticas públicas en el municipio de Pereira. Bogotá: Entrelibros e-book solutions.

Rojas, D. & Echavarria, A. Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP). Editorial EAFIT.

Roth, A. N. (2002). Políticas Públicas. Formulación, implementación y formulación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A. N. (2020). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sandoval, C. (2002). Investigación cualitativa. En C. Sandoval, Especialización en teorías, métodos y técnicas de investigación social. Págs. 9-285. Bogotá: ARFO editores e impresores.

Sotelo, A. (2019). Cadena de valor público y planteamiento estratégico, limitaciones y virtudes del modelo. Instituto Patria. Pensamiento, acción y trabajo para la inclusión americana. <https://www.institutopatria.org.ar/wp-content/uploads/2019/12/3-SOTELO-CVP.pdf>

Varela, E. (2006). ¿Renovar o destruir las burocracias estatales? El impacto del "New Public Management". Págs. 124-145. Ad-minister.

Whittingham, V., & Ospina, S. (2000). Reflexiones sobre una propuesta de evaluación de resultados de la gestión pública: el sistema nacional de evaluación de resultados-SINERGIA-Colombia. V Congreso Internacional del CLAD. Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Págs. 1-36. Santo Domingo.

Winter, S. (2012). The SAGE Handbook of Public Administration. End P. Guy, & J. Pierre, The Sage Handbook of Public Administration Págs. 265-278. Editorial Sage.

Zambrano, E., & Torres, S. (2017). Guía metodológica para la formulación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas de Santander. Bucaramanga: Gobernación de Santander.