





**Serie de documentos para el fortalecimiento  
del Sistema Integral de Prevención**

No. 2  
Metodología



# Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas

Contrato 104/2010

Director

Gustavo Arnulfo Quintero Navas

Consultores

Javier Armando Pineda Duque

Jaime Torres-Melo

Jairo Santander

Profesional de apoyo

Carlos Alberto Alfonso Correa

Asistentes

Carolina Reyes Rey

Nathalia Carolina Insuasty

Lúbar Andrés Chaparro

Hugo Fernando Guerra

Supervisoras

Diana Marcela Bravo Aguilera

Yehidy Ambrosio Pineda

Bogotá, D.C., julio 28 de 2011

**METODOLOGÍA PARA LA ACTUACIÓN PREVENTIVA  
DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN EN LAS  
DIFERENTES ETAPAS DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Procuraduría General de la Nación  
Primera edición, agosto de 2011

Edición: Programa de Modernización PGN  
Diseño y diagramación: David Reyes – Precolombi  
Impresión: Imprenet

© 2011, Procuraduría General de la Nación  
Todos los derechos reservados  
All rights reserved

Queda expresamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin  
permiso escrito de la Procuraduría General de la Nación

ISBN: 978-958-99735-6-1

Impreso en Colombia. Printed in Colombia

Procuraduría General de la Nación  
República de Colombia  
Cra. 5ª. No 15-80, Bogotá, D.C. (Colombia)

**Alejandro Ordoñez Maldonado**  
PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

**Martha Isabel Castañeda Curvelo**  
VICEPROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

**María Juliana Albán Durán**  
SECRETARIA GENERAL

**María Eugenia Carreño Gómez**  
PROCURADORA DELEGADA PARA VIGILANCIA PREVENTIVA  
DE LA FUNCIÓN PREVENTIVO

**Herly Ketty Carrillo Ortiz**  
COORDINADORA GRUPO DE APOYO  
AL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

**Diana Marcela Bravo Aguilera**  
**Yehidy Ambrosio Pineda**  
ASESORAS



# Contenido

Prólogo	13
1. Introducción	15
2. Alcance de la función preventiva en el ciclo de las políticas públicas	18
2.1 Función preventiva en el ciclo de las políticas públicas: el riesgo de un concepto de contenido amplio	18
2.2 Función preventiva en el ciclo de las políticas públicas: los riesgos de su ejercicio, la coadministración	21
3. Marco conceptual de las políticas públicas	24
3.1 Etapas del ciclo de las políticas públicas	28
3.1.1 Primera etapa del ciclo de política pública: la formación de agenda y agendamiento	28
3.1.2 Segunda etapa del ciclo de política pública: la formulación	36
3.1.2.1 La estructuración del problema	37
3.1.2.2 Enunciación de opciones	40
3.1.3 Tercera etapa del ciclo de política pública: la implementación	44
3.1.4 Cuarta etapa del ciclo de política pública: la evaluación	52

4. Metodología para la actuación preventiva en la Procuraduría General de la Nación en el ciclo de las políticas públicas	62
4.1 Objetivo y contenido de la metodología	63
4.2 Guía para la identificación de la etapa de la política pública	65
4.3 Actuación preventiva en las etapas del ciclo de las políticas públicas	72
4.3.1 La función preventiva en el agendamiento de las políticas públicas	72
4.3.1.1 Criterios mínimos de la actuación preventiva en la etapa de agendamiento	72
4.3.1.2 Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en el agendamiento de las políticas públicas	73
4.3.2 La función preventiva en la formulación de las políticas públicas	85
4.3.2.1 Criterios mínimos de la actuación preventiva en la etapa de formulación	85
4.3.2.2 Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la formulación de las políticas públicas	86
4.3.3 La función preventiva en la implementación de las políticas públicas	97
4.3.3.1 Criterios mínimos de la actuación preventiva en la etapa de implementación	98
4.3.3.2 Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la implementación de las políticas públicas.	98

4.3.4 La función preventiva en la etapa de evaluación de las políticas públicas	109
4.3.4.1 Criterios de la actuación preventiva en la etapa de la evaluación	109
4.3.4.2 Procedimiento para la actuación preventiva en la etapa de evaluación	110
5. Cajas de herramientas	124
6. Anexos	152
6.1 Glosario	152
Referencias	166



# Prólogo

Esta publicación hace parte de la serie de documentos sobre el fortalecimiento del Sistema Integral de Prevención, la cual brinda una metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación (PGN), en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Este instrumento se elaboró mediante una consultoría desarrollada por la Universidad de los Andes y contó con la participación activa de los funcionarios de la PGN que cumplen funciones preventivas; su objetivo primordial es el de hacer efectiva la actuación de la Procuraduría frente a la acción del Estado en las políticas públicas y de esta manera generar un mayor impacto en la gestión preventiva.

El valor que agrega este trabajo a la Procuraduría es la definición conceptual de las políticas públicas en el marco de la prevención, su alcance y riesgos, así como el paso a paso que debe tener en cuenta el operador preventivo al momento de realizar vigilancia o control de gestión a las políticas públicas.

Por tanto, este producto deberá convertirse en el instrumento que oriente y facilite el desarrollo de la labor de los servidores públicos en la vigilancia preventiva de la gestión pública. Así mismo, constituye una iniciativa que puede ser mejorada con las observaciones que resulten de su aplicación.

Cabe señalar, que este resultado contribuye al propósito de fortalecer la prevención en la Procuraduría General de la Nación, porque “la Prevención es la mejor opción”.

**Alejandro Ordóñez Maldonado**

# 1. Introducción

La adopción de la previsión como valor fundamental de las sociedades modernas va acompañada de la preponderancia de la noción de planificación. Sin duda que la puesta de la planeación en el centro de importancia genera un cambio conceptual y operacional de la Administración Pública, imponiéndole al Estado la necesidad de establecer una gestión orientada a la resolución eficiente y eficaz de los problemas socialmente relevantes a partir del planteamiento de políticas públicas.

Colombia no ha sido ajena a este proceso; desde mediados del siglo XX la implementación de reformas constitucionales y administrativas implicó un ejercicio constante por incluir el concepto de planeación como eje orientador de la gestión del Estado. Así sucedió con la expedición de la ley 19 de 1958, que permitió la creación del Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos, y la reforma constitucional de 1968 (acto legislativo 1) mediante la cual se introdujo el principio de planeación en la Carta Política de 1886 (arts. 7º, 76 numeral 4º, 118 numeral 3º, 187 numeral 2º y 189).

Sin embargo, sólo fue hasta la promulgación de la Constitución de 1991 que el concepto de “política pública” adquirió un papel preponderante en la concepción del Estado colombiano. Prueba de ello es la consagración de este

concepto en varios artículos de la Carta y *en relación con diversos ámbitos de la actividad estatal* (Corte Constitucional, sentencia C-646/01).<sup>1</sup>

Pese que en la actualidad existe consenso sobre la importancia de la previsión, la necesidad de adoptar políticas públicas como uno de los ejes de la acción estatal y las diferentes etapas que supone el ciclo de una política pública (agendamiento, formulación, implementación y evaluación), el análisis sobre la intervención de los órganos del Estado en cada una de estas etapas presenta mayores dificultades.

El problema radica en dos puntos fundamentalmente: por un lado, la determinación de límites en los que se enmarca el quehacer de cada una de las entidades públicas, y de otra parte, estrechamente ligado con el punto anterior, la creación de un enfoque práctico para la actuación estatal en este tema.

La Procuraduría General de la Nación (PGN) ejerce por mandato constitucional una función preventiva en las diferentes etapas de la política pública. Como tal, su intervención en este asunto reviste la problemática a que se ha hecho referencia: no existe suficiente claridad sobre los alcances de su función preventiva y, por ende, no se cuenta con un instrumento práctico que dé pautas claras para el ejercicio de esta actividad.

---

<sup>1</sup> La Corte Constitucional afirma en la sentencia C-646/01:

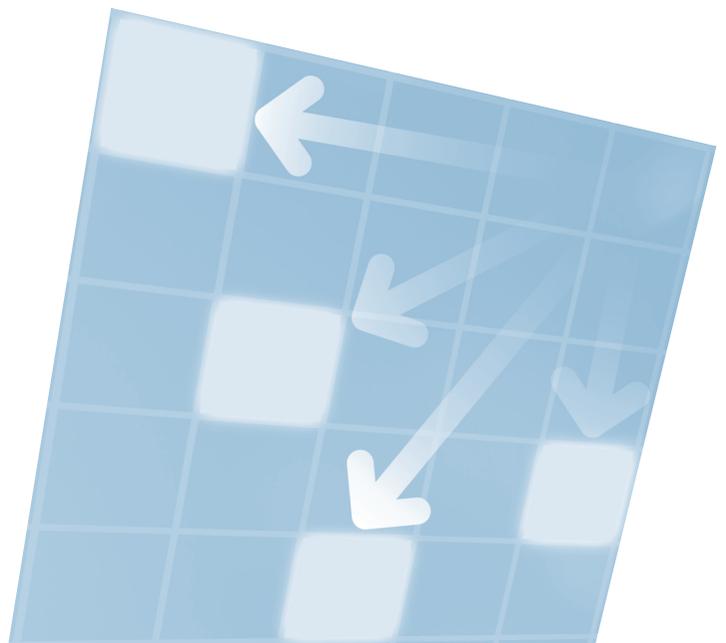
Por ejemplo, la Constitución se refiere a: (a) “la política exterior de Colombia (que) se orientará hacia la integración latinoamericana y del Caribe” (art. 9); (b) a las “políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas” (art. 29, inciso 2º, y art. 49); (c) a “una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran” (art. 47); (d) a las “políticas salariales y laborales” (art. 56, inciso 2º); (e) a la “política [...] en materia de televisión” (art. 77); (f) a la “política comercial” (art. 150, numeral 19, literal c); (g) a “las políticas atinentes al Despacho (de los ministros)” (art. 208); (h) a las “políticas para [...] (la) enseñanza de los derechos humanos” (art. 282, numeral 2); (i) a “las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro (del) territorio (indígena) (art. 330, numeral 2); (j) a que “los desacuerdos con el contenido de la parte general (del Plan Nacional de Desarrollo), si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia” (art. 341, inciso 2º); (k) a los “sistemas de evaluación de gestión y resultados de la Administración Pública, tanto en lo relacionado con políticas, como con proyectos de inversión” (art. 343); (l) a las “políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios” (art. 370 y art. 48 transitorio); (m) a la “política económica general” (art. 371, inciso 2º); (n) a las “políticas a [...] cargo” del Banco de la República (art. 371, inciso 3º); (ñ) a las “políticas económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno” (art. 339); (o) a la “política de reconciliación” (art. 30 transitorio); y (p) a la “política del Estado en materia criminal” (art. 251, numeral 3).

Éste es precisamente el objetivo de la consultoría, el diseño de una metodología para la actuación preventiva de la PGN en cada una de las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas.

Por esta razón, el documento que ahora presentamos aborda los dos grandes componentes de la problemática identificada. En primer lugar, se examina el alcance de la función preventiva en el ciclo de las políticas públicas y el marco conceptual de las políticas públicas, en un esfuerzo por integrar y presentar de manera sistemática los componentes jurídicos, la doctrina de los organismos especializados y la literatura referida a este tema.

Posteriormente, se presentará la metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en el ciclo de las políticas públicas atendiendo su objetivo principal (contribuir a la consolidación del Sistema Integral de Prevención de la PGN), junto con el desarrollo de cada uno de los elementos que componen esa guía metodológica: la identificación de los criterios mínimos que debe tener la función preventiva en el agendamiento, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas; el planteamiento del conjunto de pasos y actividades que van a guiar la actuación dentro del proceso preventivo; y el diseño de unas herramientas encaminadas a contribuir en la elaboración de cada uno de los pasos señalados.

Todo con el objetivo de concretar adecuadamente una metodología acompañada de instrumentos prácticos que faciliten el actuar de los operadores preventivos en el desarrollo de sus funciones.



## 2. Alcance de la función preventiva en el ciclo de las políticas públicas

La actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación (PGN) en las diferentes etapas de la política pública exige un entendimiento a profundidad de los conceptos que rodean tanto a la actuación preventiva como a las políticas públicas. Una participación efectiva de la PGN requiere de una adecuada comprensión, por parte de sus funcionarios, de la forma como ésta se inserta en las dinámicas de construcción de lo público, por lo que la caracterización del accionar preventivo y del contexto donde se lleva a cabo son de relevancia.

Ambos conceptos son complejos: ¿en qué consiste la función preventiva?, ¿qué entendemos por políticas públicas? De esa manera, nos concentraremos en este momento en entender el alcance de la función preventiva en las políticas públicas (2.1) y de sus riesgos (2.2). Más adelante se desarrollará el concepto de políticas públicas y sus etapas.

### 2.1 **Función preventiva en el ciclo de las políticas públicas: el riesgo de un concepto de contenido amplio**

---

La Constitución Política atribuye a la PGN una función preventiva al enunciar que le corresponde al procurador general de la nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, defender los intereses de la sociedad (numeral 3, art. 277) e intervenir en los procesos y ante las autoridades judiciales o administrativas, cuando sea necesario en defensa del orden jurídico, del

patrimonio público, o de los derechos y garantías fundamentales (numeral 7, art. 277).

La prevención constituye, indudablemente, un valor fundamental de las sociedades modernas, así como lo afirma el estudio que sobre “El Sistema Integral de Prevención, la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación” se realizó con el apoyo al fortalecimiento institucional de la PGN y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el 2007 y que nos servirá de base estructural a esta consultoría. Así, según el recién mencionado documento:

No es sólo el hecho de que el Estado contemporáneo esté fundado por su estructura y complejidad en instrumentos racionales que implican una previsión constante, por su naturaleza y complejidad. En el mundo de hoy la previsión se ha convertido en un valor de primer orden. Especialmente en las sociedades desarrolladas (y en las que no lo son hay una aspiración a ello), el ciudadano está obsesionado por anticiparse, prever y lograr evitar cualquier daño. La dinámica del capitalismo le permite la posibilidad al individuo, el que logra un cierto éxito económico, prever muchas cosas mediante el dinero: el tener atención sanitaria cuando se enferme y evitar un mal mayor, el tener una pensión para vivir cuando ya no se pueda trabajar, el evitar una agresión contratando sistemas de seguridad, etcétera (PGN-BID, 2007: 126).

Ahora bien, si la necesidad de prevenir genera consenso, con el concepto mismo de la prevención no sucede lo mismo: “En efecto, la sociedad contemporánea, los Estados y los organismos internacionales han asumido la prevención como una prioridad, existiendo un gran consenso sobre su necesidad. Pero lo que no existe aún es un consenso teórico unificador sobre el concepto mismo en su complejidad y múltiple discrecionalidad” (PGN-BID, 2007: 18). Esta complejidad tiene, por supuesto, incidencias en la determinación del alcance de la función preventiva en la Procuraduría General de la Nación, tanto más que esta entidad ejerce misionalmente otras funciones, como la de intervención judicial y la disciplinaria, que igualmente contienen aspectos preventivos.

El artículo 16 de la ley 734 del 2004 trae un buen ejemplo en relación con la función preventiva del derecho disciplinario: “La sanción disciplinaria

tiene función preventiva y correctiva, para garantizar la efectividad de los principios y fines previstos en la Constitución, la ley y los tratados internacionales, que se deben observar en el ejercicio de la función pública”. De la misma manera, la función de intervención judicial implica un componente preventivo nada despreciable<sup>1</sup> (PGN-BID, 2007: 21).

De este modo, se observa que la función preventiva inherente a la Procuraduría General de la Nación reviste un espectro amplio. Por una parte, no existe actividad en todo el territorio colombiano o en relación con los colombianos que no le competa y, por otra parte, todas las misionales comportan una función preventiva que consta de tres niveles (PGN-BID, 2007: 24):

- 1) La *prevención primaria*, definida por todas aquellas actividades realizadas antes de que el hecho a impedir se efectúe y dirigida al universo de posibles actores (verbigracia, todos los funcionarios públicos), lo cual se expresa por medio de políticas públicas, planes o proyectos generales;
- 2) la *prevención secundaria*, al igual que la anterior, se define como una actividad realizada con anterioridad al evento, pero dirigida a un grupo particular de posibles actores, dada la presencia de factores de riesgo, lo cual implica, además, la toma de medidas específicas respecto del grupo (verbigracia, normas especiales, vigilancia, actividades de control, etcétera); finalmente,
- 3) la *prevención terciaria* es realizada con posterioridad al evento y está dirigida al funcionario concreto responsable del hecho; generalmente se expresa mediante la sanción disciplinaria, y tiene propósitos preventivos en la medida en que “disuade” a otros de la comisión de hechos similares; incluye también el deber de minimizar las consecuencias negativas del hecho.

Pero conviene precisar que, en este punto, el tema central consiste en determinar el alcance de la función preventiva en el ciclo de las políticas públicas; es decir, no se trata de la intervención de la Procuraduría en ese amplio concepto de la función preventiva, sino en el estricto de las políticas públicas. Dicho de otro modo, interesa a esta consultoría el ejercicio de la función

---

<sup>1</sup> En este sentido, “De otro modo, las funciones no estrictamente preventivas desarrolladas por la PGN en ejercicio de la función general de vigilancia superior atribuida por la Constitución (control de gestión, intervención administrativa y judicial y disciplinaria), comportan en todo caso un elemento preventivo que la práctica refuerza cada vez más, tal y como lo muestran el resultado de encuestas y entrevistas”.

preventiva, ejercida desde lo nacional y lo territorial, en las etapas del ciclo de las políticas públicas: agendamiento, formulación, implementación y evaluación.

Sin embargo, todavía es muy amplio el campo de acción de la Procuraduría General de la Nación para concretar adecuadamente una metodología e instrumentos prácticos que faciliten el actuar de los operadores preventivos en el desarrollo de sus funciones, tal y como lo determina el objeto propuesto para ser desarrollado en la consultoría. Es amplio porque las políticas públicas son numerosas y porque la Procuraduría debe racionalizar los recursos físicos y humanos para poder hacer de su labor un trabajo eficaz. Es un trabajo que debe priorizar racionalmente el ejercicio preventivo en aquellas políticas públicas que a juicio del procurador sean importantes para la sociedad. Por ello, ya el estudio sobre la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación, proponía que es importante verificar que se cumpla con la demostración de capacidades de tomar decisiones ante desafíos; que las decisiones tomadas sean eficaces y con aceptación social, y que esas decisiones sean coherentes en el tiempo para que no produzcan contradicciones (PGN-BID, 2007: 69).

## 2.2 Función preventiva en el ciclo de las políticas públicas: los riesgos de su ejercicio, la coadministración

---

La Corte Constitucional afirma en la sentencia C-189/98:

La consagración de ramas del poder y de órganos autónomos se lleva a cabo “con el propósito, no sólo de buscar mayor eficiencia en el logro de los fines que le son propios, sino también para que esas competencias así determinadas en sus límites, se constituyeran en controles automáticos de las distintas ramas entre sí, y, para, según la afirmación clásica, defender la libertad del individuo y de la persona humana”. En tal contexto, la Carta otorga, no sólo autonomía orgánica, sino además unas funciones propias y específicas a las contralorías, por lo cual es claro que estos órganos de control no hacen parte de la rama ejecutiva ni desarrollan, como actividad principal, tareas administrativas como las que adelantan la Administración central y las administraciones seccionales.

Ese fallo sitúa en el centro del debate el riesgo mayor del ejercicio de la función preventiva por parte de la Procuraduría General de la Nación, que ya había sido detectado en el estudio varias veces mencionado sobre la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación al manifestar la importancia de evitar caer en el riesgo de cogobernar: “A partir de los conceptos de estos autores, y sobre todo de Filfish, se ha diseñado un método para medir la acción gubernamental, que puede ser modelo para la PGN en la función preventiva que tenga que ver con las políticas públicas. Un modelo con el que además se puede evitar el riesgo de involucrarse en el Gobierno, de cogobernar en lugar de prevenir, porque establece criterios objetivos que lo hacen menos expuesto al subjetivismo”.<sup>2</sup>

La Corte, en esa sentencia C-189/98 sobre la naturaleza de las contralorías como organismos de control, se refiere igualmente al ejercicio de una función administrativa pasiva y a otra activa, así:

La función administrativa activa es aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es pues una labor donde los servidores públicos deciden y ejecutan, por lo cual la doctrina suele señalar que al lado de esa administración activa existe una administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas, sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la administración activa. Esta función administrativa activa es esencial y propia de la rama ejecutiva, pero no es exclusiva de ella, pues en los otros órganos del Estado también es necesario que los servidores públicos adelanten actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines.

El interés de estos apartes reside en el hecho de que la Procuraduría ejerce las dos funciones y puede dar lugar entonces al planteamiento de riesgos de existencia de un cogobierno, incluso, muy a pesar de la Procuraduría. Esos riesgos surgen de la delineación de fronteras borrosas a partir del ejercicio de la función preventiva en el ámbito de la toma de decisiones por parte de la Administración. El primer riesgo sería el de la coadyuvancia en la toma de decisiones administrativas que involucraría a la Procuraduría en procesos

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 69.

no siempre legales pero que pretenden legitimarse por medio del acompañamiento a la entidad, vía función preventiva.

El segundo sería el de un papel más activo, mediante recomendaciones, que se confunda efectivamente con una coadministración. Esos riesgos se ven reforzados en el poder disciplinario que tiene la Procuraduría y que podrían favorecer una actitud favorable *per se* a las recomendaciones de la Procuraduría por temor a enfrentar investigaciones disciplinarias, lo que resulta completamente natural, aunque no siempre deseable.

Esta situación aparece claramente posible si tenemos en cuenta el contenido del literal B del artículo 5 de la resolución 456 del 14 de diciembre de 2010, “por medio de la cual se fijan y se definen aspectos relevantes de la actuación preventiva integral que las dependencias competentes de la Procuraduría General de la Nación realizan sobre la gestión contractual de las entidades públicas y de los particulares que ejercen funciones públicas o administran recursos del Estado”. En esa norma se contempla: “Si del trámite de la actuación preventiva se deducen hechos con posibles connotaciones disciplinarias, penales o fiscales, el operador preventivo deberá dar traslado de ellas a la mayor brevedad posible, a los competentes, adjuntando copia de los informes expedidos sobre el particular. No obstante se dé inicio de la actuación disciplinaria, se podrá continuar con la actuación preventiva, con el fin de optimizar la gestión de la entidad vigilada, dentro de los límites previstos en el presente acto administrativo”.

Esa situación es inevitable en el esquema jurídico colombiano, puesto que la Procuraduría tiene constitucional y legalmente esas facultades. Además, a lo largo de la historia, la Procuraduría se ha caracterizado por representar y proteger de manera activa y efectiva los derechos de todos los ciudadanos, gozando de una gran legitimidad entre todos los colombianos.

De esta manera los riesgos planteados no presentan temores mayores, porque quien ejerce la función preventiva en Colombia ha dado muestras de actuar siempre con un sentido de apego a la legalidad.

### 3. Marco conceptual de las políticas públicas

A partir de la Constitución Nacional de 1991, se define la importancia de contar con instrumentos que estructuren las políticas públicas en Colombia, exigiendo, entre otros muchos aspectos, a todos los niveles de gobierno, presentar planes de desarrollo e inversión pública.<sup>1</sup> El propósito era una acción del Estado más planificada para la atención de los problemas socialmente relevantes, que contara también con una mayor participación social y mecanismos de evaluación de la gestión pública.

Las exigencias hacia el Estado de mayor eficacia y eficiencia para resolver los problemas planteados por el desarrollo frente a un panorama de reducidos recursos de inversión, llevó a nuevas formas de pensar el sector público.

La reforma constitucional ha permitido transformar la concepción tradicional del Estado en un nuevo marco institucional basado en la interlocución con —y participación de— la sociedad civil. Por un lado, establece que la misión del Estado social de derecho es servir de manera eficiente y oportuna a la sociedad y, por otro, fortalece el derecho de dicha sociedad a exigir resultados de la gestión pública. También hace responsables a las entidades y sus funcionarios por la prestación y la calidad de los servicios, debiendo éstos rendir cuentas por su desempeño. Es así como se establece una gestión pública orientada hacia resultados, como una estrategia que

---

<sup>1</sup> Ver el artículo 339 de la Constitución Política de Colombia.

concreta un cambio conceptual y operacional en la administración del Estado (DNP, 1995).

Es dentro de este escenario que el análisis de políticas públicas empieza a cobrar mayor vigencia. Éste se concibe como un estudio del “Estado en acción”, que consiste en una indagación rigurosa de las causas, consecuencias y dinámicas de las políticas públicas, con el propósito de generar un conocimiento relevante para el mejoramiento del accionar estatal (Dunn, 2008). El objetivo del análisis es abordar un conjunto de problemas heterogéneos que se consideran públicos y sobre los cuales el Estado, por medio de sus estructuras administrativas, interviene para ofrecer soluciones a la sociedad.

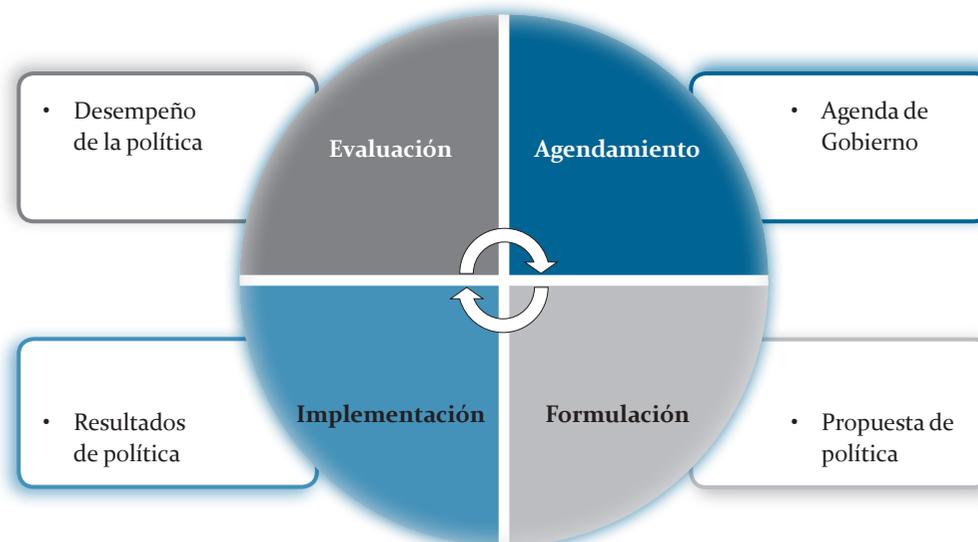
De acuerdo con Dye (1987), los tipos de análisis de política pública se pueden tipificar en dos grandes grupos:

**Análisis centrado en el efecto en el juego político:** que indaga sobre quién domina, controla y se beneficia de la política pública y cómo ésta se afecta y se forma dentro de la dinámica política de un país.

**Análisis centrado en el ciclo y proceso:** que observa a la política pública como una imagen de la toma de decisiones.

El ciclo de la política pública es un dispositivo analítico con el cual se puede comprender a la política pública mediante sus distintos momentos de formación por medio de fases interdependientes de: agendamiento, formulación, implementación y evaluación, tal y como se observa en la ilustración 1.

En la ilustración 1 se aprecia que cada etapa produce un resultado visible, que permite identificar de mejor forma en cuál nos encontramos. Así, el agendamiento lleva a la formación de la agenda de gobierno; la formulación da como resultado la propuesta de política pública; la implementación genera unos resultados que serán evaluados para observar el desempeño de la política y determinar si es necesario realizar unos ajustes o replantear la visión del problema. La manera como esto se desarrolla se profundizará en lo que sigue de este capítulo.

**Ilustración 1.** Ciclo de las políticas públicas

Fuente: elaboración propia a partir de Dye (1987).

Bajo este enfoque de formación, la política pública puede ser *entendida como una construcción social donde el Gobierno desempeña un papel fundamental, orientando el comportamiento de los actores mediante un conjunto de sucesivas acciones intencionales que tienen como propósito hacer frente a situaciones consideradas socialmente como relevantes.*

Por lo tanto, una política pública, no sólo es una decisión de qué hacer, sino que para considerarse como tal la decisión tiene que verse reflejada en un conjunto de acciones, con distinto grado de complejidad, que reflejen una estructura de ejecución. Así, una política pública se compone de cuatro niveles asociados de acción: 1) la estrategia, 2) el plan, 3) el programa, 4) las acciones, tal y como se observa en la Ilustración 2.

En este punto es importante recalcar que no toda acción gubernamental es política pública. Acciones o intervenciones gubernamentales que no están insertas dentro de una estrategia predeterminada de acción se excluyen de esta definición; al igual que aquellas medidas reactivas e improvisadas que tradicionalmente los gobernantes realizan para apaciguar las tensiones suscitadas por algún problema coyuntural. Otras acciones, como la ejecución de presupuestos por mandato legal, tipo regalías o transferencias, de no estar incluidas dentro de una mayor línea de acción tampoco pueden ser consideradas políticas públicas v. ilustración 3).

**Ilustración 2:** Componentes de una política pública



Fuente: elaboración a partir de Fernández-Ballester, (1996).

**Ilustración 3:** Casos que no son de política pública

No toda acción gubernamental es una política pública. Acciones rutinarias por sí solas no pueden ser consideradas como tal. (Ejemplo, Suministros de bienes públicos (Agua, Luz, recolección de basuras). Difieren de una política de Agua, que busca desarrollar la estrategia para garantizar el suministro, al igual que una política energética o de saneamiento básico, en las cuales estarían insertas las acciones rutinarias mencionadas.

Cuando hay falta de coherencia interna en la secuencia de los acontecimientos que no permite dar forma a un patrón significativo se habla de que no hay política. Al igual que las acciones improvisadas y montadas de emergencia para hacer frente a una situación problemática. (ejemplo, aumentar inmediatamente el número de policías en una zona donde ocurrió un crimen.)

Una Ley no es una política pública. Si es un instrumento muy importante de política y una forma de garantizar su realización.

Procesos de reforma administrativa y administración pública no son considerados política pública. (Ejemplo, conformación de presupuestos, ejecución de regalías)

Fuente elaboración propia.

Un elemento que ayuda a la identificación de la presencia de una política pública es el tipo de problema que la acción gubernamental pretende enfrentar. *Los problemas socialmente relevantes* son la esencia de la existencia de una política pública. Estos son aquellas situaciones problemáticas que reflejan una disconformidad social y que mediante la disputa en los escenarios públicos, logran ubicarse como temas relevantes para un conjunto importante de actores sociales y políticos, que, por tal connotación, reclamarán una atención e intervención por parte de gGobierno. Difieren de los problemas de gerencia pública en que estos últimos son aquellas situaciones que dificultan el adecuado quehacer de las entidades gubernamentales.

En ese sentido es pertinente aclarar que no toda actuación preventiva por parte de la PGN en el quehacer gubernamental es una actuación en política pública. Ésta se da cuando es sobre un conjunto de acciones coordinadas, que hacen parte de una estrategia de actuación con la finalidad de enfrentar problemas socialmente relevantes.

Por lo tanto, en esta primera parte de la metodología para la actuación preventiva de la PGN se busca establecer los elementos básicos conceptuales de las cuatro etapas reconocidas de la formación de las políticas públicas que se identifican dentro de la literatura y validadas en los procesos de consulta con los funcionarios de la entidad, con el propósito de permitir una mayor claridad de cuándo la acción preventiva se da alrededor de una política pública. En tal sentido, esta parte resulta esencial tanto para la formación de los funcionarios, como para la fundamentación de los criterios tenidos en cuenta en la estructuración de la metodología, en el contexto de las enormes posibilidades de actuación de la PGN en su función preventiva.

### 3.1 Etapas del ciclo de las políticas públicas

---

#### 3.1.1 *Primera etapa del ciclo de política pública: la formación de agenda y agendamiento*

---

En la primera etapa de la política pública el interés se centra en comprender por qué cierto tema se convierte en público y prioritario, y por qué se obliga a las autoridades públicas “hacer algo” al respecto. Este momento, conocido

como el proceso de formación de agenda, o agendamiento, se entiende como aquel “por medio del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del Gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 2003)

Es un ejercicio de decisión ampliamente discursivo que se da en los distintos escenarios públicos y de interacción entre sociedad y Gobierno, y por medio del cual se lleva a cabo tanto la selección como la definición de los problemas objeto de política pública. Como lo señala Aguilar (1993), no todos los problemas son atendidos por el Estado ni todos reciben el mismo grado de atención o escala de prioridad. Por lo tanto, los actores sociales y el Gobierno entran en una disputa por decidir y definir qué temas van a ser objeto de interés, ya que el espacio de atención es limitado.

Esto lo que evidencia es que la definición de los asuntos que se consideran relevantes para el Gobierno y para la sociedad están lejos de ser un proceso de exclusiva decisión técnica dentro del quehacer gubernamental. El análisis del agendamiento de las políticas públicas debe partir del hecho de que la relación entre la sociedad y el Estado está en función de actores políticos con diferente peso político que utilizan diversas formas de organización y estrategias y que tienen múltiples intereses, necesidades y demandas sociales.

El análisis del agendamiento se concentra, por lo tanto, en comprender cómo los asuntos llegan a la agenda de gobierno, también conocida como de políticas, la cual hace referencia a los asuntos en los cuales éste está dedicando su atención de forma seria y activa (Elder y Cobb, 2003), y que orientarán el curso de acción de sus intervenciones. La agenda de gobierno se compone tanto de los asuntos habituales y recurrentes que forman la rutina organizacional de las entidades estatales, como de los temas nuevos que son incluidos por medio del proceso de agendamiento por los actores sociales o por los mismos hacedores de política (Cobb y Elder, 1995).

La definición de la agenda de gobierno es un proceso de negociación entre diferentes actores frente a un mismo problema, con argumentos distintos e intereses variados. Como lo señala Roth (2002), los actores inmersos en la negociación disponen de varias estrategias en función de sus invenciones, posibilidades, posiciones y recursos. La Ilustración 4 resume los principales

mecanismos de inclusión en los cuales la estrategia de los actores es clave para el éxito del propósito de insertar un tema dentro de la agenda.

**Ilustración 4:** Mecanismos de inserción de asuntos en la agenda de gobierno



Fuente: elaboración propia a partir de Roth (2002).

En este momento, siguiendo a Roth (2009), se pueden diferenciar dos etapas: en primer lugar, la construcción del problema social como aquel que necesita una actuación por parte del Estado; y en segunda instancia, su inscripción en la agenda de gobierno.

El problema público es por definición una construcción social que plasma ciertas concepciones particulares de la realidad (Aguilar, 2003). Esto implica que frente a un hecho real pueden existir múltiples interpretaciones que se plasman en los discursos de los distintos actores sociales que observan la situación, es decir, pueden, frente al dicho evento, existir múltiples problemas (Cobb & Elder, 1995). Por tal razón se afirma que el agendamiento termina siendo, tanto un proceso de elección, como de definición de los asuntos socialmente relevantes.

Es decir, en la conformación de la agenda de políticas se precisan tanto el orden de prioridad de los problemas sociales, como la visión que el Gobierno y la sociedad van a tener de la situación que es considerada como problemática. Por esencia, resulta ser un proceso profundamente conflictivo, donde

los actores entran en disputa por imponer su discurso de interpretación de la realidad.

Durante la construcción del problema público se pueden identificar dos procesos: la argumentación y la deliberación.

El proceso en el cual las ideas-fuerza comienzan a competir entre sí, es denominado *argumentación*. La construcción de argumentos sólidos y consistentes es fundamental para cada uno de los actores sociales involucrados en el proceso de las políticas públicas. Según Reich (1988), la estructura del debate político es tan importante como las decisiones que se tomen. Es un momento en el cual las ideas-fuerza se convierten en argumentos estructurados.

La finalidad de esta parte de argumentar, según Majone (1989), es persuadir, es decir, que unos actores convencen a otros sobre la prioridad y calidad de sus argumentos acerca de lo que ellos consideran es el problema, y el posible curso de solución. Los argumentos se estructuran con base en dos componentes esenciales: la premisa o reclamación de política (argumento) y la información que la sustenta (evidencia), que es la información seleccionada para ser introducida a un argumento con el propósito de sustentar la posición al momento de la persuasión.

La argumentación debe procurar una compatibilidad de la situación problemática con el conjunto de creencias y valores básicos de un grupo significativo y representativo de actores sociales, que permitan así, la validación del asunto como problema público. Al igual, se debe propender por lograr que tanto la sociedad como el Gobierno identifiquen la viabilidad de la actuación, un asunto no logrará insertarse en la agenda si no es percibido como tratable (Aguilar, 2003).

Esta persuasión puede ser alterada o sustituida por instituciones de intercambio, patronaje, o imposición en contextos culturales y de relaciones desiguales de poder, como por ejemplo los partidos políticos o los grupos de presión. Es decir, el convencimiento puede ser cambiado por otros mecanismos de adhesión a la posición del actor, relacionados estrechamente con la cultura política y los mecanismos de interacción que de ella se derivan.

El otro proceso que se observa durante la construcción de un problema público es el de la *deliberación*, la cual sucede entre los actores sociales —y a veces entre éstos y los hacedores de política— que cuentan con argumentos, más o menos estructurados, poseen los recursos y las capacidades para intervenir y se encuentran en la arena política donde el asunto está siendo discutido. Según Lahera (2004), la política se puede ver como la búsqueda por establecer —o bloquear— ciertas Políticas Públicas. Es mediante la deliberación pública que la sociedad toma las decisiones sobre su accionar y sobre su futuro, determinando primero qué problema es socialmente relevante, y segundo, como va a ser entendido e interpretado durante las acciones de política pública que busquen su solución.

Las características del proceso de deliberación pública determinan sus resultados. Por ejemplo, el tiempo es fundamental. El tomador de decisiones, puede tomar una decisión distinta sobre las mismas alternativas en un momento diferente. La decisión es contextual, no normativa. Por su parte, la discusión pública clarifica el problema de la oportunidad: la distancia entre lo que es y lo que debería ser. El conflicto político surge, porque diversos grupos de personas son afectados de forma diferente.

Si el proceso de las políticas públicas se basa en la deliberación, es necesario institucionalizar la discusión pública. El debate sin regulación conduce a una discusión interminable, que ahonda los problemas sociales, dificultando el consenso necesario para su solución. Los problemas discutidos son rara vez puramente técnicos o puramente políticos. En un sistema de gobierno que se guía por la deliberación pública, el análisis de políticas tiene menos que ver con las técnicas formales de solución de problemas que con el proceso de argumentación.

Es importante recalcar que estos momentos no son consecutivos, sino que pueden ocurrir simultáneamente. Por ejemplo, a la vez que las ideas-fuerza se están estructurando como argumento, puede iniciarse la etapa de deliberación pública.

Una vez sucedida la argumentación y la deliberación en lo público, se forma la agenda pública, que es la base de la agenda de gobierno, de ella los hacedores de política pública seleccionan los asuntos que consideran relevante de actuación gubernamental. Por agenda pública se entiende el conjunto de

asuntos que son considerados dentro de la sociedad como merecedores de atención pública y compatibles con la acción estatal (Elder & Cobb, 2003).

Por lo tanto, la agenda de gobierno nunca es fija. Autores como Elder y Cobb (2003) sostienen que, para que un tema sea incluido en la agenda de políticas, se deben cumplir tres condiciones:

- 1) El asunto público debe ser competencia de las autoridades públicas. Aquí competencia no se limita a lo meramente jurídico, sino que traduce que una autoridad pública sea percibida o se perciba como capaz de prestar atención, lo cual no conduce necesariamente a una acción, es decir, que la “atención” que la autoridad preste sobre el asunto se concibe como un gesto político de significancia pero no redundante en la solución del problema.
- 2) Hay una brecha entre la situación real y lo que se concibe como lo ideal. Esta brecha es tan acentuada que resulta inaceptable y se exige la acción política.
- 3) Las demandas deben ser codificadas, esto es, que se presenten en un lenguaje adecuado para que las autoridades pueden tratarlas.

Se considera que promover un problema en la agenda pública para que sea tenido en cuenta dentro de la agenda de políticas implica una gran expresión de acción política, ampliamente estratégica; es decir, se puede considerar como todo un proceso de acción colectiva en procura del convencimiento del público y del Gobierno. Lo anterior implica que, a pesar de que el surgimiento de una situación problemática pueda darse de forma inesperada, la consolidación de un problema público es el resultado de un desempeño político intencionado por parte de los actores en la arena política.

Majone (2006) plantea que esto implica que para comprender la formación de agenda se debe tener muy en cuenta quiénes están en capacidad de llevar a cabo el proceso de agendamiento y también quiénes controlan las agendas de inserción, o sea, quiénes gobiernan. Muchas veces asuntos de gran relevancia pública no logran insertarse en la agenda de política simplemente porque la forma como la sociedad ha definido el problema no es compatible con el marco de creencias o de intereses del gobernante.

En el siguiente recuadro se describe un ejemplo de cómo la PGN, como un actor relevante en política pública, agendó un problema socialmente rele-

vante a partir de una propuesta de investigación definida en un proyecto estratégico definido por la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles. La actuación de la PGN consistió en documentar las causas y consecuencias de la ocupación indebida del litoral pacífico colombiano por construcciones palafíticas en San Andrés de Tumaco y Buenaventura. Este proceso de argumentación ha incidido para que las autoridades públicas formulen la política pública y los actores involucrados participen en la formulación de alternativas de solución.

#### Recuadro 1

##### Agendamiento de problemas públicos por parte de la PGN

##### El caso de la ocupación indebida del litoral pacífico colombiano por construcciones palafíticas Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles

En el marco de las funciones de la **Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles**, en el año 2008 detectó un problema en las zonas litorales debido a la ocupación indebida por construcciones palafíticas. El objetivo de la actuación era llamar la atención sobre la ocupación indebida de litorales marítimos, situación que vulneraba el derecho colectivo de gozar los bienes de uso público y deterioraba el medio ambiente.

Se decide por parte de la Procuraduría Delegada para Asuntos Civiles formular un proyecto de investigación junto con el Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP), con el propósito de evidenciar el problema público y recomendar lineamientos de políticas públicas para recuperar los bienes de uso público, enfocado a dos municipios (San Andrés de Tumaco —Nariño— y Buenaventura —Valle del Cauca—). El proyecto tenía tres objetivos:

- 1) Realizar una caracterización social, económica, demográfica y cultural en los dos municipios para poder explicar las causas de la ocupación indebida de las zonas de bajamar y las aguas costeras; y poder establecer los obstáculos en los procesos de reubicación de los pobladores palafíticos.
- 2) Realizar un estudio técnico-científico-oceanográfico de corte analítico sobre los factores antrópicos y naturales que generan o pueden generar impacto en las construcciones palafíticas.
- 3) Analizar el marco legal (governabilidad) “para el caso del manejo integrado de zonas costeras y en especial del manejo legislativo aplicable a las zonas costeras” (IEMP, 2008).

Durante los años 2008 y 2009 el proyecto se centró en la fase de diagnóstico de los aspectos sociales, culturales, demográficos, económicos, ambientales y legales de los dos municipios. Es un proyecto con proyección de ejecución de cuatro años (2008-2012), período durante el cual se buscan los siguientes productos:

- 1) Un estudio de las causas de la ocupación indebida.
- 2) Hacer recomendaciones para el diseño de una política pública preventiva en materia de reubicación de viviendas palafíticas y en búsqueda de la recuperación del litoral colombiano.
- 3) Diseñar y formular una estrategia de implementación de áreas marinas protegidas.

Adicionalmente, en el año 2010 se formula un proyecto estratégico por parte de la Procuraduría Delegada, con el objetivo general de realizar un estudio de los factores sociales, económicos, políticos y ambientales que facilitan la recuperación de los litorales marítimos indebidamente ocupados en las zonas del Pacífico (Tumaco y Buenaventura) y del Atlántico (Ciénaga Grande de Santa Marta).

Esta actuación de la PGN la podemos ubicar en el agendamiento de problemas socialmente relevantes por las siguientes razones:

- 1) Se encontró que la violación sobre este derecho colectivo no estaba siendo atendido por las autoridades competentes. Específicamente, no hay políticas públicas orientadas a mitigar los efectos del problema público descrito.
- 2) La PGN, por medio de la delegada para asuntos civiles, ha argumentado sobre el problema público en cuanto a las causas y consecuencias que estaba generando sobre la población y el medio ambiente. Adicionalmente, ha llamado la atención sobre otros problemas asociados a la caracterización socioeconómica de la población afrodescendiente que ocupa las viviendas palafíticas. En este sentido, se está en la elaboración de otro proyecto de investigación para proteger la población afrodescendiente titulado “Fortalecimiento de la función preventiva de la PGN en materia de protección de derechos humanos de población afrodescendiente e indígena asentada en construcciones palafíticas”. En el año 2011 se formuló el proyecto estratégico “Fortalecimiento de la función preventiva en derechos humanos”. Su alcance es el de promover la elaboración y diseño de una política pública, efectuando recomendaciones al ejecutivo en beneficio de la protección de los derechos humanos de los habitantes residentes en construcciones palafíticas.
- 3) Se está convocando a las diferentes entidades competentes para que se discuta el problema identificado y se adopten las medidas que permitan su solución.

Interpretaciones del problema público que sean compatibles con los valores del tomador de decisión tendrán una ventaja en el proceso de deliberación y construcción del asunto público; e igual sucederá con aquellas visiones promovidas por actores sociales que tienen amplios canales de interacción con el Gobierno y el gobernante de turno o que gozan de su simpatía. Así, por ejemplo, si la PGN promueve un asunto basado en un enfoque de derechos, como el tema del desplazamiento, pero éste dista de los intereses del

gobierno de turno, tendrá más dificultades para insertarlo en su agenda que si el gobernante fuera afín con dicha preocupación.

Esto deriva en la conclusión de que no todos podemos participar en la construcción de lo público y en la definición de la agenda de gobierno, y que muchas veces necesidades apremiantes de amplios sectores sociales necesitan, para ser escuchados y ser tenidos en cuenta, del apoyo de otros actores sociales que se encuentren en mejor posición para poder incluir el tema, como es el caso de la PGN, que dada su autoridad y legitimidad puede promover asuntos como la garantía de derechos de poblaciones como los desplazados, que de otra forma no podrían mostrar sus necesidades como un asunto relevante para la sociedad y el Gobierno.

### 3.1.2 *Segunda etapa del ciclo de política pública: la formulación*

---

La formulación de la política pública es el momento en el cual se define “qué hacer respecto a la decisión de consecuencias deseadas (fines), lo que se traduce en un plan de manejo (solución potencial) y en la selección de un tratamiento preferido (medios)” (Martínez, 2011: 19).

La formulación de alternativas de solución, la adopción de una alternativa, o el diseño y planeación de una solución a un problema inscrito en la agenda, consiste en que el tomador de decisión sopesa qué ruta de acción es la más conveniente para que el problema público se resuelva. Esta fase puede ser descrita como la elaboración del texto de las políticas públicas si es un documento escrito, o de la lectura definitiva si es un documento visual o virtual. Este momento es muy importante, puesto que al escribir los resultados de una negociación todavía hay campo de acción para ajustes, y se pueden presentar disputas por la interpretación escrita de lo discutido verbalmente. Éstas son situaciones normales, pero no por eso con menor efecto sobre las consecuencias esperadas de la política planteada.

Esta parte del proceso de formación de las políticas públicas puede ser visto como el momento de diseño de la estrategia. Ver la formulación como *diseño* nos permite pensar en innovación y creatividad, dos factores necesarios para lograr la mejor estructuración posible de las políticas públicas.

La formulación de la política pública consta de tres momentos esenciales: 1) la estructuración del problema; 2) la enunciación de opciones; y 3) la adopción de la política preferente (Ilustración 5). En cada uno de estos momentos el hacedor de política va a estar inmerso en un entorno institucional que condicionará la manera como la política es estructurada, y que involucra un sinnúmero de actores, un espacio de política particular y unas estructuras organizacionales que limitan el quehacer público. Al igual, a medida que el proceso avanza se evidencian los posibles impactos sobre los involucrados y su entorno, alterando el esquema de incentivos que afectan el interés de los actores en ella.

**Ilustración 5:** Momentos de la formulación de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia a partir de Roth (2009).

Este espacio, al igual que el proceso de agendación, no es neutral, como lo indica Roth (2009: 74): “La selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajea, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información”.

### 3.1.2.1 La estructuración del problema

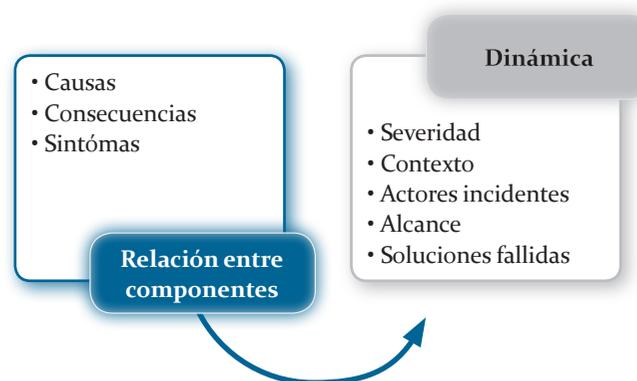
El problema de política pública es el núcleo de la política. La justificación para la conformación de una política pública subyace en la necesidad de afrontar una situación que la sociedad determina como problemática, por

lo que la adecuada identificación de la estructura del problema es esencial para llevar a cabo un correcto proceso de formulación. Una mala identificación del problema puede llevar a una selección errónea de la solución que en últimas conduce al fracaso de la política pública (Dunn, 2008). Indagar por cómo se originan los problemas permite establecer un ordenamiento de prioridades, donde instrumentos como el árbol de problemas son de gran utilidad (Molina, 2002).

La necesidad de estructuración del problema se da porque éste viene “contaminado” de la carga retórica del proceso de agendamiento, por lo cual es necesario “desempacar” el problema para su tratamiento (Bardach, 2009). El tratamiento en los procesos de discusión pública es muy superficial y no permite identificar de manera precisa todos los elementos causales del problema. Se puede realizar una analogía para aclarar este punto. Al igual que una enfermedad, el problema de política pública tiene unos síntomas, que son lo que la sociedad ve y sobre los cuales se basa la discusión pública, pero al igual que una enfermedad, los síntomas son sólo el reflejo, mas no la causa del problema.

La estructuración del problema implica el planteamiento y ordenamiento de las relaciones causales que sustentan la existencia de un problema, lo que implica la organización de las relaciones entre los elementos problemáticos, su composición, ámbito y tipo de relación. Adicional a esto, la estructuración debe dar cuenta de la dinámica del problema, contextualizándolo y permitiendo identificar las formas sociales que lo constituyen (v. ilustración 6).

**Ilustración 6:** Estructuración del problema



Fuente: elaboración propia.

Con la estructuración del problema se puede llegar a tres tipos de diagnóstico: 1) etiológico (sobre el origen del problema), 2) sintomático (reconocimiento de síntomas y signos), y 3) contextual (ubicación del problema en el territorio, en la estructura social, en el área de política, en la situación histórica, cultural o de cualquier otra índole) (Martínez, 2011).

Con base en dicho diagnóstico es que se configura todo el ejercicio analítico de definición de prioridades por parte de los hacedores de política pública. Una adecuada estructuración del problema debe permitir identificar cuáles son los puntos neurálgicos que se deben abordar para que la actuación de política pública sea la más efectiva. Se reconoce que la capacidad de acción y los recursos son limitados, por lo cual, el Gobierno no puede considerar enfrentar todas las causas de un problema al mismo tiempo, teniendo que identificar en cuáles debe concentrar su atención y así definiendo las prioridades de solución.

La priorización debe reflejarse en la configuración de los fines de la política, resultado final del proceso de estructuración del problema. El fin debe plasmar la intención de actuación sobre una de las causas críticas del problema objeto de política pública y tiene que ser expresado en términos positivos de objetivos (Dunn, 2008).

Por objetivos (fines) debe entenderse la descripción de los resultados que se esperan conseguir en la población objeto de actuación, poniendo de manifiesto que con su obtención se aliviará o resolverá una necesidad de los individuos (Fernández-Ballesteros, 1996).

Los objetivos son el puente natural entre la estructuración del problema y la construcción de una solución de política pública. Tienen como objetivo definir el punto de llegada de la actuación estatal. En ese sentido, los objetivos deben contener una serie de características que les permitan servir a su propósito (v. cuadro 1), y sobre todo, garantizar la búsqueda de alternativas viables, realizables con los recursos con los que cuentan el Estado y los actores que van a intervenir en la implementación de la política pública. Un objetivo alcanzable es la base de una política pública operable.

### 3.1.2.2 Enunciación de opciones

---

Definido en los fines el *qué* se persigue, la enunciación de opciones se encarga del *cómo* se logrará. Se trata del establecimiento de una relación satisfactoria entre medios manipulables y objetivos alcanzables (Wildavsky, 1979, citado en May, 2003), determinando las estrategias, actividades, tareas y recursos (físicos, humanos y financieros) que deben estar a cargo de la(s) autoridad(es) pública(s) que se encargará(n) de la ejecución de la política pública.

La articulación de los objetivos y fines de una política pública de un mismo sector es lo que se conoce como *planeación*,<sup>2</sup> la cual busca alcanzar objetivos de manera coherente, con definición de prioridades a corto y mediano plazo y de los medios necesarios para alcanzarlos (Roth, 2009). Con la planeación se persiguen dos objetivos: 1) reducir la incertidumbre del futuro por medio del control de los aspectos o factores determinantes de la política pública; 2) reducir la incoherencia entre las diferentes políticas sectoriales y objetivos. En el caso colombiano el proceso de planeación está reglamentado y es de carácter obligatorio en las instancias de gobierno. Como proceso se recomienda seguir las siguientes indicaciones para la construcción de alternativas durante la planeación (v. ilustración 7).

Aunque se supone que en el planteamiento de alternativas se pueden concebir y diseñar muchas estrategias, como sugiere May (2003), en la práctica el número de estrategias de política puede ser limitado, pues los hacedores de política se enfrentan con múltiples restricciones, que van desde la calidad de la información disponible y los límites cognitivos, hasta el marco de creencias sociales imperantes en torno al problema y el arreglo institucional donde se pretende emplear la acción, incluidas las leyes y normas que regulan el quehacer estatal.

Por eso, el reto, más que identificar la mejor opción, es adoptar la alternativa más factible de implementación: “La factibilidad y no la optimalidad, es el objetivo realista que debe plantearse el análisis de políticas” (Majone, 1975),

---

<sup>2</sup> Roth (2009: 79) define el plan como “el instrumento racional de integración de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado”.

**Ilustración 7:** Selección de alternativas



Fuente: elaboración propia a partir de la guía *Ciclo de las políticas públicas*, IEMP-PGN, 2011.

por lo que se hace necesaria la utilización de criterios que permitan llevar a la adopción de una política pública factible (v. tabla 1).

Como se observa, la decisión se convierte en el entrecruce de lo técnico y político “como arena de discusión decisiva a la hora de implantar una serie de políticas con avales científicos” (Fernández-Ballesteros, 1996). Dadas las múltiples dimensiones de factibilidad se hace más evidente que el hacedor

**Tabla 1.** Criterios de decisión de la política

Dimensión	Criterios	Descripción
Técnica	Efectividad, capacidad técnica y organizativa	Lograr el mayor efecto teniendo en cuenta la capacidad técnica (conocimiento e instrumentos) y organizacional (de gestión) del ente gubernamental.
Económica	Eficiencia y conveniencia	La alternativa debe garantizar el mayor impacto con el menor costo de oportunidad (incluido el social y el fiscal).
Legal	Ajuste a la normatividad vigente	La estrategia debe estar acorde con los principios básicos del acuerdo más estable y fundamental: la Constitución. Adicional a ello, debe garantizar que los procedimientos de acción y los posibles efectos cumplan con el marco legal imperante.
Social	Equidad, receptividad	La propuesta debe garantizar el apoyo social necesario, a la vez que distribuya de forma equitativa esfuerzos e impactos de la política pública.
Política	Apoyo político, legitimidad	La propuesta debe garantizar el apoyo de los actores claves y ajustarse a su sistema de creencias y valores, al igual que garantizar la aceptación como adecuada.

Fuente: elaboración propia a partir de Fernández-Ballesteros (1996) y Martínez (2010); guía *Ciclo de las políticas públicas*, IEMP-PGN, 2011.

de políticas difícilmente puede tomar la decisión sin tener en cuenta a los actores relevantes, sus intereses y capacidad de incidencia en la política pública. En muchos casos actores relevantes colaboran en la identificación temprana de riesgos de factibilidad, como es el caso de la actuación preventiva de la PGN frente a riesgos de ilegalidad de la actuación estatal o la identificación de la vulneración de derechos por el efecto de las políticas públicas.

En el siguiente recuadro se ilustra cómo la PGN incidió en la formulación de las políticas públicas a nivel territorial para que los temas de infancia y adolescencia hicieran parte de los planes de desarrollo municipal y departamental, actuación encabezada por la entonces Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia.<sup>3</sup> Como se vio en este apartado, la formulación es la etapa en la cual se decide sobre un problema público y se elaboran un plan, medidas, estrategias, etcétera, para solucionarlo, y que se compone de tres momentos. En la actuación descrita se identifican dichos momentos; tendremos la estructuración del problema, que consistió en

<sup>3</sup> Actualmente se denomina Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, Adolescencia y Familia.

el caso de identificar la no inclusión de los temas de infancia, y veremos la enunciación de las opciones, que serán todas las medidas necesarias (políticas y legales) que va tomando la PGN para que dichos temas sean incluidos, y finalmente la adopción de la política preferente, que en este caso se traducirá en todos aquellos elementos que contribuyeron a la creación de la ley 1098 del 2006 —Código de Infancia y Adolescencia— y en la incorporación efectiva de programas orientados a la garantía de derechos de esta población prevalente en los planes de desarrollo de los entes territoriales.

## Recuadro 2

### El papel de la PGN en la *formulación* de políticas públicas

#### El caso de la política de infancia y adolescencia a nivel territorial Procuraduría Delegada para la Defensa del Menor y la Familia

La Procuraduría General de la Nación, en su ejercicio de control preventivo, en mayo del 2004 emitió la directiva 7 con el propósito de solicitar a los gobernadores y alcaldes tener en cuenta que les corresponde formular y desarrollar planes, programas y proyectos orientados a la población vulnerable y con necesidades básicas insatisfechas, dentro de la cual se encuentran los niños, niñas, jóvenes y mujeres gestantes. Hasta ese momento las acciones de los entes territoriales encaminadas a la protección de los derechos de infancia y adolescentes, era una tarea secundaria, a cargo de la primera dama del departamento o del municipio. Adicional a esta orden, se dispone llamar la atención a los gobernadores y alcaldes para que conformen los consejos o comités para la política social, y tener en cuenta que se debe crear un subcomité o una subcomisión permanente encargada de las políticas de infancia y adolescencia. A las asambleas departamentales y concejos municipales se insta a que se verifique que en el presupuesto anual se asignen recursos para el cumplimiento de las políticas de infancia y familias propuestas en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

Dos meses después, el procurador general de la nación, por medio de la directiva 882, oficia a los procuradores judiciales de familia, regionales y provinciales para que soliciten a los alcaldes y gobernadores la remisión de los planes de desarrollo y de inversiones. El objetivo de la PGN era determinar el grado de inclusión de la infancia, la adolescencia y el ambiente sano en los instrumentos de planeación de gobernaciones y alcaldías. En ese momento el procurador afirmaba: “Ninguna política pública puede garantizar el cumplimiento de los derechos de la infancia si no se encuentra incorporada en los planes de desarrollo, con formulación de objetivos y metas que conduzcan a superar las problemáticas identificadas en sus diagnósticos; y de un efectivo seguimiento que permita establecer el grado de logro de las metas propuestas”.

Los resultados de este estudio se socializaron en el año 2005, en el cual se identificó que los derechos de la niñez y la adolescencia no estaban siendo incluidos debidamente en los planes de desarrollo, departamentales y municipales. El diagnóstico realizado fue un insumo fundamental para el proyecto de ley 85 del 2005, el cual pasaría a ser el Código de Infancia y Adolescencia (ley 1098 de 2006). Una vez surtido el trámite en el Congreso y sancionada la ley, se establecieron como puntos importantes, con ocasión del ejercicio realizado en el año 2005, los siguientes:

- 1) En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia (artículo 204).
- 2) El gobernador y el alcalde destinarán los primeros cuatro meses de su período de gobierno para realizar el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio.
- 3) Las asambleas y concejos, para aprobar el plan de desarrollo e inversión, son los responsables de verificar que las estrategias diseñadas se correspondan con los resultados del diagnóstico realizado (artículo 204).

Posteriormente, en el año 2007 se creó una estrategia denominada “Hechos y derechos”, liderada por la Vicepresidencia de la República, la Procuraduría General de la Nación y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, con el objetivo de promover en el ámbito territorial la eficiencia y eficacia de la gestión pública orientada a garantizar y restituir los derechos de la infancia y la adolescencia mediante la articulación, complementariedad y búsqueda de sinergias de la acción programática y presupuestal del Estado. La PGN solicitó a las entidades competentes dar asistencia técnica (DNP, Bienestar Familiar y ministerios) mediante la realización de cartillas, folletos, lineamientos, sobre cómo cada gobernador incluir los temas de infancia y la adolescencia en sus planes de desarrollo.

### 3.1.3 *Tercera etapa del ciclo de política pública: la implementación*

La tercera etapa del ciclo de políticas públicas hace referencia a la implementación y ejecución de políticas públicas, que se inicia cuando se ejecutan las acciones que hacen parte de la estrategia diseñada durante el proceso de formulación (Mazmanian y Sabatier, 1983). La implementación se encarga de las actividades que inciden en la prestación de servicios públicos (Meny y Thoening, 1992).

Esta etapa del ciclo se define como el conjunto de acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados con el propósito de alcanzar unos objetivos previamente establecidos (Meter y Horn, 1993). Según los citados autores, el conjunto de acciones señaladas pertenecen a esfuerzos de corto

plazo por traducir las decisiones en propuestas operativas, y de largo plazo con el propósito de realizar cambios.

La característica fundamental de esta fase está en que los discursos y palabras en la definición del problema público y la formulación de alternativas se transforman en hechos concretos. Esto implica dos elementos: 1) la movilización de un conjunto de recursos políticos, jurídicos, financieros y humanos; y 2) la coordinación y garantía de cooperación de los actores relevantes (Hill y Hupe, 2009).

- Los *recursos políticos* implican una voluntad manifiesta de los gerentes públicos para destinar recursos y un apoyo político de diferentes organizaciones.
- Los *recursos jurídicos* hacen referencia al conjunto de normas que un gobierno determinado utiliza para legitimar las decisiones. Aquí es importante señalar que una ley o norma es diferente a una política pública: una política pública es mucho más que una ley, norma, decreto, resolución, acuerdo u ordenanza. En el caso de la fase de implementación, las leyes son el marco de referencia de los funcionarios encargados de ejecutar actividades y son un instrumento que facilita la toma de decisiones de los implementadores, por esta razón se considera que la sostenibilidad de las políticas públicas en el largo plazo es mayor si los objetivos, el financiamiento, el diseño institucional, están contenidos en una ley o en la Constitución política.
- Los *recursos financieros* son necesarios para que las organizaciones públicas encargadas de ejecutar políticas realicen las actividades definidas en el marco de los objetivos diseñados.
- Por último está el *recurso humano*, es decir, las personas encargadas de llevar a cabo las tareas y actividades necesarias para resolver un problema público.

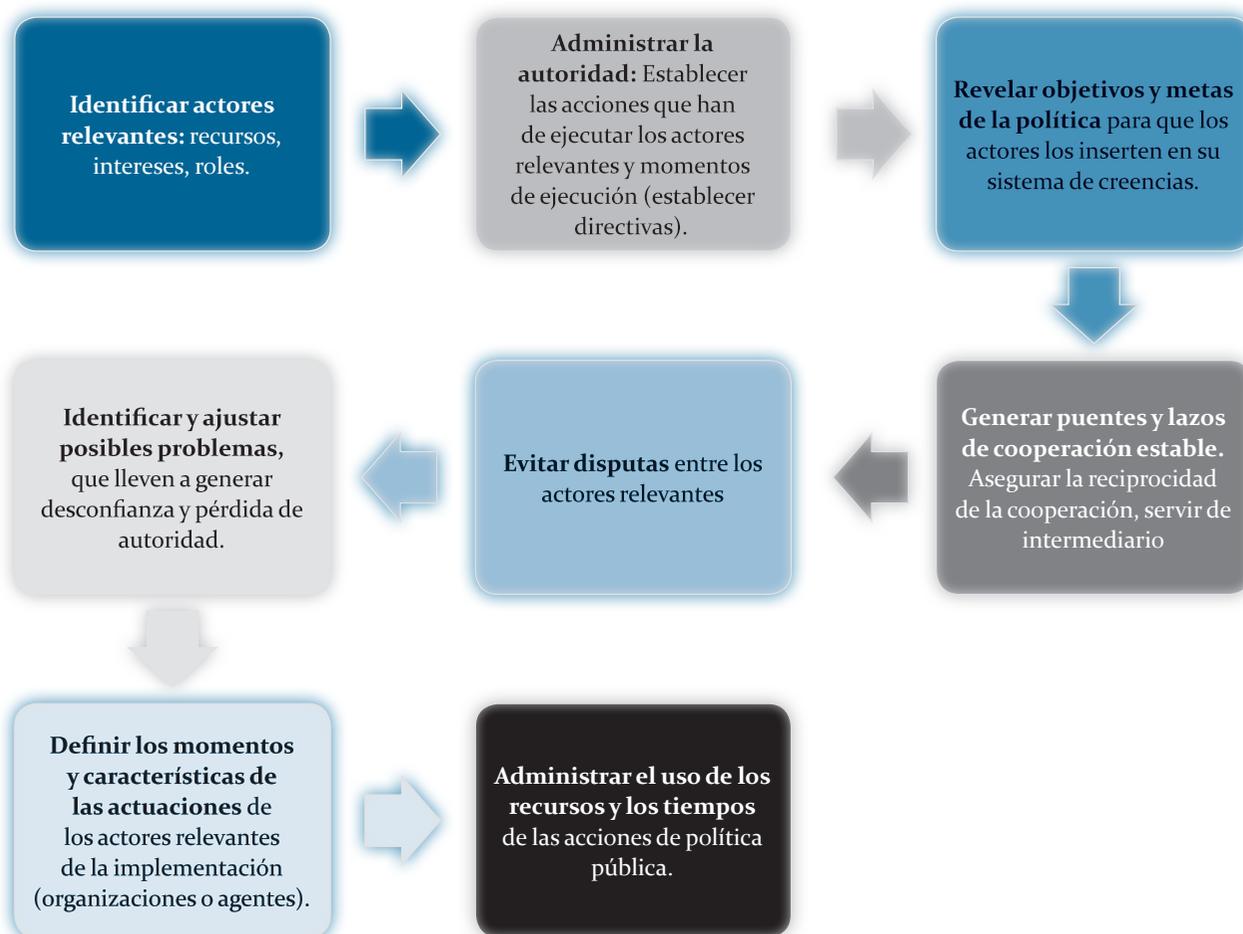
A diferencia de lo que tradicionalmente se cree, existe una amplia brecha entre la decisión de política y su implementación, por lo que los resultados observados pueden ser distintos de los esperados. Una implementación adecuada implica que dicha brecha sea lo más estrecha posible, lo que dependerá mucho de la capacidad que se tenga desde la organización pública de poder coordinar y garantizar la cooperación de los actores relevantes para la implementación (Stoker, 1991). Por lo tanto, entre los principales retos de la gerencia de una política pública está el de afinar los instrumentos e in-

centivos que permitan adherir de forma adecuada la acción de los distintos actores (Hill y Hupe, 2009).

Así, la implementación puede verse como un amplio proceso donde están envueltas complejas redes de interacción entre organizaciones que poseen los recursos necesarios para llevar a cabo la política pública (Hill y Hupe, 2009). Dichas redes están conformadas por organizaciones y actores que tienen equivalentes niveles de poder (relaciones horizontales), o entre las cuales puede cruzarse cierta relación de autoridad (relaciones verticales).

De manera que el objetivo de la implementación está en gerenciar dichas redes, lo que implica (v. ilustración 8):

**Ilustración 8:** ¿Cómo gerenciar una red?



Fuente: elaboración propia a partir de Hill y Hupe, 2009.

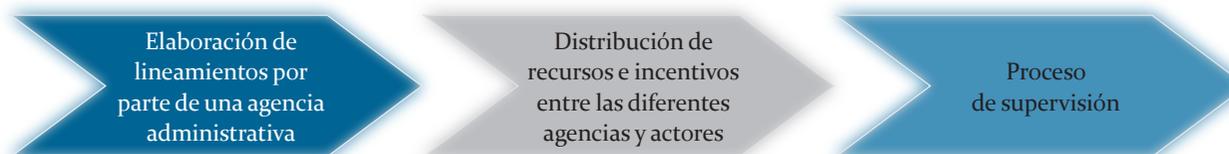
Según Rein y Rabinovitz (1993), se pueden identificar tres etapas en la fase de implementación (ilustración 8).

En primer lugar, está la elaboración de lineamientos por parte de una agencia administrativa donde se expiden reglamentos para definir actuaciones. Acá se determina la relación entre la legislación y la interpretación por parte de los funcionarios.

En segunda instancia, se distribuyen recursos e incentivos entre las diferentes agencias administrativas y actores encargados de la implementación de la política pública. Aquí se determina la cantidad de recursos requeridos, autorizados y desembolsados para los insumos de la política.

Por último, está el proceso de supervisión, el cual es un valioso instrumento para promover la responsabilidad en los niveles inferiores de las agencias administrativas. De acuerdo con los autores, estas tres etapas son interdependientes (v. ilustración 9).

**Ilustración 9:** Etapas en la fase de implementación



Fuente: elaboración propia a partir de Rein y Rabinovitz (1993).

Estas etapas dependen de las agencias u organizaciones públicas encargadas de la política pública. Sin embargo, hay aspectos del entorno que ejercen una fuerte influencia sobre el proceso de implementación; éstos son:

- 1) *Especificación y asimilación de los objetivos por los agentes operativos.* Es importante la claridad de los objetivos de una política, porque de lo contrario su implementación será difícil. Esto implica una adecuada delimitación de éstos y su comprensión por parte de los actores implementadores de la política pública.

Esto implica que para el éxito de la implementación los objetivos y lineamientos de la política deben estar insertos de forma comprensible dentro del sistema de creencias de los actores implementadores, y esto depende en gran medida de la capacidad de interpretación y ejecución de los actores. Las políticas públicas con mayor antigüedad tienen mayor solidez y sus lineamientos son más claros y más fácilmente asimilados por parte de los actores, generando mayor confianza al momento de la ejecución.

- 2) *La complejidad del proceso y de la naturaleza.* Como lo señalan Rein y Rabinovitz (1993: 177) la implementación depende del “número de niveles, el número de instancias y el número de participantes que intervienen en el proceso o que tienen el poder de veto en cualquiera de sus momentos o etapas”. Igualmente, implementar una política pública está condicionado por el mundo y la lógica política del momento, y son los actores de mayor peso quienes terminan incidiendo en la puesta en marcha.
- 3) *Recursos disponibles.* Una política sin los recursos suficientes “nace” sin mayores posibilidades de ejecución. La magnitud del problema, el presupuesto de los gastos y su efectiva destinación, son los elementos más importantes al momento del análisis.
- 4) *La compatibilidad de la política pública con el entorno institucional.* Si los lineamientos de la política pública chocan con las normas formales e informales de una sociedad aumentarán los riesgos de fracasar en su implementación. Por ejemplo, si la política pública exige un alto nivel de innovación en las rutinas burocráticas, implicará un reto para el marco de cultura organizacional que impera en la Administración Pública; si los agentes implementadores no logran asimilar la innovación de la política, ésta podría tener dificultades de ejecución.

Esto lleva a la afirmación de que el buen desempeño en la implementación de una política pública es una condición necesaria, mas no suficiente, para la obtención del efecto deseado. En la práctica pueden existir dificultades que impiden el logro de los objetivos establecidos.

Un ejemplo de cómo la PGN participa en la implementación de políticas públicas es el acompañamiento a la contratación. Esta actividad, ejercida por

particulares, involucra la ejecución de recursos públicos en el marco de una política o programa público específico. En el siguiente recuadro se ilustra un caso concreto, liderado por la Procuraduría Delegada para la Función Pública, en el caso de la contratación de las alcaldías locales del distrito capital.

En el siguiente recuadro se encontrará que la situación reseñada se enmarca en la implementación de políticas públicas porque inicia su actuación cuando ya hay una ejecución adelantada por parte de un ente gubernamental, en este caso la Alcaldía Mayor de Bogotá. Con brevedad se puede decir que esta actuación consistió en un acompañamiento por parte de la PGN, encabezado por la delegada de la función pública, mediante la cual se pretendía disminuir el riesgo de un mal manejo de los recursos públicos por parte de las alcaldías locales, cuyas facultades habían sido otorgadas por el alcalde mayor.

Como se mencionó en esta sección, la implementación consiste en llevar a los hechos lo formulado por medio de una movilización de recursos tanto políticos como legales, financieros y humanos, los cuales se verán claramente identificados en un caso expuesto, dado que existe una decisión política del alcalde mayor que se concretó en una disposición legal y que implicaba necesariamente la ejecución y el compromiso de recursos financieros manejados por el personal a cargo, es decir, el recurso humano.

### Recuadro 3

#### Acompañamiento de la PGN en la implementación de políticas públicas

##### El caso de la contratación de las alcaldías locales

##### Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública

Mediante decreto distrital 101 del 11 de marzo del 2010 el alcalde mayor de Bogotá facultó a las alcaldías locales para contratar y ordenar el gasto sin la actuación de las unidades ejecutivas locales, lo cual se conoció en la Procuraduría General de la Nación por medio de noticia en periódico nacional.

La actuación preventiva se origina dado que al ampliarse la facultad de ordenación del gasto, se puede poner en riesgo el manejo de los recursos públicos y, por desconocimiento de la norma, el funcionario público ejecutor puede incurrir en faltas disciplinarias.

La PGN decide iniciar su acción preventiva acompañando la actuación de la localidad de Engativá como caso de estudio. Dicha actuación consistirá en:

- 1) Revisar los procesos de licitación de la localidad y las políticas de seguimiento de contratos (tomando uno como objeto de estudio).
- 2) Revisar el manual de contratación de la localidad.
- 3) Invitar a la localidad a que reflexione sobre sus procesos de contratación basados en la jurisprudencia, la doctrina y el derecho.
- 4) Identificar los puntos con mayores dificultades en la localidad, los cuales pueden ser objeto de mejoramiento.

Para el desarrollo de cada uno de estos puntos la PGN elabora inicialmente un oficio al alcalde mayor previniéndolo sobre las facultades que les ha otorgado a las alcaldías locales. También realiza requerimientos a la Alcaldía Local de Engativá para averiguar sobre el proceso de licitación pública que es llevada a cabo en ese momento.

Al ser un caso relevante, éste es discutido en una mesa interadministrativa de la PGN, donde participan varias delegadas con la coordinación de la Procuraduría Delegada para la Función Pública.

Finalmente, se sugiere a la alcaldía local prestar atención y ajustarse a la normatividad vigente en su proceso de licitación, sobre los siguientes puntos:

- 1) El cronograma del proceso: tiempos de publicaciones, trámites de licitación, experiencia requerida.
- 2) Durante el proceso: factores de desempate, rechazo de propuestas y obligaciones financieras.

En el desarrollo de su actuación preventiva la PGN se ha propuesto que debe divulgar y promocionar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de contratación estatal local, para lo cual emprende un plan de capacitaciones a los funcionarios de todas las alcaldías locales a los fines de actualizar en el tema a los funcionarios públicos encargados.

Los problemas de implementación más frecuentes son de tipo técnico, temporales, de comunicación y de capacidad institucional.

- Los problemas técnicos hacen referencia a la incapacidad de prever con completa certeza en el diseño de la política pública si ésta es la mejor manera de lograr el resultado esperado.

- Los problemas temporales suceden debido a que, entre el momento en el cual se identifica el problema público, y el momento en el cual se ejecutan los programas y proyectos públicos, las condiciones del ambiente cambian.
- Los problemas de comunicación son inherente a la condición humana de los implementadores, en la medida en que una instrucción o actividad puede ser interpretada de manera diferente.
- Por último están los problemas de capacidad de las organizaciones públicas para llevar a cabo las tareas encomendadas en la planeación de las políticas públicas.

Una metodología útil para determinar la capacidad de las organizaciones públicas se conoce con el nombre de sistema de análisis de déficit de capacidad institucional. Ésta trata de medir la capacidad del Estado o el conjunto de instituciones para ejecutar políticas públicas. “Capacidad institucional” hace referencia al conjunto de aspectos que requieren las organizaciones públicas para implementar una política pública de manera efectiva. Estos aspectos incluyen los atributos y componentes que se muestran en la tabla 2.

**Tabla 2.** Atributos y componentes para determinar la capacidad institucional

Atributo	Componentes
Pertinencia de reglas de juegos	1) El sistema de gobierno. 2) La Constitución, la legislación y la reglamentación. 3) Los patrones culturales.
Clara delimitación de competencias en las relaciones interinstitucionales	1) Misión y objetivos de las entidades públicas relacionadas en una política pública específica. 2) Articulación con otras entidades públicas.
Adecuada organización interna	1) Distribución interna de funciones. 2) Flujo de relaciones externas. 3) Procedimientos y modelo de dirección. 4) Manuales administrativos. 5) Desarrollo institucional de la entidad pública.
Suficiencia de recursos	1) Recursos fiscales para disponer de los insumos requeridos en el marco de un objetivo de política pública.
Efectiva política de personal y remuneraciones	1) Existencia de la carrera administrativa. 2) Sistema salarial.
Personal calificado	1) Cantidad de personal requerido para cumplir las tareas. 2) Idoneidad del personal para ejecutar las diversas tareas. 3) Identificación de habilidades individuales relativas a información, conocimiento y <i>saber cómo</i> (know-how).

Fuente: elaboración propia a partir de Tobelem (1992) y González (2008).

La coexistencia de estos seis atributos por parte de las organizaciones públicas encargadas es indispensable para que la implementación sea la deseada. En caso de no cumplirse el atributo, se habla de déficit, los cuales pueden ser de seis tipos, uno asociado a cada atributo: 1) déficit asociado con las reglas de juego; 2) déficit asociado con las relaciones interinstitucionales; 3) déficit relacionado con la organización interna de la agencia administrativa; 4) déficit relacionado con la política de personal y el sistema salarial de las organizaciones relacionadas con la política pública; 5) déficit relacionado con las capacidades individuales; 6) déficit relacionado con la falta de presupuesto.

#### 3.1.4 *Cuarta etapa del ciclo de política pública: la evaluación*

---

La evaluación es el procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política (Dunn, 2008). Evaluación se define típicamente como “valoración de una cosa”,<sup>4</sup> “examinar” o “juzgar” algo. Aunque la evaluación como valorar o juzgar el mérito de algo es ampliamente aceptada, una definición más precisa a los efectos de las políticas públicas, consistiría en *la identificación, clarificación y aplicación de criterios defendibles para determinar el valor de una política, programa o proyecto público en relación con dichos criterios* (Fitzpatrick, Sanders y Worthen, 2004: 5).

Nótese que la ventaja de esta definición se encuentra en que hace énfasis en los criterios debido a que éstos difieren tanto por el tipo de enfoque que se use para evaluar, como por quién decide qué evaluar y según cuáles criterios. En este sentido la evaluación es una actividad eminentemente normativa que dependerá de los valores, las normas o percepciones de quienes deciden la agenda de evaluación, como de quienes evalúan. Una de las funciones importantes del evaluador (y como se verá, de la función preventiva que al respecto desarrolla la PGN) consiste en estimular el diálogo entre los involucrados en una política a los fines de articular y definir criterios de evaluación. Así, esta definición enfatiza el uso de criterios para juzgar el mérito o valor de una política.

---

4 [www.worldreference.com](http://www.worldreference.com). Consultado: abril 28 del 2011.

De este modo, la evaluación resulta ser una etapa esencial de la formación de la política pública, porque permite generar una dinámica de transformación y mejora de la estrategia que le imprime dinámica y adaptabilidad a la actuación gubernamental: “La evaluación proporciona una *valoración* sistemática y objetiva de los resultados (anticipados y no anticipados) alcanzados por la política, lo que genera lecciones que guiarían las decisiones estratégicas de los hacedores de política y el resto de actores, que pretenden mejorar el impacto de su participación” (UNDP, 2006).

La evaluación puede considerarse una investigación, pero difiere de ésta. Mientras que el propósito central de la investigación es la de producir conocimiento, el de la evaluación es ayudar a los interesados en un problema a realizar juicios y tomar decisiones, así como —también la investigación— producir conocimiento, contribuir al desarrollo de una teoría, establecer relaciones causales y proveer explicaciones de los fenómenos. Si la investigación brinda conclusiones, la evaluación produce juicios; valorar es lo central de la evaluación.

Por lo tanto, es importante tener claro qué se pretende con la evaluación. En la Ilustración 10 se presentan algunas preguntas que ayudan a orientar el propósito de la evaluación, permitiendo una mayor precisión del instrumento valorativo.

Algunos criterios pueden ser aplicados a la evaluación para juzgar si ésta es adecuada. La evaluación debe tener validez y ser precisa (la medida en que la información obtenida se corresponde con la realidad y los métodos de obtención son explícitos y reconocidos), útil (la medida en que los resultados sirven a los usuarios), factible (la medida en que la evaluación es realista y posible) y apropiada (la medida en que la evaluación es realizada legal y éticamente, protegiendo los derechos de los involucrados). En la tabla , se observan los criterios más comunes que se tienen en cuenta para llevar a cabo una evaluación.

**Ilustración 10:** Preguntas orientadoras en la evaluación

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 3.** Criterios de evaluación

Atributo	Componentes
Pertinencia	Grado en el que una iniciativa y sus resultados esperados concuerdan con las necesidades de los beneficiarios y el grado de urgencia de valoración. A nivel estatal puede considerarse un alto grado de concordancia con las prioridades nacionales y locales.
Legalidad	Valora el apego de los impactos y acciones de política con el arreglo institucional de las reglas formales (legislación).
Legitimidad	Medida de la actuación, sus actividades, medios de entrega y resultados se ajustan al sistema de valores y creencias de la sociedad y lo que ella considera conveniente, digno de aprecio y aceptación.
Progreso-efectividad	Mide la evolución de la política y su avance en la provisión de bienes o servicios, con base en los objetivos de ejecución planteados.
Eficiencia	Valoración entre los resultados obtenidos y la cantidad de esfuerzo y recursos requeridos para producirlos, en contraste con los usos alternativos de la inversión.
Eficacia	Valora el grado en que los objetivos establecidos han sido logrados.
Equidad	Refiere a la distribución de los impactos (beneficios) y esfuerzos (costos) entre diferentes grupos de la sociedad.
Sostenibilidad	Valora el grado en el que los beneficios de las iniciativas continúan una vez que ha terminado la actuación.
Evaluabilidad	Viabilidad de la realización de la evaluación.

Fuentes: Dunn (2008) y Fernández-Ballesteros (1996).

Con base en esos criterios, la evaluación debe diseñar un esquema operativo<sup>5</sup> que permita el desarrollo de un adecuado ejercicio de valoración de la política pública. Como sugiere Dunn (2008), el éxito en obtener, analizar e interpretar datos de los resultados de política depende de nuestra capacidad para construir medidas confiables, válidas y valorables. Uno de los principales instrumentos con los que se cuenta para cumplir con este requisito de la evaluación de política son los indicadores.

“Los indicadores son un dato cuantitativo o cualitativo que permite dar cuenta sobre cómo se encuentran o marchan las cosas con relación a algún aspecto de la realidad de las políticas” (Ortegón, 2008: 247). Éstos cuentan con unos atributos específicos, tales como:

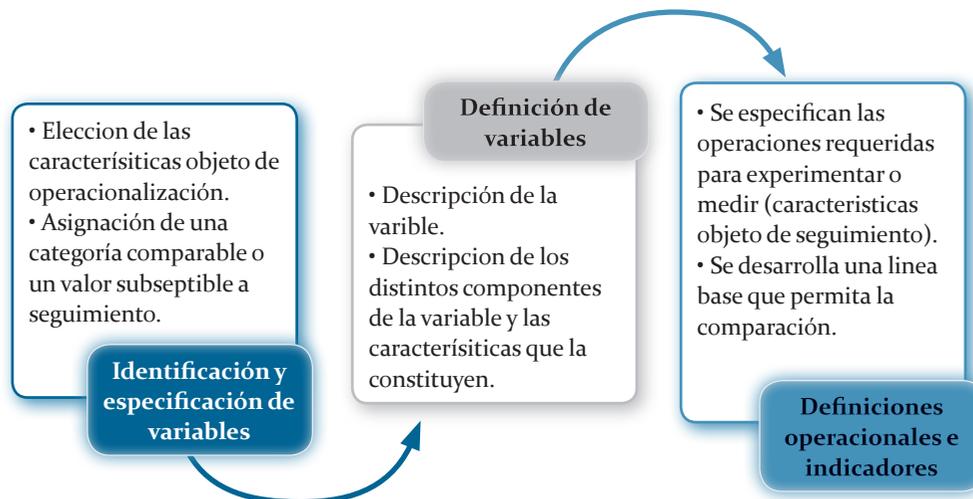
*Mensurabilidad:* capacidad para medir y sistematizar información.  
*Pertinencia:* las mediciones debe tener relación con los objetivos de las políticas y ser importantes para tomar decisiones respecto de ellas.  
*Precisión:* debe reflejar fielmente las magnitudes que se quieren analizar o cuantificar.  
*Oportunidad:* tienen que darse en un determinado momento o desarrollo de las políticas.

La construcción de indicadores implica un riguroso ejercicio de selección de objetivos observables y de mecanismos de observación comparativa que permitan realizar un seguimiento adecuado para la valoración de cambio. De acuerdo con Dunn (2008), la construcción de indicadores cuenta con el procedimiento consignado en la Ilustración 11.

En sus artículos 343 y 34, la Constitución nacional establece el marco para diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la Administración Pública, otorgándole especial énfasis a esta estrategia para alcanzar los propósitos de eficacia y eficiencia en la función pública y del Estado. Así el proceso de evaluación se reglamenta principalmente por las siguientes normas: 1) el Decreto 2167 de 1992, que le impone al Departamento Nacional de Planeación: diseñar y organizar sistemas de evaluación

<sup>5</sup> Por esquema operativo se entiende el conjunto organizado de acciones, recursos y momentos que se programarán para realizar la evaluación.

### Ilustración 11: Construcción de indicadores



Fuente: elaboración propia a partir de Dun, (2008).

de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión; señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación; y desarrollar un sistema de evaluación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales; 2) la Ley 42 de 1993, que hace referencia al control fiscal y la manera como lo debe ejercer la Contraloría General de la República, y la Ley 87 de 1993, por la cual se establecen normas sobre el ejercicio del control interno en las entidades del Estado; 3) la Ley 152 de 1994, que establece procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo.

Es así como, en las últimas dos décadas, el país ha avanzado hacia una cultura de evaluación de la gestión pública. Con el documento Conpes 2688 de 1994 se crea el Sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública, Sinergia, que durante los últimos 15 años ha venido estructurando y definiendo la evaluación de las políticas y programas públicos en Colombia.

En el siguiente recuadro se ilustra como la PGN, ejerciendo un papel activo, y mediante un ejercicio de evaluación realizado a la ejecución de los recursos que manejan los entes territoriales, se ha logrado mejorar el manejo de los recursos públicos. Esta actuación, a cargo de la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, consistió en hacer

seguimiento y evaluación a la segunda fuente más importante de recursos de que disponen los entes territoriales para áreas tan importantes como salud, educación, agua potable y proyectos de inversión.

#### Recuadro 4

##### La evaluación de la ejecución de recursos por parte de la PGN

##### El caso del cumplimiento de la inversión en regalías Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales

A la Procuraduría Delegada para la Descentralización y las Entidades Territoriales, según el decreto-ley 262 de 2000, le corresponde, entre otras funciones, “Vigilar el cumplimiento de las políticas relacionadas con la descentralización administrativa y ordenamiento territorial, el ejercicio de la autonomía y de los derechos de las entidades territoriales, y promover las acciones pertinentes cuando se desborden los límites de la autonomía o se desconozcan los derechos de las entidades territoriales”. En este importante proceso de la descentralización un aspecto crucial es el manejo de recursos a cargo de los entes territoriales para el cumplimiento de las metas de las políticas y programas públicos. Los municipios y departamentos disponen principalmente de recursos del Sistema General de Participaciones y recursos provenientes de regalías, los cuales en los últimos años han venido creciendo de manera significativa. Del monto total de regalías las más importantes son las que perciben las entidades territoriales donde se explotan los recursos naturales no renovables y los puertos marítimos y fluviales por donde se transportan, éstas se denomina *regalías directas*. Los municipios que reciben regalías deben destinar la totalidad de ellas a la inversión, principalmente en saneamiento ambiental, salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios sociales básicos.

Esta fuente de financiamiento se caracteriza porque es transitoria en la medida en que proviene de recursos no renovables, es decir, que tarde o temprano dejarán de financiar los proyectos de los municipios. Por lo tanto, su manejo debe orientarse a proporcionar una mejor calidad de vida de los ciudadanos y a fomentar el desarrollo regional mediante proyectos prioritarios concebidos en los planes de desarrollo. En este sentido, a la PGN le interesaba velar por que los recursos asignados se estuvieran destinando de acuerdo con la normatividad vigente.

El objetivo de la actuación preventiva fue el de verificar la adecuada inversión de regalías directas de municipios y departamentos beneficiarios durante las vigencias fiscales de 2008, 2009 y 2010.

Para realizar el seguimiento a estos recursos en la procuraduría delegada se definió un grupo, el cual trabajó conjuntamente con el grupo de asesores del Despacho del Procurador General de la Nación en Prevención y Actuación de las Regalías. Las actividades realizadas fueron las siguientes:

- 1) Análisis a la problemática de la inversión de los recursos provenientes de las regalías.
- 2) Recolección previa de información en las entidades del Estado encargadas del manejo de estos recursos.
- 3) Recolección de información en los municipios y departamentos involucrados.
- 4) Definición de municipios y departamentos más críticos en el manejo de los recursos de regalías.
- 5) Visitas preventivas en los municipios y departamentos críticos.
- 6) Análisis de información recolectada.
- 7) Realización de informes con requerimientos y recomendaciones.
- 8) Realización de informes, actas de visita, requerimientos, oficios.
- 9) Remisión a la instancia disciplinar de varios casos.

El resultado de esta actuación de la PGN fue un informe en el cual se determinan los municipios y departamentos con mayor riesgo de cometer infracciones en el manejo de estos recursos. Esa divulgación contribuyó a una mejor inversión y a la disminución de acciones contrarias a la ley, especialmente sobre la contratación directa. La actuación, además, es un mecanismo de seguimiento para que los municipios y departamentos que reciben recursos de esta importante fuente mejoren la ejecución de programas y proyectos públicos en áreas como saneamiento ambiental, salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios sociales básicos.

Por último, se elaboró una *Guía metodológica para el control preventivo sobre el manejo de regalías directas en entidades territoriales*, la cual contiene los pasos mínimos, criterios, normatividad y actividades posibles de ser ejecutadas durante el ejercicio de la función preventiva en los procesos de presupuesto, contratación y rendición de cuentas, en lo relacionado con la inversión de regalías. En el documento se establecen criterios para seleccionar a los entes territoriales objeto de seguimiento y vigilancia, los pasos para la recolección de la información, tipo de información que se debe recolectar, aspectos para realizar la planeación de la actuación preventiva, recomendaciones para realizar las visitas preventivas, criterios para el análisis de conductas indebidas y finalización de la actuación.

Como ya se mencionó, la evaluación es una actividad eminentemente normativa que, no sólo requiere de técnicas y métodos de evaluación, sino además que no escapa a valores y percepciones de quienes evalúan. Por esto, en una sociedad pluralista puede haber una diversidad de formas de evaluación igualmente válidas, como expresión de distintos valores, diversidad de expertos y actores involucrados. Como lo señala Roth (2003), citando a Wildavsky (1980), el propósito de la evaluación de políticas públicas “no está en la eliminación de todo juicio de valor, sino en elevar el nivel de la discusión entre intereses contradictorios, con la finalidad de que en lo ideal el debate sea de mayor calidad y permita elegir entre varias alternativas de acción mejor conocidas”; y agrega: “La posibilidad de que la evaluación sea

socialmente útil no dependería mucho del rigor técnico de la metodología empleada, sino de la credibilidad, y en consecuencia de la legitimidad, en el enfoque empleado por los actores sociales involucrados (evaluadores y evaluados)” (p. 141).

Desde el punto de vista de los enfoques, la evaluación cuenta con tantos enfoques como tradiciones del pensamiento social. En general, existen dos grandes tradiciones: *una objetivista, que considera la evaluación como un ejercicio científicamente objetivo y que proviene de una larga tradición positivista muy afianzada en el uso de técnicas cuantitativas, y otra subjetivista que se basa en las percepciones de los sujetos y en la construcción intersubjetiva de la realidad* y, por lo tanto, descansa en métodos cualitativos de indagación (Fitzpatrick et ál., 2004: 60).

Estas dos tradiciones se reflejan, por un lado, en un enfoque con un fuerte énfasis cuantitativo basado en principios deductivos y en la tradición experimental o cuasiexperimental, que va a prevalecer en las evaluaciones de impacto generalmente de unos pocos grandes programas y realizada por expertos, con la finalidad de medir y conocer los efectos propios de una política; y, por otro lado, en evaluaciones participativas, de carácter más cualitativo, basadas en el pluralismo de los actores y en el carácter deliberativo de la política pública. A pesar de su marcada diferencia, muchos evaluadores han empezado a reconocer que las diferencias filosóficas no son necesariamente incompatibles y que la combinación de métodos es necesaria para responder a una gran variedad de preguntas que surgen de la evaluación de las políticas públicas.

Los tipos de evaluación van a combinarse con los enfoques de evaluación, por lo cual responden tanto a la variedad y necesidades de la política pública, como a los enfoques. Los tipos de evaluación pueden clasificarse así: 1) desde el momento de la política o programa público que se evalúa; 2) desde la finalidad u objeto de la evaluación; y 3), desde los evaluadores. Estos tipos de evaluación también se van a superponer y a combinarse. En el primer caso, se encuentran cuatro tipos de evaluación: evaluación *ex ante*, evaluación concomitante o formativa, evaluación recapituladora y evaluación *ex post*, como se observa en la Tabla 4.

**Tabla 4:** Tipos de evaluación según el momento de realización

Tipo de evaluación	Definición
Ex ante	Estudios de factibilidad o prospectivos a fin de conocer de manera anticipada los efectos de un proyecto, programa o política.
Concomitante o formativa <sup>6</sup>	Se realiza durante la ejecución de un programa o política a fin de conocer posibles problemas y tomar los correctivos del caso, es decir, es una evaluación para el mejoramiento.
Recapituladora ( <i>summative</i> )	Se realiza en un momento de mayor madurez del programa o política para su adopción, continuación, expansión o terminación.
Ex post	Se realiza una vez efectuada la implementación de un programa o política. En tal sentido, se asemeja a la evaluación recopiladora y cumple con los mismos propósitos.

Fuente: elaboración propia a partir de Roth (2003) y Fitzpatrick (2004).

Estas evaluaciones desde el punto de vista del momento de la política pública, se combinan con las evaluaciones desde la finalidad u objeto de la evaluación. La distinción entre evaluación concomitante y recopiladora es, ante todo, una distinción según objetivos o finalidades principales de la evaluación. Pero también desde los objetivos de la evaluación pueden clasificarse las evaluaciones como de medios, de procesos, de eficiencia, de satisfacción y de resultados. Esta última resulta de gran relevancia, para lo cual hay que distinguir los productos (*output*) de una política pública y los resultados (*outcomes*). Los primeros son resultados intermedios de una política (construcción de escuelas), los segundos son los objetivos últimos de la política (mayor escolaridad y calidad educativa). Las evaluaciones de resultado pueden ser, a su vez, de incidencia, de impacto o de efectos y resultados en general. En tal sentido, la gestión pública orientada por resultados se centra en este tipo de evaluaciones, las cuales a su vez pueden ser también concomitantes, *ex post*, ejecutivas, etcétera.

El último criterio de clasificación va a depender de quiénes realizan la evaluación, los cuales pueden ser internos, externos o de equipos mixtos, dándole el carácter de tal a la evaluación. Decidir cuál es el evaluador más apropiado va a depender del tipo de evaluación. No obstante, en general, la evaluación como actividad profesional demanda al menos de: una relativa independencia frente a los funcionarios u organismos solicitantes, a fin

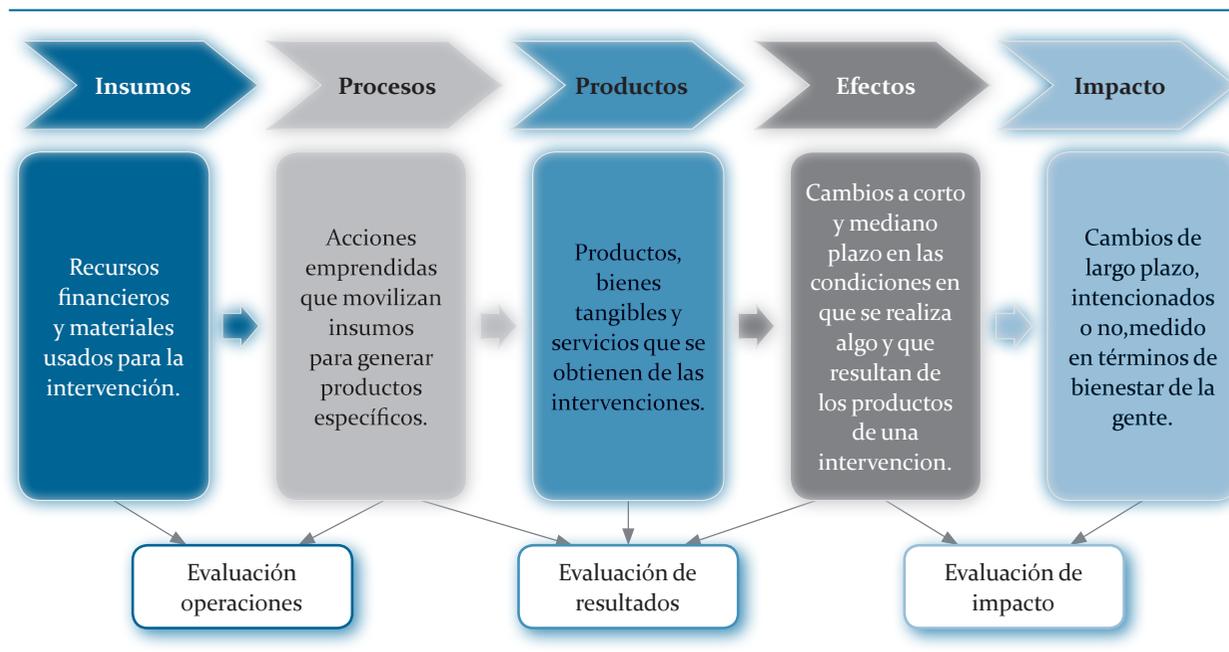
<sup>6</sup> Se le llama también endoformativa en la medida en que es generalmente realizada por equipos internos o mixtos de las organizaciones ejecutoras de los programas o políticas.

de realizar un ejercicio crítico; una capacidad técnica e interdisciplinaria, para abordar las distintas dimensiones de las políticas y necesidades de la evaluación; y, una capacidad comunicativa, para facilitar la interlocución de actores o involucrados.

La evaluación también puede ser categorizada de acuerdo con el componente de la política que pretende ser valorado. Así, si la evaluación persigue realizar una valoración sobre los recursos ejecutados de la política, se considera que se desarrolla una evaluación de operaciones; en cambio, si lo que se pretende valorar son el cumplimiento de objetivos y los productos tangibles de la política, lo que se lleva a cabo es una evaluación de resultados; y si lo que se quiere evaluar es el grado de transformación social que ocasionó las acciones de política, entonces lo que se desarrolla es una evaluación de efecto, como se observa en la Ilustración 12.

En la metodología propuesta para la función preventiva de la PGN, con base en los elementos normativos existentes, se retomarán los criterios centrales que se deben tener en cuenta para garantizar la evaluación de las políticas públicas, de acuerdo con el estado de la cuestión y los elementos aquí presentados.

**Ilustración 12:** Evaluación de componentes de la política pública



Fuente: elaboración propia a partir de Aguilar (2011).

## 4. Metodología para la actuación preventiva en la Procuraduría General de la Nación en el ciclo de las políticas públicas

Recientemente las políticas públicas han comenzado a considerarse como un campo de estudio propio de las ciencias sociales, especialmente en la ciencia política, la economía institucional y la Administración Pública. Como parte de este proceso de construcción de conocimiento, las definiciones de política pública son variadas, dependiendo de las escuelas, los autores y los temas sobre los cuales hacen énfasis.

Según Roth (2007), de las múltiples definiciones que se encuentran en la literatura sobre políticas pública, se pueden identificar cuatro elementos comunes: implicación de gobierno, percepción de problemas, definición de objetivos y la alusión a un proceso. Respecto al primer elemento se puede generalizar a una autoridad pública del Estado, en la medida en que el término gobierno puede asociarse exclusivamente a la rama ejecutiva y, en el caso colombiano, se ha visto que organizaciones del Estado diferentes al ejecutivo, como la Corte Constitucional, cumplen un papel activo en las diferentes etapas del ciclo de la política pública.<sup>1</sup>

La construcción y desarrollo de las políticas públicas se presentan en los distintos ámbitos y entidades territoriales existentes en la nación: en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. La actuación sobre este amplio marco de políticas públicas tiene múltiples entradas, pero

---

<sup>1</sup> En este sentido, Meny y Thoening (1992: 89) definen una política pública como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público”.

especialmente se destacan dos que nos interesan: la primera, considerada central, corresponde a las autoridades nacionales y territoriales, que está dirigida a enfrentar los distintos problemas de su jurisdicción en el marco histórico de sus responsabilidades y los contextos político, económico, social y cultural en los que actúan. La segunda, corresponde a la PGN y está dirigida precisamente a acompañar los procesos de agendación, formulación, implementación y evaluación de las diversas políticas públicas, con el fin de garantizar el cumplimiento del orden constitucional y legal, y la garantía de los derechos humanos.

La vigilancia superior la ejerce la PGN por medio de prevenir, vigilar y sancionar la ocurrencia de hechos actos u omisiones contrarios a la Constitución y la ley, que adquiere una especial dinámica cuando ésta se articula desde la función primaria de la prevención, por la gran capacidad que tiene para anticipar o corregir la ocurrencia de dichas omisiones y, en esa medida, de hacer más eficaces, eficientes y legítimas las acciones del conjunto de agentes del Estado y la sociedad, en el cumplimiento de funciones públicas. Adicionalmente a que la función preventiva se puede ejercer sobre casos individuales o situaciones de carácter general, la resolución 490 de 2008 establece que “*se debe privilegiar la vigilancia del diseño, aprobación y ejecución efectiva de las políticas pública*” a cargo de las dependencias o entidades públicas del orden nacional, departamental, distrital y municipal”.<sup>2</sup> La importancia de centrar la actuación preventiva sobre el nivel macro (las políticas públicas) está en que es una apuesta de la PGN sobre el cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales; y permitirá en el largo plazo reducir la ocurrencia de hechos contrarios a la ley, es decir, incidirá positivamente en la reducción de sanaciones y procesos disciplinarios contra funcionarios.

#### 4.1 Objetivo y contenido de la metodología

La metodología que se presentará a continuación tiene como *objetivo* principal el de contribuir a la consolidación del Sistema Integral de Prevención

---

<sup>2</sup> Artículo 3, énfasis nuestro.

(SIP)<sup>3</sup> de la PGN mediante la definición y diseño de instrumentos que sirvan de apoyo a la labor preventiva frente a las políticas públicas nacionales y regionales. Además, con esta guía metodológica se contribuye a comprender con claridad del alcance de la acción preventiva de la PGN en las etapas del ciclo de las políticas públicas.

La metodología contiene los siguientes elementos:

- Unos *criterios mínimos* que debe tener la función preventiva en cada una de las cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas definidas en la sección anterior.
- Un conjunto de *pasos y actividades* que van a guiar la actuación en el proceso preventivo.
- Unas *herramientas* que van a contribuir en la elaboración de cada uno de los pasos.

La guía metodológica permite al operador preventivo concentrar su quehacer en alguna de las cuatro etapas del ciclo de políticas públicas: agenda- miento, formulación, implementación o evaluación.

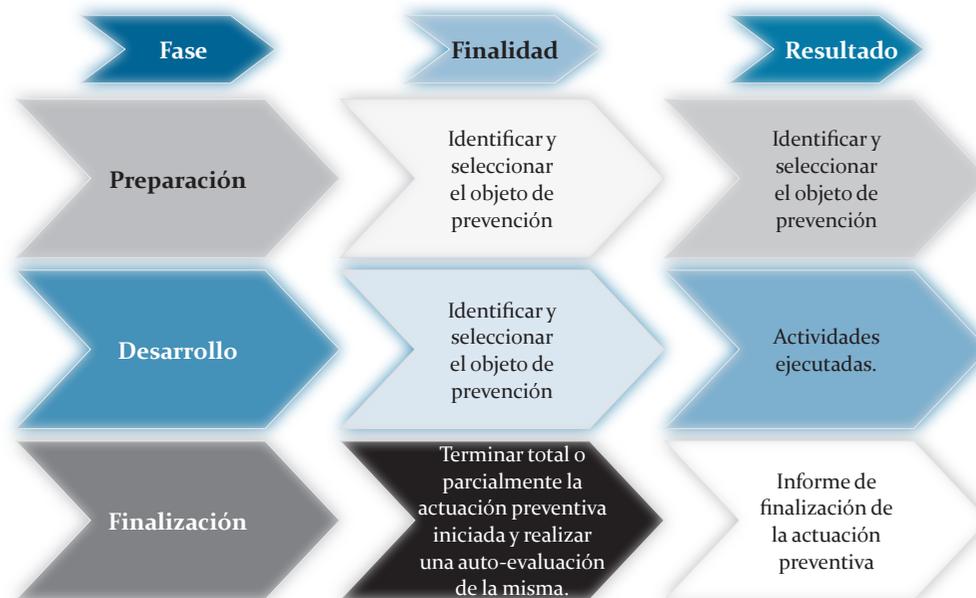
En este sentido, el paso previo al de la aplicación del procedimiento es ubicar su actuación en alguna de las etapas del ciclo de las políticas públicas. La metodología ofrece un conjunto de preguntas que facilitan esta tarea, sin perjuicio de la discrecionalidad que tienen la dependencia o las políticas de la PGN.

El procedimiento a seguir en cada una de las etapas corresponde a lo dispuesto por la resolución 490 de 2008. En esta normativa se establecen tres fases que debe seguir el operador preventivo, sin perjuicio del principio de la flexibilidad y eficacia administrativa. En la ilustración 13 se presentan las tres fases definidas en la resolución 490/08, su finalidad y el resultado que se espera en cada una.

---

<sup>3</sup> El SIP es un mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de la función preventiva integral de la PGN. La función preventiva integral es uno de los mecanismos con que cuenta la PGN orientado a promover e impulsar un conjunto de políticas, planes, programas y acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos y omisiones contrarios a la normatividad vigente atribuibles a agentes del Estado o a particulares que ejercen funciones preventivas.

**Ilustración 13:** Fases del procedimiento preventivo de la PGN



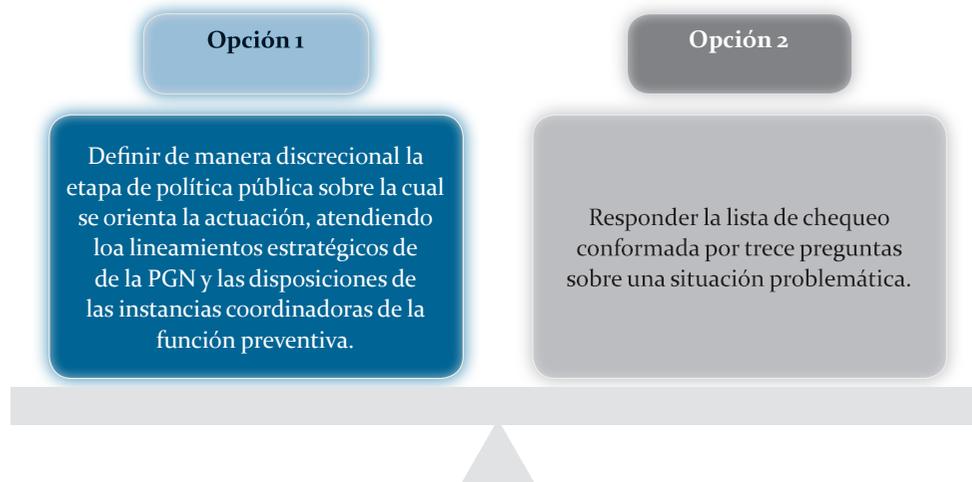
Fuente: elaboración propia a partir de la resolución 490 de 2008, artículos 19, 20 y 21.

En las siguientes cinco secciones se describen los criterios, pasos y actividades para cada una de las cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas. La primera sección presenta las preguntas orientadoras que el operador preventivo debe responder para seleccionar la etapa de política en la que aplicará el procedimiento. Las siguientes secciones se dedican al procedimiento de cada una de las etapas del ciclo de las políticas públicas.

#### 4.2 Guía para la identificación de la etapa de la política pública

La primera pregunta que debe responder el operador preventivo es: ¿En cuál etapa del ciclo de las políticas públicas voy a realizar la actuación? Para responderla tiene dos opciones (v. ilustración 14):

La opción 1 está relacionada con la facultad de decisión que tiene el procurador general de la nación para determinar políticas públicas prioritarias. Recordemos que uno de los principios orientadores de la función preventiva es el de priorización; éste señala, según la resolución 490 de 2008, que la “priorización de los asuntos que van a ser objeto de tratamiento preventivo deberá hacerse teniendo en cuenta las políticas generales trazadas por el

**Ilustración 14.** ¿En cuál etapa del ciclo de las políticas públicas voy a realizar la actuación?

Fuente: elaboración propia.

procurador general de la nación, el plan estratégico trazado conforme con el artículo 12 de esta resolución, la importancia e impacto social del asunto y la gravedad de la violación de los derechos humanos que el asunto involucre” (artículo 17, numeral 6º). El artículo 12 señala que la instancia coordinadora está integrada por los “procuradores delegados para: la vigilancia preventiva de la función pública; la defensa de los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia; la de asuntos civiles, asuntos del trabajo y la seguridad social; asuntos ambientales y agrarios; la prevención en materia de derechos humanos y asuntos étnicos; y para la descentralización y las entidades territoriales, siendo los principales responsables de operar el Sistema Integral de Prevención y en especial del diseño estratégico de la función preventiva integral de la Procuraduría General de la Nación”. La definición de las áreas de actuación por parte de la PGN en materia preventiva es amplia, como se muestra en la Tabla 5. Las procuradurías delegadas en materia preventiva pueden intervenir en temas lo suficientemente amplios que le exigen priorizar a partir del efecto y las oportunidades estratégicas definidas por las instancias coordinadoras del SIP.

**Tabla 5.** Áreas de políticas públicas de las procuradurías delegadas preventivas.

Procuraduría delegada	Áreas de política pública
Vigilancia preventiva de la función pública	Servicios públicos, derechos del consumidor Áreas transversales: <sup>4</sup> <i>contratación, empleo público, participación ciudadana</i>
Delegada para la infancia, adolescencia y familia	Inasistencia alimentaria; violencia intrafamiliar Áreas transversales: derechos de los infantes y adolescentes
Asuntos civiles	Patrimonio y bienes públicos
Trabajo y seguridad social	Pensiones; salud; riesgos profesionales
Asuntos ambientales y agrarios	Biodiversidad; desarrollo sostenible, agrario
Derechos humanos y asuntos étnicos	Desplazamiento forzado; desapariciones; desmovilizaciones; étnicos; asuntos penitenciarios
Descentralización y entidades territoriales	Salud (régimen subsidiado); educación; agua potable; saneamiento básico Cultura y recreación

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo este principio y la instancia coordinadora de la función preventiva integral, se puede decidir qué políticas públicas atender y en qué etapa.

La opción 2 permite, a partir de trece preguntas, ubicar la actuación preventiva en alguna de las cuatro etapas. La caja de herramientas núm. 1 contiene las trece preguntas y el flujograma 1.

<sup>4</sup> Las áreas transversales en política pública hacen referencia a elementos que están en todas las políticas públicas. Por ejemplo, el manejo de recursos y el personal son aspectos que toda política pública debe tener.

### Caja de herramientas núm. 1

#### Lista de chequeo para determinar la etapa del ciclo de las políticas públicas

Para poder realizar de forma efectiva una actuación preventiva en el ciclo de las políticas públicas, lo primero que debemos hacer es determinar en cuál etapa del ciclo de formación se encuentra la política pública en la cual estamos interesados.

Para facilitar este ejercicio el operador preventivo cuenta con la siguiente herramienta: *una lista de chequeo que, mediante preguntas orientadoras, le va a permitir determinar en cuál etapa del ciclo se realizaría la actuación.*

Antes de iniciar con la lista de chequeo, el operador preventivo debe recolectar información suficiente que le permita contestar de manera afirmativa o negativa las preguntas. Se recomienda validar las respuestas con funcionarios de las entidades involucradas en el problema público o con expertos en el tema.

Una vez identificada la etapa del ciclo de política pública, el operador debe seguir los pasos y actividades propuestos en la metodología para esa etapa en particular.

Pregunta 1: ¿El problema público está plenamente identificado?

SÍ: Salte a la pregunta 2.

NO: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

Pregunta 2: ¿Hay un diagnóstico del problema público?

SÍ: Salte a la pregunta 3.

NO: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

Pregunta 3: ¿Se ha discutido el problema público?

SÍ: Salte a la pregunta 4.

NO: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

Pregunta 4: ¿Hay legislación u órdenes constitucionales en torno al problema público?

SÍ: Salte a la pregunta 5.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 5: ¿Hay documentos de política específicamente sobre este problema público?

SÍ: Salte a la pregunta 6.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 6: ¿Ya se diseñaron programas y proyectos con objetivos, metas e indicadores?

SÍ: Salte a la pregunta 7.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 7: ¿Se han asignado recursos presupuestales para los programas y proyectos públicos?

SÍ: Salte a la pregunta 8.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 8: ¿Existe un plan de acción?

SÍ: Salte a la pregunta 9.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 9: ¿Las políticas, programas y proyectos han contribuido a resolver el problema?

SÍ: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

NO: Salte a la pregunta 10.

Pregunta 10: ¿El problema público persiste?

SÍ: Salte a la pregunta 11.

NO: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

Pregunta 11: ¿Han aparecido nuevos problemas públicos relacionados?

SÍ: Salte a la pregunta 12.

NO: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

Pregunta 12: ¿Falta claridad sobre la ejecución de recursos?

SÍ: Vaya a la sección Implementación de la metodología.

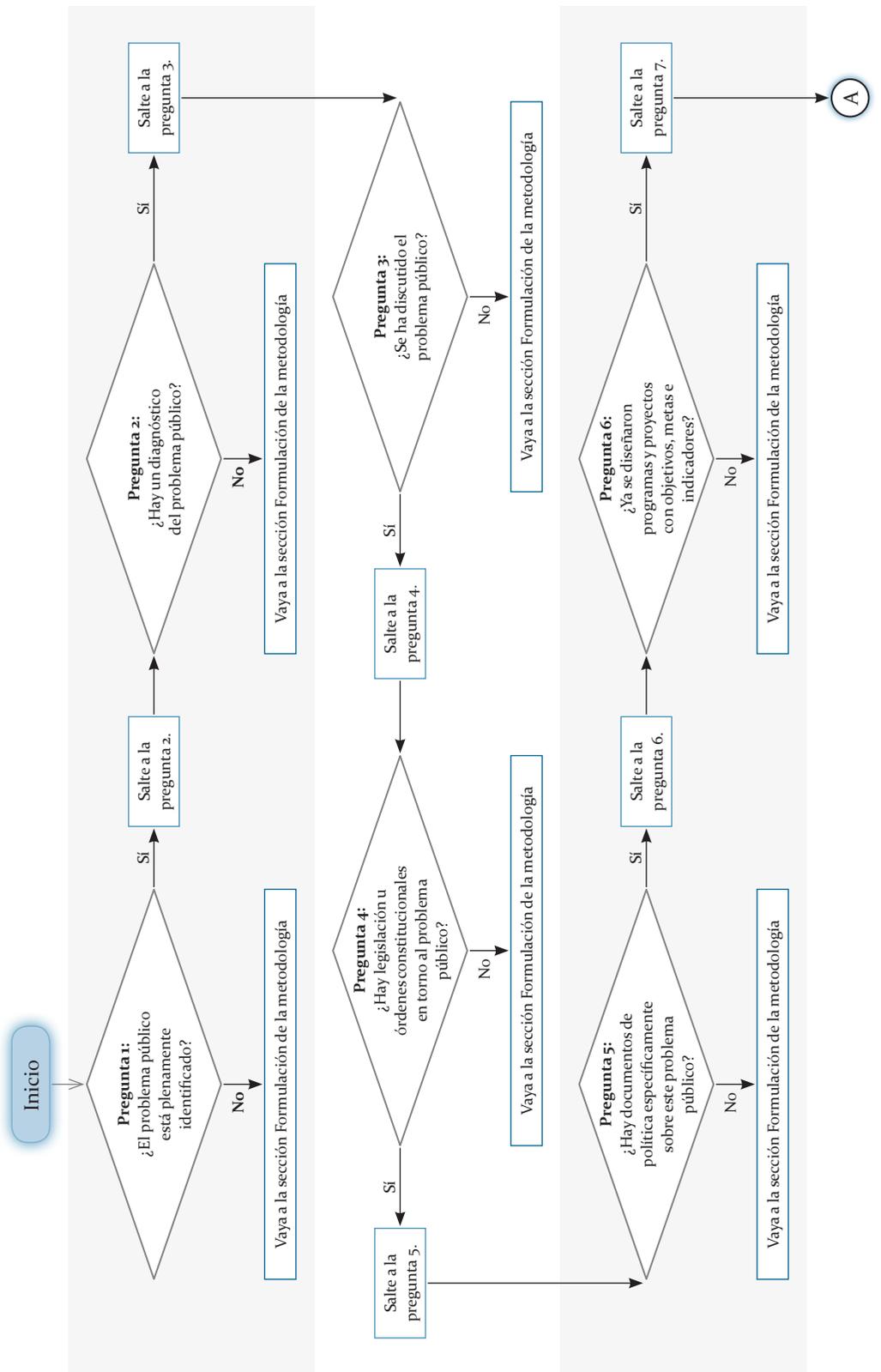
NO: Salte a la pregunta 13.

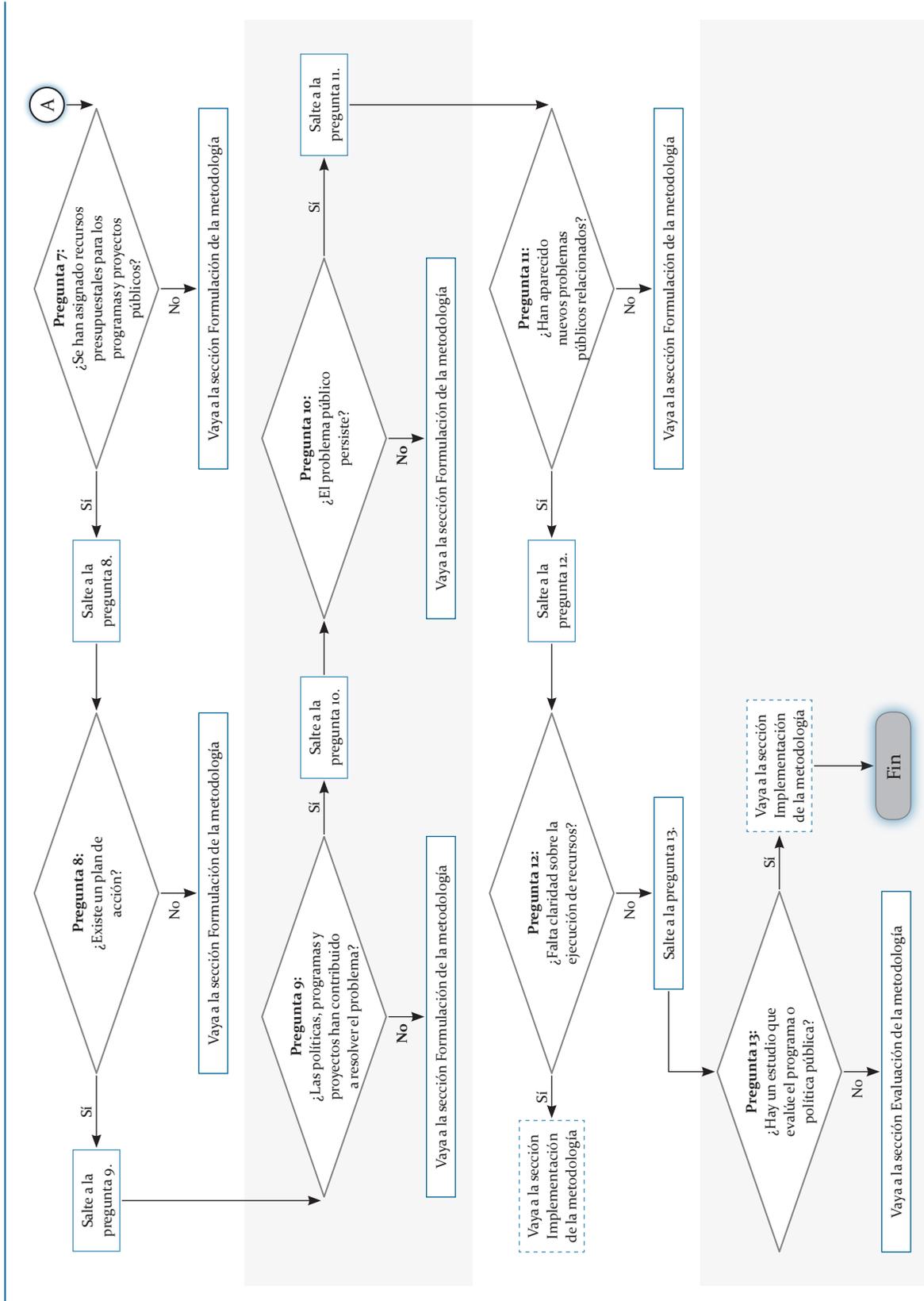
Pregunta 13: ¿Hay un estudio que evalúe el programa o política pública?

SÍ: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

NO: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

**Flujograma 1.** Diagrama de flujo, lista de chequeo para determinar la etapa del ciclo de las políticas públicas





Una vez definida la etapa de la política pública en la cual se realizará la actuación preventiva, se deben seguir los pasos definidos en cada fase del procedimiento preventivo, que se detallan a continuación.<sup>5</sup> En la ilustración 13 se resume cuál es la finalidad y el resultado de cada fase del procedimiento preventivo.

### 4.3 Actuación preventiva en las etapas del ciclo de las políticas públicas

---

#### 4.3.1 *La función preventiva en el agendamiento de las políticas públicas*

---

La PGN es un actor importante en la discusión, argumentación e inclusión de problemas públicos dentro de la agenda pública<sup>6</sup> de las diferentes organizaciones del Estado y la sociedad a nivel nacional y territorial. Las tres funciones de la PGN (disciplinaria, de actuación y preventiva) le dan la suficiente legitimidad en el marco institucional colombiano para poner en la discusión cualquier problema público. En este sentido, la PGN puede abordar todo problema considerado socialmente relevante y tiene la facultad de convocar a los diferentes actores involucrados y ordenar su atención por parte de las organizaciones públicas encargadas de su solución.

#### 4.3.1.1 *Criterios mínimos de la actuación preventiva en la etapa de agendamiento*

---

A continuación se señalan los criterios mínimos para tener en cuenta en el desarrollo de la función preventiva de la PGN relacionada con el agendamiento de las políticas públicas.

---

<sup>5</sup> Es importante aclarar que, a los efectos de la metodología, es diferente el término etapa al de fase. Etapa hará referencia a los cuatro momentos de la política pública, es decir: agendamiento, formulación, implementación y evaluación. Por su parte, las tres fases aluden a las definidas en el procedimiento preventivo definido en la resolución 490 de 2008, es decir: preparación, desarrollo y finalización.

<sup>6</sup> Recordemos que por agenda pública se entiende un “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 1993).

- 1) *Promover e impulsar* que todo problema público que atente gravemente contra los derechos humanos se incluya en la agenda pública de los gobiernos a nivel nacional y territorial.
- 2) *Promover e impulsar* que todos los actores involucrados en un problema socialmente relevante participen en su discusión y argumentación.
- 3) *Promover* que los resultados del proceso de deliberación y argumentación se divulguen.
- 4) *Velar* por el efectivo funcionamiento de los espacios de deliberación.
- 5) *Velar* por que la información necesaria para definir el problema social sea pública.

#### 4.3.1.2 Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en el agendamiento de las políticas públicas

El procedimiento para que la PGN incida en el agendamiento de las políticas públicas comprende ocho pasos. La ilustración 15 resume este procedimiento.

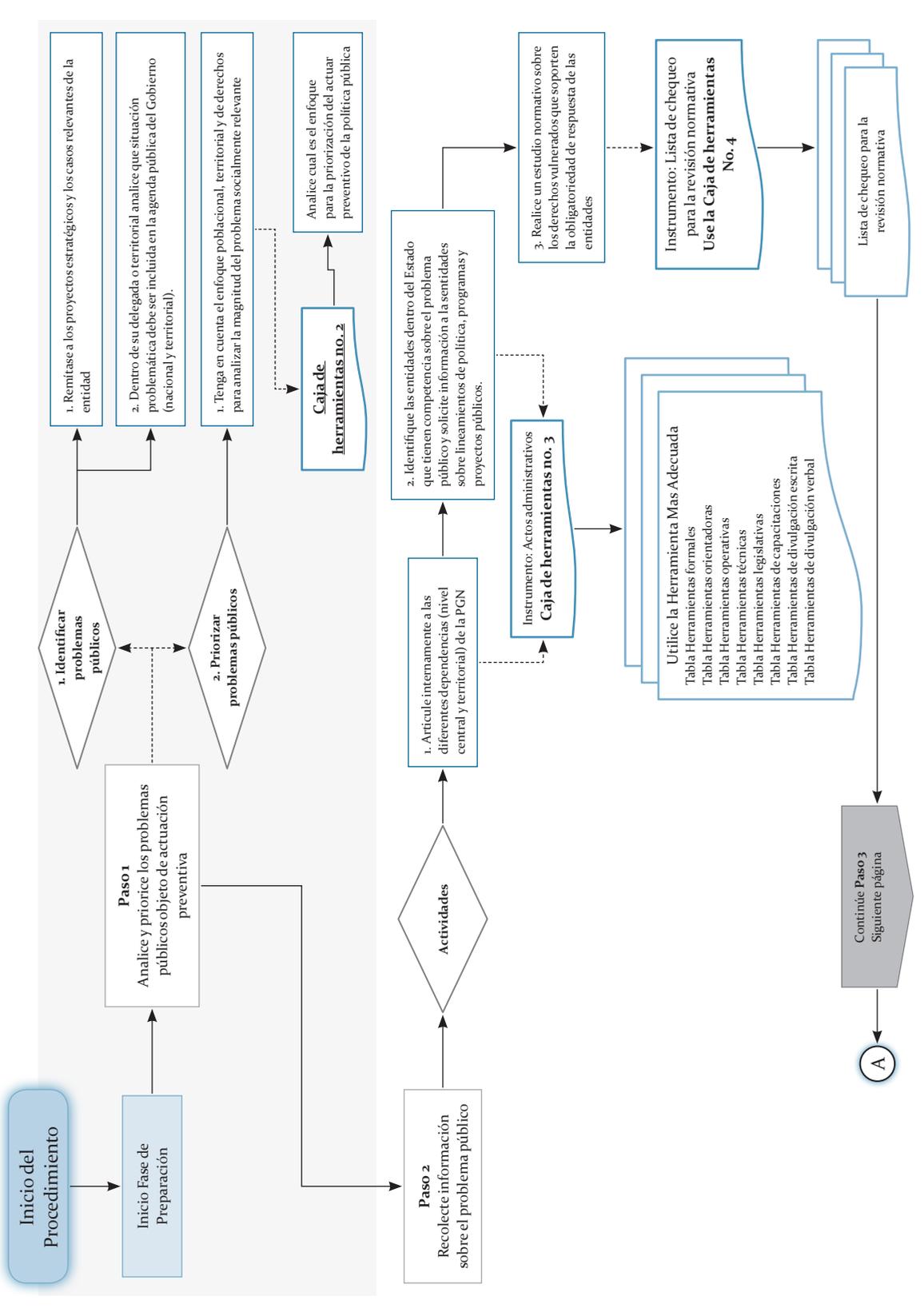
**Ilustración 15.** Procedimiento de la PGN en el agendamiento de las políticas públicas

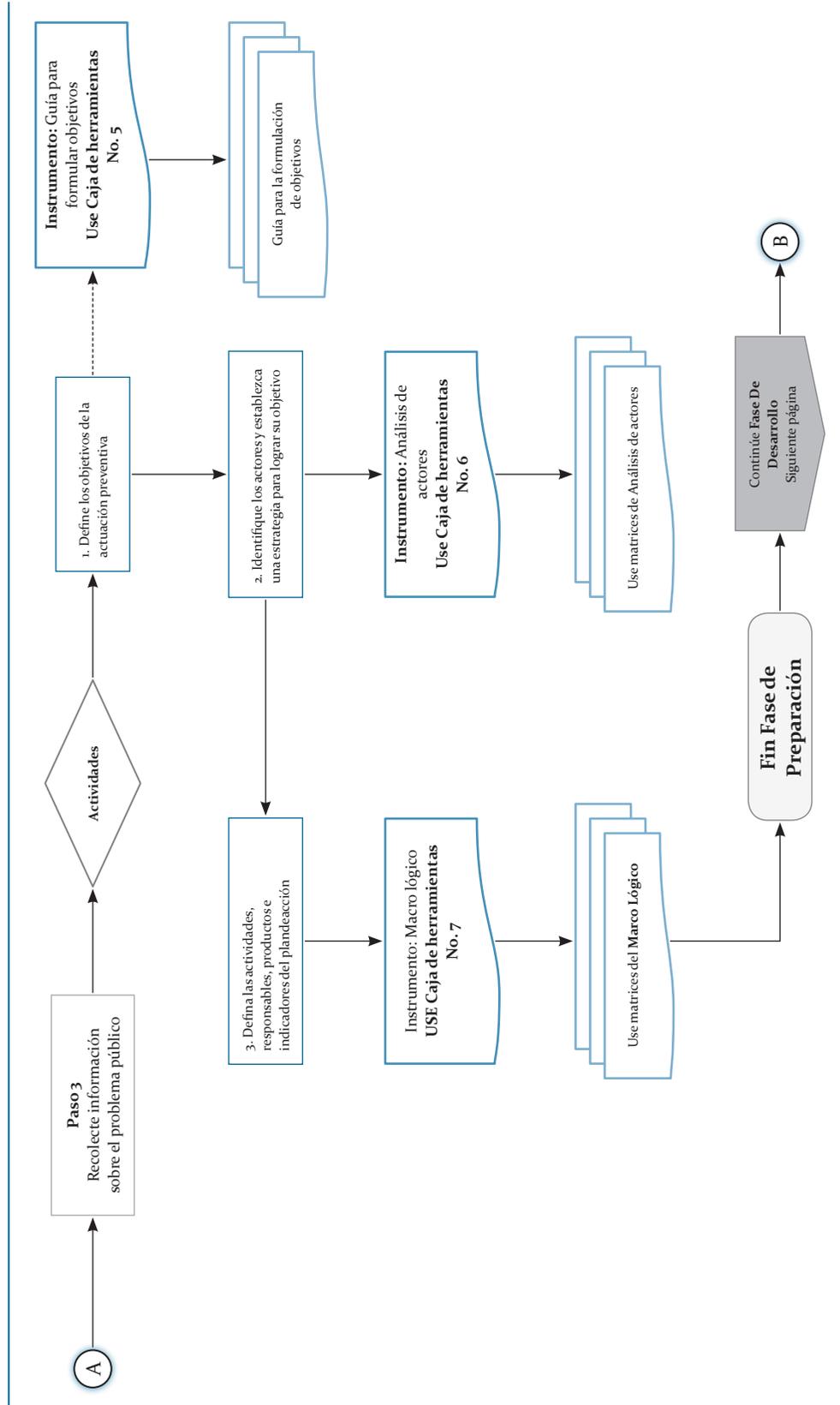


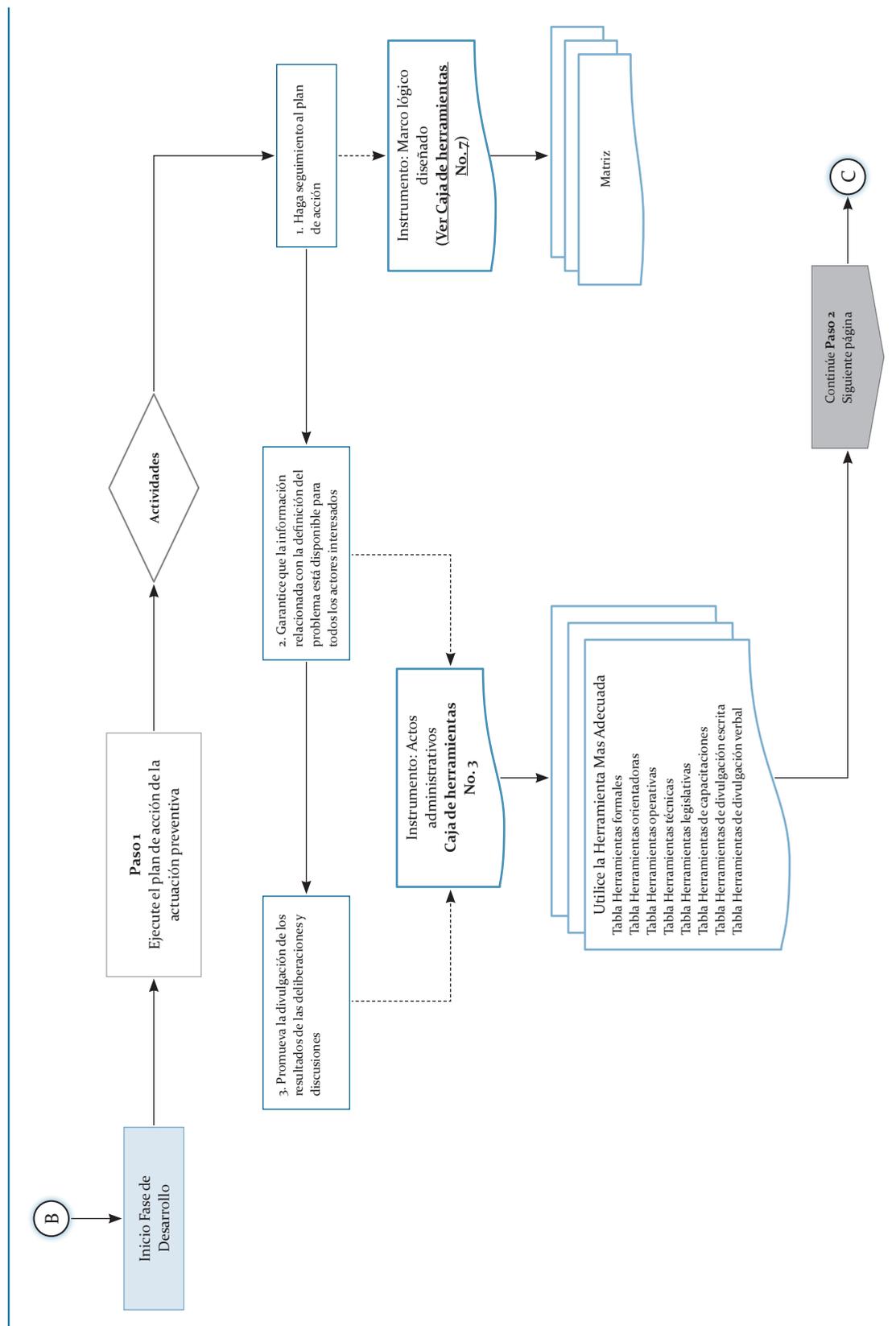
Fuente: elaboración propia.

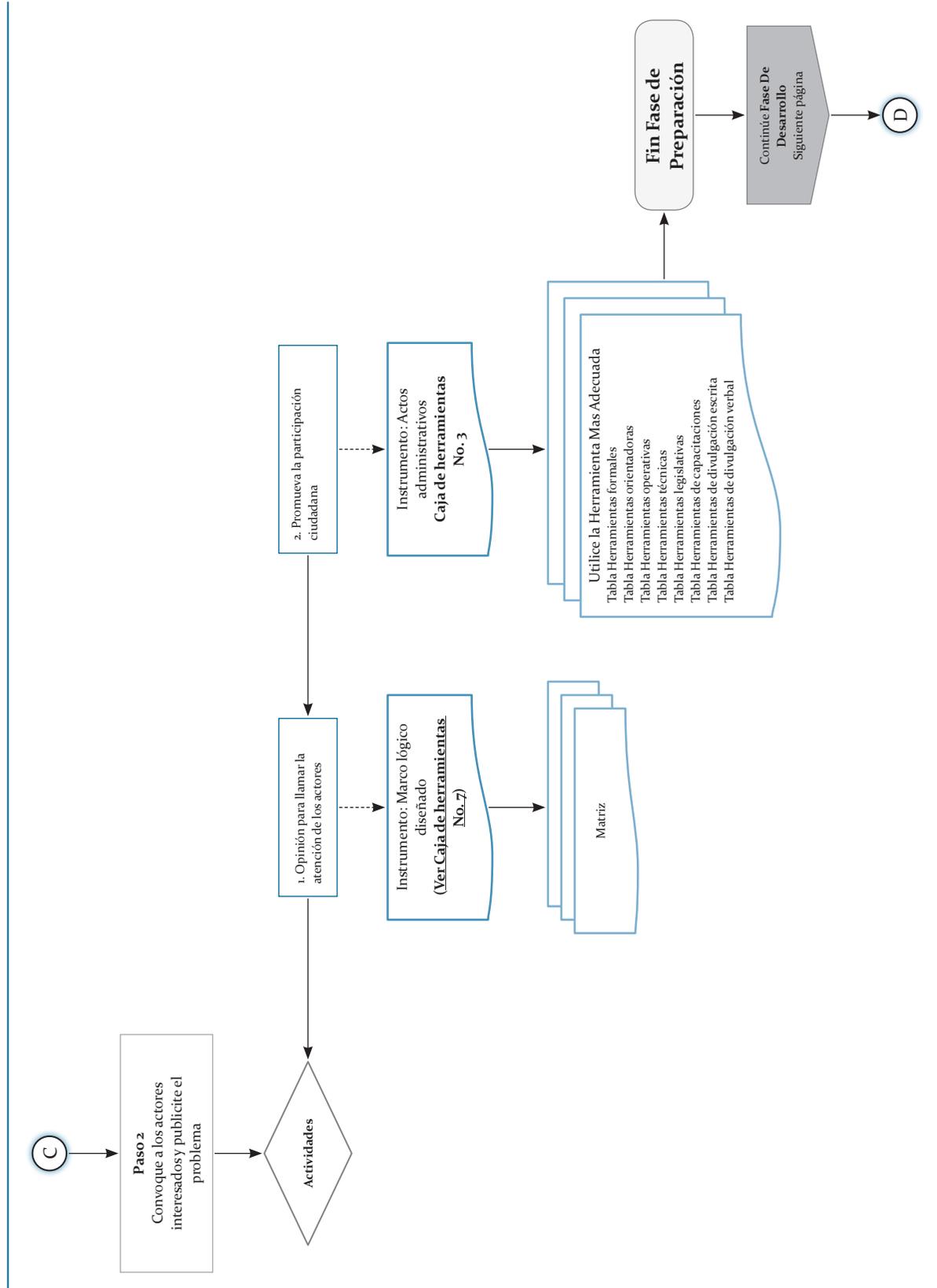
A continuación encontrará el flujograma 2, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en el agendamiento de las políticas públicas.

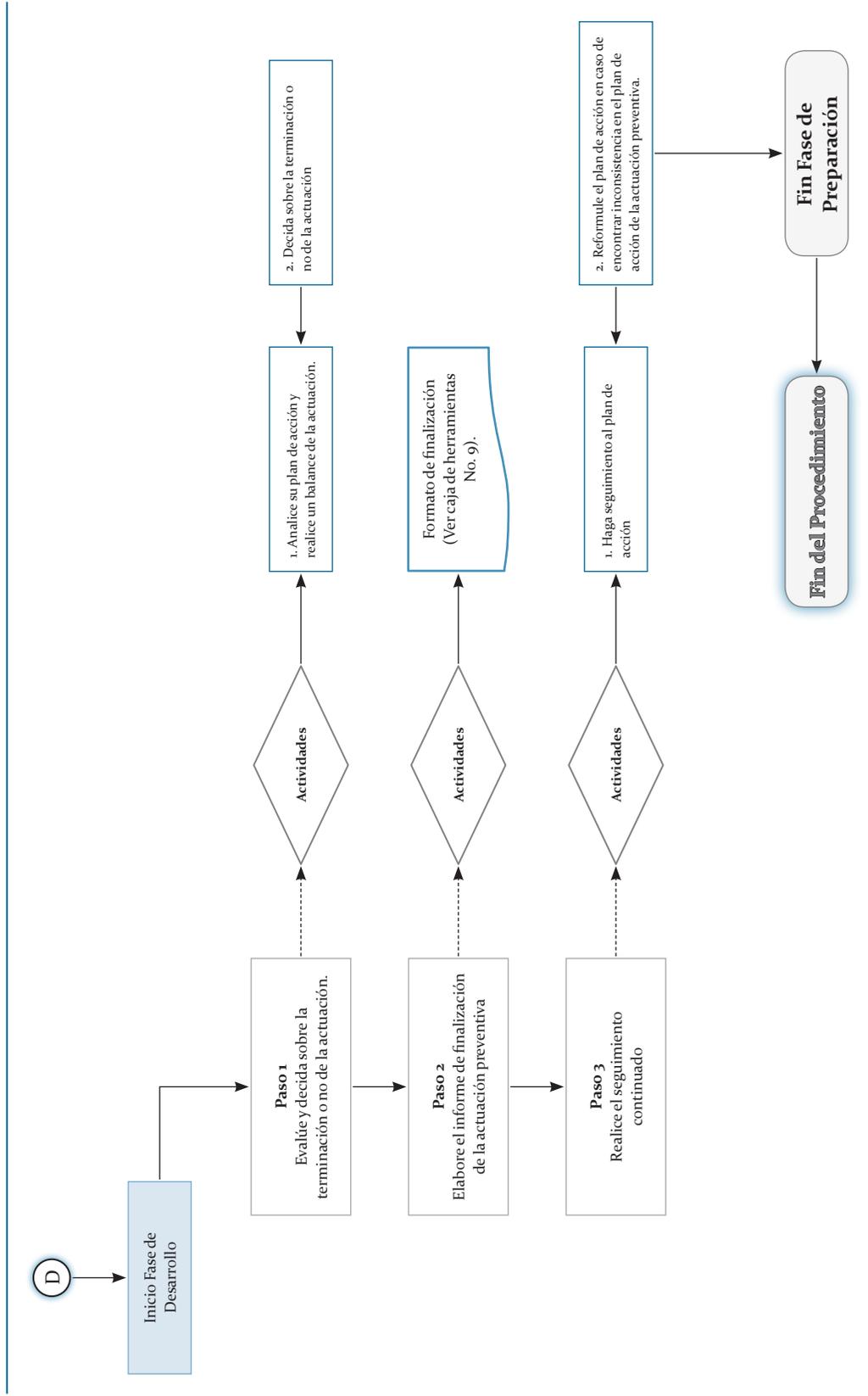
Flujograma 2. Flujo de trabajo para la actuación preventiva de la PGN en el agendamiento de las políticas públicas











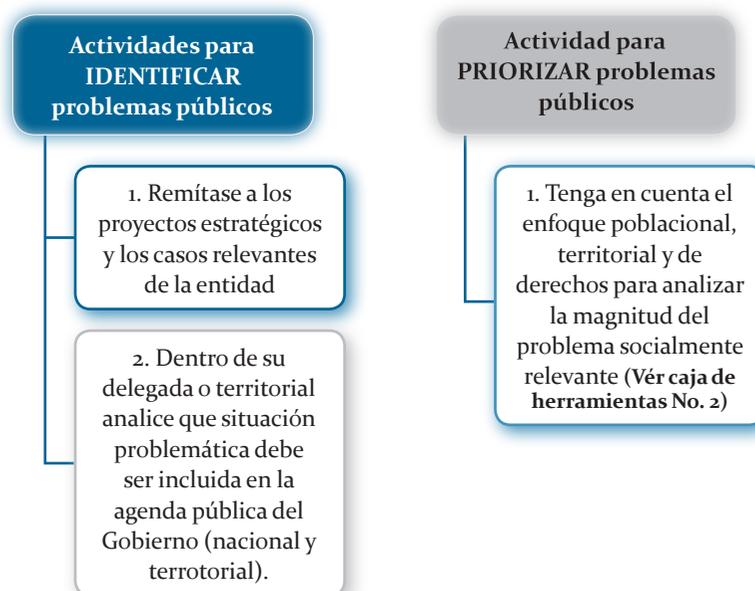
Fuente: elaboración propia.

### A. Fase de preparación

*Paso 1: Analice y priorice los problemas públicos objeto de actuación preventiva.* En la fase de preparación de la función preventiva integral se deben identificar y seleccionar los problemas públicos y especificar cuáles son los objetivos que se persiguen en materia preventiva con la inscripción de éstos en la agenda pública. Tenga en cuenta que por la variedad de temas que están a cargo de la PGN y la complejidad de ellos resulta difícil abordar todos y cada uno de los problemas públicos. A continuación se sugieren tres actividades para identificar y priorizar los problemas públicos (v. ilustración 16). Las actividades propuestas pueden ser sustituidas a discrecionalidad del nivel directivo de la entidad.

Tenga en cuenta que todos los problemas públicos son susceptibles de ser abordados por la PGN.

**Ilustración 16.** Actividades para identificar y priorizar problemas públicos



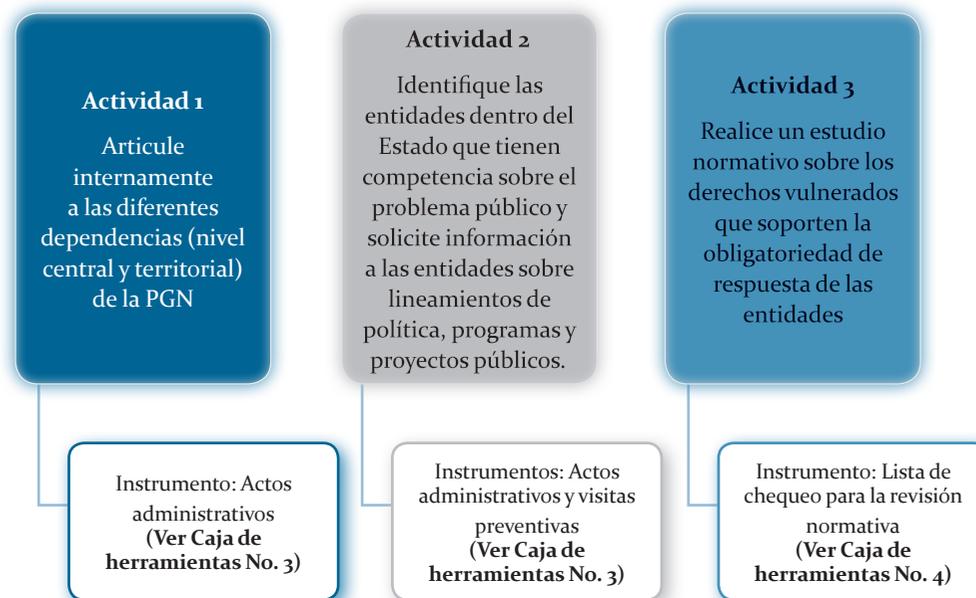
Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Recolecte información sobre el problema público.* La inclusión de un problema público en la agenda pública implica determinar la gravedad en la afectación del derecho y valorar los efectos de la infracción de la ley y los posibles actores afectados.

Tenga en cuenta que la PGN debe velar por que la información sobre el problema público sea pública.

En la ilustración 17 se presentan las actividades e instrumentos que se deben realizar en este segundo paso de la fase de preparación:

**Ilustración 17.** Actividades e instrumentos para recolectar información sobre el problema público



Fuente: elaboración propia.

*Paso 3: Elabore el plan de acción de la actuación preventiva.* Una vez identificado el problema socialmente relevante que le interesa a la PGN (a cargo de la dependencia, provincial o regional) incluir en la agenda gubernamental, y se debe elaborar el informe de inicio, el cual contiene el plan de acción preventivo, que ha de adherir los siguientes elementos:

- 1) El objetivo de la actuación preventiva.
- 2) Las actividades que se realizarán.
- 3) Los responsables encargados de las actividades.
- 4) Los productos que se esperan obtener al finalizar la actuación preventiva.
- 5) Los indicadores que servirán de seguimiento a las actividades programadas.

Las actividades que se deben realizar en este paso se describen en la ilustración 18.

**Ilustración 18.** Actividades para la elaboración del plan de acción



Fuente: elaboración propia.

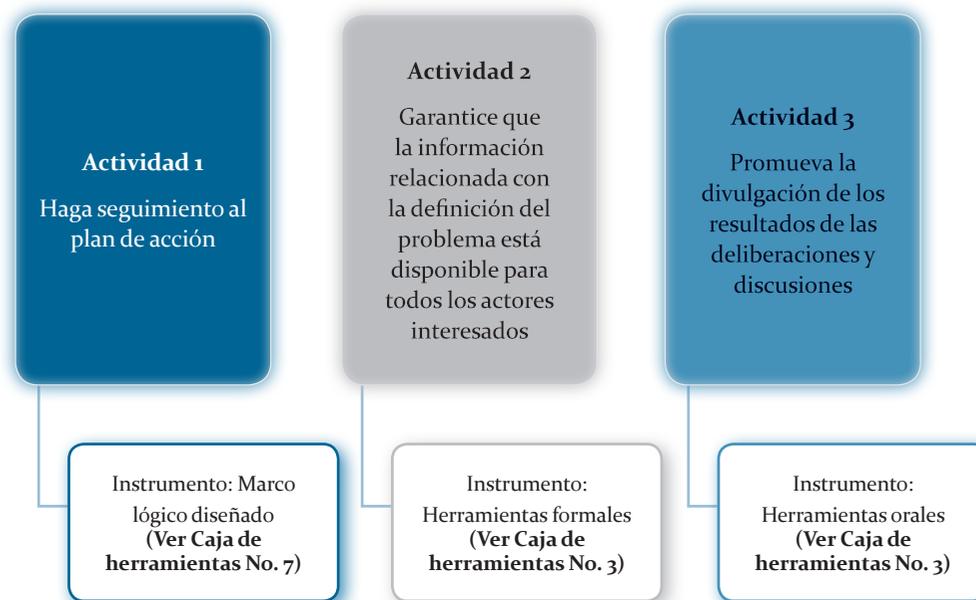
A continuación se relacionan las cajas de herramientas número 3, 4, 5, 6 y 7, las cuales permiten desarrollar de manera acertada las respectivas enunciadas.

### *B. Fase de desarrollo*

Acá encontrará el flujograma 3, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en el agendamiento de las políticas públicas, y específicamente, la fase de desarrollo.

*Paso 1: Ejecute el plan de acción de la actuación preventiva.* La elaboración del marco lógico permite hacer seguimiento a las actividades, los productos y los resultados. Las actividades que se requieren realizar son las siguientes (v. ilustración 19):

**Ilustración 19.** Actividades e instrumentos para la ejecución del plan estratégico



Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Convoque a los actores interesados y publicite el problema.* Los directamente interesados en la definición y contenido de un problema cuentan con instrumentos como el derecho a la información, y mecanismos judiciales como la acción de tutela y las acciones populares para reclamar respuestas efectivas por parte del Estado (v. ilustración 20). La PGN tiene el deber de hacer seguimiento y vigilancia para que dichas solicitudes en torno a un problema público sean resueltas en los términos de la ley y de manera satisfactoria.

Impulse la utilización de mecanismos como los derechos de petición y los instrumentos judiciales, las acciones de tutela y populares para la participación ciudadana.

**Ilustración 20.** Actividades para convocar a los actores y publicitar los resultados



Fuente: elaboración propia.

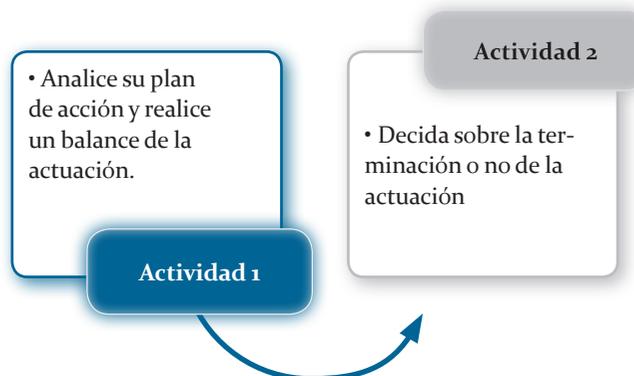
### C. Fase de finalización

A continuación encontrará el flujograma 4, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en el agendamiento de las políticas públicas, y específicamente, la fase de finalización.

*Paso 1: Evalúe y decida sobre la terminación o no de la actuación.* A partir del plan de acción formulado en la fase de preparación evalúe las actividades realizadas, los productos obtenidos, el grado de cumplimiento de los objetivos de la actuación preventiva, y decida si termina o no la actuación preventiva (v. ilustración 21). Tenga en cuenta las siguientes actividades:

Para determinar si termina o no la actuación preventiva en la etapa de agendamiento, analice si con las actividades realizadas se logró discutir, argumentar e incluir en la agenda pública el problema considerado socialmente.

**Ilustración 21.** Actividades para evaluar y decidir sobre la terminación de la actuación

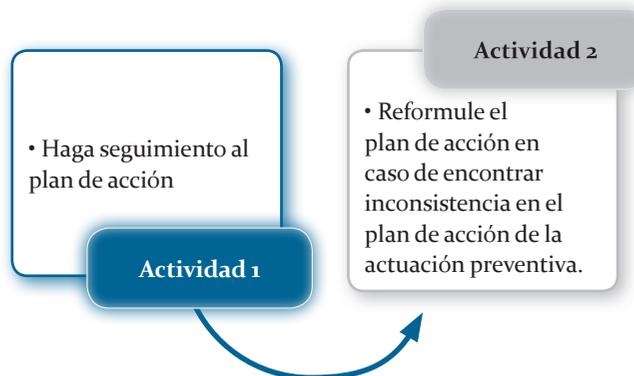


Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Elabore el informe de finalización de la actuación preventiva.* Describa cuál fue la respuesta de los actores (públicos y privados) en torno al problema público, si se logró agendar el problema por parte de las instituciones del Estado colombiano y cuál fue la respuesta de éstas. Analice, a partir de las preguntas orientadoras, si es necesario activar el procedimiento preventivo de la etapa de formulación. Para la elaboración del informe tenga en cuenta el formato de finalización (v. caja de herramientas núm. 9).

*Paso 3: Realice el seguimiento continuado.* Si del análisis del plan de acción y de las conclusiones del informe de finalización se establece que no se cumplieron los objetivos en materia preventiva, se debe continuar con las actividades planeadas o reformular el plan de acción (v. ilustración 22).

**Ilustración 22.** Actividades para el seguimiento continuo



Fuente: elaboración propia.

#### 4.3.2 *La función preventiva en la formulación de las políticas públicas*

El éxito del proceso de agendamiento de un problema público está en si éste logró llamar la atención por parte de las autoridades competentes y la activación de la capacidad técnica de ellas para diseñar acciones estatales que permitan resolver el problema, es decir, adoptar una alternativa de solución. Esto implica, además, definir objetivos, medios, instrumentos, tiempos, indicadores, metas y mecanismos.

Contar con estos elementos permite que los funcionarios y responsables públicos puedan determinar en cualquier tiempo si las diversas autoridades públicas están cumpliendo con la garantía de los derechos fundamentales que se consagran en la Constitución Política, las leyes y demás disposiciones normativas.

##### 4.3.2.1 *Criterios mínimos de la actuación preventiva en la etapa de formulación*

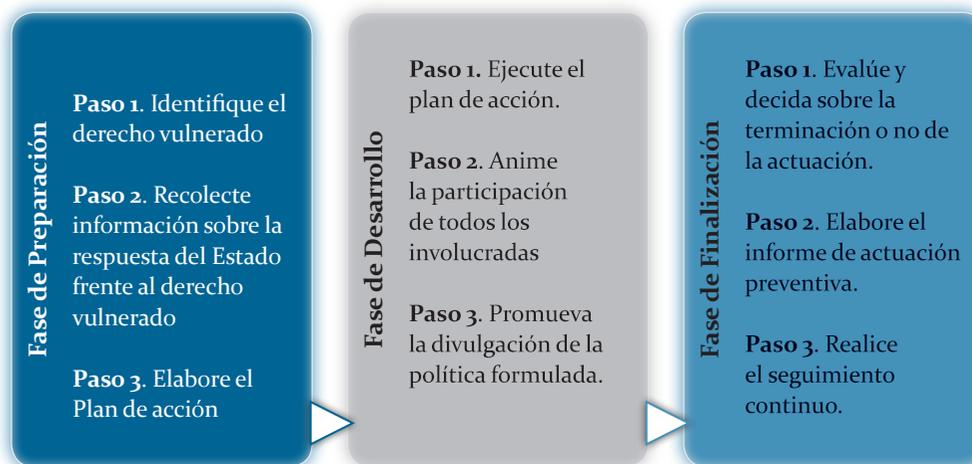
A continuación se señalan los criterios mínimos para tener en cuenta en el desarrollo de la función preventiva de la PGN relacionados con la formulación de políticas públicas:

- 1) *Promover e impulsar* que en la formulación de las alternativas de solución estén representados los diferentes actores afectados por el problema socialmente relevante.
- 2) *Promover e impulsar* recomendaciones de política a problemas públicos.
- 3) *Promover e impulsar* que se especifiquen de manera clara los objetivos, metas, indicadores, insumos, responsables y demás elementos constitutivos de esta etapa del ciclo de las políticas.
- 4) *Promover e impulsar* los espacios de articulación entre las entidades para la posterior implementación.
- 5) *Promover e impulsar* la divulgación y socialización de los documentos en los cuales se establecen los objetivos, las metas, los indicadores, insumos y los responsables.

#### 4.3.2.2 Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la formulación de las políticas públicas

El procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en esta etapa de las políticas públicas está conformado por nueve pasos, tres en cada fase del procedimiento básico preventivo. En la ilustración 23 se presentan los pasos que el operador preventivo debe tener en cuenta para incidir en la formulación de alternativas, y la adopción, planeación y diseño de políticas públicas. A continuación se describen las actividades e instrumentos<sup>7</sup> con las que el operador preventivo dispone para su actuación.

**Ilustración 23.** Procedimiento básico para la actuación preventiva en la formulación de las políticas públicas

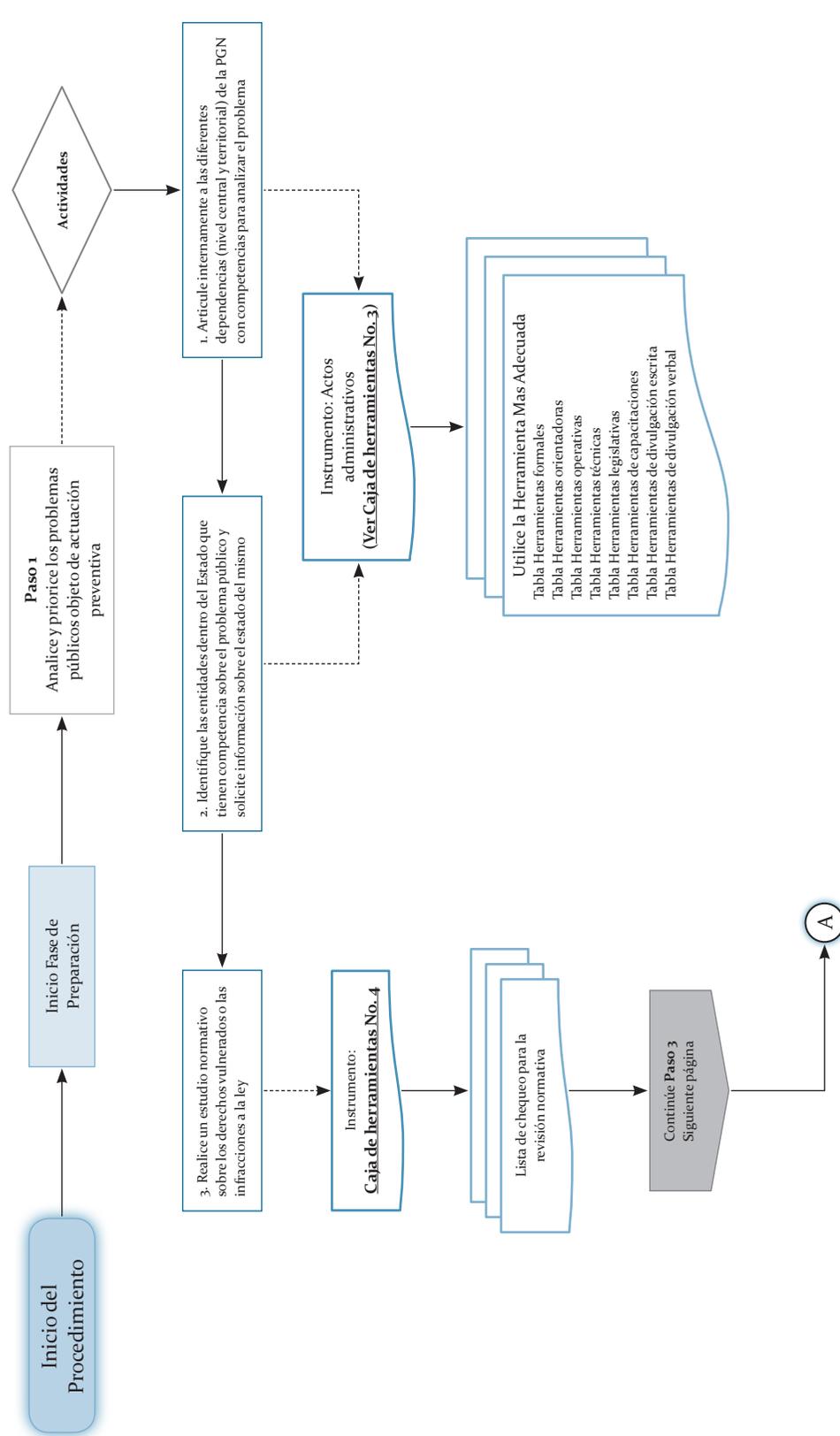


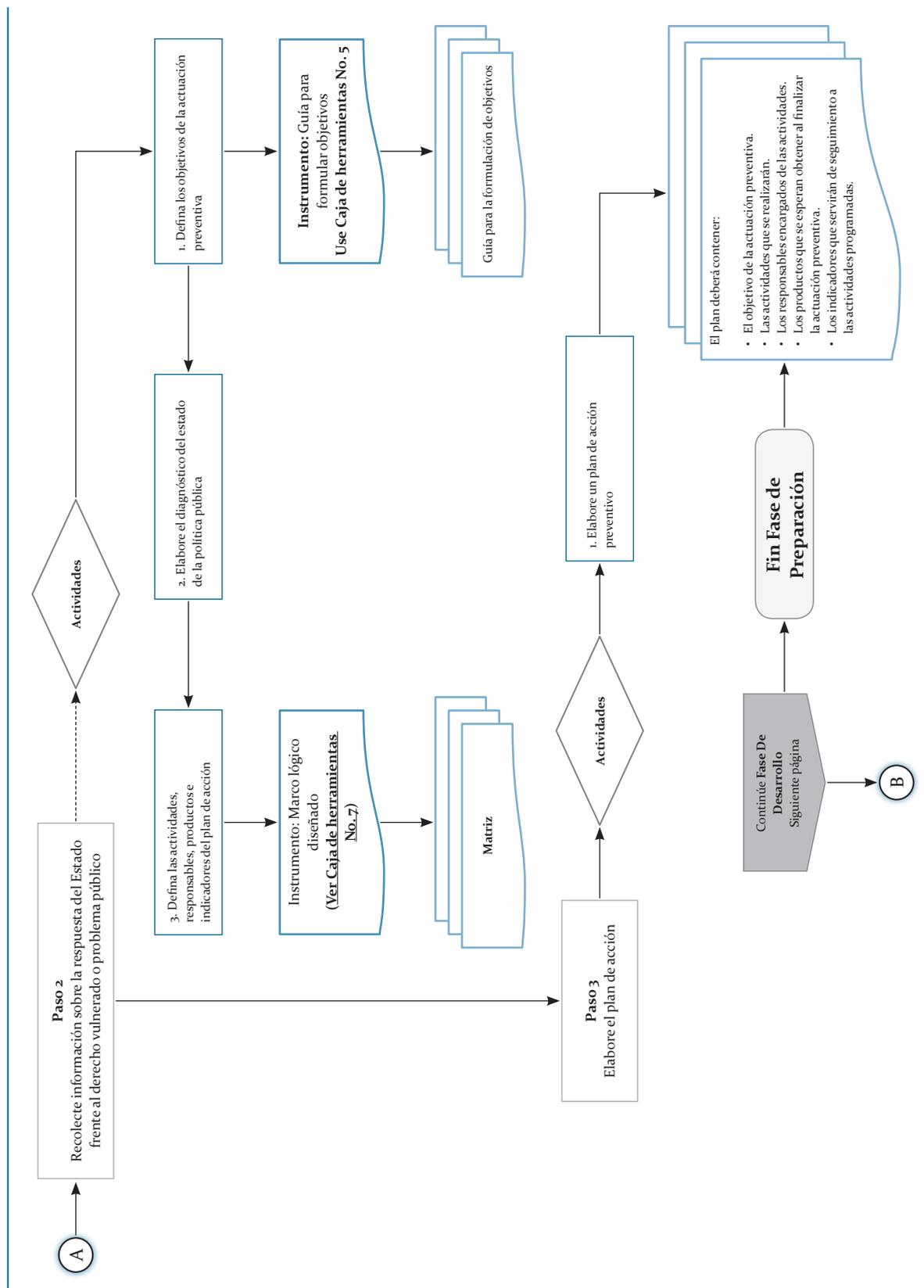
Fuente: elaboración propia.

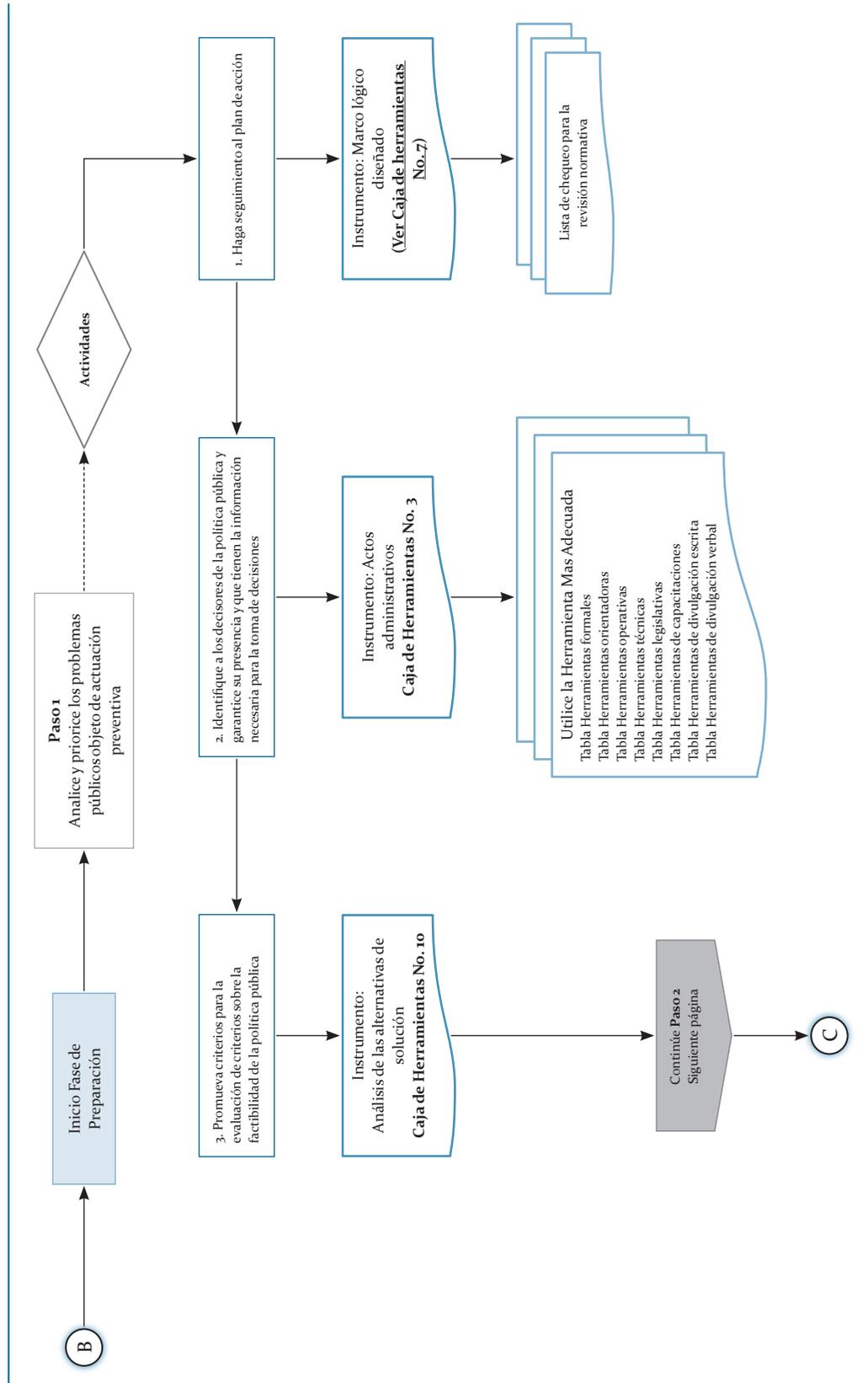
A continuación se describirán cada una de las fases respecto de la formulación de las políticas públicas.

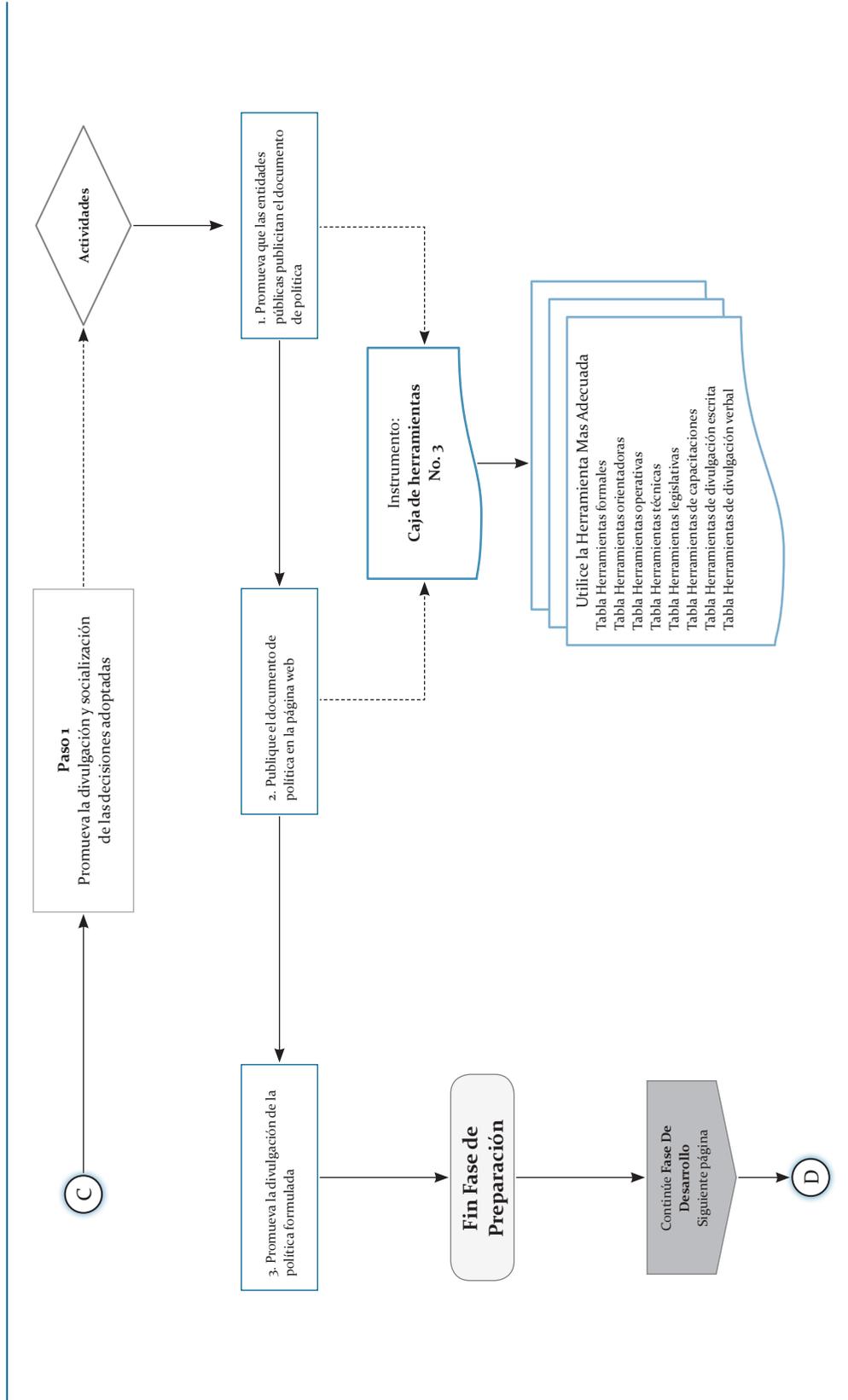
<sup>7</sup> Es importante señalar que varios de los instrumentos presentados en la etapa de agendamiento son comunes a la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas,

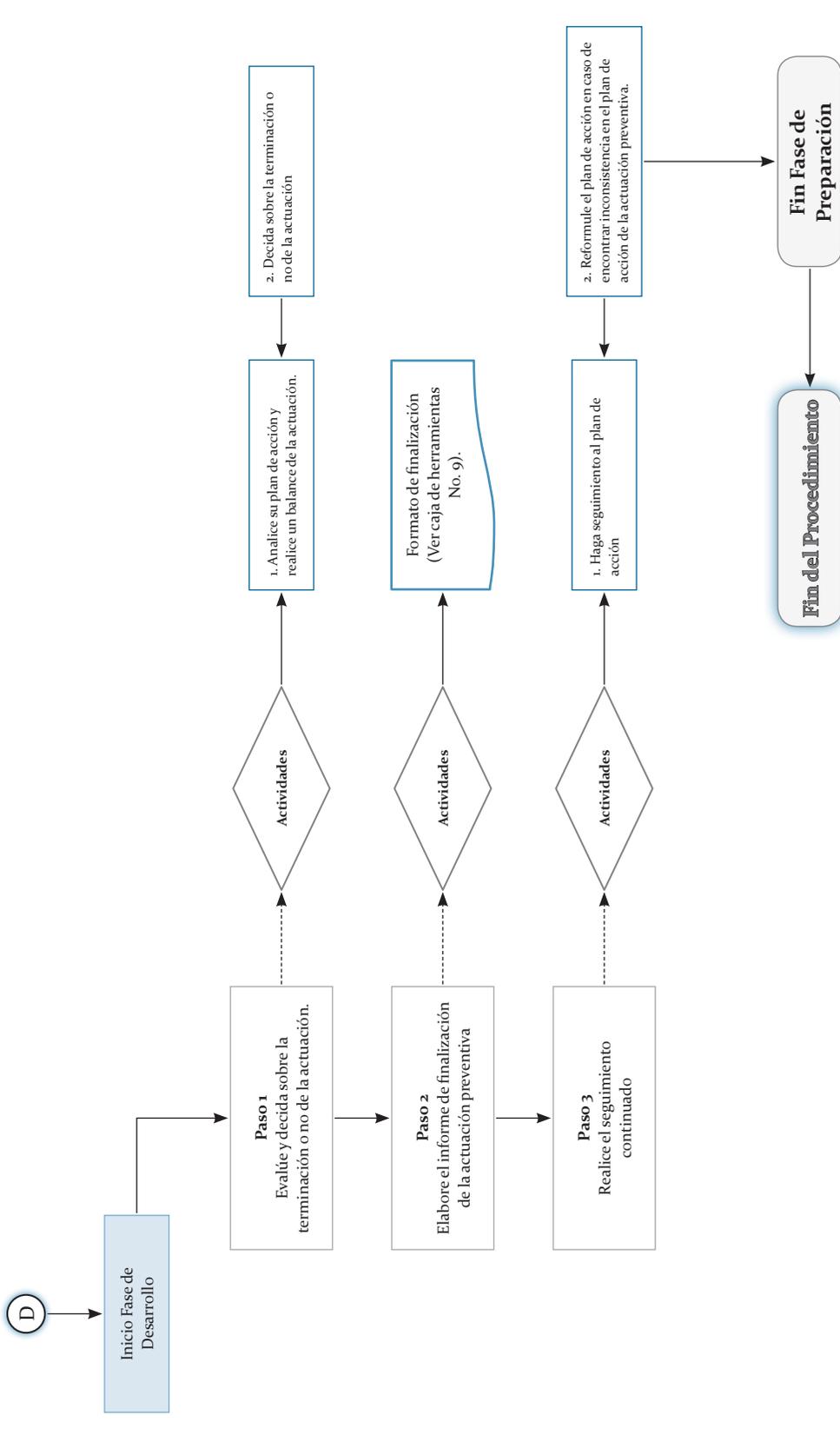
Flujograma 2. Procedimiento para la actuación preventiva de la pgn en la formulación de las políticas públicas











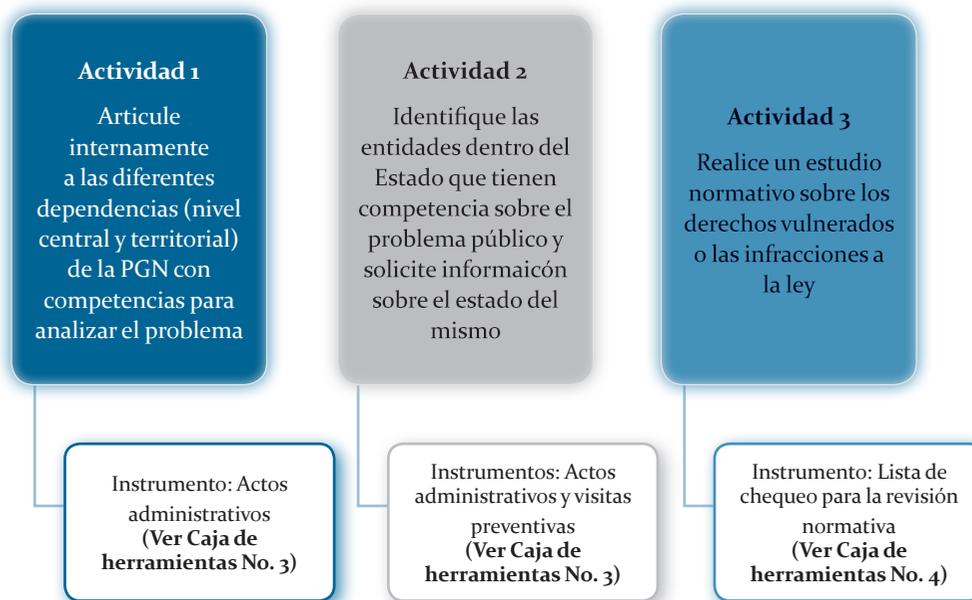
Fuente: elaboración propia.

### A. Fase de preparación

*Paso 1: Identifique la prevención en el derecho que está siendo vulnerado.* Para identificar el derecho violado o el problema socialmente relevante debe realizarse un estudio normativo (v. caja de herramientas núm. 4) que soporte su actuación preventiva. Si su actuación es una continuación del proceso de agendamiento hay que revisar el análisis normativo realizado sobre el problema socialmente relevante. El informe normativo efectuado es un insumo para el informe de inicio del paso 3.

Tenga presente que la garantía y progresividad de los derechos humanos se materializan por medio de políticas.

**Ilustración 24.** Actividades e instrumentos para recolectar información sobre el problema público

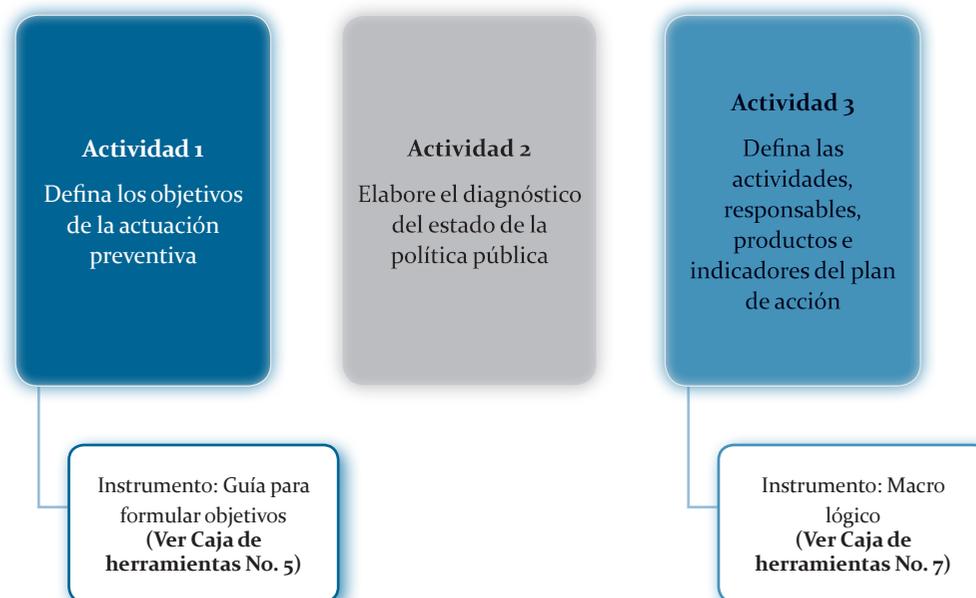


Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Recolecte información sobre la respuesta del Estado frente al derecho vulnerado o problema público.* La realización de derechos está a cargo de diversas instituciones que han realizado lineamientos de política, pro-

gramas, proyectos o acciones aisladas. Para la recolección de información debe tenerse en cuenta que en las entidades competentes existen informes, documentos y directivas que dan cuenta de cómo están atendiendo los diferentes problemas públicos. La PGN cuenta con herramientas formales (requerimientos) para solicitar esta información. Las actividades que debe realizar se presentan en la ilustración 25.

**Ilustración 25.** Recolecte información sobre la respuesta del Estado frente al derecho vulnerado o problema público



Fuente: elaboración propia.

*Paso 3: Elabore el plan de acción.* Con base en la anterior información, elabore un plan de acción preventivo, el cual contiene el plan de acción preventivo, que ha de adherir los siguientes elementos:

- 1) El objetivo de la actuación preventiva.
- 2) Las actividades que se realizarán.
- 3) Los responsables encargados de las actividades.
- 4) Los productos que se esperan obtener al finalizar la actuación preventiva.
- 5) Los indicadores que servirán de seguimiento a las actividades programadas.

En el diagnóstico sobre el estado de la política pública se debe establecer si los objetivos, las metas, los indicadores, insumos y los responsables, entre otros, son consistentes con el derecho humano que se quiere prevenir y si son suficientes para que la autoridad pública responsable actúe de manera eficaz.

### B. Fase de desarrollo

A continuación encontrará el flujograma 5, que desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la formulación de las políticas públicas, y específicamente, la fase de desarrollo.

*Paso 1: Ejecute el plan de acción preventivo.* Debe hacer seguimiento a las actividades, productos, responsables y resultados establecidos en el plan de acción. Las actividades a desarrollar son las siguientes (v. ilustración 26):

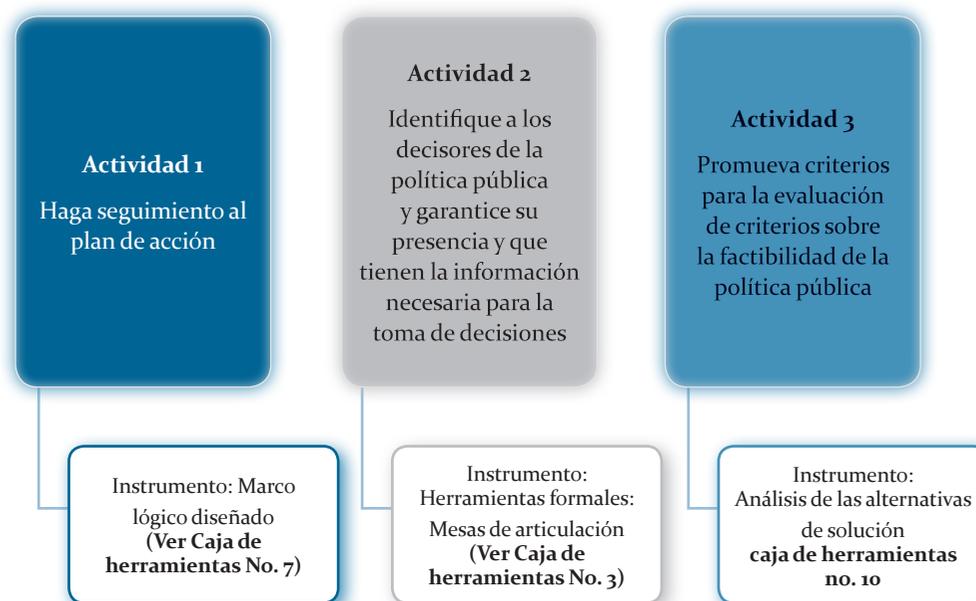
**Ilustración 26.** Actividades e instrumentos para la ejecución del plan estratégico



Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Promueva la divulgación y socialización de las decisiones adoptadas.* Una vez establecidos y aprobados los documentos donde se adoptan los diferentes instrumentos de la política pública, promueva su socialización por parte de las organizaciones responsables dentro de la comunidad y actores involucrados (v. ilustración 27).

**Ilustración 27.** Actividades e instrumentos para la divulgación de las decisiones adoptadas



Fuente: elaboración propia.

### C. Fase de finalización

A continuación encontrará el flujograma 6, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la formulación de las políticas públicas, y específicamente, la fase de finalización.

*Paso 1: Evalúe y decida sobre la terminación o no de la actuación.* Retome el plan de acción de la fase preparatoria y evalúe las actividades realizadas, los productos obtenidos, el grado de cumplimiento de los objetivos de la actuación preventiva, y decida si termina o no la actuación preventiva (v. ilustración 28). Tenga en cuenta las siguientes actividades:

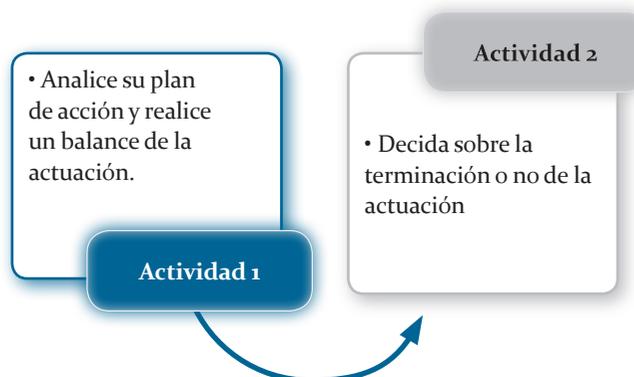
**Ilustración 28.** Actividades para evaluar y decidir sobre la terminación de la actuación

Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Elabore el informe de la actuación preventiva.* En el caso de que se hayan cumplido los objetivos de la actuación preventiva y la nueva política pública o programa garanticen el cumplimiento de los derechos humanos, termine la actuación preventiva. Si lo considera necesario, puede activar el procedimiento preventivo de la etapa de implementación.

*Paso 3: Seguimiento continuado.* Si del análisis del plan de acción y de las conclusiones del informe de finalización se establece que no se cumplieron los objetivos en materia preventiva, se debe continuar con las actividades planeadas o reformular el plan de acción (v. ilustración 29).

**Ilustración 29.** Actividades para el seguimiento continuo



Fuente: elaboración propia.

### 4.3.3 *La función preventiva en la implementación de las políticas públicas*

La implementación es un momento de la política pública en la cual se llevan a cabo todas las propuestas y objetivos que se diseñan y planean por la autoridad responsable y que implica, entre otras, la delicada tarea de ejecutar recursos públicos.

El hecho de manejar recursos ante los diversos problemas que se presentan en la implementación de políticas públicas (técnicos, temporales, comunicativos y de capacidad institucional) hace necesaria la activación de la función preventiva de la PGN.

La actuación preventiva de la PGN tiene como función la de velar por el ejercicio eficiente y diligente de las funciones públicas. Aunque si bien en estricto sentido el concepto de prevención se vincula con las actividades relacionadas antes del hecho, el concepto dinámico de la prevención integral implica intervenir cuando el hecho se está desarrollando, con el ánimo de evitar los riesgos de infracción de la Constitución y la ley, como también de vigilar el adecuado desarrollo de la política. Es por ello que la actuación preventiva de la PGN al momento de la implementación es absolutamente viable y necesaria.

#### 4.3.3.1 Criterios mínimos de la actuación preventiva en la etapa de implementación

A continuación se señalan los criterios mínimos para tener en cuenta en el desarrollo de la función preventiva de la PGN relacionados con la implementación de políticas públicas:

- 1) Promover e impulsar que la conducta de los funcionarios sea conforme con la Constitución y la ley.
- 2) Promover e impulsar la correcta asignación y ejecución de los recursos públicos asignados a las políticas públicas.
- 3) Promover e impulsar el control social de la ejecución de recursos de las políticas públicas.
- 4) Promover e impulsar la correcta coordinación entre los diversos niveles de gobierno o las distintas organizaciones encargadas del desarrollo de las políticas públicas.

#### 4.3.3.2 Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la implementación de las políticas públicas.

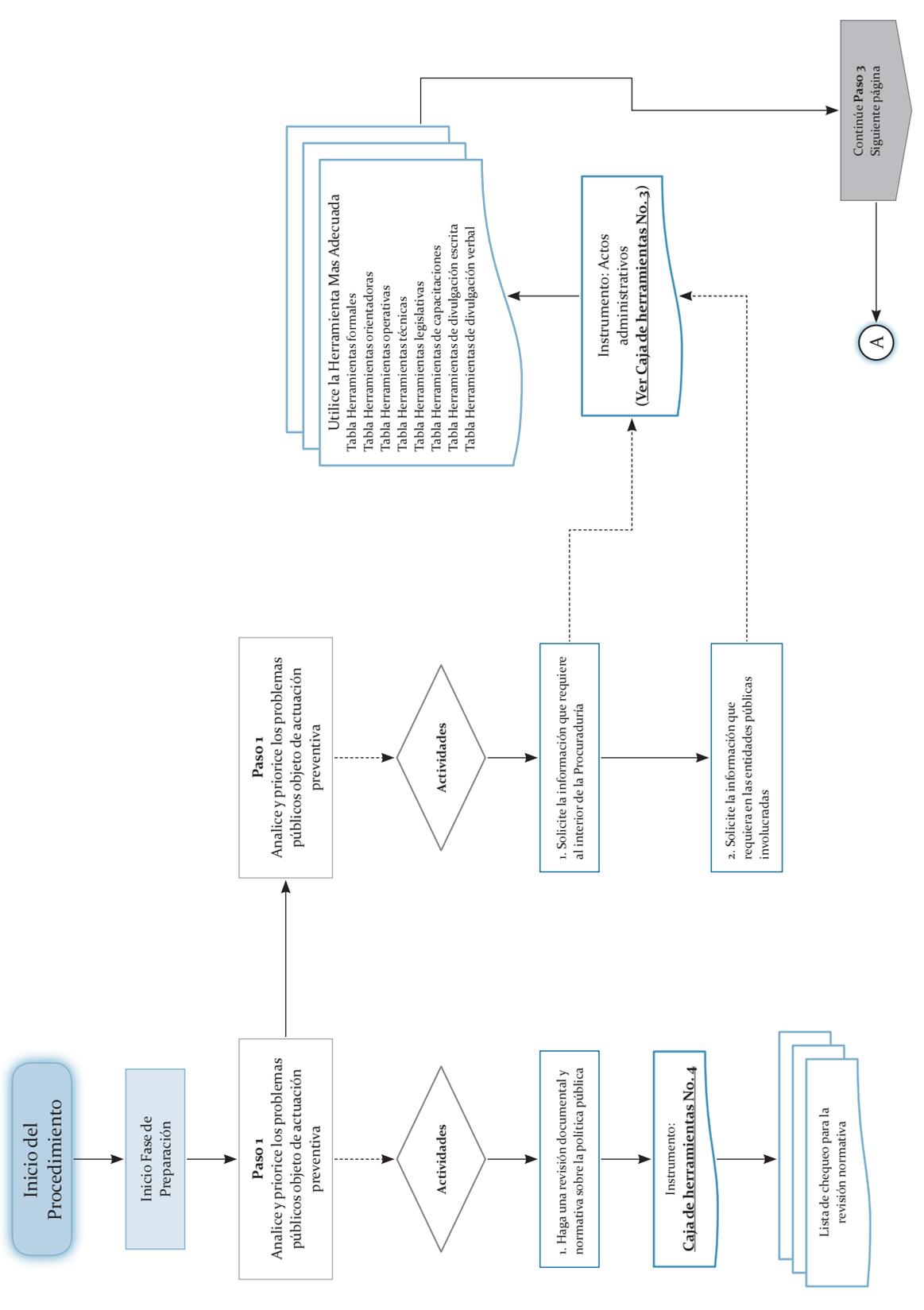
En la ilustración 30 se presentan los ocho pasos que el operador debe seguir en su actuación preventiva, en la etapa de implementación de las políticas públicas.

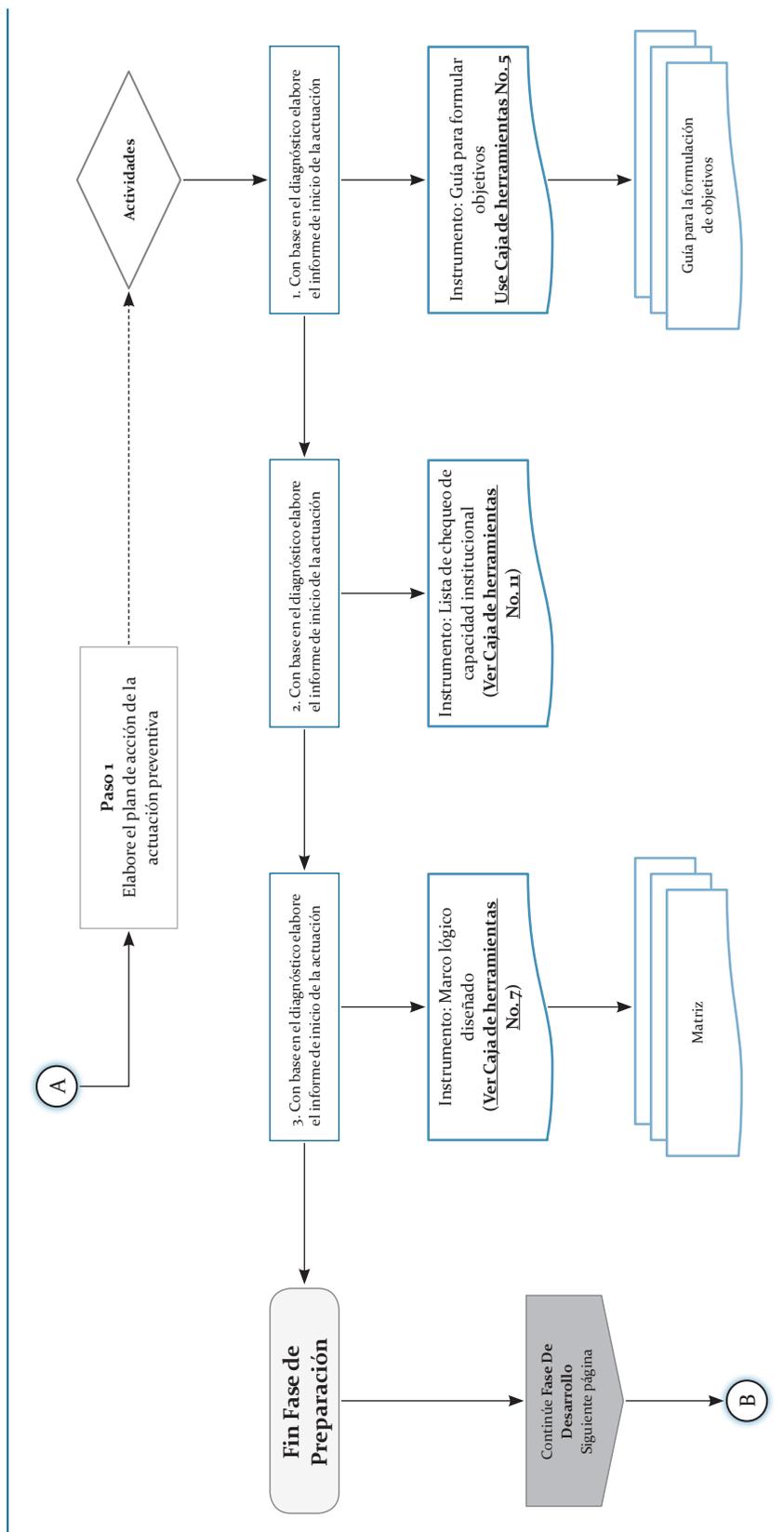
**Ilustración 30.** Procedimiento básico para la actuación preventiva en la formulación de las políticas públicas

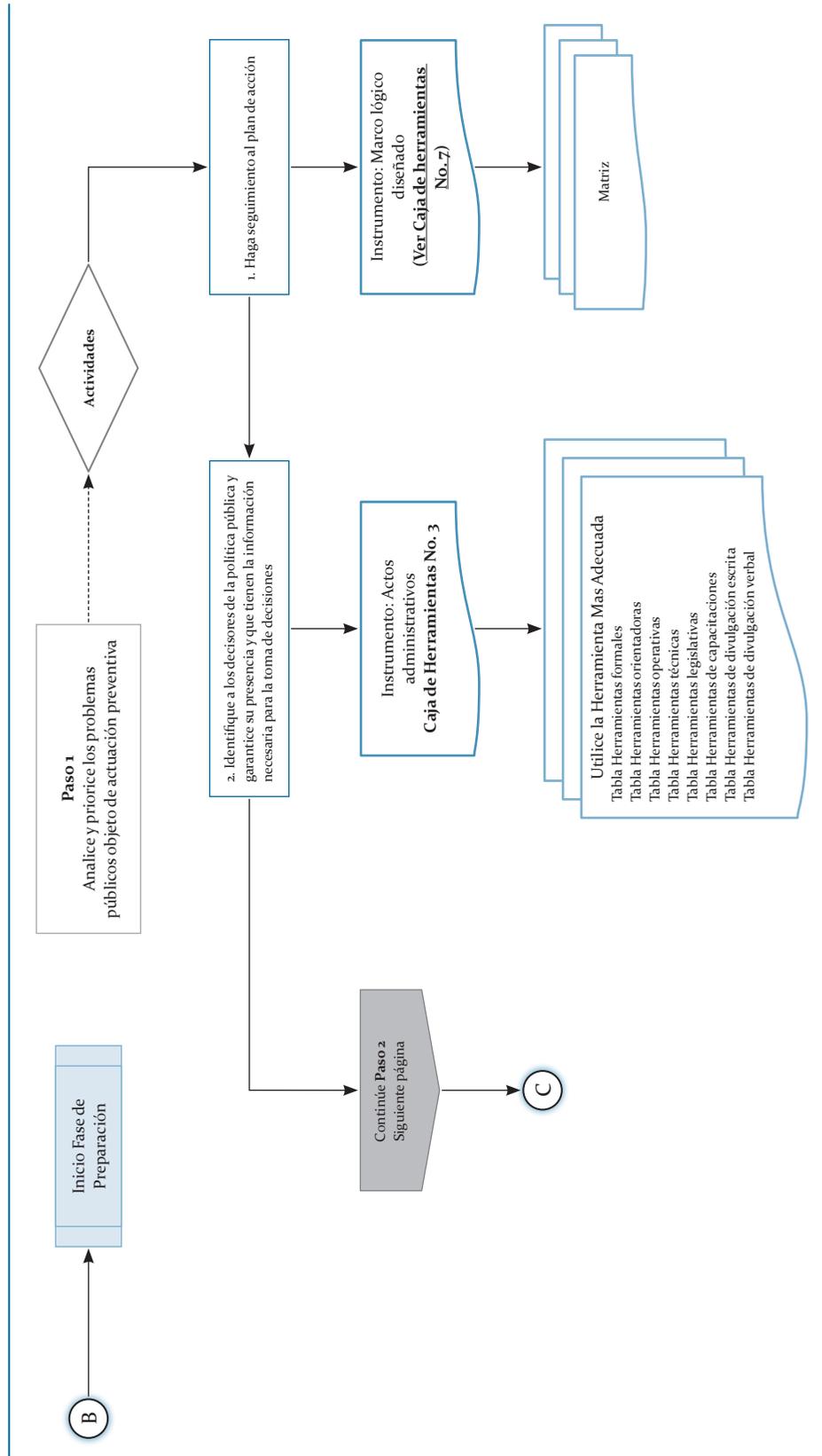


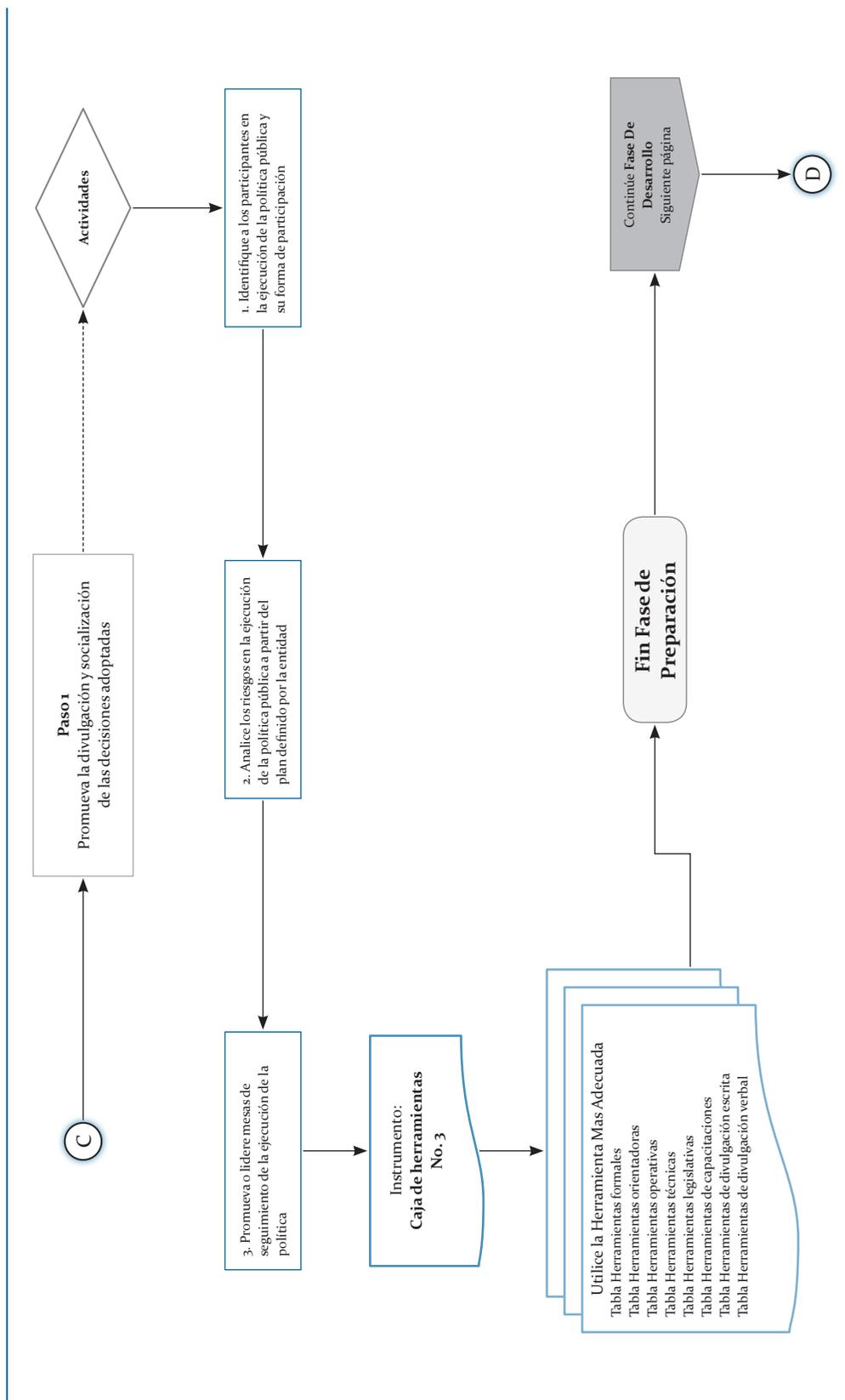
Fuente: elaboración propia.

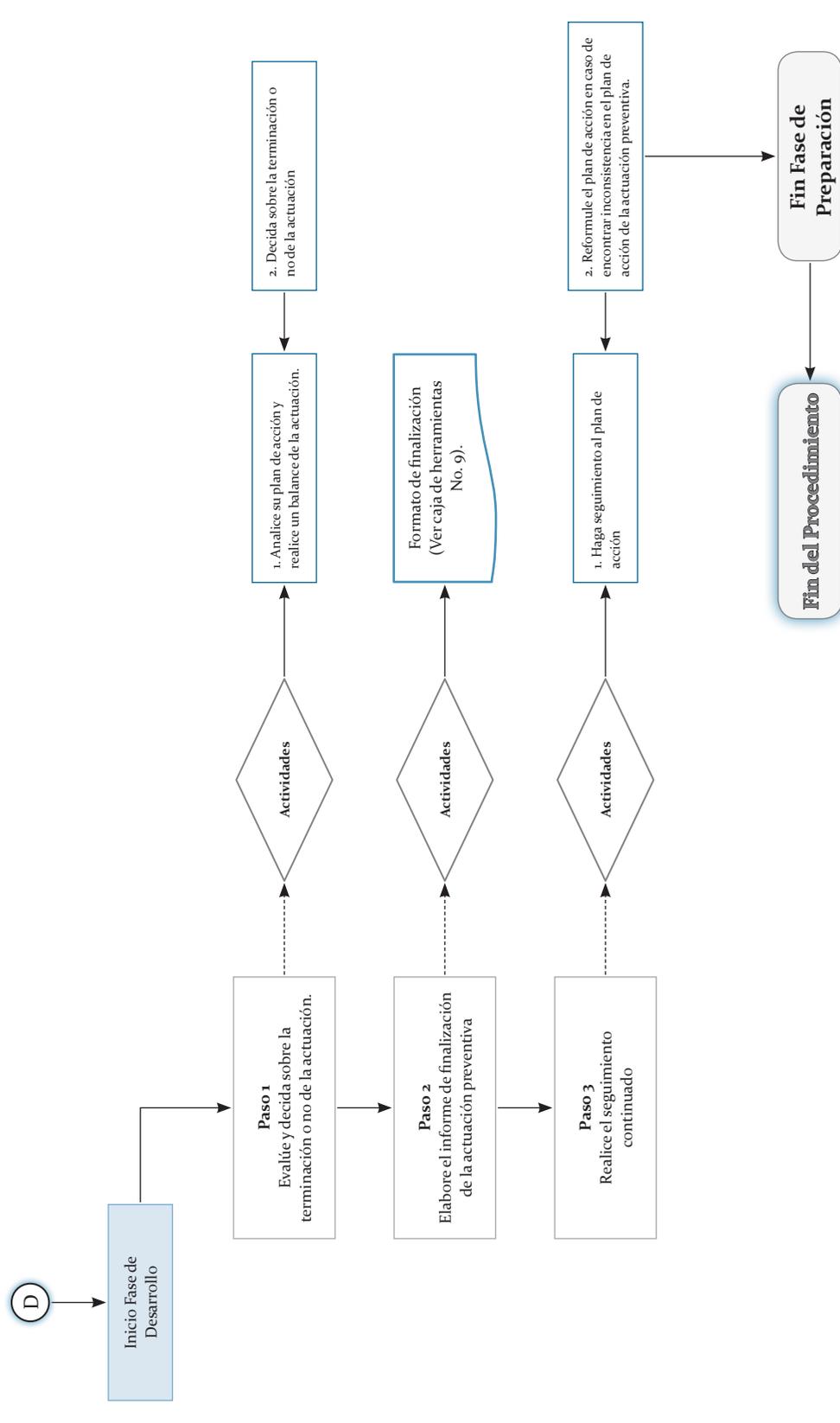
Flujograma 4. Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la formulación de las políticas públicas











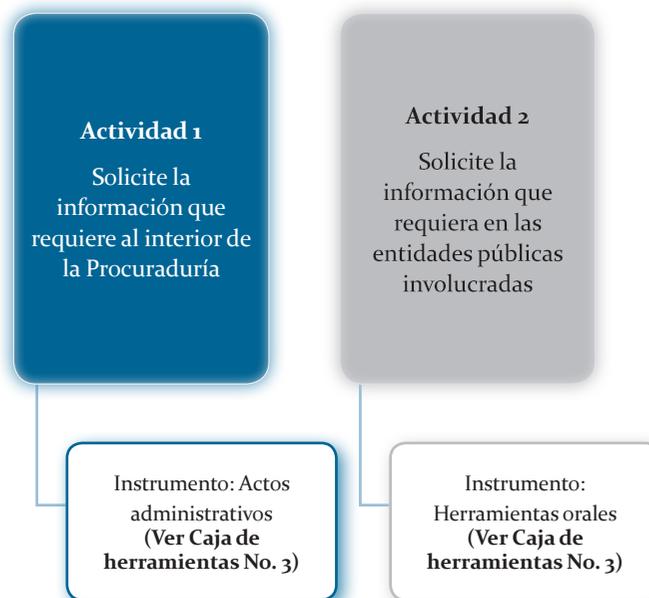
Fuente: elaboración propia.

### A. Fase de preparación

*Paso 1: Identifique la política o programa público objeto de la actuación preventiva.* Haga una revisión documental y normativa sobre la política pública. Debe reconstruir los lineamientos generales, el marco normativo, los responsables, los programas, objetivos, metas, indicadores y recursos de la política pública o programa público (v. caja de herramientas núm. 4).

*Paso 2: Recolecte la información necesaria sobre la ejecución y seguimiento de la política pública.* Recabe información que dé cuenta sobre el nivel de ejecución de la política pública (v. ilustración 31).

**Ilustración 31.** Actividades e instrumentos para la recolección de información sobre la política pública



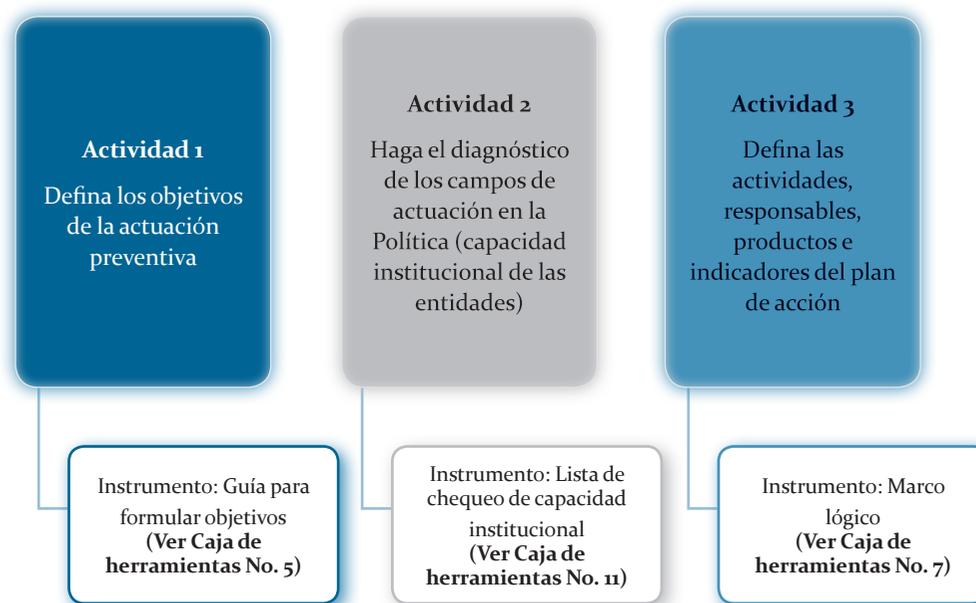
Fuente: elaboración propia.

*Paso 3: Elabore el plan de acción de la actuación preventiva.* Con base en el diagnóstico, elabore el informe de inicio de la actuación (v. caja de herramientas núm. 8), en el cual se establezca el plan de acción que le permita intervenir de manera oportuna. El plan de acción debe contener por lo menos los siguientes elementos:

- 1) El objetivo de la actuación preventiva.
- 2) Las actividades que se realizarán.
- 3) Los responsables encargados de las actividades.
- 4) Los productos que se esperan obtener al finalizar la actuación preventiva.
- 5) Los indicadores que servirán de seguimiento a las actividades programadas.

Recuerde que la actuación preventiva en la etapa de implementación involucra actividades en plena ejecución; por tanto, las decisiones deben tomarse con prontitud.

**Ilustración 32.** Actividades e instrumentos para la elaboración del plan estratégico



Fuente: elaboración propia.

Las actividades que debe seguir para el plan estratégico son las siguientes (v. ilustración 32):

### B. Fase de desarrollo

A continuación encontrará el flujograma 8, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la implementación de las políticas públicas, y específicamente, la fase de desarrollo.

*Paso 1: Ejecute el plan de acción.* Una vez diseñado el plan de acción de la actuación preventiva, ejecute las actividades; tenga en cuenta las siguientes:

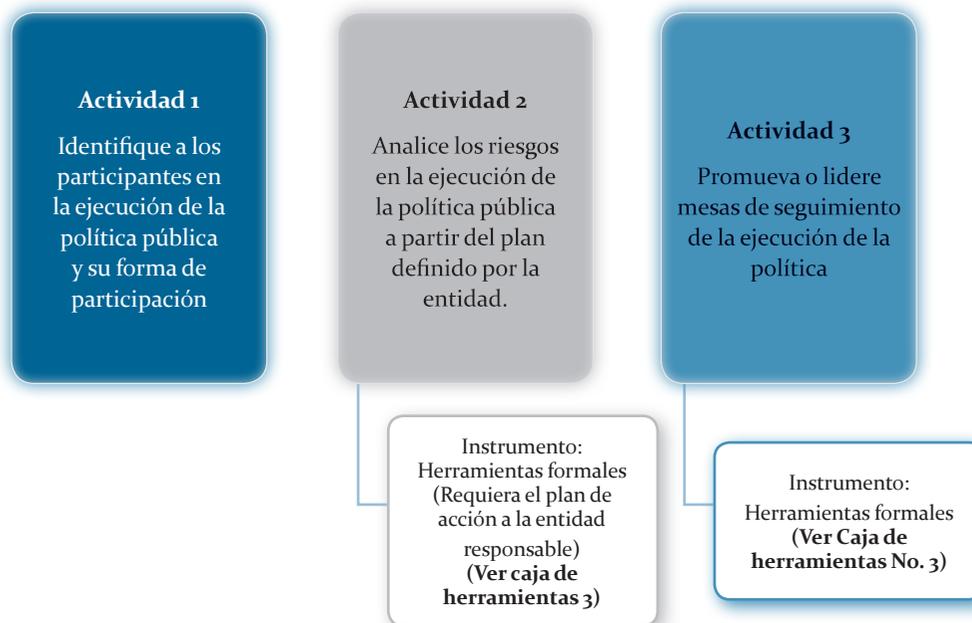
**Ilustración 33.** Actividades e instrumentos para la ejecución del plan estratégico



Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Promueva la instancias de seguimiento a la ejecución de la política pública.* La ejecución implica la ejecución de los medios dispuestos en la formulación de la política pública, proceso en el que participan particulares y organizaciones estatales. En este sentido, es importante promover e impulsar espacios para que se haga seguimiento a la ejecución (v. ilustración 34).

**Ilustración 34.** Actividades e instrumentos para promover instancias de seguimiento a la ejecución de políticas públicas



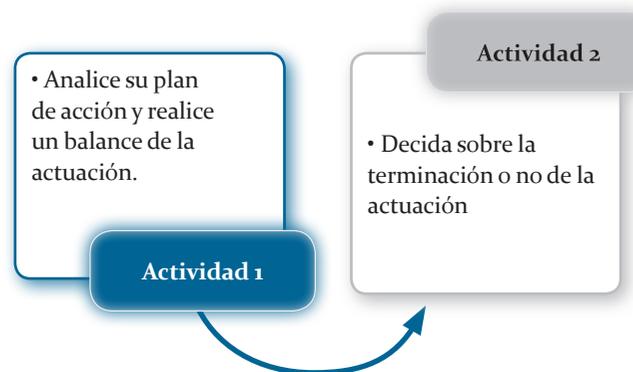
Fuente: elaboración propia.

### *C. Fase de finalización*

A continuación encontrará el flujograma 9, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la implementación de las políticas públicas, y específicamente, la fase de finalización.

*Paso 1: Evalúe y decida sobre la terminación o no de la actuación.* A partir del plan de acción formulado en la fase de preparación evalúe las actividades realizadas, los productos obtenidos, el grado de cumplimiento de los objetivos de la actuación preventiva, y decida si termina o no la actuación preventiva (v. ilustración 35). Tenga en cuenta las siguientes actividades:

**Ilustración 35.** Actividades para evaluar y decidir sobre la terminación de la actuación

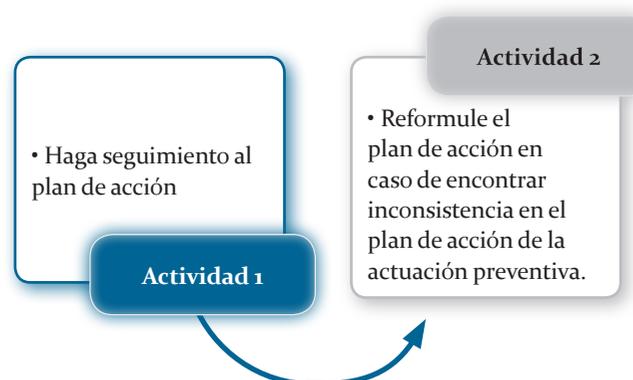


Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Elabore el informe de la actuación preventiva.* En el informe de finalización detalle los principales resultados que se obtuvieron con su actuación en la ejecución de la política pública objeto de análisis. Analice, a partir de las preguntas orientadoras, si es necesario activar el procedimiento preventivo de la etapa de implementación. Adicionalmente, si en el análisis se identifica alguna violación a la normatividad, active la función disciplinaria.

*Paso 3: Seguimiento continuado.* Si del análisis del plan de acción y de las conclusiones del informe de finalización se establece que no se cumplieron los objetivos en materia preventiva, se debe continuar con las actividades planeadas o reformular el plan de acción (v. ilustración 36).

**Ilustración 36.** Actividades para el seguimiento continuo



Fuente: elaboración propia.

#### 4.3.4 *La función preventiva en la etapa de evaluación de las políticas públicas*

El cumplimiento de la función preventiva de la PGN debe contribuir al fortalecimiento de las políticas públicas y buscar los propósitos de equidad, eficacia, eficiencia y transparencia en la función pública y del Estado; la PGN debe promover e impulsar a las entidades públicas a diseñar, realizar y divulgar evaluaciones de las políticas y programas públicos, a fin de verificar si se cumplieron dichos principios de la función pública.

El fortalecimiento de la evaluación es parte esencial de una política pública, sin la cual la función pública y el Estado carecerían de la capacidad reflexiva para su mejoramiento y la promoción, protección, defensa y garantía progresiva de los derechos humanos integrales. Los distintos gestores de la política, así como los diversos actores y sujetos involucrados, deben participar en los procesos evaluativos y conocer los resultados de la política, como espacio de confrontación deliberativa y de ampliación democrática, así como mecanismo para fortalecer la gestión pública orientada hacia resultados y una cultura de evaluación en el país.

##### 4.3.4.1 *Criterios de la actuación preventiva en la etapa de la evaluación*

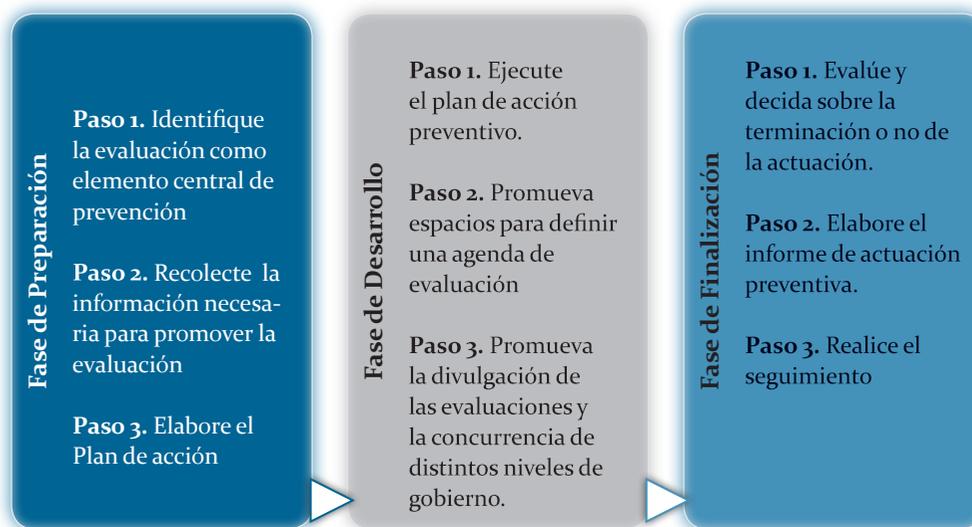
Los criterios mínimos para tener en cuenta en el desarrollo de la función preventiva de la PGN en la etapa de evaluación de las políticas públicas, son:

- 1) Promover e impulsar que toda política o programa público que pueda ser objeto de tratamiento preventivo de la PGN se contemple y garantice la realización de al menos una evaluación de resultados.
- 2) Promover la necesidad de realizar evaluaciones de las políticas, programas y proyectos públicos adelantados por los gobiernos regionales y locales.
- 3) Promover la participación de los distintos actores involucrados en las políticas, programas y proyectos públicos de que se trate, en los procesos de decisión de la evaluación y en la realización de las evaluaciones.
- 4) Promover e impulsar la divulgación y discusión de las evaluaciones y la rendición de cuentas por parte de los evaluadores, como los responsables de las políticas, programas y proyectos públicos.
- 5) Velar por que las evaluaciones sean realizadas con: relativa independencia frente a los directivos y funcionarios de los organismos solicitantes, bien sean los evaluadores de equipos internos, externos o mixtos a dichas entidades; capacidad técnica e interdisciplinaria para abordar las diversas dimensiones de las políticas y necesidades de la evaluación; y, capacidad comunicativa para facilitar la interlocución de actores o involucrados.

#### 4.3.4.2 Procedimiento para la actuación preventiva en la etapa de evaluación

En la ilustración 37 se resumen los nueve pasos que el operador preventivo debe seguir en la etapa de evaluación de las políticas públicas.

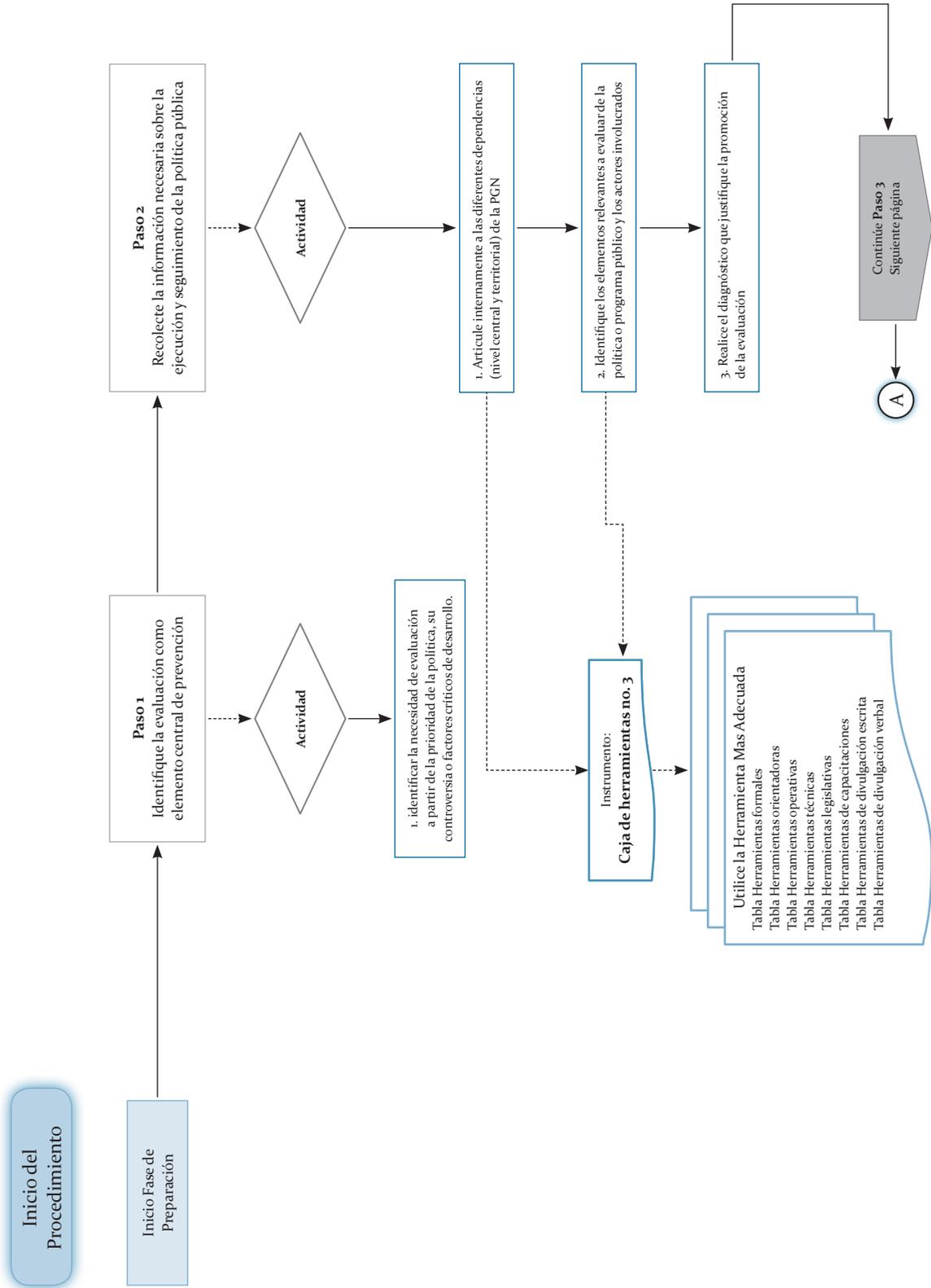
**Ilustración 37.** Procedimiento básico para la actuación preventiva en la evaluación de las políticas públicas

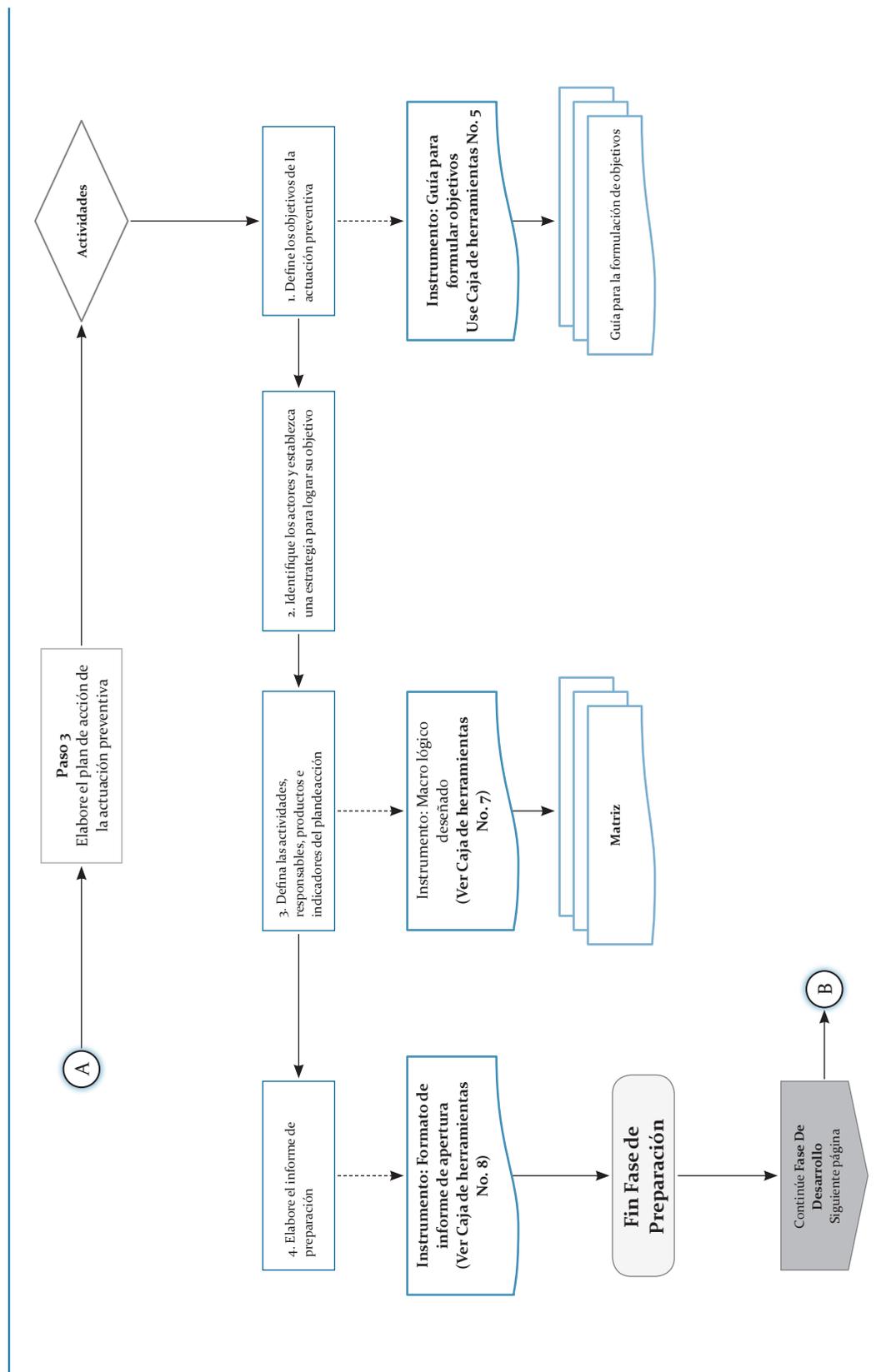


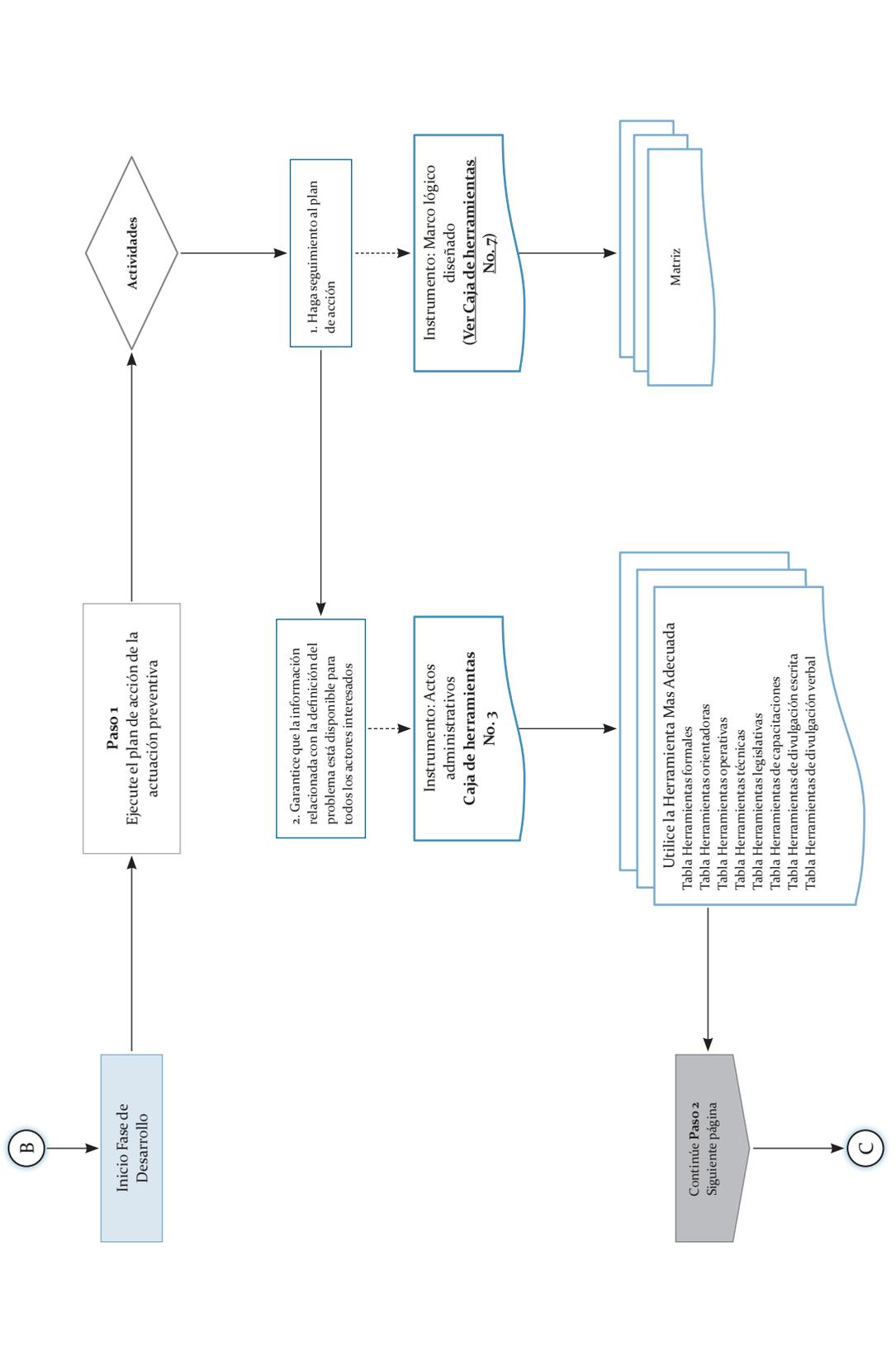
Fuente: elaboración propia.

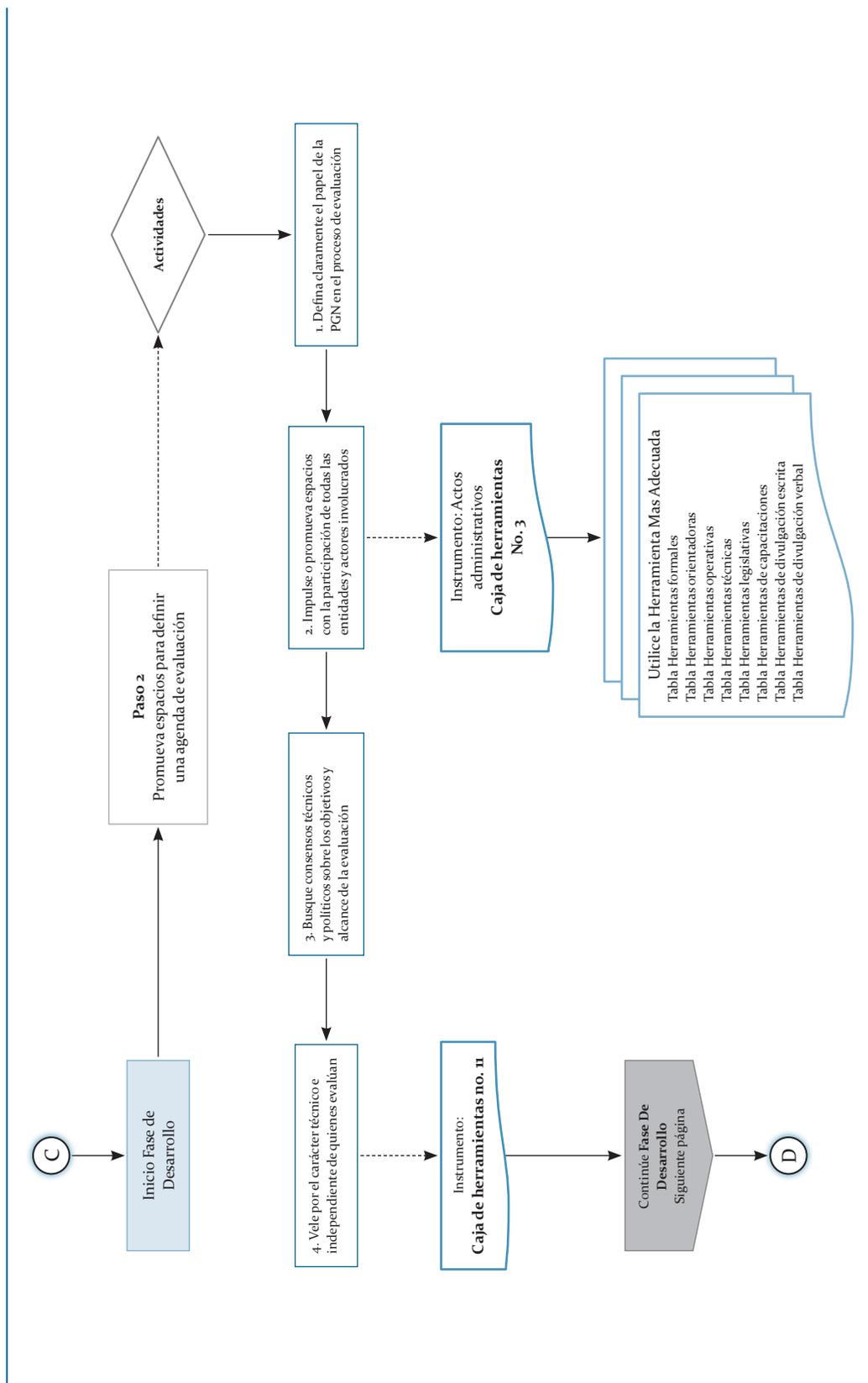
A continuación encontrará el flujograma 9, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la evaluación de las políticas públicas.

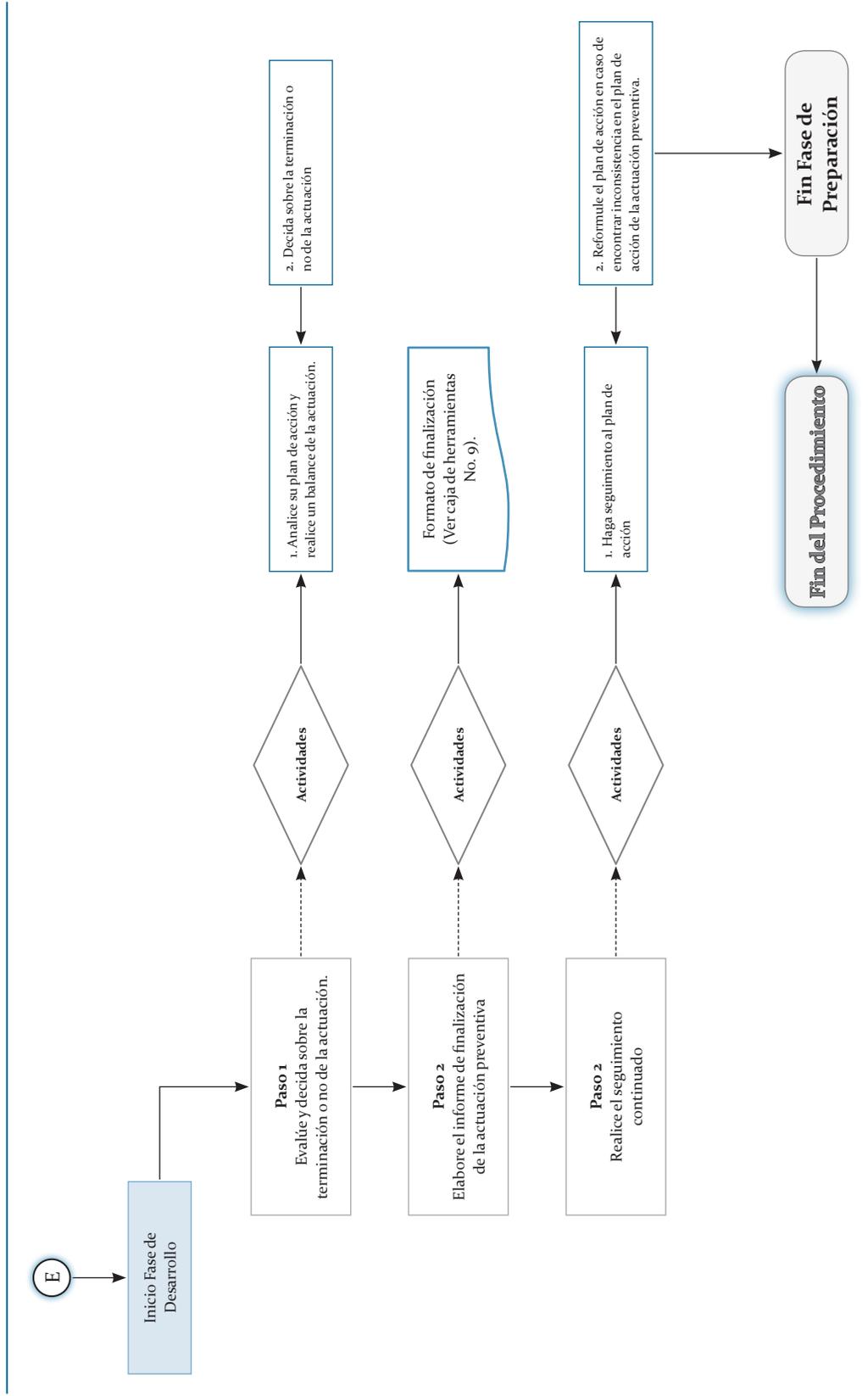
**Flujograma 5.** Procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la evaluación de las políticas públicas











Fuente: elaboración propia.

### A. Fase de preparación

---

*Paso 1: Identifique la evaluación como elemento central de prevención.* Tenga en cuenta que si una política pública se encuentra lo suficientemente madura en términos de su ejecución,<sup>8</sup> puede prestarse siempre para advertir sobre la necesidad de su evaluación. La actividad que acá se debe realizar consiste en identificar la necesidad de evaluación a partir de la prioridad de la política, su controversia, o factores críticos de desarrollo.

Recuerde que toda política o programa público que tenga más de un año de ejecución puede ser evaluada.

La identificación de la necesidad de evaluación de una política pública y, por lo tanto, el hecho sobre el que recaerán las distintas acciones de prevención, puede basarse en distintas fuentes de información, pero sobre todo en la prioridad de dicha política, tanto desde el plan de desarrollo del cual hace parte, como desde las priorizaciones establecidas por la PGN, especialmente en proyectos estratégicos o casos relevantes.<sup>9</sup>

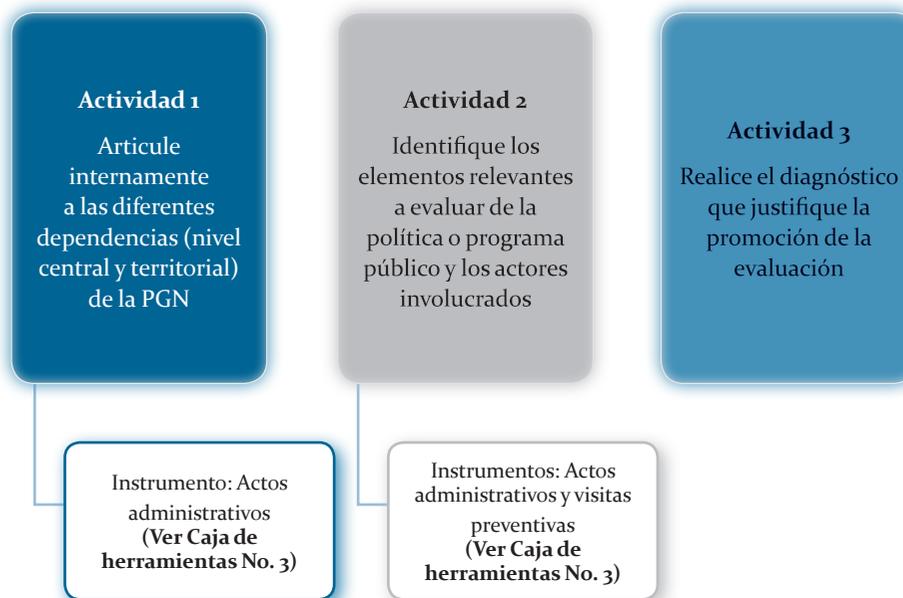
*Paso 2: Recolecte información para promover e impulsar la evaluación.* La preparación de la acción preventiva para promover la evaluación de la política pública debe considerar, por un lado, toda la información relevante sobre su diseño e implementación, y, por otro lado, un análisis de los distintos actores involucrados, para esclarecer los objetivos específicos de la acción preventiva (v. ilustración 38). Las actividades que debe realizar son las siguientes:

---

<sup>8</sup> Aunque la madurez en la ejecución de una política pública es relativa a la misma naturaleza de la política que se trate, se considera como tal cuando la política ya debe tener, o presenta, resultados. Por lo general éste es un plazo que se encuentra entre un rango de uno a cinco años.

<sup>9</sup> Recuerde que los casos, a diferencia de las solicitudes realizadas por ciudadanos, consisten básicamente en el seguimiento a una política o a un programa estatal, y requiere para su trámite una mayor rigurosidad, atención y tiempo. Aunque puede haber casos establecidos por ciudadanos o terceros, evento en el cual se denominan ordinarios, interesan sobre todo los casos relevantes, es decir, aquellos que se inician de “oficio” en atención a las directrices impartidas por el jefe de la dependencia.

**Ilustración 38.** Actividades e instrumentos para recolectar información sobre la evaluación de una política pública



Fuente: elaboración propia.

*Paso 3: Elabore el plan de acción de la actuación preventiva.* Una vez usted ha identificado la política, los elementos a evaluar y los actores, elabore un plan de acción de su actuación preventiva. El plan de acción debe contener, por lo menos, los siguientes elementos:

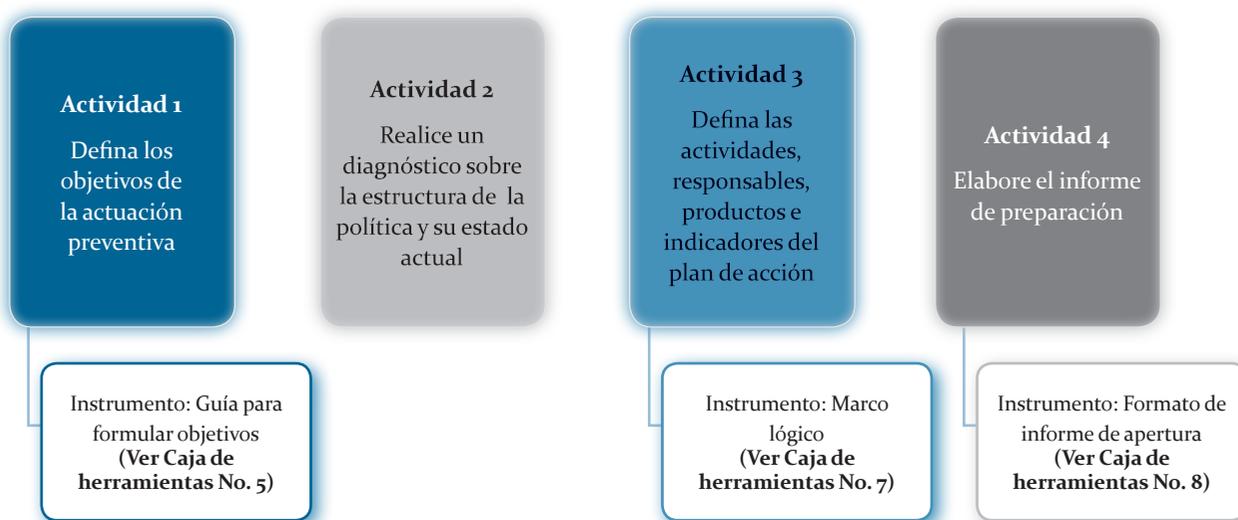
- 1) El objetivo de la actuación preventiva.
- 2) Las actividades que se realizarán.
- 3) Los responsables encargados de las actividades.
- 4) Los productos que se esperan obtener al finalizar la actuación preventiva.
- 5) Los indicadores que servirán de seguimiento a las actividades programadas.

El informe de iniciación deberá indicar los principales problemas que presenta la política pública y los vacíos que existan en materia de valoración o evaluación de dicha política, así como de validez de la información. Aunque la acción preventiva en esta etapa de la política pública deberá buscar una evaluación que sea integral y apunte a resultados conforme a una gestión pública orientada hacia ellos, los objetivos, mecanismos y alcances de la

evaluación deben surgir de consensos técnicos y políticos, como parte del carácter deliberativo de la política pública.

Las actividades que debe realizar el operador preventivo para elaborar el plan estratégico (v. ilustración 39) son las siguientes:

**Ilustración 39.** Actividades e instrumentos para la elaboración del plan estratégico



Fuente: elaboración propia.

### B. Fase de desarrollo

A continuación encontrará el flujograma 10, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la evaluación de las políticas públicas, y específicamente, la fase de desarrollo.

*Paso 1: Ejecute el plan de acción preventivo.* Con base en lo realizado en la fase preparatoria y el informe de iniciación, se podrá dar inicio a la acción preventiva para buscar la evaluación de la política pública.

Una vez diseñado el plan de acción de la actuación preventiva, ejecute las actividades; tenga en cuenta las siguientes:

**Ilustración 40.** Actividades e instrumentos para la ejecución del plan estratégico



Fuente: elaboración propia.

*Paso 2: Promueva espacios para definir una agenda de evaluación. A partir del análisis de los distintos actores involucrados, promueva espacios interinstitucionales en los cuales se garantice la participación de los principales involucrados en el programa o política pública.<sup>10</sup> Las actividades que debe realizar son las siguientes:*

<sup>10</sup> Si el programa o política pública es de carácter nacional garantice la participación de la Dirección de Evaluación del Departamento Nacional de Planeación; si es de carácter territorial, busque la participación de la secretaría de Planeación respectiva.

**Ilustración 41.** Actividades e instrumentos para promover instancias de seguimiento a la ejecución de políticas públicas



Fuente: elaboración propia.

*Paso 3: Promueva la divulgación de las evaluaciones y la concurrencia de distintos ámbitos de gobierno.* Promueva la divulgación y discusión de las evaluaciones como mecanismo de creación de valor público, y la rendición de cuentas por parte de los responsables de los proyectos, programas y políticas públicas.

### *C. Fase de finalización*

A continuación encontrará el flujograma 11, el cual desarrolla un mapa de los pasos a seguir en el procedimiento para la actuación preventiva de la PGN en la evaluación de las políticas públicas, y específicamente, la fase de finalización.

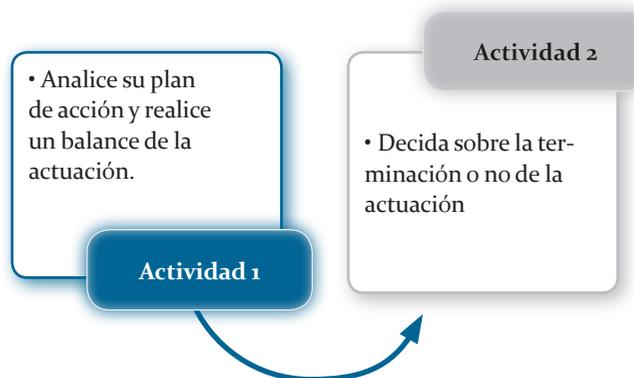
*Paso 1: Evalúe y decida sobre la terminación o no de la actuación.* A partir del plan de acción formulado en la fase de preparación evalúe las actividades realizadas, los productos obtenidos, el grado de cumplimiento de los objetivos de la actuación preventiva, y decida si termina o no la actuación preventiva (v. ilustración 43). Tenga en cuenta las siguientes actividades:

**Ilustración 42.** Actividades e instrumentos para la ejecución del plan estratégico



Fuente: elaboración propia.

**Ilustración 43.** Actividades para evaluar y decidir sobre la terminación de la actuación

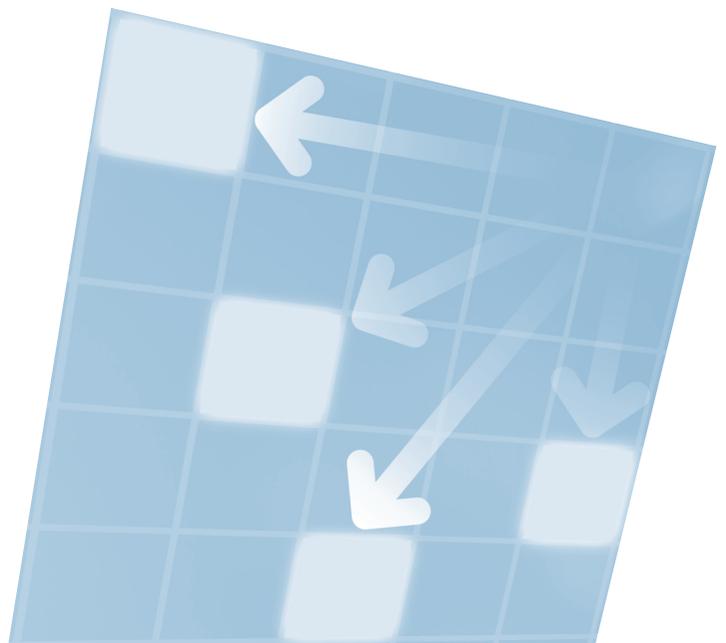


Fuente: elaboración propia.

En el caso de que se hayan cumplido los objetivos de la actuación preventiva y la evaluación del programa o política pública haya cumplido con las expectativas de los acuerdos entre los actores involucrados, se podrá ordenar la terminación de la actuación preventiva. En tal caso, realice el informe de finalización dentro del procedimiento de la acción preventiva. Recuerde que la terminación de la actuación preventiva no significa el archivo de ella misma y que ésta puede reiniciarse cuando se considere pertinente (v. caja de herramientas núm. 9)

*Paso 2: Elabore el informe de la actuación preventiva.* En el informe de finalización detalle los principales resultados que se obtuvieron con su actuación en la ejecución de la política pública objeto de análisis. Analice, a partir de las preguntas orientadoras, si es necesario activar el procedimiento preventivo de la etapa de implementación. Adicionalmente, si en el análisis se identifica alguna violación a la normatividad, active la función disciplinaria.

*Paso 3: Seguimiento continuado.* Dado que en todo ejercicio de evaluación de política pública surgen recomendaciones a los gestores y entidades públicas responsables, bien sea para cambiarla, mejorarla, continuarla, expandirla, terminarla, etcétera, de acuerdo con el tipo de evaluación, es recomendable el seguimiento a la implementación de dichas recomendaciones. Por esto, el seguimiento continuado de la actuación preventiva resulta ser el más aconsejable, al menos por un tiempo prudente adicional a lo planeado en la acción preventiva inicial. En caso de no cumplimiento de los objetivos propuestos inicialmente en la actuación, como la no realización de la evaluación o su realización deficiente, resulta todavía más pertinente continuar con la actuación preventiva.



## 5. Cajas de herramientas

### Caja de herramientas núm. 1

#### Lista de chequeo para determinar la etapa del ciclo de las políticas públicas

Para poder realizar de forma efectiva una actuación preventiva en el ciclo de las políticas públicas lo primero que debemos hacer es determinar en cuál etapa del ciclo de formación se encuentra la política pública en la cual estamos interesados.

Para facilitar este ejercicio el operador preventivo cuenta con la siguiente herramienta: *una lista de chequeo que por medio de preguntas orientadoras le va a permitir determinar en cuál etapa del ciclo se realizaría la actuación.*

Antes de iniciar con la lista de chequeo el operador preventivo debe recolectar información suficiente que le permita contestar de manera afirmativa o negativa las preguntas. Se recomienda validar las respuestas con funcionarios de las entidades involucradas en el problema público o con expertos en el tema.

Una vez identificada la etapa del ciclo de política pública, el operador debe seguir los pasos y actividades propuestos en la metodología para esa etapa en particular.

Pregunta 1: ¿El problema público está plenamente identificado?

SÍ: Salte a la pregunta 2.

NO: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

Pregunta 2: ¿Hay un diagnóstico del problema público?

SÍ: Salte a la pregunta 3.

NO: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

Pregunta 3: ¿Se ha discutido el problema público?

SÍ: Salte a la pregunta 4.

NO: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

Pregunta 4: *¿Hay legislación u órdenes constitucionales en torno al problema público?*

SÍ: Salte a la pregunta 5.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 5: ¿Hay documentos de política específicamente sobre este problema público?

SÍ: Salte a la pregunta 6.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 6: *¿Ya se diseñaron programas y proyectos con objetivos, metas e indicadores?*

SÍ: Salte a la pregunta 7.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 7: ¿Se han asignado recursos presupuestales para los programas y proyectos públicos?

SÍ: Salte a la pregunta 8.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 8: ¿Existe un plan de acción?

SÍ: Salte a la pregunta 9.

NO: Vaya a la sección Formulación de la metodología.

Pregunta 9: ¿Las políticas, programas y proyectos han contribuido a resolver el problema?

SÍ: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

NO: Salte a la pregunta 10.

Pregunta 10. ¿El problema público persiste?

SÍ: Salte a la pregunta 11.

NO: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

Pregunta 11: ¿Han aparecido nuevos problemas públicos relacionados?

SÍ: Salte a la pregunta 12.

NO: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

Pregunta 12: ¿Falta claridad sobre la ejecución de recursos?

SÍ: Vaya a la sección Implementación de la metodología.

NO: Salte a la pregunta 13.

Pregunta 13: ¿Hay un estudio que evalúe el programa o política pública?

SÍ: Vaya a la sección Agendamiento de la metodología.

NO: Vaya a la sección Evaluación de la metodología.

## Caja de herramientas núm. 2

### Enfoques para la priorización del actuar preventivo en política pública

Un elemento central en el ejercicio de la función preventiva de la PGN se encuentra en la priorización de sus acciones. Esto significa la decisión discrecional de seleccionar determinados asuntos en los cuales se invertirán los limitados recursos humanos, presupuestales, tecnológicos y de otro tipo, de las distintas dependencias de la entidad.

La resolución 490 de diciembre del 2008, en su artículo 17, sobre los principios con base en los cuales se cumplirá la función preventiva, señala en el numeral 6º el principio de priorización, el cual se basa en “las políticas generales trazadas por el procurador general de la nación, el plan estratégico trazado conforme al artículo 12 de esta resolución, la importancia e impacto social del asunto y la gravedad de la violación de los derechos humanos que el asunto involucre”. Y agrega: “Este principio inspira particularmente las actuaciones adelantadas durante la fase de preparación del procedimiento”.

Algunos elementos que contribuyen a una mejor aplicación del principio de priorización de la función preventiva de la PGN en el ámbito de las políticas públicas, así como del ejercicio de los principios de discrecionalidad y oportunidad de los funcionarios responsables, se relacionan con la aplicación de tres enfoques o perspectivas centrales. En primer lugar, el enfoque de derechos, acorde con la gravedad de la violación de los derechos humanos, como lo señala la resolución; segundo, el enfoque poblacional, de acuerdo con la vulneración particular de derechos en grupos específicos; y, tercero, el enfoque territorial, de acuerdo con la particularidad socioespacial de la problemática pública.

### Enfoque de derechos

El enfoque de derechos se caracteriza por su transversalidad en la concepción de los derechos humanos en todos los ámbitos del Estado y la sociedad. Esto significa, desde el ciclo de las políticas públicas, *pensar y actuar en el sentido de que los derechos humanos son el fundamento ético-moral y el objeto de la acción pública*. También hace referencia al principio de no discriminación y de inclusión, es decir, a su carácter de universalidad, con la búsqueda de la incorporación de los derechos de grupos sociales que tradicionalmente habían sido excluidos, por lo cual empata con el enfoque poblacional y la consideración de las personas como *sujetos* de derechos. Igualmente, hace referencia a la primacía de lo local en el ejercicio y realización de los derechos, dado que las acciones se dirigen a la efectiva realización de los derechos en las realidades concretas, lo cual empata con el enfoque territorial.

### Enfoque poblacional

El enfoque poblacional busca que en las políticas públicas se reconozcan y valoren los grupos poblacionales específicos. Parte de la idea de que existe una sociedad plural y heterogénea que no puede ser atendida con políticas, programas o proyectos estandarizados para toda la población, y que existen grupos con diferentes condiciones en el acceso a recursos y servicios, así como diversas posiciones en la capacidad de movilizar recursos y en las relaciones sociales, culturales y de poder de la sociedad. Esta perspectiva entiende la diferenciación de los grupos sociales a partir de distintas categorías que determinan dinámicas y situaciones sociales que afectan derechos específicos de los grupos que conforman. En general se identifican cinco criterios categoriales, los cuales no actúan en forma aislada, sino que pueden interrelacionarse y superponerse.

El primero está dado por la situación socioeconómica, que configura grupos sociales con problemáticas específicas de derechos, como por ejemplo, población en condiciones de extrema pobreza, población en condición de habitante de calle, población en condición de desplazamiento interno, etcétera. Esta categoría de situación social permite definir las particularidades de grupos que experimentan formas de exclusión o barreras para la garantía plena de sus derechos. El segundo criterio se define a partir de la habilidad física o psíquica de las personas. Los grupos de personas que se encuentran en una *condición* de discapacidad física o psíquica personal pueden presentar formas de exclusión o barreras para la garantía plena de sus derechos cuando el entorno social les genera una *situación* de discapacidad por no contar con las condiciones para el ejercicio de dichos derechos. El tercer criterio se refiere al curso de vida de las personas o de los grupos familiares, que lleva a generar grupos con situaciones específicas de derechos. Aquí se encuentran grupos poblacionales con políticas públicas de reciente constitución histórica como infancia y adolescencia, juventud, adultez, etcétera. Pero también pueden encontrarse grupos específicos familiares de recién constitución, grupos familiares consolidados, etcétera, que pueden ser sujetos de acciones públicas particulares.

El cuarto criterio lo constituye el de la identidad cultural, que hace referencia a grupos de población que por su tradición regional, su cultura étnica, sus prácticas religiosas, su orientación sexual, etcétera, ven vulnerados sus derechos por los cambios impuestos a sus territorios, limitaciones a sus expresiones personales o grupales, etcétera, ven vulnerados sus derechos fundamentales. Finalmente, el quinto criterio, estrechamente vinculado con el anterior, lo constituye la diferenciación morfológica y funcional de los cuerpos que en su significación social genera discriminaciones raciales o de género. Estas categorías de diferenciación social constituyen grupos que tradicionalmente han sido objeto de violencia, discriminación y vulneración de derechos humanos.

#### Enfoque territorial

El enfoque territorial busca reconocer la importancia del territorio como unidad funcional donde se expresan y ubican los distintos actores y se especializan las situaciones consideradas problemáticas. Centrarse en el nivel territorial facilita promover la democracia participativa, identificar las relaciones de los actores y analizar las causas y consecuencias del problema social.

### Caja de herramientas núm. 3

#### Herramientas de la PGN

La PGN cuenta con herramientas de variados tipos para promover e impulsar acciones específicas en la construcción de las políticas públicas. A continuación, veintisiete instrumentos se clasifican en ocho tipos de herramientas, así:

- a) *Herramientas formales*: tienen como propósito articular internamente las dependencias de la PGN con un objetivo definido y ordenar o incidir en todas las entidades que componen el aparato estatal colombiano. Dentro de este tipo están resoluciones, circulares, directivas, instructivos, memorandos y oficios expedidos por la PGN. Estas herramientas se pueden utilizar en todas las etapas del ciclo de la política pública, como se muestra a continuación:

Tabla 1. Objetivos de las herramientas formales en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Agendamiento	Formulación	Implementación	Evaluación
Resoluciones	Articular internamente las dependencias de la PGN			
Oficios	Articular internamente las dependencias de la PGN			
Circulares	Activar espacios de discusión	Recomendar lineamientos de política pública	Activar y recomendar mesas interinstitucionales	Recomendar la necesidad de una evaluación de política pública.
Directivas	Articular internamente la PGN		Articular internamente la PGN	Articular internamente la PGN.
Instructivos			Recomendar sobre formas de ejecutar recursos	Recomendar sobre aspectos relevantes que se deben tener en cuenta en la evaluación.

b) *Herramientas orientadoras*: su finalidad es proponer una ruta de acción para desarrollar una actividad específica. Están conformadas por los manuales, las guías y el sistema de indicadores. Este tipo de herramientas son útiles para incidir en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Objetivos de las herramientas orientadoras en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Formulación	Implementación	Evaluación
Manual	Indicar a los actores los criterios y enfoques que se deben tener en cuenta para formular una política pública.		
Guías		Indicar a los funcionarios los aspectos importantes en la ejecución de políticas públicas.	
Sistemas de indicadores			Incidir en los componentes que se deben evaluar.

c) *Herramientas operativas*: hacen alusión a actividades específicas que el operador preventivo realiza en el marco de estructuración de una política pública. Pueden ser protocolos, visitas, requerimientos y alertas. Este tipo de herramientas se pueden utilizar para incidir en todas las etapas del ciclo de políticas públicas.

## Objetivos de las herramientas operativas en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Agendamiento	Formulación	Implementación	Evaluación
Protocolos	Indicar al operador preventivo un conjunto de pasos ordenados que se debe ejecutar en una determinada política para lograr los objetivos preventivos.			
Visitas	Verificar de manera directa una situación específica dentro de la política pública.			
Requerimientos	Solicitar a una entidad pública un aspecto específico sobre una política pública y el cual no fue respondido mediante mecanismos formales.			
Alertas	Llamar la atención de las entidades competentes sobre un aspecto específico en la política pública.			

d) *Herramientas técnicas*: corresponden a iniciativas de la PGN en la estructuración de las políticas públicas y en las cuales se destaca su papel activo. Pueden ser estudios, informes, diagnósticos, cuestionarios, líneas base y observatorios. Con estas herramientas el PGN incide en las cuatro etapas del ciclo de las políticas públicas.

Tabla: Objetivos de las herramientas técnicas en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Agendamiento	Formulación	Implementación	Evaluación
Estudios	Recomendar un aspecto relevante de la política pública identificado por el operador preventivo, producto de una investigación científica.			
Informes	Describir un aspecto de la política pública a partir de las actividades propias del operador preventivo.			
Diagnóstico	Detallar las causas, consecuencias y naturaleza de un problema público mediante evidencia cualitativa y cuantitativa.			
Cuestionario	Indagar sobre un aspecto de las políticas públicas por medio de un conjunto de preguntas definidas por el operador preventivo, y dirigidas a las entidades responsables de la política pública.			
Línea base				Recolectar información sobre los indicadores que componen las metas de una política pública con el propósito de hacer seguimiento.
Observatorio	Hacer seguimiento a la política pública.			

e) *Herramientas legislativas*: son aquellas orientadas a fijar la posición de la entidad frente al trámite de una ley, o promover una solución a un problema público mediante una ley. Este tipo de herramientas se utilizan en la interacción de la PGN ante la rama legislativa y judicial y pueden ser: conceptos del procurador general de la nación e iniciativas de ley (proyectos de ley). Inciden en el agendamiento de las políticas públicas y la formulación

#### Objetivos de las herramientas legislativas en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Agendamiento	Formulación
Conceptos	Posicionar un argumento o posición frente a la discusión de un problema.	Posicionar una alternativa de solución frente a un problema público.
Proyectos de ley		Formular una alternativa de solución a un problema público.

f) *Herramientas de capacitaciones*: tienen como propósito afianzar una habilidad o tipo de conocimiento en los funcionarios encargados de analizar o ejecutar una política pública. Pueden ser internas y externas.

Tabla 2. Objetivos de las herramientas de capacitaciones en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Agendamiento	Formulación	Implementación	Evaluación
Internas	Capacitar a los funcionarios de la PGN encargados del análisis de una política pública sobre un aspecto específico.			
Externas	Capacitar a los encargados de la estructuración de una política pública sobre un aspecto específico.			

g) *Herramientas de divulgación escrita*: tienen como propósito poner al alcance del público un aspecto de la política pública, dentro de las cuales están los libros, las cartillas, los folletos, la página web de la PGN y las redes sociales.

Tabla 3. Objetivos de las herramientas de divulgación escrita en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Agendamiento	Formulación	Implementación	Evaluación
Libros		Detallar recomendaciones de política pública producto de una investigación sobre un problema público.		Presentar los resultados de una evaluación de política pública.
Cartillas	Dar a conocer los mecanismos de participación en la discusión de un problema público.	Dar a conocer los mecanismos de participación en la formulación de alternativas de solución.	Promover el control social sobre la ejecución de una política pública.	
Folletos	Invitar a los miembros de una comunidad a un evento sobre la política pública.			
Página web	Socializar los resultados de una política pública.			
Redes sociales	Informar de manera periódica a los interesados sobre una política pública.			

h) *Herramientas de divulgación verbal*: las cuales pueden ser foros, jornadas y mesas de trabajo.

Tabla 4. Objetivos de las herramientas de divulgación verbal en el ciclo de las políticas públicas

Herramienta formal	Agendamiento	Formulación	Implementación	Evaluación
Foros	Dar a conocer y discutir diferentes perspectivas de expertos de una parte específica de una política pública.			
Jornadas	Informar en un tiempo corto un resultado de la política pública.			
Mesas de trabajo			Articular actividades	

**Caja de herramientas núm. 4****Lista de chequeo para la revisión normativa**

A continuación se presenta una lista de chequeo que es útil para agotar las diferentes fuentes de la revisión normativa. Debe marcar con un si ya fue revisada, con una X si no fue revisada, o con una NA si no aplica para el problema público que se está analizando.

Normatividad		Fuente de información
Jurisprudencia	Corte Constitucional	Lexbase, Avance Jurídico
	Corte Suprema	Lexbase, Avance Jurídico
	Consejo de Estado	Lexbase, Avance Jurídico
Leyes		Secretaría del Senado
Decretos		Presidencia de la República
Resoluciones		Entidades públicas involucradas
Ordenanzas		Gobernaciones
Acuerdos		Alcaldías y distritos

## Caja de herramientas núm. 5

### Guía para la formulación de objetivos

Para formular objetivos generales y específicos de los planes de acción, el operador preventivo debe tener en cuenta las siguientes orientaciones:

Un objetivo es algo que se va a lograr con la actuación preventiva, pero siempre debe ser formulado como un resultado parcial, un cambio verificable, que generalmente comienza con un verbo en infinitivo.

*Ejemplos:*

Mal: analizar un proceso.

Bien: preparar un reporte de análisis del proceso.

Mal: describir una situación.

Bien: elaborar una descripción detallada de la situación.

Mal: solucionar un problema.

Bien: implementar la solución a un problema.

Una vez formule todos los objetivos, verifique que cada uno cumpla las siguientes condiciones:

- Que sean claros, es decir, que no haya lugar a malinterpretaciones.
- Que sean medibles, es decir, que se puedan transformar rápidamente en productos.
- Que sean coherentes, es decir, que tengan un proceso lógico para lograrlos.
- Que sean realistas, es decir, que se puedan lograr dentro del período estimado para la actuación.
- Que sean flexibles, es decir, que si una circunstancia cambia, el objetivo también pueda ser ajustado.
- Que sean motivadores, es decir, que constituyan un reto para los involucrados en la actuación.

**Caja de herramientas núm. 6****Análisis de actores**

Para diseñar el plan de acción de la actuación preventiva en la etapa de agendamiento es indispensable identificar los actores y diseñar una estrategia acorde con los intereses y los objetivos que cada uno persigue. A continuación se describen un conjunto de pasos que contribuyen con este propósito.

- 1) *Identifique y liste los actores que están interesados, afectados o involucrados con el problema público.*
- 2) *Anote los objetivos, las limitaciones y/o dificultades que tienen los actores identificados y la posición que tiene cada actor frente a los demás actores. Utilice la siguiente matriz para resumir la información.*

	Actor 1	Actor 2	Actor 3
Actor 1	- Objetivos frente al problema- Limitaciones - Medios	Posición del actor 1 frente al actor 2	Posición del actor 1 frente al actor 3.
Actor 2	Posición del actor 2 frente al actor 1	- Objetivos frente al problema- Limitaciones - Medios	Posición del actor 2 frente al actor 3
Actor 3	Posición del actor 3 frente al actor 1	Posición del actor 3 frente al actor 2	- Objetivos frente al problema- Limitaciones - Medios

- 3) *Identifique las zonas de tensión de cada actor y establezca los objetivos estratégicos de la PGN frente a cada zona de tensión. Utilice la siguiente matriz para hacer el análisis.*

Zona de tensión	Objetivo estratégico de la PGN
Zona de tensión o campo de batalla 1	Objetivo estratégico 1 frente a la zona de tensión
Zona de tensión o campo de batalla 2	Objetivo estratégico 2 frente a la zona de tensión
Zona de tensión o campo de batalla 3	Objetivo estratégico 3 frente a la zona de tensión

4) *A partir de los objetivos estratégicos definidos clasifique a los actores en “actores a favor”, “actores en contra” y actores neutrales. Utilice la siguiente matriz para resumir la información.*

Actores	Objetivo estratégico 1	Objetivo estratégico 2	Objetivo estratégico 3
Actor 1	Neutral	Neutral	En contra
Actor 2	A favor	A favor	En contra
Actor 3	En contra	En contra	Neutral
Actores a favor	1	1	0
Actores en contra	1	1	2
Neutrales	1	1	1

5) *A partir de las posibilidades de la PGN, diseñe una estrategia para alinear los intereses de los actores en contra y neutrales de los objetivos estratégicos, y establezca acuerdos, convenios y sinergias con los actores a favor.*

#### Ejemplo de análisis de actores (Caja de herramientas núm. 6)

##### Minería ilegal

##### Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios

En el proyecto estratégico de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios se identifica como problema la minería ilegal en el país, la cual ha venido aumentando considerablemente, situación preocupante que, no sólo se genera por el factor económico que representa la actividad, sino también por la falta de presencia del Estado, lo que ha permitido que grupos al margen de la ley financien sus actividades irregulares con la extracción ilícita de minerales. Este problema ocurre especialmente en los departamentos del Chocó, Bolívar, Caldas y Cesar. El hecho de que la minería será una de las locomotoras del desarrollo para los próximos cuatro años justifica que este problema sea un proyecto estratégico de la Procuraduría Delegada. A partir de este proyecto se hará un análisis simplificado de actores. Es importante resaltar que uno de los factores de éxito de este tipo de ejercicios es la información y el conocimiento de las realidades del territorio, por eso la importancia de vincular a las procuradurías regionales y provinciales en el análisis.

- 1) *Identifique y liste los actores que están interesados, afectados o involucrados con el problema público. Los tres principales actores en el análisis del problema fueron: los grupos armados ilegales, el Estado (gobiernos locales) y los dueños de las minas ilegales.*
- 2) *Anote los objetivos, las limitaciones o dificultades que tienen los actores identificados y la posición que tiene cada actor frente a los demás actores. A continuación se describen los objetivos, las limitaciones y los medios de cada uno.*

	Grupos armados ilegales	Gobierno local	Dueños de minas ilegales
Grupos armados ilegales	<i>Objetivo:</i> Controlar financieramente las minas ilegales <i>Limitaciones:</i> condición de ilegalidad <i>Presión de la fuerza pública</i> <i>Medios:</i> Presión armada	Debilitamiento Reducción de recursos fiscales	Cobro de vacunas para la explotación de las minas.
Gobiernos locales	Presión militar	<i>Objetivo:</i> Reducir la minería ilegal <i>Limitaciones:</i> Debilidad estatal <i>Medios:</i> Mayor control Sanciones	Sanción a mineros Mayor control.
Dueños de minas ilegales	Negociación con los grupos armados.	Presión por la legalización de títulos mineros.	<i>Objetivo:</i> Aumentar su explotación <i>Limitaciones:</i> Condición de ilegalidad <i>Medios:</i> Control territorial Explotación laboral Condición socioeconómica de la población

3) *Identifique las zonas de tensión de cada actor y establezca los objetivos estratégicos de la PGN frente a cada zona de tensión.*

*ZT1: control de zonas mineras:* los grupos armados desean controlar la zona de explotación minera. El Estado está preocupado por la presencia de grupos armados y los dueños de las minas ceden a los chantajes de los grupos armados.

*ZT2: aumento del precio de minerales:* el Estado desea un mayor control de las minas por la posible bonanza, que implicaría mayores recursos por regalías. Los dueños de las minas desean la adjudicación de los títulos mineros.

*ZT3: mayor contaminación:* falta de debilidad institucional para controlar, vigilar y sancionar la minería ilegal, y la proliferación de pequeñas minas aumenta la exposición a malas prácticas en la explotación de minerales, lo que incrementa la contaminación de fuentes hídricas.

Zona de tensión	Objetivo estratégico de la PGN
E1: Control de zonas mineras	01: Promover la legalización de las minas de la zona
E2: Aumento del precio de minerales	02: Impulsar el control de la explotación de minerales
E3: Mayor contaminación	03: Contribuir a la reducción de la contaminación en áreas mineras

4) *Clasificación de actores*

Actores	o1	o2	o3
Actores armados	En contra	En contra	Neutral
Gobiernos locales	A favor	A favor	A favor
Dueños de minas	A favor	Neutral	En contra
Suma a favor	2	1	1
Suma en contra	1	1	1
Neutrales	0	1	1

Una vez caracterizada la posición de los actores frente a cada uno de los objetivos estratégicos, los responsables de la actuación preventiva deben diseñar una estrategia para cada uno de los actores con el propósito de alinear los intereses de los actores en contra y neutrales. La estrategia debe corresponder las posibilidades de la PGN, es decir, que se debe valorar la capacidad de la entidad de constreñir, sancionar, vincular, llamar la atención frente al problema.

**Caja de herramientas núm. 7****Marco lógico**

El marco lógico es una metodología que se ha utilizado para la planeación de proyectos. Esta metodología será útil para realizar el plan de acción de la actuación preventiva de todas las etapas del ciclo de política pública. Su utilidad está en que le permitirá de manera sistemática al operador preventivo *planear, hacer seguimiento y evaluar* la actuación preventiva.

Los pasos que se deben seguir son los siguientes.

- 1) *Defina objetivos de la actuación preventiva.* Haga una lista de posibles objetivos que se ajusten a la necesidad que usted quiera resolver. No olvide tener en cuenta los criterios de definición de objetivos (v. caja de herramientas núm. 5).
- 2) *Defina el fin.* Usualmente se considera como fin un objetivo de orden superior. Es decir, que no se lo busca inmediatamente con el cumplimiento del objetivo, sino del cual se espera un cumplimiento en el largo plazo.
- 3) *Defina las actividades.* Las actividades constituyen el conjunto de acciones cuyo cumplimiento es vital para lograr el objetivo.

- 4) *Defina los productos.* Los productos hacen parte de los primeros resultados de todo el proceso de planeación. Únicamente se relacionan con la efectividad de las actividades realizadas, esto es, si se cumplieron o no.
- 5) *Identifique responsables.* Aunque la metodología de marco lógico no lo solicita expresamente, para la metodología que estamos realizando sí es importante. Las actividades y los productos deberán describir detalladamente quiénes son los encargados de las actividades definidas.
- 6) *Defina los indicadores de seguimiento.* Cada uno de los anteriores ítems se debe medir. Dicha medición se puede hacer en términos de cumplimiento, de gestión, etcétera. En este caso los indicadores permiten hacer seguimiento a su actuación. Para ello utilice la guía de formación de indicadores (v. caja de herramientas núm. 11).
- 7) *Identifique los medios de verificación.* Es decir, los medios por medio de los cuales usted comprueba que los indicadores se están cumpliendo. Por ejemplo: informes, evaluaciones de calidad, de desempeño, visitas realizadas, entre otros.
- 8) *Precise los supuestos.* Los supuestos son situaciones que no se contemplan en el plan pero que si suceden contribuyen favorablemente en la construcción de éste.

Cada uno de estos elementos se debe consignar en la siguiente matriz.

Narración	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Objetivo			
Producto 1 (Naturalmente los productos y actividades serán más de uno. Lo importante es que hayan tantos productos como actividades)			
Actividad 1 (Responsable)			

**Ejemplo de marco lógico (Caja de herramientas núm. 7)****Caso de delegada preventiva para los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia**

En el año 2004 la delegada para los derechos de la infancia, la adolescencia y la familia encuentra que las entidades territoriales no han incluido en sus planes de desarrollo los temas de infancia, aun cuando éstos deberían incluirse por mandato constitucional. Esta situación llevó a que la PGN tomara las medidas necesarias en favor de la defensa de los derechos de esa población vulnerable. Esta situación descrita no es más que el problema público identificado por la delegada. Ahora bien, la delegada debía emprender un plan de acción para hacer su actuación preventiva. La propuesta es que el plan de acción se diseñe por medio de la metodología de marco lógico; por lo tanto, después de seguir los anteriores pasos tendríamos la consolidación de la matriz de la siguiente manera:

Matriz de marco lógico			
Narración	Indicadores	Medios de verificación	Supuestos
<b>Fin:</b>  Mejorar la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes del país	Índices de calidad de vida diferenciados en población infantil y adolescente	Informes del Gobierno  Informes de entidades internacionales  Informes de comunidad académica.	Que los planes de desarrollo venideros mantengan los acuerdos establecidos
<b>Propósito:</b>  Vigilar y propender la inclusión de los temas de infancia y adolescencia en los planes de desarrollo a nivel territorial	Número de municipios que incluyen el tema de infancia y adolescencia	Informes de las entidades territoriales  Planes de desarrollo territorial	Que todas las autoridades locales aúnen esfuerzos para cumplir eficientemente con los acuerdos realizados
<b>Producto 1:</b>  Reuniones realizadas con alcaldes y gobernadores para concertar acuerdos	Número de reuniones realizadas.  Número de asistentes a las reuniones	Listados de asistencia	Que la mayoría o la totalidad de los convocados asistan a las reuniones
<b>Actividad 1:</b> (Responsable Pedro Pérez) Acordar con alcaldes y gobernadores la inclusión de los temas de infancia y adolescencia en un plazo de un año, que implique necesariamente esfuerzo presupuestal por parte de las autoridades locales.	Número de acuerdos realizados	Documentos de acuerdos	Que todos los dirigentes territoriales sean sensibles en el tema de infancia y adolescencia

**Caja de herramientas núm. 8****Formato de apertura**

Formato 1 Informe de preparación del plan de acción de la actuación preventiva en el ciclo de las políticas públicas	
Información general del caso	
1. Fecha de apertura	
2. Entidad(es) vigilada(s)	
3. Origen de la problemática	
4. Entidad encargada de la actuación preventiva	
Información general de política pública	
5. Política pública en la que se enmarca el caso	
6. Problema público identificado	
7. Actores de política pública	
8. Ciclo de la política pública identificada	
10. Síntesis del problema público	
11. Cobertura territorial	
Información general de la actuación preventiva	
13. Objetivos de la actuación preventiva	
14. Marco normativo aplicable	
15. Otras fuentes de información relevantes que no son normativas	
16. Diagnóstico	
17. Plan de acción	
18. Responsables de la actuación preventiva	

**Caja de herramientas núm. 9****Formato de finalización**

Formato 2 Informe de finalización del plan de acción de la actuación preventiva en el ciclo de las políticas públicas	
Información general del caso	
1. Fecha de cierre	
2. Entidad(es) vigilada(s)	
3. Origen de la problemática	
4. Entidad encargada de la actuación preventiva	
Información general de política pública	
5. Política pública en la que se enmarca el caso	
6. Problema público identificado	
7. Actores de política pública	
8. Ciclo de la política pública identificada	
10. Síntesis del problema público	
11. Cobertura territorial	
Información general de la actuación preventiva	
13. Objetivos de la actuación preventiva	
14. Marco normativo aplicable	
15. Otras fuentes de información relevantes que no son normativas	
16. Actividades preventivas realizadas y resultados obtenidos	
17. Conclusiones y recomendaciones	
18. Responsables de la actuación preventiva	

**Caja de herramientas núm. 10****Análisis de las alternativas de solución**

El análisis de la factibilidad de las alternativas de solución es importante porque permite determinar si la decisión se puede ejecutar efectivamente. Para analizar la factibilidad de una política pública se debe: 1) determinar las alternativas de solución; 2) definir unos criterios de evaluación de las alternativas; 3) evaluar las alternativas; 4) recomendar. Se recomienda discutir las siguientes preguntas.

- 1) ¿Bajo qué criterios políticos, económicos, técnicos, ambientales y sociales se deben analizar las alternativas de solución?
- 2) Desde el punto de vista fiscal, ¿cómo se financiaría la alternativa de solución?
- 3) Desde el punto de vista político, ¿cuáles actores involucrados con el problema estarían a favor y cuáles estarían en contra?
- 4) Desde el punto de vista social, ¿qué elementos de la reducción de la pobreza se deben tener en cuenta?

Una vez se tengan las alternativas y se hayan definido los criterios, se debe diligenciar la siguiente matriz.

Alternativas definidas	Criterios de factibilidad		
	<i>Criterio 1</i>	<i>Criterio 2</i>	<i>Criterio 3</i>
Alternativa 1	Bajo	Medio	Bajo
Alternativa 2	Medio	Bajo	Medio
Alternativa 3	Alto	Alto	Alto

Bajo: es poco factible la alternativa de solución a la luz del criterio definido.

Medio: la factibilidad de la alternativa de solución es del 50%.

Alto: es muy factible la alternativa de solución a la luz del criterio definido.

Si la alternativa de solución tiene *todos* los criterios con calificación “bajo”, no tiene factibilidad.

Si la alternativa de solución tiene *algún* criterio de calificación “bajo” o *todos* en “medio”, sugiera variantes que la hagan factible.

Si la alternativa de solución tiene *todos* los criterios de calificación “alto” es muy factible la alternativa de solución.

Se recomienda hacer combinaciones de las alternativas de solución identificadas. Recuerde que la construcción de las alternativas debe ser un ejercicio colectivo y argumentativo.

**Caja de herramientas núm. 11****Lista de chequeo de capacidad institucional**

El objetivo de esta herramienta es brindar un conjunto de criterios para caracterizar la capacidad institucional de las organizaciones públicas involucradas en la ejecución de la política pública objeto de su actuación preventiva.

Para cada una de las organizaciones identificadas claves debe aplicar el siguiente test:

No.	Criterio	Totalmente de acuerdo	Cumple	Nivel satisfactorio	Casi nula
1	¿La organización pública tiene una <i>estructura organizacional</i> definida?				
2	¿La organización pública tiene un <i>personal</i> adecuado y suficiente?				
3	¿La organización pública tiene claramente asignadas sus <i>competencias y funciones</i> ?				
4	¿La organización pública cuenta con <i>recursos presupuestales y financieros</i> suficientes para cumplir con esas competencias y funciones?				
5	¿La organización pública tiene <i>infraestructura y equipos</i> adecuados para su funcionamiento?				
6	¿La organización pública tiene <i>mecanismos de coordinación</i> con otras entidades para mejorar su operación?				
7	¿La organización pública tiene mecanismos de <i>control interno</i> y políticas de <i>transparencia</i> ?				
8	¿La organización pública tiene claramente definidas su <i>misión, visión y objetivos</i> ?				
9	¿La organización pública tiene bien definido el <i>marco normativo e institucional</i> para su operación?				

Si todas las respuestas son *totalmente de acuerdo*, entonces la organización pública tiene una *alta capacidad institucional*.

Si todas las respuestas están en *nivel satisfactorio* o en *casi nula*, entonces la organización pública tiene una *baja capacidad institucional*.

En todos los demás casos, se considerará que la organización pública tiene una *capacidad institucional media*.

### Caja de herramientas núm. 12

#### Guía para elaborar indicadores en la actuación preventiva en políticas públicas de la PGN

Los indicadores constituyen una herramienta indispensable en las políticas públicas y en cada una de sus etapas. En el agendamiento se requieren en el diagnóstico de los problemas la forma como se expresan y su alcance, para la argumentación y deliberación de las ideas en torno al entendimiento y enfoque de transformación de las situaciones socialmente relevantes. En la formulación, para la medición de los objetivos, esto es, el grado o nivel de cambio que se propone la acción pública; el establecimiento de las metas o la forma de verificar el cumplimiento de objetivos de una política, programa o proyecto público. En la implementación los indicadores constituyen herramienta central de la gerencia pública moderna, toda vez que permiten hacer seguimiento, es decir, recolección y análisis continuo de información útil para tomar decisiones durante el desarrollo y ejecución de una política, programa o proyecto público, tanto desde los criterios de eficiencia en la utilización de todo tipo de recursos, como de eficacia, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de éstos. Finalmente, en la evaluación, para valorar en forma sistemática la intervención de organización en una política pública y sus efectos (positivos o negativos, esperados o no) a los fines de determinar su relevancia, eficiencia, eficacia, efecto o sostenibilidad.

El uso de indicadores se impone en la gestión pública moderna, que tomó lugar en Colombia y América Latina desde mediados de los años noventa, con el paso de un modelo de gestión burocrática tradicional, caracterizado por el énfasis en los insumos del proceso y en el apego normativo, hacia un modelo de gestión orientada a los resultados, los cuales deben ser debidamente valorados. Este enfoque hace hincapié en cuantificar las dimensiones cualitativas de la gestión y asume que los propios ciudadanos interesados pueden evaluar la calidad, cantidad y oportunidad de los bienes y servicios recibidos, por lo que en las políticas y programas públicos se incorpora la evaluación de resultados por parte de los destinatarios o actores interesados (*stakeholders*).

La introducción de indicadores en el accionar preventivo de la PGN, así como en el resto de entidades del sector público, genera múltiples puntos de apoyo para la implementación de una gestión orientada a los resultados. En primer lugar, los indicadores apoyan el conocimiento y el aprendizaje del accionar que a menudo se desarrolla en forma rutinaria y poco reflexiva. La construcción participativa de los indicadores entre funcionarios permite iniciar un proceso de reflexión acerca del quehacer institucional que los lleva a un “darse cuenta” de las fortalezas y debilidades de los resultados de cada unidad y de la entidad en su conjunto. Este proceso de aprendizaje se expresa en el cambio del eje de atención que realizan los funcionarios, desde una visión centrada en los procesos (atención a solicitudes y acciones que se ejecutan diariamente) hacia una visión que se orienta a los resultados estratégicos del accionar institucional. Un segundo aspecto se refiere

al apoyo que proveen los indicadores para adoptar medidas de mejoramiento de la gestión, que se refieren al rediseño de los proyectos estratégicos y casos relevantes en el ámbito de las políticas públicas. Un tercer punto de apoyo para la implementación de una gestión orientada a los resultados es el de que la utilización de los indicadores favorece la mejor asignación de los recursos humanos y organizacionales. Finalmente, el cuarto punto de apoyo tiene relación con la transparencia y rendición de cuentas. La búsqueda de la eficiencia no se puede desentender de la participación ciudadana que, para ser operativa, debe disponer de información sobre el accionar público.

Con el propósito de fortalecer la actuación preventiva de la PGN en políticas y programas públicos, esta guía explica qué es un indicador, qué tipo de indicadores existen, cómo elaborar indicadores, cómo seleccionar el mejor indicador y qué información se requiere, para así contar con indicadores en cualquier momento o etapa del ciclo de las políticas públicas. El desarrollo de cada una de estas preguntas se ilustra con un ejemplo y se incluye un formato guía para el registro de los resultados.

### ¿Qué es un indicador?

Un indicador es un instrumento de medición que representa cuantitativamente el cambio de una variable comparada con otra, mediante la cual es posible entender o conocer una realidad o un fenómeno en particular y su evolución en el tiempo. Sirve para valorar los procesos de gestión o los resultados de políticas, programas y proyectos públicos.

Mientras que un dato absoluto representa el estado de una variable, el indicador señala o indica la situación de esta variable con respecto a otra que sirve como base. Toda variable necesita describirse (construcción colectiva de su significado) para poder ser comparada o relacionada con otras en la construcción de indicadores. Como relación entre variables, el indicador permite conocer una situación determinada de forma continua en el tiempo.

Ejemplo: Variable 1: solicitudes recibidas por la delegada X de la PGN en el período  $t$ ;

Variable 2: solicitudes respondidas por la delegada X en el período  $t$ ;

Indicador: solicitudes respondidas / solicitudes recibidas =  $40 / 50$

El indicador puede ser dado en términos de fracción ( $40/50 = 0,8$ ) o como tasa o porcentaje, así:  $(40/50) * 100 = 80\%$ .

Otros ejemplos:

*Tasa de mortalidad infantil:* número de muertes de niños menores de un año de edad en un año, determinado por cada 1.000 niños nacidos vivos en el mismo año. Se expresa como tasa y es para Colombia de 16,4 en el 2011.

*Tasa de homicidios:* número de homicidios por cada 100.000 habitantes. En Colombia es de 34 para el 2010.

Los indicadores son una representación de las actividades, los productos y los resultados de una organización o un conjunto de organizaciones (como sistema de una política pública) que se desarrollan en el marco de sus políticas (articuladas en planes, programas y proyectos). Igualmente, comparan las condiciones presentes en relación con unas condiciones pasadas y una situación deseada (metas).

### **Características de los indicadores**

Las cualidades más representativas de los indicadores, son las siguientes:

*Relevancia:* deben captar un aspecto esencial de la realidad que buscan expresar, en términos cualitativos y en su dimensión temporal.

*Pertinencia:* referirse a lo que se busca, a la actividad, objetivo, propósito o fin específico de diagnóstico, planeación, seguimiento o evaluación.

*Suficiencia:* por sí solos deben expresar el fenómeno, sin ser redundantes.

*Validez:* la información de las variables debe ser confiable, independiente de quién realice la medición, y su recolección técnicamente sustentable.

*Oportunidad:* prever el tiempo requerido de recolección, procesamiento de información y presentación de resultados.

*Sensibilidad:* deben reflejar el cambio de las variables en el tiempo, por lo cual también han de hacer referencia a aspectos duraderos en el tiempo.

*Fácil comprensión:* para facilitar la rendición de cuentas y la participación informada; ser inteligibles.

*Fácticos:* deben ser objetivamente verificables por cualquier actor.

¿Qué tipo de indicadores existen?

Los indicadores los puede haber de todo tipo. Desde la perspectiva de las políticas y programas públicos, interesan tres tipos de indicadores: los de eficacia, los de eficiencia y los de equidad.

Los indicadores de eficacia miden si la actuación alcanzó los cambios que se requieren y generó un grado de cumplimiento de los objetivos predeterminados. Las organizaciones públicas deben identificar los objetivos que son estratégicos para el cumplimiento de su misión. Los indicadores de eficacia miden el logro de estos objetivos.

Al logro de objetivos se les va a llamar resultados. Los indicadores de eficacia miden, así, resultados de la actuación pública, los cuales pueden ser finales o intermedios. Los resultados se relacionan con las consecuencias que tienen para la comunidad los productos o actividades de las instituciones públicas. De esa forma, la distinción entre productos (*outputs*) y resultados (*outcomes*), resulta central en una gestión pública orientada a resultados, dado que los organismos públicos suelen presentar productos y no resultados. En esencia, los productos están relacionados con los servicios generados directamente por un organismo público, en tanto que los resultados se relacionan con los objetivos finales de la política o misión de dicho organismo.

Los indicadores de eficacia son instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido. Estos indicadores buscan responder interrogantes claves sobre cómo se ha realizado la acción pública, en qué medida se han cumplido los objetivos. Son la principal fuente de evaluación de cuán bien o cuán aceptable ha sido el desempeño de un determinado organismo público con el objetivo de tomar las acciones necesarias para mejorar su gestión en el desarrollo de la política pública.

Ejemplo: Programa de erradicación del trabajo infantil

*Variable 1:* becas escolares a niños y niñas en condiciones de trabajo infantil en el periodo  $t$ ;

*Variable 2:* número de niños y niñas en condiciones de trabajo infantil en el período  $t$ ;

*Variable 3:* número de niños y niñas en condiciones de trabajo infantil en el período  $t-1$ . *Indicador de producto:* tasa de cubrimiento de becas = (becas escolares a niños y niñas en condiciones de trabajo / número de niños y niñas en condiciones de trabajo) \* 100.

*Indicador de resultado:* tasa de disminución del trabajo infantil = (número de niños y niñas en condiciones de trabajo infantil en el período  $t-1$ ) - (número de niños y niñas en condiciones de trabajo infantil en el período  $t$ ) / (número de niños y niñas en condiciones de trabajo infantil en el periodo  $t-1$ ) \*100.

Otro indicador de resultado en este programa sería el comportamiento de la tasa de deserción del sistema escolar.

Los indicadores de eficacia miden si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo, pero no informa acerca de la cuantía de los recursos otorgados. No obstante, el logro de objetivos no puede valorarse adecuadamente sin considerar los costos en términos de recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos, etcétera. Por esto se hace necesario contar también con indicadores de eficiencia.

*Indicadores de eficiencia:* son aquellos que miden los productos obtenidos frente a los recursos invertidos en un tiempo determinado. Un mejoramiento en un indicador de eficiencia significaría una mayor cantidad o calidad de productos frente a iguales recursos o, en otras palabras, una igual cantidad o calidad de productos frente a menores recursos.

La eficiencia se refiere a la habilidad para desarrollar una actividad y lograr unos productos al mínimo costo de recursos posible en un período específico de tiempo, en tanto que la eficacia mide si los objetivos predefinidos para la actividad se están cumpliendo. En la formulación, por ejemplo, los indicadores de eficiencia podrán compararse con aquellos de políticas antecedentes o con estándares internacionales. En la implementación permiten comparar lo ejecutado con lo programado en el cronograma de actividades y con base en esta comparación se determina la necesidad o no de ajustes.

Ejemplo:

*Variable 1:* solicitudes respondidas por la delegada X de la PGN en el período  $t$ ;

*Variable 2:* solicitudes respondidas por la delegada X de la PGN en el período  $t-1$ ;

*Variable 3:* número de funcionarios de la delegada X en el período  $t$ ;

*Variable 4:* número de funcionarios de la delegada X en el período  $t-1$ .

*Indicador:* solicitudes respondidas en  $t$  / número de funcionarios en  $t$

El indicador corresponde a la tasa promedio de respuesta por funcionario (por ejemplo,  $40/5 = 8$  per cápita) y se puede leer como número promedio de respuestas de solicitudes ciudadanas por funcionario. Para saber de un período a otro si se es más eficiente, se compararían las tasas de respuesta en los dos períodos, así por ejemplo:

Tasa promedio de respuesta por funcionario en  $t-1 =$  solicitudes respondidas en  $t-1$  / número de funcionarios en  $t-1 =$  (por ejemplo,  $35/5 = 7$  per cápita); este promedio es menor al del año  $t$ , lo que significa una mayor eficiencia en este período. (Este indicador no califica la calidad de las respuestas a las solicitudes).

*Indicadores de equidad:* son aquellos que miden si los productos y resultados de una política pública se están dirigiendo a las regiones o poblaciones más necesitadas y en condiciones de mayor vulnerabilidad en la problemática específica que la política está atendiendo. La utilidad de la información de indicadores sociales a nivel general o promedio de un país es limitada, en la medida en que no permite ver desigualdades en el logro de las metas de política en los ámbitos de regiones, de poblaciones o grupos específicos de población según sus condiciones de vulneración social, étnica, racial o de género.

Estos indicadores resultan centrales, tanto para los procesos de agendamiento de políticas públicas, como para su formulación, implementación y evaluación. La generación de indicadores desagregados por grupos de ingreso, áreas geográficas, género, edad, grupos étnicos y habilidad física y psíquica, entre los principales factores de equidad, permiten constatar si la situación de los pobres es más o menos equitativa respecto al promedio nacional o regional respectivo; si los avances o retrocesos afectaron o beneficiaron por igual a la población más o menos vulnerable en sus derechos, a las áreas urbanas y rurales, a las mujeres frente a los hombres, etcétera.

Ejemplo: Política de restitución de tierras para víctimas de conflicto armado

*Variable 1:* número de representantes de familia víctimas del conflicto armado en un período histórico.

*Variable 2:* número de representantes de familia víctimas del conflicto armado cuyas tierras les han sido restituidas en el período  $t$ .

*Variable 3:* número de mujeres representantes de familia víctimas del conflicto armado en un período histórico.

*Variable 4:* número de hombres representantes de familia víctimas del conflicto armado en un período histórico.

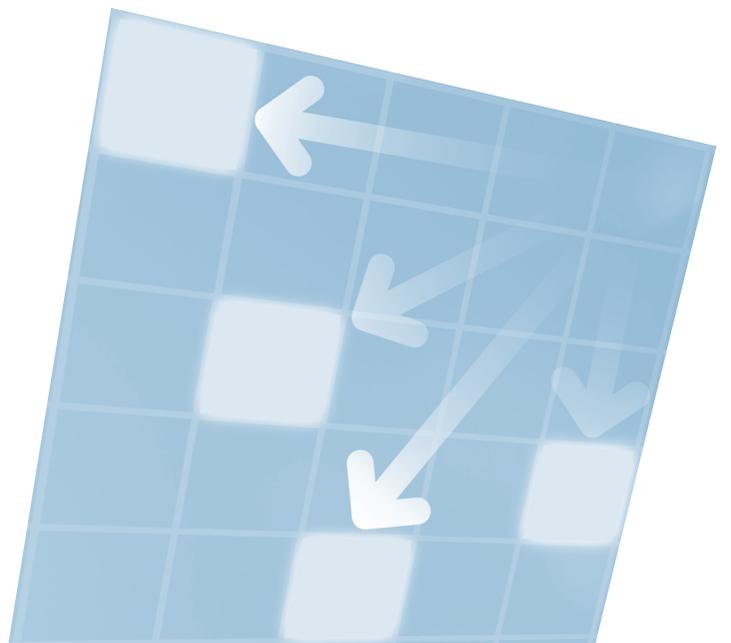
*Variable 5:* número de mujeres representantes de familia víctimas del conflicto armado cuyas tierras les han sido restituidas en el período  $t$ .

*Variable 6:* número de hombres representantes de familia víctimas del conflicto armado cuyas tierras les han sido restituidas en el período  $t$ .

*Indicador general de restitución de tierras:* tasa de restitución de tierras

(Número de representantes de familia víctimas del conflicto armado cuyas tierras han sido restituidas en el período  $t$  / número de representantes de familia víctimas del conflicto armado en un período histórico) \* 100.

*Indicador de equidad de género en la restitución de tierras:* tasa diferenciada de restitución de tierras por sexo (Número de mujeres representantes de familia víctimas del conflicto armado cuyas tierras les han sido restituidas en el período  $t$  / número de mujeres representantes de familia víctimas del conflicto armado en un período histórico) \* 100



## 6. Anexos

### 6.1 Glosario

---

*Agendamiento.* Proceso “por medio del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del Gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Coob, 2003: 77). Se concibe como un ejercicio de decisión dialéctico en la medida en que la agenda es el resultado de las tensiones y conflictos entre posiciones opuestas sobre la definición del problema. En este proceso, entonces, se precisa tanto el orden de prioridad de los problemas sociales como la visión que el Gobierno y la sociedad van a tener de la situación que es considerada como problemática.

*Agenda de políticas, de gobierno o formal.* Se refiere al conjunto de asuntos explícitamente reconocidos y aceptados como socialmente relevantes y dignos de actuación estatal por parte de los hacedores de política.

*Agenda pública.* Es el conjunto de asuntos que son considerados dentro de la sociedad como merecedores de atención pública, y compatibles con la acción estatal.

*Actividad.* En el marco de las políticas pública hace referencia a un conjunto de operaciones o tareas propias de un funcionario o entidad pública.

*Actores involucrados.* Instituciones públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales y empresariales o empresas privadas, entre otros, que participan, directa o indirectamente, en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de una política.

*Acto administrativo.* Según el concepto doctrinal y jurisprudencial tradicionalmente reconocido, se entiende por acto administrativo la expresión de voluntad de una autoridad o de un particular en ejercicio de funciones administrativas, que modifique el ordenamiento jurídico, es decir, que por sí sola cree, extinga o modifique una situación jurídica.<sup>1</sup>

*Actos definitivos.* Son aquellos pronunciamientos expresos de la Administración con los cuales termina la actuación administrativa.

*Actas.* Las actas sirven de medio de prueba o de memorias sobre lo acontecido en eventos o reuniones administrativas; según la jurisprudencia, las actas pueden contener decisiones ejecutorias o declaraciones de voluntad que creen, modifiquen o extingan una situación jurídica, particular y concreta o general; situación en la cual, no hay lugar a duda de que se está frente a un acto administrativo.

*Actividad.* En el marco de las políticas pública hace referencia a un conjunto de operaciones o tareas propias de un funcionario o de una entidad pública.

*Actores involucrados.* Instituciones públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales y empresariales o empresas privadas, entre otros, que participan, directa o indirectamente, en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de una política.

*Actuación preventiva.* Actividades realizadas por el operador preventivo sobre un caso o política pública con el propósito de evitar la ocurrencia de un acto contrario a la ley o de alguna vulneración de los derechos humanos.

---

<sup>1</sup> Auto de Sala Unitaria, Sección Primera, 2 de febrero de 1995, consejero ponente: doctor Libardo Rodríguez Rodríguez, expediente 3195.

*Agenda.* “Conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso una actuación (activa) de las autoridades legítimas” (Roth, 2007: 57).

*Anotaciones.* Las anotaciones son una forma de actos de registro mediante los cuales se plasma una situación particular en un documento de carácter público. La jurisprudencia del Consejo de Estado le ha dado el carácter de acto administrativo a las anotaciones, precisando que contra éstas no proceden los recursos de la vía gubernativa.

*Árbol de objetivos.* Representaciones descriptivas de las relaciones medios-fines de la estrategia propuesta en una actuación.

*Árbol de problemas.* Representaciones descriptivas de las relaciones causa-efecto de los problemas.

*Asunto público.* Refiere la significancia de un tema y de la actuación estatal para un agregado social (Molina, 2002). Es producto de un ejercicio de persuasión donde se acude a los esquemas valorativos (dimensiones éticas, religiosas, culturales, psicológicas) y cognoscitivos (conocimiento de teorías, casos paralelos) de los interesados para favorecer la expansión, intensidad, visibilidad y aceptabilidad de una cuestión social en la sociedad y la comunidad política y, en buena medida, para justificar la demanda de una actuación (Aguilar, 2003).

*Beneficiarios.* El grupo específico de personas (físicas o jurídicas) que se benefician directa o indirectamente de una actuación, también llamado grupo beneficiario o población diana. En definitiva, son las unidades hacia las cuales se dirige la actuación.

*Capacidad institucional.* Hace referencia la habilidad del Estado (nivel nacional y subnacional) representado en sus organizaciones administrativas para cumplir con el goce efectivo de los derechos o los objetivos de una política pública.

*Certificaciones.* Actos por los cuales la Administración afirma la existencia de un hecho o de un acto. Tal afirmación se hace constar por escrito que se entrega al interesado. Pueden referirse a actos estipulados entre los

particulares o entre el particular y la Administración, o exclusivamente a actos de esta última.

*Clasificación de los actos administrativos.* Los actos administrativos, tal como lo ha establecido la doctrina, no son únicos en su concreción, son diversos y variados entre unos y otros; razones por las cuales se ha optado por clasificarlos en la forma de mayor interés y utilidad práctica en cuanto a su expedición, aplicación, impugnación y control. De esta manera, se podría hablar de actos administrativos, según su clasificación material (clasificación clásica-clasificación moderna), según el número de órganos que intervienen (simples-colectivos-complejos), según el grado de la libertad de la decisión (discrecionales-reglados), según su exteriorización (expresos-tácitos-presuntos), según el orden territorial (nacionales-departamentales-municipales y distritales), según relación con los contratos (externos al procedimiento de contratación-precontractuales-contractuales-poscontractuales), según la relación con el titular de la función (delegados-desconcentrados), según la relación con el procedimiento administrativo (preparatorios-de trámite-definitivos-de ejecución) y según denominación o formas tradicionales (decretos-resoluciones-órdenes administrativas-acuerdos de juntas o consejos-ordenanzas-acuerdos de los concejos municipales-certificaciones-circulares).

*Circulares.* Las circulares tienen el carácter de acto administrativo cuando son vinculantes; éstas son comunicaciones de carácter general que están dirigidas a personas específicas que poseen situaciones jurídicas o intereses comunes. Se clasifican en: circulares externas e internas.

*Circulares externas.* Las circulares son externas cuando interesan o afectan a los administrados, tal es el caso de las personas que prestan un determinado servicio sometido a control y vigilancia del Estado.

*Circulares internas.* Se denominan circulares internas las que están dirigidas a sujetos que están al servicio del Estado, de modo que sólo los afecta a ellos de manera directa, generando obediencia frente al contenido de aquellas.

*Conceptos.* Los conceptos son la manifestación de la Administración en la interpretación de las normas jurídicas. Los conceptos pasan a ser actos

administrativos según la jurisprudencia, cuando el ordenamiento jurídico dispone que en determinados casos y en cumplimiento de ciertos supuestos, tienen carácter obligatorio o vinculante para las personas o funcionarios a los cuales está dirigido. Sin embargo, cabe aclarar que por regla general no tienen carácter vinculante.

*Convenios.* En el ámbito del derecho administrativo esta figura jurídica ha sido entendida como una especie de contrato estatal que se sujeta a cláusulas revestidas de un carácter muy específico, y que por regla general surgen cuando dos o más entidades estatales establecen un acuerdo para el ejercicio conjunto de una determinada competencia o actividad.

*Coordinación.* Es la acción de planear y ejecutar esquemas de trabajo conjunto entre diferentes actores con el propósito de obtener un resultado específico. El papel de coordinador tiene como función organizar y ordenar las diversas tareas de quienes formarán parte de un proceso con el fin de conformar un cuerpo de trabajo armónico en procura de resultados específicos que permitan la consecución de la meta.

*Cooperación.* Se entiende como un esfuerzo conjunto, realizado en una acción colectiva, explícitamente concertado durante un proceso de negociación, entre dos o más actores, para la búsqueda de objetivos de interés común consensuados dentro de la acción colectiva.

*Criterios de evaluación.* Categorías generales de análisis para enjuiciar el mérito o valor de una actuación, que sirven de referencia para estructurar las cuestiones a las que la evaluación debe dar respuesta.

*Decretos.* Es un tipo de acto administrativo emanado habitualmente del poder ejecutivo y que, generalmente, posee un contenido normativo reglamentario, por lo que su rango es jerárquicamente inferior a las leyes. Los decretos son los actos más representativos del ejercicio del poder ejecutivo. Los decretos considerados de carácter administrativo son los autónomos, reglamentarios, ejecutivos, de compilación normativa, y de corrección de errores legislativos.

*Decretos autónomos.* Son los expedidos por el presidente o el Gobierno en ejercicio de atribuciones permanentes o propias que le permiten apli-

car o desarrollar la Constitución en determinados asuntos de materia directa.

*Decretos reglamentarios.* Son aquellos actos administrativos de carácter general y abstracto mediante los cuales el presidente de la República desarrolla y precisa el contenido de las leyes, con la finalidad de lograr su correcta aplicación.

*Decretos ejecutivos.* Los decretos ejecutivos son los expedidos por el presidente de la República o el Gobierno, éstos se basan en decisiones o declaraciones de carácter práctico, operativo o concreto, consistentes en dar inicio a la ejecución de la ley.

*Decretos compiladores.* Son los decretos expedidos por el presidente de la República para compilar disposiciones legales, por expresa autorización del Congreso de la República.

*Dictamen.* El dictamen es, por regla general, un instituto del derecho probatorio, el cual resulta aplicable en el ámbito del derecho procesal administrativo por la remisión expresa que el decreto 1 de 1984 hace al régimen probatorio civil. De tal suerte, se entiende por tal un medio de prueba al que se acude cuando los hechos a demostrar requieren de ciertos conocimientos de carácter científico, técnico o artístico.<sup>2</sup>*Directivas.* Las directivas son aquellos pronunciamientos emanados de autoridades administrativas de alta categoría en el orden jerárquico institucional, por medio de los cuales éstas buscan instruir a sus subalternos en el ejercicio de determinadas facultades o competencias, resaltando que dichas directivas de ninguna manera constituyen una forma de suspensión de las competencias regulares de los funcionarios de menor rango en la entidad, como lo ha establecido el Consejo de Estado en cuanto al tema de las directivas presidenciales.

*Divulgación.* Publicar, extender, poner al alcance del público la actuación de una autoridad pública.

---

<sup>2</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 11 de marzo del 2010, radicado 25000-23-27-000-2008-00183-01(17986), C. P.: Briceño de Valencia, M. T., Bogotá.

*Difusión de la evaluación.* Dar a conocer el proceso y los resultados del impacto de una política pública sobre una población beneficiaria.

*Efecto.* Cambios a corto y mediano plazo, directos o indirectos, en las condiciones de la población objetivo que resultan de los productos de la actuación (UNDP, 2006, 2009).

*Eficacia.* Nivel o grado en el que se alcanzan los objetivos de un programa en función de su orientación a resultados.

*Eficiencia.* Valoración de los resultados alcanzados en comparación con los recursos empleados para ello. Se tratará de determinar si se ha empleado el mínimo de recursos para alcanzar los resultados obtenidos o si con los recursos empleados se podrían alcanzar mayores y mejores resultados.

*Espacio de política.* Se refiere al arreglo institucional donde se enmarcan el accionar de la organización y demás actores, sus preferencias, motivaciones y creencias. Es allí donde se define el conjunto de reglas que permiten a los actores realizar sus intercambios (económicos y políticos) mediante la negociación política, coordinar sus decisiones y sincronizar sus acciones (Santander, 2009). Este arreglo, a su vez, determina la manera como los actores entienden, enfrentan y solucionan los problemas (sociales u organizacionales).

*Estructuración del problema.* Método analítico que genera información políticamente relevante sobre el problema que causa malestar social, permitiendo descubrir las asunciones subyacentes al problema; diagnosticar sus causas, naturaleza, composición, duración, dinámica, actores, alcance, severidad y consecuencias del problema que se legitima como “objetivo” (A. N. Roth, 2003; Bardach, 2009), liberándolo de la carga retórica con la que logró llamar la atención en la agenda de gobierno.

*Evaluación de una política pública.* Fase de la política pública que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y los programas públicos.

*Evaluación de impacto.* Es el cálculo del efecto directo que tiene en los individuos la actuación de un programa. Busca comparar los resultados del

programa en los individuos, hogares, instituciones, etcétera, que reciben la actuación, con los resultados en esos individuos si no la recibieran.

*Evaluación de resultados.* Aquella cuyo objetivo principal es valorar hasta qué punto se pueden conseguir, se están consiguiendo, o se han conseguido, los objetivos más inmediatos establecidos (eficacia), y examinar a qué costo se alcanzan en términos de tiempo y recursos humanos, materiales y monetarios (eficiencia).

*Evaluación ex ante.* Evaluación que se efectúa antes de poner en marcha una actuación, siendo su objetivo principal analizar su adecuación a las necesidades que la motivan y sus posibilidades de éxito. También se pronuncia sobre la coherencia interna de la lógica de planificación, la funcionalidad de los mecanismos de gestión y aplicación que se pretenden articular sobre la idoneidad del sistema de seguimiento diseñado para recoger la información, y sobre los resultados e impactos previsibles del programa. Es, en definitiva, una evaluación prospectiva

*Evaluación ex post.* Su objetivo suele ser emitir un juicio sobre el éxito o fracaso de la actuación desarrollada, el acierto de la estrategia diseñada, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia, la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento aplicados, y los resultados y efectos logrados. Puesto que es necesario dejar transcurrir un tiempo desde la finalización de la actuación para que se manifiesten los impactos y efectos más indirectos, suele distinguirse entre evaluación final (realizada nada más terminar la actuación) y evaluación *ex post* (hecha en un momento posterior). Son evaluaciones retrospectivas.

*Evaluación externa.* Valoración efectuada por entidades o personal ajeno a los organismos ejecutores y gestores de la actuación. Una evaluación externa independiente en sentido estricto sería aquella en la que la definición de las cuestiones de evaluación y la contratación del equipo de evaluación se realiza por técnicos ajenos a la actuación.

*Fases preventivas.* Cada uno de los momentos que componen el procedimiento preventivo, compuestos por actividades programadas y ordenadas que el operador debe llevar a cabo, sin perjuicio del principio de

flexibilidad, para evitar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones violatorios de la normatividad y de los derechos humanos.

*Fase de preparación.* Momento desde el cual el operador preventivo decide abrir formalmente el procedimiento hasta la planeación de la actuación para el logro del objetivo definido. Su resultado debe ser el informe de inicio.

*Fase de desarrollo.* Momento en el cual se ejecutan las actividades planeadas.

*Fase de finalización.* Momento en el que el operador preventivo valora las actividades ejecutadas y decide terminar total o parcialmente la actuación preventiva. Su resultado es el informe de finalización.

*Formulación de una política pública.* Fase de la política pública en la que la institución pública trata de elucidar el problema y propone varias o una solución a éste.

*Función administrativa.* Según Kelsen, la función administrativa sólo puede definirse residualmente, esto es, como aquella actividad del Estado que no es ni legislación ni jurisdicción.<sup>3</sup> La función administrativa se manifiesta en actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales.

*Función preventiva.* Es uno de los mecanismos con que cuenta la PGN orientado a promover e impulsar un conjunto de políticas, planes, programas y acciones dirigidas a evitar la ocurrencia de hechos, actos y omisiones contrarios a la normatividad vigente atribuibles a agentes del Estado o a particulares que ejercen funciones preventivas.

*Gestión.* Se trata de la realización de acciones enfocadas al cumplimiento de una ruta planificada con la finalidad de obtener algún objetivo, tomando a los actores claves dentro del proceso de implementación como recursos activos para el logro de los objetivos.

---

<sup>3</sup> Colombia, Corte Constitucional (1998, mayo), *sentencias*, “Sentencia C-189”, M. P.: Martínez Caballero, A., Bogotá.

*Impacto.* Efectos a largo plazo, positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa, colateral o inducidamente por una actuación, intencionalmente o no. La evaluación del impacto trata de identificar todos estos efectos y centrarse en la determinación de los efectos netos atribuibles a la actuación.

*Implementación de una política pública.* “Designa la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Meny y Thoenig, 1992: 158).

*Indicador.* Expresión cuantitativa o cualitativa de una variable que permite describir algún aspecto de la actuación y ayuda a valorar lo alcanzado en relación con un parámetro de referencia.

*Informe.* Descripción escrita de las características y circunstancias de actuación en materia preventiva.

*Informe de inicio.* Descripción escrita de las características y circunstancias de actuación en materia preventiva que tiene como finalidad identificar y seleccionar el objeto de prevención, definir los objetivos de la actuación y delimitar el marco normativo de la situación.

*Informe de finalización.* Descripción escrita de las características y circunstancias de actuación en materia preventiva que tiene como finalidad sintetizar las actividades resumidas, y concluir y recomendar sobre las actuaciones disciplinarias y el seguimiento continuado de la política pública.

*Informes administrativos.* Son aquellas descripciones documentadas de funcionarios administrativos, encaminadas a establecer las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales se produce una determinada situación generadora de efectos jurídicos.

*Instrumentos de política pública.* Son los recursos disponibles o necesarios que tienen los hacedores y actores de política pública para llevar a cabo las acciones requeridas en el cumplimiento de la estrategia diseñada, o lograr la cooperación y coordinación de los actores claves en la implementación. Los instrumentos de política pública están fuertemen-

te condicionados por el arreglo institucional y pueden ser de diversos tipos: impositivos, regulatorios, físicos, monetarios, presupuestarios, morales, etcétera.

*Actuación.* Cualquier programa, plan, política u otra forma de planificación diseñada para producir cambios en la población objetivo.

*IUC.* Es el Identificador Único de Solicitud asignado por el SIM, el cual puede corresponder al mismo número de radicación en el sistema SIAF.

*Marco lógico.* Herramienta que se utiliza para mejorar el diseño de las intervenciones, más frecuentemente a escala de proyecto. Comprende la identificación de elementos estratégicos (insumos, productos, efectos, impacto) y sus relaciones causales, indicadores, y los supuestos o riesgos que pueden influir en el éxito o el fracaso. De esa manera facilita la planeación, la ejecución y la evaluación de una actuación.

*Meta.* Cuantificación de un objetivo. Para ello se suelen utilizar indicadores.

*Memorando.* Informe escrito en que se exponen brevemente cuestiones que deben tenerse en cuenta para la resolución de un asunto o una actuación determinada.

*Objetivo.* Hace referencia a lo que se quiere lograr en una acción estatal. En el caso de una política pública el objetivo debe estar relacionado con el fin de un problema público o por lo menos su mitigación.

*Oficios.* El oficio es un documento o comunicación escrita de carácter netamente oficial, protocolario, utilizado por las autoridades o funcionarios de las diferentes dependencias públicas. El oficio se considera acto administrativo cuando es el medio por medio del cual se exterioriza de manera directa la decisión o respuesta a un asunto, de manera que al mismo tiempo sirve para instrumentalizar o plasmar la decisión, y para comunicarla al interesado. El oficio no está antecedido de otra forma de exteriorización de la decisión,<sup>4</sup> y se clasifica en oficio múltiple y oficio simple.

---

<sup>4</sup> *Ibíd.*, p. 203.

*Oficio múltiple.* Es un documento que se usa cuando un mismo tema o texto va dirigido a varios destinatarios. El texto de este tipo de documento está basado en emitir órdenes, instrucciones, recomendaciones, sugerencia, informaciones a diferentes oficinas o despachos simultáneamente. El trato que se considera en el oficio múltiple es vertical descendente y horizontal; es decir, va dirigido a subordinados, o entre jefes de instituciones de la misma jerarquía.

*Oficio simple.* Este tipo de documento se utiliza cuando el texto o contenido va dirigido a una sola persona.

*Operador preventivo.* Funcionario de la PGN designado para adelantar y ejercer la función misional preventiva.

*Órdenes administrativas.* Son actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de dar, hacer o no hacer, denominándose, según el caso, mandatos o prohibiciones; distinguiéndose las órdenes de las advertencias, porque en éstas solamente se llama la atención sobre una obligación preexistente, así como de los apercibimientos, ya que éstos implican una amenaza de sanción en el caso de incumplimiento de una obligación preexistente.

*Pautas.* Orientaciones o lineamientos para la actuación preventiva que guían y permiten la eficacia de ella en los distintos momentos o etapas de las políticas públicas.

*Plan de acción.* Determinación de las actividades preventivas a realizar, a favor de una acción preventiva, con el fin de establecer la mejora de algún proceso que fue de control preventivo.

*Política pública.* “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, 2007: 25).

*Productos.* Son realizaciones concretas (provisión de bienes tangibles o

servicios) que se obtienen por la movilización de recursos a lo largo de las intervenciones de política (UNDP, 2006, 2009).

*Principio de flexibilidad.* Siempre que la actuación lo exija, y atendiendo el principio de celeridad, podrán dejar de agotarse algunas de las fases del procedimiento de actuación preventiva.

*Programas.* Orientaciones un tanto más precisas con respecto a una política pública para permitir luego el desarrollo de la solución al problema mediante los proyectos.

*Pronunciamientos administrativos preparatorios o de trámite.* Por regla general, la actuación administrativa debe culminar con un acto expreso que absuelva de fondo el pedimento elevado por el interesado. Sin embargo, para lograr la expedición de dicho acto definitivo es necesario que la Administración expida una serie de pronunciamientos en procura de lograr la consolidación de su voluntad: tal es el caso de los llamados actos preparatorios o de trámite.

El acto de trámite impulsa la actuación administrativa para poder emitir el correspondiente pronunciamiento de fondo. Por su misma esencia, estos actos no son susceptibles de ser demandados ante el contencioso administrativo, pues no contienen una declaración expresa de voluntad que proyecte efectos jurídicos sobre el administrado. Sin embargo, en el evento de que un acto preparatorio haga imposible continuar el adelantamiento de la actuación administrativa, éste sí será susceptible de ser controlado por el juez administrativo, tal y como lo establece el Código Contencioso Administrativo.

*Proyectos.* Producen los efectos concretos o individualizados deseados por las políticas (Roth, 2010).

*Seguimiento.* Proceso continuo y sistemático de recolección de datos para verificar lo realizado y sus resultados, tanto en términos físicos como financieros. Ofrece información necesaria para mejorar la gestión y aplicación de la actuación e imprescindible para su evaluación.

*Sistema Integral de Prevención.* Es un mecanismo de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de la función preventiva integral de la

Procuraduría General de la Nación, adoptado mediante la Resolución 490 de 2008 y conformado por todas las dependencias con competencias preventivas.

*Situación problemática.* Situación que, al ponerse en relación con determinados esquemas valorativos y cognoscitivos de los sujetos que los observan o experimentan, arrojan conclusiones de reprobación o malestar (Aguilar, 2003).

*Recomendaciones.* Las recomendaciones son componentes adicionales que en algunos eventos se le hacen a los actos administrativos y que constituyen exhortaciones adicionales al pronunciamiento generador de efectos jurídicos para lograr un determinado cometido sustantivo o funcional por una determinada entidad. Estas recomendaciones no son vinculantes, y de ninguna manera pueden ser pretexto en cuanto a su acatamiento para desconocer las implicaciones de la debida observancia de normas superiores.<sup>5</sup>

*Resoluciones.* Las resoluciones administrativas consisten en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que posee carácter general, obligatorio y permanente, referente al ámbito de competencia del servicio.

Las resoluciones son dictadas para emitir cumplimiento a las funciones que la ley ha encargado a cada servicio público. En torno a su ámbito material, la resolución alcanza a todo aquello que complementa, desarrolle o detalle a la ley en la esfera de competencia del servicio público.

En cuanto al territorio, las resoluciones pueden tener alcance nacional o local, tratándose de servicios descentralizados. Se puede afirmar que las resoluciones son complementarias de la ley en el sentido de que tienen cierto grado de flexibilidad, oportunidad e información que no es propia de la ley.

*Resultado.* Producto, efecto o impacto (intencional o no, positivo o negativo) de una actuación.

---

<sup>5</sup> Colombia, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28 de enero de 2010, radicado número: 25000-23-24-000-2001-00364-01, C. P.: Rojas Lasso, M. C., Bogotá.

## Referencias

Aguilar, Luis Fernando (1993), “Estudio introductorio”, en Aguilar, L. F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, pp. 15-71.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México, CIDE, s. a.

Bardach, E. (2009), *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, 3a ed., Berkeley, University of California.

Cobb, R. W. & Elder, C. D. (1995), “Issues and Agendas”, en Theodoulou, S. C. (ed.), *Public Policy: The Essential Readings*, Estados Unidos: Prentice-Hall, pp. 95-104.

DNP (1995), “Gestión pública orientada a resultados”, en *Documento Conpes 2790*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Vicepresidencia de la República y Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional.

DNP (2008), *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el plan de desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.

DNP (2010), “Quince años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia: una mirada desde las evaluaciones de política pública

- más relevantes”, en *Evolución de sinergia y evaluaciones en administración del Estado*, Serie 1, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- Dunn, W. (2008), *Public Policy Analysis: An Introduction*, 4a. ed., Estados Unidos: Prentice-Hall.
- Dye, T. (1987), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, s. l.
- Elder, C. D. y Cobb, R. W. (2003), Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos, Senzek, A. (transc.), en Aguilar, L. F. (ed.), *Problemas políticos y agenda de gobierno México*, Porrúa, pp. 77-104.
- Fernández-Ballesteros, R. (1996), *Evaluación de programas: una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*, Madrid, Síntesis.
- Fitzpatrick, Jody; J. R. Sander y B. R. Worthen (2004), *Program Evaluation. Alternative Approaches and Practical Guidelines*, Boston, Pearson.
- González, Carlos Emilio (2008), *Medición del déficit de capacidad institucional, organizacional y de gestión para formular y ejecutar la política de salud pública*, Bogotá, s. e.
- Hill, M. y Hupe, P. (2009), *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, 2a. ed., London: Sage.
- INAP (2008), *Glosario de términos relacionados con el seguimiento y evaluación de las políticas públicas*, s. d.
- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, México, Fondo de Cultura Económico.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económico.
- Meny, I. y Thoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Meter, D. y Horn, C. (1993), “El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”, en Villanueva, L. A. (ed.), *La implementación de las políticas*, Porrúa, s. l.

- Molina, C. G. (2002), *Modelo de formación de políticas y programas sociales*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Americano para el Desarrollo Social (Indes).
- Muller, Pierre (2006), *Las políticas públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- PGN-BID (2007), *Sistema Integral de Prevención, la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación*, s. d.
- Procuraduría General de la Nación (2011). *Cuadernillo No. 1. Procedimiento preventivo de la PGN*, en Series de Documentos para el fortalecimiento del Sistema Integral de prevención. Bogotá.
- Roth, André-Noël (2009), *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.
- Roth, A.-N. (2007), “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”, en *Revista Ciencia Política*, 3, pp. 39-64.
- Roth, A. N. (2003), “Identificación, construcción de problemas y agenda política”, en *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Aurora.
- Stoker, R. P. (1991), *Reluctant partners: implementing federal policy*, Pittsburgh, Pittsburgh University.
- Tobelem, A. (1992), Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS), en Mundial, B. (ed.), *Ocasional paper series* (9).





