

Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital

Volumen 2

Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C.

Claudia Nayibe López Hernández

Secretaria Distrital de Planeación

María Mercedes Jaramillo Garcés

Subsecretaria de Planeación

Socioeconómica

Beatriz Yadira Díaz Cuervo

Director de Políticas Sectoriales

Iván Osejo Villamil

Contenido

¿Qué es la política pública?	8
Ciclo de políticas públicas	10
Criterios de Análisis para las Políticas Públicas	11
La participación ciudadana en las políticas públicas	14
<i>La participación en la formulación de las políticas públicas en el Distrito Capital.</i>	20
Enfoques en las políticas públicas	25
Enfoque de derechos humanos en políticas públicas	26
Enfoque de género en políticas públicas	29
El enfoque poblacional-diferencial	30
Enfoque territorial en políticas públicas	35
Enfoque ambiental en políticas públicas	42
Uso de los enfoques propuestos	46
Incorporación de la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la la formulación de las políticas públicas distritales	48
Fases de adopción de políticas públicas	50
I.	45
II.	46
1.	46

2. 48

3. 49

4. 51

5. 51

6. 52

IV. 58

V. 63

Glosario

77

Introducción

La Secretaría Distrital de Planeación cumple un rol determinante en el proceso de fortalecimiento y coordinación del ciclo de las políticas públicas distritales. Como instrumento de planeación a largo plazo, las políticas públicas deben ser procesos orgánicos contruidos colectivamente por los distintos grupos y actores de la vida social y económica de la ciudad, siendo esta la arena de acción en la cual nos interrelacionamos. La Administración Distrital, a través de la gestión del ciclo de políticas públicas, debe liderar los arreglos instituciones necesarios para generar transformaciones y cambios de las condiciones y situaciones sociales que configuran los problemas públicos más estratégicos y complejos.

En este sentido, la *Guía la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito* proporcionó las instrucciones básicas y metodologías para las fases para la elaboración de una política pública distrital: diagnóstico, formulación e implementación y se introdujo la elaboración del plan de acción de la política como parte fundamental de la fase de formulación. Sin embargo, producto de la experiencia y del ejercicio de formulación y actualización de los planes de acción surtidos en los últimos cuatro años de implementación, se identifican aspectos que puede ser mejorados, mediante algunos aportes teóricos, preguntas orientadoras y nuevas formas de pensar y hacer las políticas públicas en Bogotá.

En la elaboración de esta nueva versión de la guía se recoge la experiencia institucional adquirida desde la adopción los decretos distritales 689 de 2011¹ y el 171 de 2013² y el desarrollo del procedimiento CONPES D.C. desde 2017. Y adicionalmente se asumieron las recomendaciones de organismos internacionales y locales, de tal forma que se proponen

¹ Por medio del cual se adopta la Guía para la formulación, implementación y evaluación de Políticas Públicas Distritales.

² Por medio del cual se estandarizan las definiciones y se unifica el plazo para la formulación o ajuste de los Planes de Acción de las Políticas Públicas Poblacionales y los Planes de Acción Integrales de Acciones Afirmativas de Bogotá, D.C.

ajustes que permiten superar algunas limitaciones metodológicas en la formulación, que dificultan la implementación y el posterior seguimiento a las políticas públicas.

El Decreto Distrital 668 de 2017 estableció que el Consejo de Política Económica y Social del Distrito Capital (en adelante CONPES D.C.)³, se constituía como autoridad de planeación distrital presidida por el(la) alcalde(sa) Mayor y los(las) secretarios(as) de despacho. Dicha instancia es la encargada de dotar a las políticas del necesario acuerdo intersectorial y permitir la discusión, en el más alto nivel de la administración, no sólo de las estrategias propuestas en cada política sino también las necesidades presupuestales de las mismas.

Posteriormente, luego de un periodo de reflexión y análisis, se hace necesario redefinir cómo se entiende la Política Pública Distrital y ampliar los mecanismos de adopción. Por lo anterior, el Decreto 084 del 8 de marzo de 2022 establece que las Políticas Públicas Distritales puedan ser adoptadas mediante Documento CONPES o mediante Decreto Distrital, atendiendo los criterios que defina el CONPES D.C. y la presente Guía de Formulación e Implementación de Políticas Públicas del Distrito, y establece que toda Política Pública Distrital que vaya a ser modificada debe contar con un ejercicio técnico de evaluación, atendiendo los lineamientos definido por la Secretaría Distrital de Planeación.

Este nuevo mecanismo está orientado a flexibilizar el proceso de formulación y adopción de políticas públicas en el Distrito, manteniendo los estándares de calidad definidos para cada una de las fases del proceso de formulación y seguimiento, así como la calidad técnica de los instrumentos bajo los que se aprueba cada política. Estas tareas de verificación de la calidad del proceso y de homogeneidad en el procedimiento de adopción continuarán dándose bajo la dirección del CONPES D.C. y el acompañamiento técnico de la Secretaría Distrital de Planeación como entidad que ejerce la Secretaría Técnica de dicha instancia de coordinación.

En esta línea, flexibilizar el mecanismo de adopción de políticas mejora la oportunidad en la implementación de las intervenciones, basados en las características mismas de las políticas

³ Artículo 127, Acuerdo 645 de 2016, por el cual se adopta el Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 “Bogotá Mejor para Todos”.

a formular, sin desmedro de la calidad del proceso de formulación y aprobación, ya que el proceso de aprobación de las iniciativas se mantendrá dentro de la esfera de operación del CONPES D.C. y se regirá en todo momento por los procedimientos indicados según el caso.

Esta nueva versión incorpora orientaciones que permitirán involucrar el análisis de enfoques en cada una de las fases de la política pública, nuevas herramientas de participación que permiten la co-creación con la ciudadanía, el marco para la asociación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS en las políticas públicas, al tiempo que amplía el abanico de metodologías establecidas para la elaboración del documento de diagnóstico y del documento de política, con el fin de que los sectores formuladores puedan escoger las que más se adecuen a las temáticas establecidas.

¿Qué es la política pública?

La política pública es un conjunto de objetivos colectivos, respuestas y acciones institucionales, que buscan resolver de fondo una problemática pública determinada. En este sentido, la política pública es producto de la construcción participativa entre actores como la academia, empresa privada, sociedad civil y gobierno; se concentra en la visión de largo plazo de la ciudad y se materializa a través de planes, programas y proyectos.

En el ámbito del CONPES D.C., entenderemos como Política Pública Distrital la intervención integral y autocontenida de los sectores y de las entidades de la Administración Distrital en temas pertenecientes al ámbito de lo público, que pueden ser adoptadas través de Documento CONPES. o Decretos Distritales de Política Pública.

Independientemente del mecanismo de adopción de política pública, la formulación se entiende como el desarrollo de un proyecto colectivo, que favorece la cooperación entre diferentes sectores de la sociedad, exige un trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno distrital y de éstas con la ciudadanía, para establecer de forma conjunta la manera de abordar las necesidades más importantes de la ciudad, los enfoques de derechos humanos, género, poblacional, diferencial, cultural, territorial y ambiental, así como sus alternativas de solución.

También es un proceso que demanda un conocimiento sobre la situación a atender o resolver desde diferentes perspectivas, identificando tensiones entre los actores involucrados, para poder contemplar alternativas de solución, y así llegar a acuerdos sobre: las metas que se quieren alcanzar, la manera de lograrlo, la inversión requerida y el tiempo proyectado para generar el cambio que se propone.

Como quiera que la política pública pretenda generar un resultado que impacte las diferentes realidades sociales, es necesario dotar de sostenibilidad en el tiempo a los acuerdos logrados entre quienes participan e innovar en cuanto a las acciones propuestas para lograr el cambio y las fuentes para financiarlo, al tiempo que la política debe ser flexible para incorporar los

cambios siempre presentes en esa realidad que se interviene. En consecuencia, el proceso de formulación debe ser exigente desde lo técnico y valorar, como uno de los elementos que se deben tener en cuenta, los acuerdos y concertaciones con la ciudadanía o grupos de interés para abordar las realidades sociales que requieren para esa atención en particular por parte de las entidades del Distrito.

En su construcción es vital utilizar herramientas de planificación estratégica, de gestión y procesos que permitan llevar a cabo las acciones en forma coordinada y realizar un seguimiento que dé cuenta de los avances logrados y así poder medir el efecto de la intervención.

Los temas en los que recaen las políticas públicas se relacionan entre sí, por lo cual, la coherencia que guarde el instrumento con otras políticas públicas, con planes de desarrollo del nivel nacional y local y con otros instrumentos de planeación, permitirán no sólo su efectiva implementación sino la generación de los resultados deseados.

Las políticas públicas a su vez se apoyan y son integradas por otros instrumentos institucionales, organizacionales, regulatorios, económicos y financieros, informáticos, educativos y de participación, entre otros. De aquí la integralidad de intervención de las políticas públicas y la importancia de la actuación articulada entre los sectores de la administración y el sector privado o grupos de interés según aplique para cada tema, teniendo presente que es la entidad líder del sector público la encargada de coordinar el proceso de formulación, implementación y seguimiento a la política pública propuesta.

Ciclo de políticas públicas

La gestión de los procesos de política pública distrital tiene como referente conceptual y metodológico el modelo secuencial o ciclo de política pública. El ciclo de políticas públicas es una representación simplificada de la realidad que ha sido utilizada en el Distrito desde 2011 y sobre la cual se ha coordinado tradicionalmente la planeación distrital. Esta representación permite observar, comprender y definir cursos de acción de manera lógica y

organizada, resultando útil, pertinente y versátil. Su adaptación en el procedimiento CONPES D.C. se enmarca en el desarrollo de las fases: i. Preparatoria, ii. Diagnóstico, iii. Formulación, iv. Implementación; v. Seguimiento y vi. Evaluación.

En este sentido, el modelo del ciclo de políticas públicas agrupa el conjunto de actividades de planificación que permiten: a) identificar con detalle el problema o situación a ser atendida, b) la realización de análisis de actores relevantes en dicha problemática; c) el despliegue de estrategias de participación ciudadana y grupos de interés; d) la definición de los factores estratégicos a intervenir; e) la selección de alternativas de intervención organizadas en un plan de acción compuesto por productos y resultados con sus respectivos indicadores; f) la implementación del plan de acción a lo largo del tiempo; g) la aplicación de rutinas de monitoreo y seguimiento; y h) desarrollar actividades de evaluación de todo el proceso para su retroalimentación y ajuste.

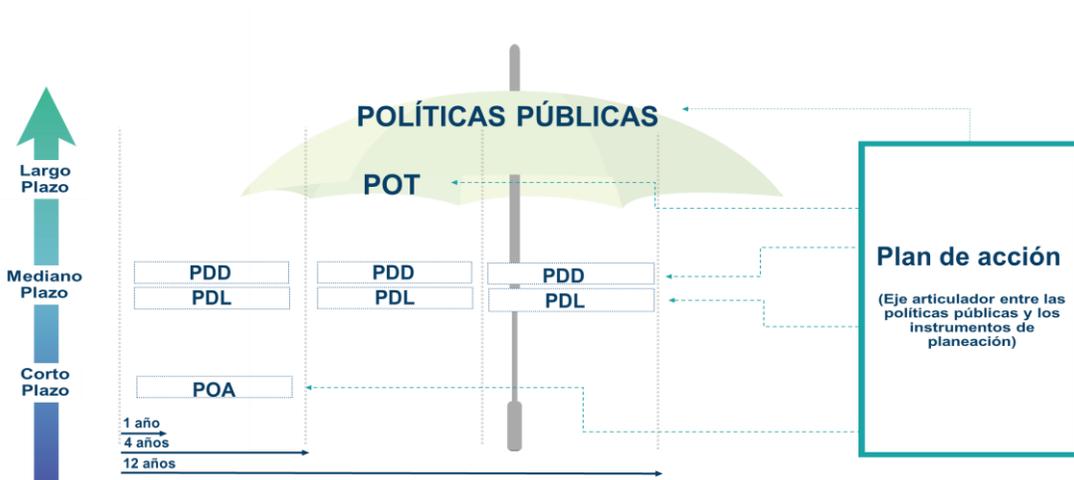
Estas fases tienen un sentido lógico y secuencial, sentido que impone la necesidad de que cada una se desarrolle de la mejor manera posible para que proporcione información y análisis suficiente para poder continuar con la siguiente y lograr así los resultados propuestos. Por esta razón, el ciclo contempla momentos de ajuste y de retroalimentación que permiten a la política pública adaptarse a las condiciones del entorno e incorporar los resultados del seguimiento y la evaluación de la política, sea en procesos que conlleven la reformulación de la política, el ajuste de componentes de la cadena de valor en su plan de acción, o su terminación como instrumento. Lo anterior permite incrementar el nivel técnico de las políticas públicas en un proceso de espiral y no como un circuito rígido y cerrado. La presente Guía metodológica se enfoca en el desarrollo del ciclo desde la fase preparatoria hasta la de implementación, teniendo en cuenta que las orientaciones para las fases de seguimiento y evaluación se desarrollan en la Guía de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Distrito, dispuesta también por la secretaria Distrital de Planeación. Las orientaciones y metodologías aquí propuestas aplican para los procesos de formulación y reformulación de política pública, cualquiera que sea su mecanismo de adopción.

Integración de Políticas Públicas con otros Instrumentos de Planeación

Las políticas públicas suponen una posición preponderante entre los instrumentos de planeación de la ciudad. Esta visión de largo plazo de las políticas públicas influye y a su vez es retroalimentado por el modelo territorial, los usos del suelo y las áreas protegidas, que se contemplan en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

De igual forma, los Planes Distritales de Desarrollo (PDD), los Planes de Desarrollo Local (PDL) como procesos de planeación estratégica de mediano plazo, y sus correspondientes Planes Operativos Anuales (POA) de corto plazo, deben contemplar los avances en las políticas formuladas en períodos anteriores e incorporar acciones que permitan alcanzar los objetivos de largo plazo propuestos, teniendo presente las particularidades del momento y las perspectivas del futuro. Esta articulación entre las políticas públicas y los PDD les permitirá ser dinamizadores operativos de las acciones de las políticas.

Ilustración 1 Integración de políticas públicas con otros instrumentos de planificación



Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, 2017.

Criterios de Análisis para las Políticas Públicas

Las políticas públicas distritales podrán ser adoptadas mediante Documentos CONPES D.C. o mediante Decretos Distritales de política pública. Cada uno de estos instrumentos contempla una serie de parámetros que deben ser analizados y aplicados por el sector administrativo líder de una iniciativa de política pública. Sin embargo, independientemente del mecanismo de adopción, toda política pública distrital deberá contar con un plan de acción acorde con los estándares, requisitos y procedimientos definidos por la Secretaría Distrital de Planeación, en concordancia con los lineamientos definidos en la presente guía metodológica. El proceso de adopción de políticas públicas será coordinado con la Secretaría Distrital de Planeación en el marco de sus funciones de asistencia técnica para la gestión de las actividades del ciclo de políticas públicas del Distrito.

En este sentido, los criterios de pertinencia definidos para la identificación de problemas o situaciones problemáticas que requieren un abordaje por medio de Políticas Públicas Distritales son:

1. Pertenece al ámbito público, es decir, busca garantizar ampliamente la defensa o preservación de derechos, sociales, económicos, ambientales y culturales, de las poblaciones y sectores sociales de la ciudad.
2. Supera la acción de un periodo de gobierno. Las acciones e intervenciones asociadas a la política pública se entienden como estrategias de largo plazo.
3. El problema público definido no es atendido de manera suficiente o efectiva por otra política pública o por un instrumento de planeación existente, o dicha problemática no tiene una intervención definida por la Administración Distrital.
4. Requiere de una intervención sectorial o intersectorial, permitiendo articular enfoques, acciones y recursos.

Estos parámetros técnicos buscan cualificar el escenario de políticas públicas distritales garantizando el ajuste de las políticas públicas existentes bajo parámetros de pertinencia.

Una vez definida la necesidad de adoptar una política pública por medio del análisis de los criterios de pertinencia, se debe definir el mecanismo de formulación y aprobación de la política pública distrital. A partir del marco establecido en el Decreto Distrital 084 de 2022, los criterios que guían la definición del mecanismo mediante el cual se formulará la política pública, sea Documento CONPES D.C. o Decreto Distrital, serán los siguientes:

a) Intersectorialidad, es decir acción conjunta de las entidades de acuerdo con la competencia y misionalidad de los sectores y de las entidades de la administración distrital. Con este criterio se identifica la necesidad de adelantar un trabajo con otros sectores como requisito indispensable para atender la situación identificada y que se espera atender mediante la política pública.

b) En los dos mecanismos de adopción es necesaria la participación ciudadana, ya que la política pública se entiende como un proceso de construcción colectiva de la visión de ciudad, en la que intervienen diferentes actores y grupos de interés, más allá de las instituciones de la administración distrital.

c) El criterio de complejidad a escala de ciudad dado que la intervención requerida tiene efectos de largo plazo que trascienden la administración actual, en donde la situación o problemática abordada es multicausal, tiene una gran cantidad de actores con intereses en conflicto, así como multiplicidad de tomadores de decisión que deben llegar a consenso, además de ser comparable con una ‘política de Estado’ a nivel distrital.

d) El carácter estratégico conlleva a que, además de ser una apuesta que trasciende el periodo de la administración, se valore si la iniciativa a implementar tiene una relevancia sectorial alta para el momento coyuntural de la Administración Distrital, dado que no existen herramientas de política adicionales que puedan brindar soluciones a las problemáticas identificadas en esta iniciativa particular.

e) El criterio de oportunidad se centra en identificar si los tiempos y actividades que involucra el mecanismo de adopción podría incidir en la efectividad de las intervenciones a realizar. Si

es una temática que es priorizada, la posibilidad de aprovechar discusiones paralelas que se vean impactadas positivamente gracias a la adopción más ágil de una política pública.

A continuación, se presenta una tabla comparativa que orienta el análisis para la definición del mecanismo de adopción:

Tabla 1. Criterios para definir el mecanismo de formulación y aprobación de las políticas públicas distritales

Criterios	Documento CONPES	Decreto Distrital
<i>Intersectorialidad</i>	Necesario	No necesario
<i>Participación ciudadana</i>	Necesario	Necesario
<i>Complejidad a escala de ciudad</i>	Alta	Baja
<i>Carácter estratégico</i>	Alto	Bajo
<i>Oportunidad de la discusión (celeridad)</i>	No se afecta	Sí se afecta

Fuente: Secretaría Distrital de Planeación, Subsecretaría de Planeación Socioeconómica. Febrero, 2022

La participación ciudadana en las políticas públicas

La participación ciudadana, es un derecho enmarcado en la normativa nacional, a través de la Ley 489 de 1998, cuyo título VIII hace énfasis en la democracia participativa y la democratización de la gestión pública, y la Ley estatutaria 1757 de 2015 la cual señala los deberes y derechos de la ciudadanía en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública.

El sentido de la participación ciudadana se ha ido transformando con el tiempo, hoy en día además de las bases normativas señaladas se debe ver como un componente fundamental y transversal a todo el ciclo de las políticas públicas. Con la tecnología, el Internet, las redes sociales y en general los mayores canales de acceso a la información, se transforma la manera hacer las cosas *para* los ciudadanos y se comienza a pensar en hacer las cosas *con* la ciudadanía (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, 2014). Este sentido que adquiere la participación ciudadana forma parte de un nuevo paradigma de gobernar: el gobierno abierto. Según Gasco (2014):

Un gobierno abierto es un gobierno transparente (es decir, un gobierno que fomenta y promueve la rendición de cuentas ante la ciudadanía y que proporciona información sobre lo que está realizando y sobre sus planes de actuación), un gobierno colaborativo (es decir, un gobierno que implica y compromete a la ciudadanía, y otros actores internos y externos a la administración, en su propio trabajo), y un gobierno participativo (es decir, un gobierno que favorece el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la conformación de políticas públicas, y anima a la administración a beneficiarse del conocimiento y experiencia de los ciudadanos).

Con la expedición del Acuerdo Distrital 761 de 2020, a través del cual se adoptó el Plan de Desarrollo económico, social, ambiental y de obras públicas del Distrito Capital 2020-2024 "Un nuevo contrato social y ambiental para la Bogotá del siglo XXI", el Gobierno distrital se comprometió a "Construir Bogotá-región con gobierno abierto, transparente y ciudadanía

consciente", mediante la implementación de un modelo de gobernanza pública inteligente y el impulso de un gran cambio cultural reflejado en la integridad institucional y el empoderamiento ciudadano a gran escala.

Gobierno Abierto de Bogotá es un modelo de gestión pública que facilita una relación democrática y transparente entre la administración distrital y la ciudadanía, haciendo uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), sustentado en estrategias para la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración e innovación pública y el mejoramiento de la experiencia de usuario, en desarrollo de las Leyes 1712 de 2014, 1757 de 2015 y en los compromisos adoptados por Bogotá como miembro del *Open Government Partnership* (Alianza Internacional para el Gobierno Abierto).

En líneas generales los elementos básicos para incorporar gobierno abierto en el ciclo de formulación e implementación de las políticas públicas son:

- Promover la innovación y la transformación digital inclusiva, lo cual implica el desarrollo y la implementación de herramientas digitales en los procesos de formulación de las políticas públicas, desde la toma de decisiones hasta el seguimiento y el control social.
- Transformación digital para el gobierno abierto: es el uso de herramientas digitales para el monitoreo, la priorización, la participación, la colaboración, la implementación y en las demás de las fases del ciclo de las políticas públicas, acompañado de mecanismos para la retroalimentación y mejora de dichas herramientas. De tal manera que estas herramientas se adapten y respondan a las expectativas y al grado de involucramiento esperado por la ciudadanía en los procesos.
- Inclusión digital: la participación, la colaboración y demás procesos en el marco del ciclo de las políticas públicas debe incluir a toda la ciudadanía. Por lo tanto, las herramientas, estrategias y metodologías desarrolladas deben dar cuenta de las

brechas digitales ya sea en poblacionales, diferenciales⁴, en términos etarios, de género, socioeconómicos, territoriales y demás que pueden limitar asequibilidad y accesibilidad, en particular para poblaciones o sectores subrepresentados en los procesos del ciclo de las políticas públicas, y resolver cómo estas se adaptan para involucrar de manera efectiva a todos los sectores poblacionales de la ciudadanía.

- Herramientas que aumenten la transparencia, la apertura de información, la participación, la colaboración y la posibilidad de vigilancia y el control de la ciudadanía sobre la formulación, la implementación, la ejecución y la toma de decisiones en las políticas públicas. Estas herramientas deben fortalecer el control social por parte de la ciudadanía.

Respecto la información abierta, en cada una de las fases debe publicarse información en formatos de datos abiertos⁵ para un mayor acceso, uso, aprovechamiento e interoperabilidad entre los conjuntos de datos. Teniendo en cuenta lo siguiente:

- La publicación de datos e información debe atender al contexto, propósito, impacto, uso y aprovechamiento en cada una de las fases del ciclo de las políticas públicas. Para ello, la circular 064 de 2021 de la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., sobre datos abiertos y otras disposiciones normativas deben ser tenidas en cuenta.
- La ciudadanía debe estar involucrada desde el inicio en proceso de publicación de los datos y la información, de tal manera que atienda a las expectativas y a la priorización que la ciudadanía demanda. Esto asegura el uso y aprovechamiento

⁴ Se deberán plantear estrategias que recojan las particularidades y diferencias poblacionales para participar. Se recomienda el uso de materiales que faciliten la representatividad de las personas (ejemplo: material didáctico para niñas y niños, reconocimiento de prácticas culturales y relación con el territorio, entre otros).

⁵ Es decir en formatos que permiten su uso y reutilización bajo licencia abierta y sin restricciones legales En Colombia, la Ley 1712 de 2014 sobre Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, define los datos abiertos en el numeral sexto como "todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos". (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. <https://gobiernodigital.mintic.gov.co/portal/Iniciativas/Datos-abiertos/>)

de los datos y la información publicada, así como la integración de estos como un medio para resolver retos claves de las políticas públicas en cada una de sus fases. (Circular 064 de 2021).

- La información abierta tiene como objetivo mejorar la confianza y la participación ciudadana, el involucramiento efectivo de la ciudadanía en la toma de decisiones y el control social a las políticas públicas, lo cual contribuya a la generación de valor y a la innovación pública.

Los datos y la información abierta implican que cualquier persona en cualquier momento y lugar puede usar, aprovechar y compartirlos. Para lo cual es necesario adelantar procesos de pedagogía y generación de capacidades en la ciudadanía para integrarlos como factor clave en la participación y colaboración a lo largo del ciclo de la política pública.

Ahora bien, ¿qué se entiende por el derecho a la participación? Se trata del ejercicio pleno del poder de las personas para “desarrollar y ejercer la capacidad de gestión, movilización, incidencia, control social en los procesos de planeación, implementación, evaluación de las políticas públicas y en la resolución de los problemas sociales, contribuyendo con ello a afianzar lazos de identidad y sentido de pertenencia, para avanzar en el logro de una cultura democrática y la consolidación de una sociedad más justa, basada en la construcción colectiva de lo público” (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2011).

Bajo el panorama anterior, resulta fundamental que las políticas públicas se construyan, se implementen y se evalúen con la activa participación de diferentes actores (personas, instituciones públicas, academia, autoridades políticas, organizaciones formales e informales) que intervienen, se benefician, se afectan o les interesa la realidad a intervenir. La participación se realiza mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación a partir de la comprensión de las problemáticas y oportunidades, el compromiso de todas las personas participantes en las estrategias de acción (trabajo colaborativo) y la apropiación de esa visión de futuro a la que se aspira llegar con la política.

En la formulación de la de política pública es importante elevar la discusión más allá de los intereses particulares o sectoriales, para lograr un acuerdo común y obtener la repartición equitativa de los beneficios directos e indirectos de la política. Por lo anterior, la participación de la ciudadanía, organizaciones, sectores y actores no debe centrarse sólo en la etapa de agenda pública; esta participación debe garantizarse durante todas las fases del ciclo de política pública.

Más allá del cumplimiento de la normativa nacional que promueve la participación, esta genera una serie de beneficios para el desarrollo de las políticas públicas (Ortegón, 2008) y de la gestión pública, en la medida en que:

- Amplía las opciones de desarrollo económico y social.
- Establece agendas de compromiso, pactos sociales y otros mecanismos para implementar proyectos colectivos.
- Conlleva un proceso de aprendizaje colectivo mediante la auto reflexión social.
- Conformar redes de conocimiento e introduce herramientas que elevan las capacidades de liderazgo de la ciudadanía, de los técnicos y de las instituciones.
- Permite una mejor comprensión de la realidad que se quiere intervenir al tomar en cuenta la experiencia de la población que se ve directamente afectada o beneficiada.
- Favorece el empoderamiento de la ciudadanía al promover el protagonismo incidente de la población en las decisiones de la ciudad.
- Se comporta como un mecanismo de control al hacer transversal su influencia en todas las fases del ciclo de la política.
- Contribuye a centrar la atención sobre los factores estratégicos de la política.
- Es generadora de espacios de diálogo y construcción de acuerdos.
- Aporta al reconocimiento y restablecimiento de derechos individuales y colectivos, y facilita el acceso a las oportunidades y al desarrollo de las libertades.

La participación en la formulación de las políticas públicas en el Distrito Capital.

Durante las fases de la política pública, la participación ciudadana puede expresar su alcance en alguna de estas formas:

1. **Informar:** permite conocer a los participantes sobre los contenidos de un tema, una propuesta o una norma. En este sentido, la información únicamente circula en un sentido, el de los promotores de la política hacia la ciudadanía.
2. **Consultar:** los participantes opinan sobre algún tema, propuesta o situación, sin que sus opiniones tengan necesariamente un carácter vinculante. Es decir, los diferentes actores ponen al servicio de la construcción de la política, su experiencia y conocimiento sobre el tema que se esté trabajando, pero esta información no necesariamente se incluye en la construcción de la política pública. En este caso la información va en doble vía: de los promotores de la política hacia la ciudadanía y de la ciudadanía hacia los promotores.

Los procesos de consulta a la ciudadanía se realizan a través de:

- a) **Ideas y propuestas:** sugerencias de comentarios o problemas que deberán ser abordados para la formulación de la política pública.
- b) **Conocimientos:** habilidades, conocimientos profesionales o experiencia, para lo cual es fundamental personas, grupos y comunidades con experiencias y conocimientos de la temática que pretende abordar la política pública.
- c) **Opiniones:** valoraciones o apreciaciones del público sobre la situación o problemática que aborda la política pública en particular, las cuales podrían no estar relacionada con hechos, credibilidad o lógica, pero importantes considerarlos para diseñar y fortalecer los canales de difusión de información.
- d) **Prioridades:** indagar por la preferencia, selección o priorización de ciertos temas o problemáticas que quiere abordar la ciudadanía con la política pública.
- e) **Evidencia:** apoyo concreto a favor o en contra de una acción con base en hechos reales, datos, información o eventos.

3. Concertar: es el acuerdo mediante el que dos o más personas o grupos de una colectividad construyen la solución para un problema y determinan los medios para ejecutarla, o diseñan una estrategia que busque establecer acciones para atender un problema. En este sentido, la información va de los promotores de la política a la ciudadanía y de la ciudadanía hacia los promotores, hasta lograr un acuerdo.

En los procesos de concertación existen actividades de deliberación y co-diseño. Deliberar lleva a la priorización de temáticas y problemáticas a abordar por medio de foros, grupos de trabajo y otras herramientas, incluyendo las digitales, que permitan la delimitación del problema, el abordaje, las posibles soluciones y líneas de acción que debe contener la política pública. El co-diseño implica implementar herramientas y metodologías de diseño colaborativo, de tal manera que se favorezca el involucramiento y se incentive la colaboración y cogestión ciudadana.

La concertación, debe contemplar de manera clara que los recursos, no sólo financieros, sino humanos y de tiempo, entre otros, son escasos y que esta deriva en la cogestión. Además, busca que las personas y los grupos que participaron de la toma de decisiones y diseño de la política pública se involucren en su implementación y seguimiento, por lo que se deben disponer las herramientas y los canales para que la ciudadanía monitoree y haga seguimiento a los avances y los obstáculos en la implementación.

Según la naturaleza de la política pública, los tomadores de decisión tienen autonomía para definir el alcance de la participación ciudadana en cada fase. No obstante, se considera que la participación ciudadana debe propender por garantizar los siguientes cinco atributos:

- Pertinencia: se refiere a la implementación de los mandatos normativos relacionados con la participación ciudadana y a brindar las condiciones institucionales para el desarrollo de la acción participativa. Se dispone de espacios y mecanismos de participación que se articulan de manera coherente y continua con el ciclo de política.
- Representatividad: en el diseño del proceso participativo se reconocen las diferentes formas de expresión y organización ciudadana y se garantiza el ejercicio de la libre expresión, que brinda las garantías para su involucramiento y acceso en todo el ciclo de política.

- **Calidad:** es la pertinencia de los espacios y mecanismos para la participación. Asimismo, se refiere a la oportunidad para el diálogo y la suficiencia de la información. Los equipos de trabajo, recursos, información, herramientas y metodologías son adecuados y suficientes para garantizar la organización, operatividad y transparencia del proceso participativo.
- **Utilidad:** el proceso participativo permite mejorar los contenidos y apuestas de la política, al tiempo que genera valor para los actores en términos de cualificación, fortalecimiento, visibilidad. Además, la política pública procura procesos de participación ciudadana sostenibles en el tiempo.
- **Incidencia:** el diseño, puesta en marcha y evaluación de la política hace evidente la inclusión de los discursos y propuestas que plantean los actores mediante el proceso participativo. Es decir, la política recoge, analiza y tiene en cuenta los diferentes aportes presentados por la ciudadanía, establece acuerdos y asume compromisos.

Una buena estrategia de participación ciudadana se reconocerá por: a) contar con unos espacios y mecanismos de participación adecuados a las necesidades de las personas involucradas y del territorio en el que intervine la política, b) reconocer las diferentes formas de organización y de expresión de la ciudadanía mediante estrategias de participación incluyentes en todas las fases de la política pública, c) el empoderamiento de la ciudadanía reflejado en el aumento y la calidad del conocimiento en los ámbitos de discusión de la política, d) integrar los aportes ciudadanos en la política pública reconociendo los grupos poblacionales, e) el aumento del nivel de convicción y motivación de la importancia de la participación ciudadana en la política pública y f) el fortalecimiento del tejido social, del número de organizaciones o instancias de participación ciudadana, su movilización y su articulación con otras organizaciones.

Durante todo el ciclo se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

- Garantizar la disposición y publicación de forma proactiva sobre todos los aspectos del proceso de formulación de la política pública, en cada una de sus fases. El sitio o página donde se dispone la información y datos debe ser visible, accesible y con opción de

búsqueda y visualización para todos los niveles de experticia de la ciudadanía: documentos, infografías, tableros de control, bases de datos, visualizaciones, etc. Esta disposición debe responder y debe ser priorizada de acuerdo con la demanda y expectativas de la ciudadanía sobre la información y los datos públicos.

- Publicar y promocionar los canales, espacios, escenarios y herramientas de participación, colaboración y cogestión ciudadana.
- Establecer espacios de concertación, deliberación, discusión y rendición de cuentas periódicos a lo largo del ciclo, en donde se haga seguimiento, control social y se haga efectiva la cogestión de la ciudadanía.
- Sensibilizar y difundir la información, tanto del proceso de formulación como de la implementación durante todo el ciclo, estableciendo canales de comunicación directa con la ciudadanía.

Los anteriores elementos harán la diferencia en la apropiación, el trabajo colaborativo y el respaldo ciudadano frente a la política pública, factores indispensables para que las políticas públicas trasciendan los periodos de gobierno de las administraciones distritales.

Enfoques en las políticas públicas

En el marco de las políticas públicas, los enfoques se entienden como la forma de dirigir la atención o el interés hacia un asunto para lograr una mayor comprensión de las realidades, situaciones y necesidades sociales, que permita dar respuestas pertinentes por parte del Estado. Las diferentes miradas se complementan y se integran para posibilitar acciones y análisis más completos sobre las situaciones sociales. Estas miradas se articulan conjuntamente sin que haya lugar a una jerarquización o contraposición entre ellas.

El abordaje de los enfoques es una oportunidad para el fortalecimiento de la gestión pública, en la que se amplían los grados de flexibilidad y niveles de apertura y adaptación a cambios y nuevas realidades. Igualmente, permite la re-significación de los procesos propios de la gestión institucional para que la toma de decisiones tenga una mirada integral y sistémica de

la realidad. De acuerdo con lo anterior, el abordaje de los enfoques será comprendido bajo los derechos humanos. A continuación, se describe cada uno de ellos.

Enfoque de derechos humanos en políticas públicas

Las políticas públicas sirven como herramientas que proponen soluciones a situaciones prioritarias de la ciudadanía y que amplían las capacidades y oportunidades de sus habitantes en condiciones de igualdad y equidad. Por ello, la comprensión general desde los derechos humanos posibilita tener en cuenta las diversas formas de pensar, actuar y relacionarse entre quienes habitan la ciudad.

Los derechos humanos suponen un tratamiento igualitario, es decir, que nadie debe tener menores oportunidades. De ahí que la igualdad como fundamento de los derechos humanos nos permite reflexionar desde las dimensiones, del “igual valor humano, la no discriminación, la admisión de la diversidad y la autonomía de la libertad” (García, 2008, p.39). Así como a partir de la universalidad e inalienabilidad⁶.

La equidad, por su parte, busca identificar las formas de exclusión y discriminación que han sufrido algunas personas o grupos poblacionales con el fin de generar acciones que permitan superar las barreras de acceso a la garantía de derechos y posibiliten el goce efectivo de los mismos en igualdad de condiciones que el resto de la población. Es así como en las políticas públicas es necesario actuar desde la equidad para lograr la igualdad en garantía de derechos de todas las personas.

De ahí que las políticas públicas permiten que las personas sean vistas y tratadas en su dimensión ciudadana, y por lo tanto puedan exigir de forma individual y colectiva, la garantía, el ejercicio y el cumplimiento de esos derechos.

⁶ Desde una perspectiva sistémica y de la complejidad, “lo social” en nuevos enfoques de las ciencias sociales cada vez más transdisciplinarias, es un concepto que incluye también lo político, cultural, ambiental; los linderos con lo político y ambiental ya casi no existen (Campos, 2008, p.66). 12 - 13 invisibilidad; interdependencia y la interrelación; en el marco de la rendición de cuentas y el estado de derechos (ONU, 2003).

Asimismo, este enfoque contiene derechos como residencia y libertad de tránsito, vivienda, alimentación, nacionalidad, a la propiedad, vida cultural de la comunidad, etc., que son vinculantes al territorio, el cual se explica y hace referencia a las relaciones entre los seres humanos y los demás elementos del mismo, desde el marco de la espacialidad como poblamiento, patrones de asentamiento y producción, por ejemplo, y la movilidad cotidiana y circunscrita, inmigración y emigración, que lo convierten en una síntesis finalmente humana: valorada, representada, construida, apropiada, transformada (Sosa, 2012).

En este sentido, se toma como criterio común para entender el enfoque de derechos humanos las directrices de programación plasmadas en la declaración “Hacia un entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo” (ONU, 2003). Algunos elementos que se contemplan de esta guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital son:

- Evaluación y análisis con el fin de identificar las demandas de derechos humanos de los titulares de derechos y las correspondientes obligaciones de derechos humanos de los titulares de deberes, así como la inmediata, subyacentes, y las causas estructurales de la no-realización de los derechos.
- Los programas evalúan la capacidad de los titulares de derechos para reclamar sus derechos, y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.

Así mismo se busca:

- El reconocimiento de las personas como protagonistas de su propio desarrollo, en lugar de receptores pasivos de productos y servicios.
- La participación sea un medio y un objetivo.
- Las estrategias potencian y los resultados como los procesos son monitoreados y evaluados.
- El análisis incluye a todas las personas y grupos interesados.
- Los programas se centran en las personas, y los grupos desfavorecidos, excluidos y marginados.

- El proceso de desarrollo es de propiedad local.
- Apuntan a reducir la disparidad.
- Hay un reconocimiento de enfoques de abajo hacia arriba, de arriba hacia abajo y se utilizan en sinergia.
- Análisis de la situación, se utiliza para las identidades inmediatas, subyacentes y las causas básicas de los problemas de desarrollo.
- Los programas apoyan la rendición de cuentas a todas las partes interesadas (ONU, 2003).
- El enfoque de los derechos humanos comprende integral y relacionadamente el enfoque de género, el enfoque poblacional, el enfoque diferencial, el enfoque territorial y el enfoque ambiental.

Cada una de las fases del ciclo de política pública debe contar con el análisis de los enfoques, para así lograr que el diseño de política y su ejecución cuenten con una visión integral en el mejoramiento de las condiciones de vida de la ciudadanía (Ver en la caja de herramientas los anexos sobre enfoques).

Enfoque de género en políticas públicas

El género puede entenderse como la construcción social basada en las diferencias sexuales, que asigna representaciones y valoraciones de lo femenino y lo masculino, y se instituye sobre la asignación desigual de los recursos, el poder y la subordinación de lo femenino.

De esta forma el concepto de género plantea las representaciones de lo femenino y lo masculino, las normas de conducta, las atribuciones a cada sexo y la división sexual del trabajo como un producto de construcciones sociales y culturales que se sustenta en relaciones de poder atravesadas por las diferentes y múltiples posiciones (interseccionalidades), como la orientación sexual, las 14 - 15 identidades, la etnia, la raza, la clase social, etc., que a su vez se cruza con experiencias únicas de opresión o privilegio (AWID, 2004).

Por lo tanto, a partir del enfoque de género se visibilizan las desigualdades entre hombres y mujeres, y entre las diferentes masculinidades y femineidades, lo cual posibilita interpretar

las diferencias y la discriminación brindando elementos de análisis sobre las formas de distribución de poder.

De acuerdo con Bareiro (2016), algunas estrategias de cómo es posible implementar el enfoque de género son:

- La equidad o igualdad de oportunidades: su objetivo es reducir la desigualdad entre mujeres y hombres, en el ámbito público y en el ámbito privado. Para esto parte de las acciones propuestas se encaminan hacia la autonomía política y económica de las mujeres.
- Políticas antipobreza: se dirigen a mujeres pobres para satisfacer sus necesidades básicas y promover su rol productivo.
- Empoderamiento: se orienta a promover e incrementar el desarrollo de capacidades de las mujeres para su participación en el ámbito público y lo privado.
- Transversalidad de género: se trata del proceso por medio del cual se valoran los impactos del actuar del Estado (políticas públicas, legislación, normatividad, planes, programas, proyectos, etc.), en cualquier área y todos sus niveles, para mujeres y hombres, teniendo en cuenta sus diferentes interseccionalidades o posiciones (orientación sexual, etnia, edad, clase, procedencia urbana o rural, etc.). Con el fin de que tanto mujeres como hombres se beneficien de forma igualitaria. El objetivo es el logro de la igualdad de género.

El enfoque poblacional-diferencial

El enfoque poblacional-diferencial busca visibilizar las particularidades y las necesidades de personas y colectivos, con el fin de generar acciones diferenciales desde la política pública para cambiar las situaciones de exclusión y discriminación que evitan el goce efectivo de sus derechos. En este sentido, el principal objetivo de estos enfoques es reconocer a Bogotá como una ciudad diversa, donde habitan múltiples grupos poblacionales y sectores sociales, que son iguales en derechos al resto de los habitantes de la ciudad. Su aplicación es necesaria para lograr el desarrollo de políticas públicas que promuevan la inclusión e integración social,

que aporten a la construcción de una ciudad donde todos se reconozcan, respeten y vivan sus derechos en armonía en el mismo territorio.

La identificación de las características individuales y colectivas de las personas es un ejercicio simultáneo y complementario para comprender su construcción sociocultural y desarrollar un análisis interseccional. Desde el punto de vista poblacional se visibiliza a los grupos poblacionales y sectores desde lo colectivo – sus situaciones de exclusión y desigualdad en el acceso a la ciudad – y desde el diferencial se parte de esto y entra a profundizar en las particularidades dentro de los grupos y sectores, a la vez que realiza análisis interseccionales. Es así como la visión de lo poblacional y lo diferencial se aplican conjuntamente para garantizar que estas personas tengan acceso efectivo a todos los servicios y atenciones en el Distrito, con el fin de lograr el goce efectivo de sus derechos.

Los enfoques se deben pensar como los lentes o el telescopio con los que se deben observar las categorías, y de esta manera generar actuaciones de equidad desde el Estado que permitan alcanzar la igualdad en derechos para todos y todas en el Distrito.

Orientaciones sexuales e identidades de género

Reconoce la discriminación, exclusión, marginación, invisibilización o violencias cometidas hacia las personas con diferente orientación sexual a la heterosexual y con identidades de género no hegemónicas. En este sentido, la Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital permite focalizar acciones de política pública hacia personas de los sectores sociales LGBTI, sus familias y redes de apoyo, reconociendo la vulneración histórica de sus derechos debido a sus orientaciones sexuales e identidades.

Grupos etarios

La categoría analiza la situación de los diferentes grupos etarios a la luz de las desigualdades y exclusiones que viven debido a su edad, y las particularidades relacionadas con su desarrollo biológico, psicológico, emocional y social. Esto con el fin de formular acciones

que contribuyan al pleno ejercicio de su ciudadanía en condiciones de igualdad, atendiendo las capacidades y potencialidades propias de cada edad.

Los grupos etarios actualmente definidos en el Distrito son: primera infancia, infancia, adolescencia, juventud, adultez y vejez (Metodología para incorporar los enfoques poblacional – diferencial y de género en instrumentos de planeación distrital, 2021).

Grupos étnicos

Se analizan las prácticas de exclusión y discriminación que los grupos étnicos han vivido históricamente con el fin de transformarlas en integración e inclusión social, en pro de lograr el goce efectivo de sus derechos. En este proceso se busca visibilizar las particularidades de la cosmovisión, cultura, origen e identidad de los grupos étnicos, y orientar las actuaciones del Estado en función de estas.

Las categorías se materializan principalmente en la implementación de acciones afirmativas que restablecen la garantía de derechos de los grupos indígenas, raizal, Rrom, negros, afrodescendientes y palenqueros (Metodología para incorporar los enfoques poblacional – diferencial y de género en instrumentos de planeación distrital, 2021).

Situación o condición

La Comisión Intersectorial Poblacional del Distrito (CIPO) define la situación como “el conjunto de circunstancias y elementos que contribuyen a generar discriminación y segregación y que puede o no ser coyuntural” y establece que la condición “hace referencia a las condiciones materiales de vida de la persona o la población; se asocia con la satisfacción de necesidades o intereses prácticos, de sus requerimientos inmediatos” (Alcaldía Mayor de Bogotá, CIPO, 2013). Entre las situaciones y condiciones identificadas en el Distrito se encuentran las personas con discapacidad y las víctimas del conflicto armado.

Según la Ley Estatutaria 1618 de 2013, las personas con discapacidad son aquellas que tienen deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a mediano y largo plazo que, al interactuar con diversas barreras incluyendo actitudinales, puedan impedir su participación

plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás. Se busca garantizar y asegurar el “ejercicio efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, mediante la adopción de medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda la forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Ley 1346 de 2009”.

En cuanto a las víctimas del conflicto, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se consideran víctimas del conflicto armado “aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las 18 - 19 normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno”. Dado que las víctimas son sujetos de especial protección constitucional y tienen características particulares producto de sus vivencias relacionadas al conflicto armado, requieren de atenciones diferenciales por parte del Estado para restablecer la garantía de sus derechos.

Interseccionalidad en los enfoques poblacional-diferencial

La interseccionalidad es una herramienta que aborda cómo las personas viven múltiples discriminaciones y opresiones, y ayuda a entender la manera en que conjuntos diferentes de identidades influyen sobre el acceso que se pueda tener a derechos y oportunidades (AWID, 2004).

De esta forma se “[b]usca comprender el funcionamiento de la complejidad de las relaciones de poder e identidades que puede asumir una persona, por medio del reconocimiento de las diversidades, la multiplicidad y el entrecruzamiento de opresiones, sin buscar jerarquizarlas ni sumarlas, por el contrario, establecen una configuración de redes de posiciones sociales estructuradas [que son] inseparables” (CIPO, 2013, p. 58).

Así, con el análisis interseccional se busca identificar las diferentes identidades en las personas y cómo estas producen “experiencias sustantivamente diferentes” para cada una (AWID, 2004:2). Lo anterior con el fin de comprender las vulnerabilidades, exclusiones y

discriminaciones desde esta multidimensionalidad de las personas, y a partir de ahí se implementen acciones que logren superar las segregaciones y establecer condiciones para el pleno disfrute de los derechos humanos.

Por ejemplo, al momento de definir la oferta institucional en salud sexual y reproductiva para las mujeres, es fundamental aplicar la interseccionalidad para desarrollar una oferta que sea realmente pertinente para cada mujer, teniendo en cuenta las particularidades que se entrelazan en su experiencia de vida. De esta manera, no puede ser igual la atención médica que se le brinde a mujeres jóvenes y a mujeres mayores; se debe considerar si estas mujeres son cisgénero o transgénero, y esto qué efecto tiene en sus cuerpos y en sus experiencias de vida; si estas mujeres tienen origen o prácticas relacionadas con algún grupo étnico en particular; si tienen alguna discapacidad; si han sido víctimas de abuso sexual en el marco del conflicto; si se relaciona afectiva y sexualmente con hombres, con mujeres o con ambos, entre otras dimensiones. Es así como esta atención médica no puede construirse pensando en un solo “prototipo” de mujer, sino pensando en la diversidad y multidimensionalidad de las mujeres, en cómo esta define su experiencia de vida, y ante todo siempre partiendo de que todas sí son iguales en sus derechos y se deben asegurar las condiciones para que puedan ejercerlos.

Enfoque territorial en políticas públicas

A través del enfoque territorial se realiza el análisis de los diversos componentes de índole territorial que aplican de forma diferente y sólo algunos de los propuestos, por la especificidad de cada situación o problemática a resolver por las políticas públicas.

La vida no es posible sin territorio, tampoco sería posible el desarrollo de los derechos de los seres humanos sin el territorio, pues este es soporte o contenedor de los fenómenos y relaciones sociales. El territorio es el espacio dentro del cual tienen lugar las relaciones socioculturales de un grupo humano específico, en razón a que es entendido como:

Una construcción cultural donde tienen lugar las prácticas sociales con intereses distintos, con percepciones, valoraciones y actitudes territoriales diferentes, que generan relaciones

de complementación, de reciprocidad, pero también de confrontación. Dicha construcción es susceptible de cambios según la época y las dinámicas sociales. (Capel, 2016)

En ese sentido, los problemas que procuran eliminar o mitigar las políticas públicas ocurren en un territorio específico de la ciudad, con características propias de diversa índole definidas por su geografía, por su contexto político, económico y social que le dan una connotación integral y diferenciada a las intervenciones de la política pública que se van a implementar en cada zona de la ciudad, con el fin de lograr intervenciones más pertinentes y efectivas que impacten positivamente a los territorios en su conjunto y poblaciones acorde a sus necesidades.

Por tanto, en la formulación de una política pública se deben analizar los siguientes componentes desde el punto de vista territorial, los cuales pueden aplicar solo algunos, dependiendo de la especificidad de cada política pública:

Componente de jurisdicción

Las acciones de las políticas públicas se aplican en un territorio determinado con una demarcación definida, limitada desde lo físico y espacial, donde la administración pública tiene autoridad o soberanía para gobernar y para realizar su gestión, en los diversos territorios que le atribuyen las normas jurídicas vigentes.

La jurisdicción de Bogotá D.C., la define y la separa del resto de los municipios que la bordean, lo que al mismo tiempo permite a la población de cada municipio identificarse con un territorio definido y demarcado. Este límite es también una zona de transición, un punto de paso, una zona de comunicación entre dos municipios, territorio de cambios y conflictos en el uso del suelo, y un espacio articulador y de oportunidades.

Al interior de Bogotá, se señalan límites entre su suelo urbano, su suelo rural y su suelo de expansión. Se indican, además, límites para la administración de las veinte (20) localidades

en los que está dividida la ciudad⁷, límites y tipos de suelo que inciden de forma diferente según la política pública a desarrollar.

Componente segregación socio espacial

En el marco de este componente se analiza cómo se observa la segregación territorial de la ciudad, tanto en el entorno urbano como rural.

La segregación social urbana es la expresión territorial de la falta de diversidad social. En términos del desarrollo urbano, se refiere a la desigual localización y separación de los grupos sociales en la ciudad. Esta separación se puede expresar como la falta de proximidad territorial entre los barrios de distintos grupos sociales. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2014)

Así, desde este componente se establece la pregunta sobre si el espacio físico definido presenta alguna de las siguientes situaciones de déficit asociados a la situación identificada.

- En calidad del medio ambiente tanto natural como construido.
- En seguridad ciudadana.
- En dotación de servicios básicos.
- En equipamientos.
- En espacios públicos o en transporte público de calidad.

Una aproximación establece que “[e]l territorio es importante para las metas de aumento de la igualdad social y el dinamismo productivo”⁸. Por esta razón, la equidad territorial debería ser prioridad en la formulación de las políticas públicas, en razón a que la separación territorial de las poblaciones más pobres y vulnerables reproduce la pobreza, donde se restringen las redes y posibilidades de movilidad social, se reduce el acceso a la educación,

⁷ Existen casos de localidades de Bogotá, que no conocen bien su límite en el territorio, generando —bordes difusos— que pueden incidir en la atención prestada por parte de la administración local.

⁸ Fragmento tomado de la Reunión *Población, territorio y desarrollo sostenible*, en el marco de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), Santiago de Chile, 16 y 17 de agosto de 2011.

se amortigua el capital social y la convivencia, y se multiplican situaciones de exclusión, desconfianza y violencia.

Componente ciudad urbana y ciudad rural

El ordenamiento territorial de las ciudades es una función pública que se hace a través del plan de ordenamiento territorial (POT), reglamentado por la Ley 388 de 1997, que en su artículo 9 lo define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.

Los propósitos del ordenamiento territorial se establecen con el fin de fortalecer el desarrollo del municipio o distrito y mejorar las condiciones de vida de la población y son:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones.
- El mejoramiento de la calidad de vida.
- La gestión responsable de los recursos naturales.
- La protección del medioambiente.
- La utilización racional del territorio.

Para este fin el POT analiza las particularidades físico-espaciales de la ciudad, los tipos de suelos, la morfología urbana, la estructura socioeconómica y espacial, los usos del suelo, el espacio público, las zonas naturales, las zonas de alto riesgo, el sistema de equipamientos e infraestructura de movilidad y de servicios públicos.

La historia urbana se presenta como un campo definido de investigación que busca entender la ciudad y los procesos urbanos con el fin de encontrar una explicación de las transformaciones que ha tenido la ciudad a través del tiempo, de las circunstancias que influyen en su conformación y en sus procesos constructivos, sus influencias y sus causas, donde se analizan sus características como un modo de reflexión para contar con diagnósticos y herramientas para su diseño e intervención en su futuro de forma certera.

La ciudad no sólo se constituye como urbana sino también como rural, pues su territorio presenta zonas rurales dedicadas a la producción de alimentos, provisión de servicios ambientales y amortiguación de fenómenos contaminantes; de manera que hay una interrelación significativa entre la ciudad urbana y rural.

La zona rural de Bogotá representa el 76,5% del total del territorio de Bogotá, en su mayoría definido como áreas protegidas; región privilegiada por su potencial hídrico esencial para la seguridad hídrica y la regulación climática del Distrito Capital y de varios departamentos próximos como Boyacá, Meta, Huila, Tolima, Cundinamarca, los cuales producen la mayor parte de los alimentos que consumen los capitalinos, producidos en mayor proporción por economías campesinas; razón por la cual se debe garantizar en el territorio rural de Bogotá, la conservación de sus áreas protegidas y la sostenibilidad del agua como recursos prioritarios. (Secretaría Distrital de Ambiente, 2006).

La zona rural de Bogotá presenta múltiples problemáticas como un alto déficit en educación, salud, cultura, recreación y deporte, en la infraestructura pública instalada en movilidad presenta conurbación urbana, un alto riesgo ambiental y obstáculos en la producción agrícola.

Así mismo, el borde urbano rural presenta territorios desregulados, bordes urbanizados, periferias que necesitan fortalecer su gobernanza, donde acontece la transición de áreas agrícolas con fuerte presión de ocupación por asentamientos informales; por tanto, el borde urbano rural se constituye como una franja ubicada entre la expansión urbana y la de conservación ecológica.

Frente a este contexto las diversas políticas públicas que se relacionan con la ruralidad representan una oportunidad para que dicho territorio se desarrolle de forma adecuada y sostenible con el fin de elevar la calidad de vida de sus habitantes y preservar las áreas protegidas y el recurso hídrico. Por lo tanto, en todas las políticas públicas que se propongan es necesario identificar cómo se está presentando la situación identificada o problemática tanto en el ámbito urbano como rural, y por ende analizar de acuerdo con esta identificación que acciones deben proponerse en cada ámbito.

Componente Ciudad-región

Bogotá no se configura como un territorio aislado, sino que mantiene relaciones con los municipios y departamentos aledaños que la rodean, en materia geográfico-espacial, económica, ambiental y sociocultural que trae implicaciones sociales, políticas y logísticas que deben ser solucionadas con una visión igualitaria entre la capital, los demás municipios y departamentos.

En este ámbito regional y en el marco de lo definido en la Ley Orgánica 2199 del 8 de febrero de 2022⁹, se define que la Región Metropolitana tendrá como finalidad garantizar la formulación y ejecución de política, planes, programas y proyectos de desarrollo sostenible, así como la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, promoviendo el desarrollo armónico, la equidad, el cierre de brechas entre los territorios, en el marco de la igualdad sin que hayan posiciones dominantes (Artículo 2.Finalidad, Ley Orgánica 2199 de 2022).

Bogotá debe avanzar en su capacidad para interactuar con su entorno regional, pues este aspecto es fundamental para su futuro. En esta línea, la formulación de las políticas públicas se presenta como una oportunidad para llegar a acuerdos con los municipios o departamentos aledaños en temas que tienen incidencia regional, por lo que es pertinente que los formuladores respondan preguntas como:

¿La situación debe ser analizada en un contexto más amplio de la ciudad?

¿La situación es causada por actores ubicados fuera de Bogotá?

Para la búsqueda de soluciones ¿es obligatorio contar con otras entidades territoriales y alianzas con ellos?

⁹ Por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la Constitución Política y se expide el régimen especial de la Región Metropolitana Bogotá- Cundinamarca.

Componente Ciudad-región global

El concepto de ciudad global o ciudad región global surge como respuesta a un nuevo contexto mundial en el que las regiones emergen como actores económicos y políticos muy activos en la era infoglobal, que es la conexión global de las ciudades y regiones mediante las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, la nanotecnología y la biotecnología.

El cambio en los paradigmas del desarrollo territorial, la nueva economía informacional integra hoy a las localidades y a las regiones en una red global de información, mercados, de relaciones políticas y de gestión pública y privada.

Enfoque ambiental en políticas públicas

La actividad humana, las formas de producción, el crecimiento poblacional acelerado, la urbanización no planificada y otros factores, presionan crecientemente la naturaleza, de la cual dependen las sociedades, reduciendo cada día la capacidad de los ecosistemas de mantener a las generaciones futuras. Atendiendo esta alarmante realidad, surgen los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), suscritos por Colombia en 2005, que posicionan la necesidad de incorporar la sostenibilidad en las agendas públicas de los distintos niveles territoriales a través de la inclusión de un enfoque ambiental en las políticas públicas.

Con la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible adoptada por la Asamblea General de la ONU y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS), se reitera la importancia de pasar del compromiso a acciones concretas de los gobiernos, sociedades e individuos que permitan avanzar hacia la promoción, protección, garantía, y respeto de los derechos colectivos y del principio de sostenibilidad ambiental como requisito para garantizar la vida a futuro. En este marco, uno de los ODS corresponde a ciudades y comunidades sostenibles, con el cual se hace un llamado a mejorar la seguridad y la sostenibilidad de las ciudades garantizando el acceso a viviendas seguras y asequibles y el mejoramiento de los asentamientos marginales, así como la necesidad de realizar inversión en transporte público, creación de áreas públicas verdes y mejorar la planificación y gestión urbana de manera participativa e inclusiva.

Si bien en Bogotá se han adelantado esfuerzos importantes por desarrollar una agenda pública que contemple los acuerdos internacionales, así como lo dispuesto en la normatividad y la política nacional ambiental y de gestión del cambio climático a través de distintas acciones para alcanzar un goce efectivo del derecho a un ambiente sano, es necesario que cada sector aporte desde su gestión a la consolidación de un modelo de ciudad sostenible, sustentable y democrática que se adapte a las realidades ambientales. De ahí la importancia que las instituciones incluyan el enfoque ambiental en los marcos de diseño y ejecución de políticas públicas.

Un aporte para ampliar el entendimiento del concepto de ambiente se ubica en Gómez (1992) citado por Fernández-Vítora (2009), que lo define como:

El entorno vital; el conjunto de factores físico–naturales, sociales, culturales, económicos y estéticos que interactúan entre sí, con el individuo y con la comunidad en la que vive, determinando su forma, carácter, relación y supervivencia. No debe considerarse pues, como el medio envolvente del hombre sino como algo indisociable de él, de su organización y de su progreso. (p.23)

Por su parte, los Ministerios Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Educación Nacional han definido el ambiente como:

Un sistema de interrelaciones, que se establecen, entre las sociedades y los componentes naturales, en los cuales éstas desarrollan sus propias dinámicas. En estas interrelaciones los componentes naturales dan cuenta de los sustratos biofísicos, a los que han estado asociadas las actividades humanas, desde los que han construido sus propias realidades y sobre los cuales se ha tejido todo un entramado cultural particular. (Torres, 2002, p.26)

De acuerdo con estas aproximaciones, la dimensión ambiental abarca elementos tanto de las ciencias naturales como de las ciencias sociales y humanas para entretrejer, en un sentido holístico, lo natural con lo sociocultural. Incluir el enfoque ambiental en políticas públicas implica entonces reconocer la relación de interdependencia entre los seres humanos, los seres no humanos, el territorio y los recursos, y comprender que el ambiente es indisociable de la

realidad social, económica y cultural. Por lo tanto, la formulación de toda política pública, independientemente del sector, debe incorporar este enfoque y hacerlo visible.

Con base en los planteamientos anteriores, en todo proceso de formulación de una nueva política pública debe preguntarse:

¿Cómo está concibiendo al ambiente la política que se va a formular?

¿La política pública contribuye, aunque sea indirectamente, a resolver un problema de calidad ambiental?

¿La política generará impactos (positivos/negativos) al ambiente?

¿Qué relación o incidencia puede tener la política que se formula, con el entorno ambiental de la ciudad?

¿Cuál es la potencialidad de la política respecto a su aporte a la armonía socioambiental?

Adicionalmente, teniendo en cuenta que el Distrito Capital cuenta con el Plan de Gestión Ambiental (PGA) 2008–2038, instrumento que orienta las acciones relacionadas con dicha gestión con el propósito de que los procesos de desarrollo propendan por la sostenibilidad en el Distrito y la Región, se propone que, para incluir el enfoque ambiental en el proceso de diseño de las políticas públicas, se tengan en cuenta los objetivos ambientales¹⁰ propuestos en el Plan de Gestión Ambiental (PGA)¹¹.

Dicha inclusión se expresará en la integración de acciones pertinentes -con una finalidad enfocada en estos objetivos-, dentro de las políticas, acorde al campo de acción particular de cada una y su relación con procesos como: demanda de bienes y servicios, prácticas de producción, pautas de consumo, las determinantes de interacción con el territorio, las conductas colectivas sujetas de regulación, incentivo o modificación, entre otras, según corresponda al análisis previo realizado en cada proceso.

¹⁰ Ver la descripción específica de cada objetivo en el Plan de Gestión Ambiental (p.46). Disponible en: <http://ambientebogota.gov.co/de/320>

¹¹ Sin excluir otros instrumentos de planeación ambiental como: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), las políticas públicas ambientales y los Planes de Manejo Ambiental debidamente adoptados.

De forma específica, en el PGA se han planteado diecinueve (19) objetivos que se agrupan en tres categorías: 1. Objetivos de calidad ambiental, 2. Objetivos de ecoeficiencia, y 3. Objetivos de armonía socio-ambiental. Estos recogen los componentes del ambiente (naturales y físicos / sociales y culturales).

A continuación, se presentan los objetivos, como insumo para el direccionamiento de acciones desde cualquier sector en los ámbitos que sea viable según la incidencia de la política, y desde allí se puedan generar resultados sobre las condiciones ambientales de Bogotá D.C.:

Tabla 3 Objetivos ambientales del Plan de Gestión Ambiental

Calidad ambiental	Ecoeficiencia	Armonía socioambiental
✓ Calidad de aire	✓ Uso eficiente del espacio	✓ Productividad y competitividad sostenibles
✓ Calidad de regulación hidrológica	✓ Uso eficiente del agua	✓ Cultura ambiental
✓ Conservación y adecuado manejo de la fauna y la flora	✓ Uso eficiente de la energía	✓ Habitabilidad e inclusión
✓ Calidad del suelo	✓ Uso eficiente de los materiales	✓ Ocupación armónica y equilibrada del territorio
✓ Estabilidad climática		✓ Socialización y corresponsabilidad
✓ Gestión ambiental de riesgos y desastres		✓ Ordenamiento y gestión de la ciudad-región
✓ Calidad ambiental del espacio público		
✓ Calidad sonora		
✓ Calidad del paisaje		

Fuente: Plan de Gestión Ambiental (PGA), 2008-2038.

Las preguntas mencionadas anteriormente y los objetivos del PGA aportan un punto de partida para facilitar que los distintos sectores quienes lideran la formulación de una política pública identifiquen elementos que puedan ser tenidos en cuenta a la hora de incluir el enfoque ambiental en los distintos momentos del ciclo que se expone en la presente guía. La inserción de criterios ambientales en el diseño y marco de acción de las políticas públicas implica un reto, pero no es tarea imposible.

Uso de los enfoques propuestos

Para el uso de los enfoques propuestos, los cuales deberán ser aplicados en las diferentes fases de formulación de las políticas públicas y que se desarrollan más adelante, se propone reflexionar sobre las siguientes preguntas orientadoras que facilitan la revisión del alcance de las mismas en términos de enfoques y de esta manera identificar hasta dónde se podrán desarrollar acciones tendientes a erradicar o disminuir las situaciones de desigualdad, exclusión o discriminación, en razón del sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la pertenencia étnica, la clase, la edad, las condiciones o situaciones (discapacidad o víctimas), entre otras características como la territorial y la ambiental:

¿El problema que se espera atender impacta el bienestar, la calidad de vida o el ejercicio pleno de derechos de las personas de forma directa o indirecta?

¿Esos impactos se acentúan sobre las personas que tienen una pertenencia étnica particular, orientación sexual o identidad de género diferente a la heteronormativa, por su edad, sexo-género, o por condiciones o situaciones asociadas a ser habitantes de calle, víctima del conflicto, con discapacidad, por ser población rural, o ser persona desplazada transfronteriza, entre otras características que hacen diferentes a las personas?

¿El problema a abordar está directamente relacionado con una población en específico?

¿Las acciones planteadas podrían contribuir en el abordaje de las situaciones de discriminación o exclusión que simultáneamente están viviendo las personas en razón a sus características poblacionales y diferenciales?

¿La situación problemática se encuentra focalizada en alguna localidad o espacio territorial particular?

¿Las condiciones territoriales generan segregación de la población que interactúa allí?

¿Cómo se expresan las particularidades de los grupos y sectores a nivel territorial?

¿Se concentran en algunas localidades, UPZ o barrios?

¿Cuáles son las necesidades y capacidades que tienen los grupos y sectores en el marco de la situación problemática o de necesidad?

¿La política pública contribuye, aunque sea indirectamente, a resolver un problema de calidad ambiental?

¿La política generará impactos (positivos/negativos) al ambiente?

¿Cuál es la potencialidad de la política respecto a su aporte a la armonía socioambiental?

Incorporación de la agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la en la formulación de las políticas públicas distritales

La agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se adoptó por todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en 2015 como un llamado para orientar al mundo en la senda del desarrollo sostenible, a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) “con sus objetivos finales de erradicar la pobreza, mejorar las condiciones de vida de la población y lograr la rápida transición a una economía baja en emisiones de carbono y resiliente al cambio climático” (ONU 2015). Esta agenda define 17 ODS que se encuentran integrados en el sentido que la intervención en un ODS afectará los resultados de otro ODS y que su desarrollo debe equilibrar la sostenibilidad medioambiental, económica y social, a través de las 169 metas. “Estos objetivos y metas son ambiciosos; poseen el potencial para transformar la sociedad y movilizar a personas y países; integran los asuntos pendientes de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y van más allá al abordar la desigualdad, los nuevos desafíos y cuestiones estructurales como el cambio climático, el crecimiento económico sostenible, la capacidad productiva, la paz y la seguridad, y unas instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; adoptan un enfoque dinámico para lograr la igualdad de género; reflejan de forma equilibrada las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible”. (ONU 2015).

A nivel nacional, este compromiso se ha incorporado en los diferentes planes nacionales de desarrollo y se formuló el Documento CONPES 3918 de 2018 el cual define los lineamientos

de implementación a nivel nacional y la territorialización de los ODS y la articulación con actores no estatales, así mismo define el esquema de monitoreo y seguimiento a los ODS.

Este lineamiento a nivel Distrital se ha materializado en los planes distritales de desarrollo, asociando tanto los programas como las políticas públicas mediante las cuales se priorizan temas y se definen acciones que facilitan el logro de los ODS y de las metas que se trazan para cada territorio.

Con base en las metodologías existentes (Ver documento anexo Lineamientos Objetivos de Desarrollo Sostenible en las Políticas Públicas Distritales), se espera profundizar en el ejercicio de asociación de los ODS en las Políticas Públicas que pueda derivar en la inclusión de estos a través de todo el proceso de formulación.

Etapas para la adopción de políticas públicas en el marco del ciclo de políticas.

El ciclo de políticas públicas es el conjunto de fases que permiten identificar el problema o situación a ser atendida, el análisis de actores y la participación, la determinación de los factores estratégicos de la política, la construcción e implementación del plan de acción, así como su seguimiento y la evaluación del proceso para su retroalimentación y ajuste.

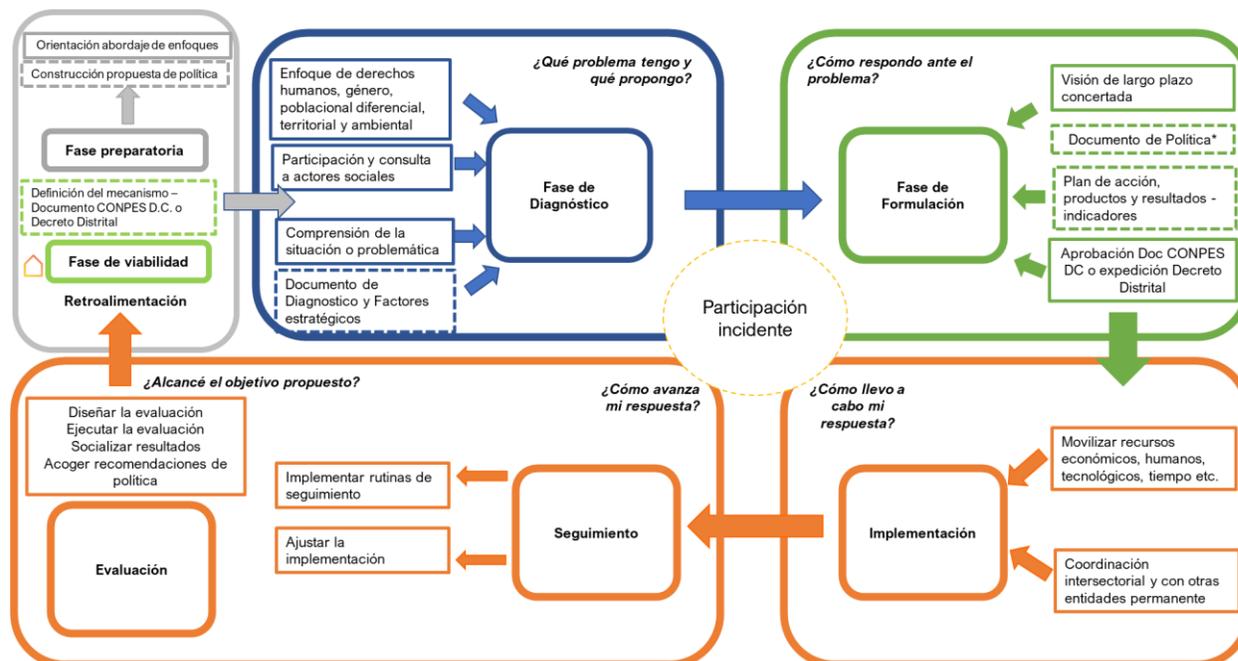
Estas etapas tienen un sentido lógico el cual impone la necesidad de que cada fase se desarrolle lo mejor posible para que proporcione información suficiente para continuar con la siguiente y lograr los resultados propuestos.

El ciclo contempla momentos de ajuste y retroalimentación que permiten a la política pública adaptarse a las condiciones del entorno e incorporar los resultados de la fase de seguimiento y evaluación en las etapas de formulación y agenda, lo que permite elevar el nivel técnico de las políticas en un proceso de espiral y no como un circuito cerrado. Para el caso particular de la adopción de políticas públicas distritales se considera que las fases a desarrollar son: i. Viabilidad ii. Preparatoria, iii. Diagnóstico, iv. Formulación, v. Implementación; vi. Seguimiento y vii. Evaluación.

La presente guía desarrolla desde la fase de viabilidad hasta la de implementación, las etapas de seguimiento y evaluación se desarrollan en la Guía de Seguimiento y Evaluación de la Secretaría Distrital de Planeación.

Las orientaciones y metodologías aquí propuestas aplican para los procesos de formulación y reformulación de política pública, ya sea mediante el mecanismo de Documento CONPES o por Decreto Distrital de Política Pública, y para lo cual se deberá contar con un proceso técnico de evaluación que genere recomendaciones los cuales con llevan a la determinación de modificar o reformular una determinada política pública.

Ilustración 2 Ciclo de Políticas públicas en el Distrito



Nota: los recuadros punteados corresponden a los entregables de cada fase relacionada con la formulación de las políticas públicas (viabilidad, preparatoria, diagnóstico y formulación).

*Documento de política podrá ser mediante Documento CONPES o Decreto Distrital.

Fuente: elaborado por la Secretaría Distrital de Planeación, a partir de Baena (2015).

En esta guía no se desarrolla en detalle las fases de Seguimiento y Evaluación a políticas públicas, por lo que se recomienda revisar la Guía para el seguimiento y la evaluación de políticas públicas distritales en caso de que sea de interés profundizar sobre estos aspectos.

Respecto a las etapas a desarrollar para la adopción de políticas públicas en el Distrito, la iniciativa de formular una política pública puede surgir de un actor social, una entidad pública del orden distrital, por territorialización de una política del nivel nacional, por iniciativa del Concejo Distrital, o porque se haya contemplado en el Plan Distrital de Desarrollo, entre otros.

Sin importar el origen de la iniciativa, la construcción de la política siempre debe contar con un sector de la administración pública distrital que lidere, que impulse y que coordine su formulación. Esta labor debe ser orientada por la oficina de planeación o por las áreas

especializadas en política pública de las secretarías cabeza de sector, junto con el liderazgo de las áreas técnicas en el tema.

I. Viabilidad

En el momento en el que una entidad de la Administración Distrital identifica una necesidad que puede ser solucionada a través de la formulación de una política pública debe realizar un análisis de pertinencia de las políticas públicas de acuerdo con lo definido en la sección de Criterios de Análisis para las Políticas Públicas: pertenece al ámbito público, su intervención es intersectorial o sectorial, tiene un carácter estratégico, presenta una complejidad a escala de ciudad, el carácter estratégico y la celeridad en la discusión se constituye en un determinante para avanzar en la implementación oportuna que se requiere.

Este análisis de pertinencia tiene como fin disminuir la posibilidad de traslapes temáticos entre las políticas e iniciativas de política del Ecosistema, y también entre estas con otros instrumentos de planeación. Así mismo, se busca ampliar las posibilidades de adopción de política pública como mecanismo para fortalecer el ecosistema, y hacerlo más pertinente, adecuado y oportuno.

Una vez definido el alcance de la política pública a formular y se realice el análisis de los criterios de pertinencia y definición de mecanismo de adopción para el proceso se definirá de manera articulada con el sector y la asistencia técnica de la SDP el mecanismo mediante el cual se formulará la política pública, el cual será validado en sesión del CONPES D.C. Una vez presentados y validados los análisis de estos criterios, la Secretaría Técnica del CONPES D.C. incluirá el proceso de formulación de política pública en el inventario del ecosistema de políticas distritales para efectos del seguimiento del cronograma propuesto.

Posterior a esta viabilidad el sector líder de la política pública inicia la fase preparatoria.

II. Fase Preparatoria

El sector que lidere la elaboración de una política pública debe preparar un documento en el que presenta la situación identificada o problemática, el instrumento por el cual se materializa la política pública, el detalle de cada apartado de ese documento como el cronograma de trabajo para la formulación de la política pública, el esquema de participación y el presupuesto detallado para cada fase, además de la propuesta del esquema de evaluación, se presenta en las plantillas que encuentra en la caja de herramientas.

Documento CONPES	Decreto Distrital
Propuesta de Estructuración de política – Plantilla propuesta	Propuesta de Estructuración de política Plantilla propuesta
Anexos: •Cronograma de trabajo con las actividades y responsables en las fases de diagnóstico y de formulación de la política. •Acta de Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo del Sector en la cual se presentó y aprobó la propuesta.	Anexo: •Cronograma de trabajo con las actividades
Detalle de los recursos necesarios para el desarrollo de las fases de diagnóstico e implementación por la entidad líder y las corresponsables.	Detalle de los recursos necesarios para el desarrollo de las fases de diagnóstico e implementación por la entidad líder y las corresponsables.
Concepto Técnico unificado.	Recomendaciones técnicas

Elementos de la propuesta para la estructuración de política pública

1. Definir la situación atender o problemática

Para la elaboración de los documentos de políticas públicas se podrá utilizar más de un método de investigación, mediante los cuales se identifiquen los antecedentes técnicos (informar si se cuenta con evaluaciones, informes o documentos diagnósticos sobre la problemática), políticos y normativos (indicando a su vez si desarrolla un acuerdo del Concejo, una ley o una política nacional, entre otros). Además, será posible precisar cuál es el problema o situación que se atenderá con la política utilizando información cuantitativa y cualitativa, evidenciar posibles causas y consecuencias, y qué sucedería si no se interviene.

Se debe señalar por qué es importante atender este tema mediante una política pública, basado en la visión del sector sobre el asunto a atender. El planteamiento de la situación o problema con sus respectivas causas y efectos orientará posteriormente la construcción de actividades, indicadores, presupuestos y demás elementos constitutivos de la política pública.

Se propone que en esta primera fase de las políticas públicas se reflexione sobre las preguntas orientadoras que facilitan la revisión de su alcance en términos de enfoques y que se presentaron anteriormente en el apartado de Uso de los enfoques propuestos en las políticas públicas distritales. Estas preguntas están orientadas a identificar hasta dónde se podrán desarrollar acciones tendientes a erradicar o disminuir las situaciones de desigualdad, exclusión o discriminación, en razón del sexo, la orientación sexual, la identidad de género, la pertenencia étnica, la clase, la edad, las condiciones o situaciones (discapacidad o víctimas), entre otras como las características territoriales y ambientales que puede demarcar el contexto a intervenir (Ver Caja de Herramientas de la Guía para la Formulación de Políticas Públicas Distritales).

Para tener en cuenta:

Si las respuestas ante las preguntas propuestas para el uso de los enfoques son afirmativas, los resultados esperados desde los enfoques son:

- Analizar cuantitativa y cualitativamente mediante el uso de fuentes de información que evidencien la situación de las personas en razón a sus diferencias y diversidad, de acuerdo con la situación o problema sujeto de intervención.
- Brindar elementos para las y los tomadores de decisiones, encaminadas a la formulación y puesta en marcha de acciones públicas que contribuyan al cierre de brechas poblacionales y de género; además de garantizar derechos de las personas más vulnerables en la ciudad en el corto, aspectos territoriales y ambientales de mediano y largo plazo con ocasión de la problemática a abordar.

- Suministrar insumos que faciliten la estructuración de estrategias, acciones, actividades, indicadores, presupuestos y demás elementos que componen integralmente el desarrollo de las siguientes etapas de las políticas públicas.

La incorporación de los enfoques no es una fórmula única aplicable a todas las políticas públicas, puesto que no todas tienen el mismo efecto sobre los grupos poblacionales, sectores sociales, territoriales o ambientales. Por lo anterior, el primer ejercicio que se debe realizar para la incorporación de los enfoques es identificar si el problema público a abordar por la política tiene un impacto directo y diferenciado en términos diferenciales, poblacionales, de género, ambiental y territorial.

Esta reflexión inicial debe aportar a la definición de la inclusión los enfoques, definir su pertinencia y profundidad para incluir resultados¹² o productos específicos que respondan a las apuestas para la disminución o eliminación de las brechas, situaciones de exclusión y discriminación que sufren las personas o grupos poblacionales en razón a sus diferencias y diversidad o frente a su ubicación o condiciones del contexto territorial o ambiental. Estas situaciones deben ser previamente identificadas, y no sólo brindarle una desagregación poblacional de las personas a beneficiar por la política, actividad que, si bien aporta en el proceso de construcción de conocimiento desde la generación de líneas de base e indicadores cuantitativos, en muchos casos no reflejan acciones tendientes a la transformación y modificación estructural de las condiciones de injusticia o desigualdad.

2. **Identificar sectores corresponsables**

Esta acción se enfoca en indicar los sectores que deben acompañar la formulación de la política y que deberán financiar algunas de las acciones propuestas y establecer por qué deben

¹² En la estructura de la cadena de valor se relacionan los insumos, entendidos como los factores de producción que se transforman a través de procesos o actividades, para obtener bienes o servicios (productos) que se entregan a la población con el propósito de solucionar o cambiar una situación identificada y específica que conlleva a una mejora en el bienestar de las personas. (Guía para la construcción y análisis de indicadores. Departamento Nacional de Planeación, Sinergia. 2018)

participar. Para abordar este paso se recomienda analizar las funciones de los sectores y de las entidades públicas que puedan tener competencia sobre el tema de la política a formular.

Adicionalmente se requiere identificar las instancias del orden nacional, distrital y local que por sus funciones inciden en los procesos de formulación, coordinación, implementación y seguimiento de la política pública. Para el desarrollo de este paso puede usarse como referencia la información de proyectos o acciones realizadas por estos sectores antes de la formulación de la política.

En este proceso es necesario que se adjunte un acta de la reunión en la cual los líderes de los sectores corresponsables manifiestan estar de acuerdo con la propuesta de formulación de la política pública y comprometen a las entidades que representan a aunar esfuerzos en todo el ciclo de la política pública.

3. Establecer el Esquema de participación

Se presentará un esquema de participación breve en el cual se describa la identificación de actores y ciudadanía indicando quiénes van a participar y por qué es relevante su participación.

Es importante considerar el nivel de organización, el tipo de demandas, la agenda planteada y los enfoques de derechos humanos, poblacional-diferencial, de género, territorial y ambiental, para trabajar con la población relevante (beneficiada, afectada, interesada) para la formulación e implementación de la política (en la Caja de Herramientas se encontrará material que profundiza en estos temas).

Entre las personas a convocar es importante considerar a la población en general y específica, a los medios de comunicación, consejos consultivos, universidades, centros de investigación, empresas, gremios, organizaciones sociales y civiles, concejales, representantes políticos, autoridades del nivel nacional, alcaldías locales, entre otros. Dentro de este listado se debe identificar quiénes son oposición, quiénes son personas aliadas y quiénes tienen una postura neutral, para considerarlo dentro de la estrategia de participación.

En esta fase se debería llevar a cabo ejercicios amplios de consulta o de colaboración abierta que permita identificar de manera inicial problemas, soluciones y prioridades de la ciudadanía en cuanto a la política pública, esto permitirá:

- Llevar a la fase de agenda pública una propuesta con una lista inicial de problemas y soluciones con enfoques, metodologías y herramientas más adecuadas para abordarlas.
- Saber de manera general y amplia qué quisiera ver la ciudadanía reflejado en la política pública.
- Capturar el conocimiento de actores sobre posibles soluciones de política pública a problemas y temas prioritarios a abordar.

Para estos procesos de colaboración abierta se puede usar las siguientes herramientas:

- Plataforma Bogotá Abierta
 - Redes sociales
 - Correo electrónico
 - Encuestas en línea
 - Opciones de baja tecnología (encuestas presenciales o por teléfono, llamadas, WhatsApp, etc.) o presenciales (espacios previos a la agenda para hacer sondeos, sensibilización y difusión de la información). Estrategia de convocatoria de acuerdo con cada fase de política pública: ¿cómo van a dar a conocer el proceso y cuándo participará la ciudadanía?
 - En este aspecto es necesario pensar en los canales de difusión (correo electrónico, carta, llamadas, etc.) y en los tipos de información (pieza comunicativa, estudios y diagnósticos, campaña publicitaria, entre otros) que se piensan utilizar. Ámbitos temáticos o categorías de discusión: ¿de qué va a hablar la ciudadanía?
 - Para la definición de los ámbitos temáticos, es necesario plantear cuál es el objeto de la política, cuáles son las demandas de la ciudadanía asociadas al diagnóstico de la situación a intervenir por parte de la política pública y cuál es el rol que debe asumir el Estado. Alcance y nivel de incidencia de la participación: ¿hasta dónde se puede participar?
- En el apartado sobre la participación ciudadana se describieron cuáles podrían ser sus alcances.

- Mecanismos de articulación de la participación al proceso de política y metodología: ¿cómo va a participar la ciudadanía en cada fase del ciclo de política pública?

Para tener en cuenta:

- Para el diseño del anterior esquema sobre la estrategia de participación se debe trabajar articuladamente con la Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación, de la Secretaría Distrital de Planeación, así como con el Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal.
- Para el mecanismo de Documento CONPES es necesario definir para cada fase de la política pública, los espacios (reuniones por localidad, comités, consejos, encuentros ciudadanos, redes, etc.) y las metodologías (taller, foro, encuestas, grupos focales entre otros) que se contemplan desarrollar en dichos espacios. En el caso del mecanismo de Decretos, se deberá presentar el esquema de participación, requiere analizar las preguntas propuestas, pero no definir en detalle los espacios y las metodologías a utilizar.

4. Establecer el cronograma de trabajo

Se deberá establecer un cronograma de trabajo con las actividades y responsables en las fases de diagnóstico y de formulación de la política, que permitirá al sector responsable y a los sectores corresponsables establecer sus necesidades de recursos humanos, técnicos y de tiempo (En la caja de herramientas se presenta un modelo de cronograma).

5. Estimar el presupuesto para el diagnóstico y la formulación

Se debe informar el presupuesto estimado y la disponibilidad presupuestal por cada una de las entidades corresponsables para adelantar la fase de diagnóstico, la formulación y el levantamiento de línea base e indicadores.

6. Fecha de presentación y aprobación por el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo

Para el mecanismo por Documento CONPES se deberá contemplar la fecha de presentación al Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo de cada sector responsable en la formulación de la política pública o la instancia de coordinación que haga sus veces, según lo contemplado en los artículos 37 y 38 del Acuerdo 257 de 2006. Esta acta se debe anexar al documento de propuesta. En la Caja de Herramientas se cuenta con un formato para el diligenciamiento de esta propuesta.

III. Fase de Diagnóstico

Como producto de esta fase se espera contar con un documento de diagnóstico de la situación a atender con la política pública. El proceso de elaboración se caracteriza por el empleo de diferentes técnicas de investigación cualitativas donde la participación de los actores estratégicos es indispensable, así como el uso de técnicas de investigación cuantitativas donde la recolección y el análisis de datos son fundamentales. Para esta fase es importante conocer y utilizar las instancias de participación formal e informales existentes.

La Dirección de Políticas Sectoriales y la Dirección de Equidad y Políticas Poblacionales de la Secretaría Distrital de Planeación acompañarán técnicamente a los sectores para orientar sobre las metodologías e instrumentos en cada una de las fases de la política.

En la fase preparatoria se definió de manera general un esquema con la estrategia de participación que se implementará en cada fase. Para este punto, como primer paso es importante desarrollar por completo dicha estrategia para la fase de diagnóstico, especificando los cinco aspectos requeridos: identificación de actores, convocatoria, ámbitos temáticos, alcance de la participación y mecanismos y metodologías. Esta información se

deberá detallar en el documento de diagnóstico que se explica a continuación (con el apoyo de la Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación, de la Secretaría Distrital de Planeación).

Elaboración del documento de diagnóstico e identificación de factores estratégicos

El documento de diagnóstico tiene como objetivo presentar la descripción detallada de la situación problemática, así como los aspectos o factores estratégicos sobre los cuales se debe trabajar en la fase de formulación para dar solución al problema identificado.

Los elementos que debe contener este documento se relacionan a continuación:

- Definir el marco conceptual o conjunto de teorías y conceptos que proporciona el análisis de la situación problemática.
- Información cuantitativa y cualitativa referente a las variables, fenómenos y eventos que configuran la situación particular de la problemática en estudio. Se trata de un análisis retrospectivo que busca, mediante indicadores, determinar la tendencia del comportamiento de aspectos relevantes para la situación problemática
- Establecer los enfoques de derechos humanos, poblacional-diferencial, de género, territorial y ambiental para identificar las condiciones particulares de los sectores y población en relación con la temática que se está trabajando y, luego del análisis, elegir los enfoques que son priorizados para definir los factores que deben ser intervenidos.
- Desarrollar las preguntas propuestas en el apartado Uso de los enfoques propuestos.

Para tener en cuenta

Tenga presente el **análisis interseccional**, es decir, reflexione si dentro de un grupo poblacional o sector social, existe un subgrupo que requiera una mirada detallada. Por ejemplo, en la política de población víctima del conflicto armado, es pertinente reconocer los diferentes hechos victimizantes, la edad, sexo, género, pertenencia étnica, entre otros; para desarrollar de manera adecuada procesos de atención psicosocial tendientes a la rehabilitación en salud física y mental integralmente.

- Detallar en el marco normativo aspectos jurídicos relacionados con la temática, para identificar normas nacionales e internacionales que regulen la situación o que representen limitaciones legales para atenderla; en el caso de los enfoques

poblacional-diferencial y de género, se recomienda consultar la Resolución 2210 de 2021¹³.

- Realizar un análisis de los instrumentos de planeación vigentes (proyectos, planes, otras políticas, etc.), que están directamente relacionados con la temática, destacando subsidiariedades y articulaciones entre estos instrumentos.
- Identificar la institucionalidad competente para los grupos poblacionales, género y sectores LGBTI, entre otros.
- Analizar los intereses de los diferentes actores involucrados para el complejo juego de intereses y tensiones de los actores, juego que es importante estudiar desde una perspectiva estratégica, para abordar la posibilidad de concretar alianzas o mitigar los conflictos que se puedan generar. A partir de dicho análisis, explicar cómo se desarrolló la estrategia y proceso de participación ciudadana y cuáles fueron sus conclusiones.
- Identificar las tendencias que pueden representar oportunidades o amenazas para el futuro de la situación y las mejores prácticas, aplicadas nacional o internacionalmente para atender la problemática.
- Identificar variables estratégicas que tendrían el potencial de cambiar o impactar la situación problemática a través de la determinación de relaciones de causalidad entre diferentes aspectos de la situación.

Una vez realizado un proceso de consulta amplia o colaboración abierta para definir las soluciones, problemas, prioridades y temas que la ciudadanía quiere abordar con la política pública de manera general, se debe pasar a un proceso de priorización de problemáticas y temas en los cuales se deberá concentrar la agenda pública.

¹³ Esta resolución expedida por la Secretaría Distrital de Planeación adopta e implementa la metodología para incorporar los enfoques poblacional-diferencial y de género en instrumentos de planeación.

Para llevar a cabo este proceso de priorización y definición de posibles soluciones y líneas de acción que abordará la política pública se recomienda hacer espacios de deliberación y usar herramientas de priorización con la ciudadanía.

A partir de esta lista amplia de ideas a incorporar en la política pública, la propuesta de política pública y los abordajes definidos, se requiere una serie de actividades de sensibilización, talleres y reuniones virtuales y procesos deliberativos para aportar evidencia, identificar ventajas y desventajas y tomar decisiones sobre la política pública. Teniendo en cuenta lo anterior se debe:

- Acordar los criterios para la priorización del proceso de co-creación con cada uno de los grupos de la ciudadanía para definir las situaciones o problemáticas a abordar en la política pública de manera concreta.
- Tomar en cuenta la representatividad de las respuestas, posibles sesgos y pensamiento en grupo cuando se apliquen encuestas o herramientas digitales durante la priorización, en particular cuando la política pública afecte a un sector poblacional con barreras de acceso que limite su participación e incidencia en la toma de decisiones.
- Incluir métodos de deliberación que permita a los participantes tomar decisiones informadas. Aquí es crucial la información abierta, los medios y herramientas para que la ciudadanía la use, aproveche y comparta. Resulta crucial que el enfoque pedagógico permita a las personas adquirir capacidades para entender, analizar, visualizar y aprovechar esta información en el debate es crucial.

En cuanto a los métodos de deliberación se pueden usar los planteados por la *Open Government Partnership -OGP* (2019):

“Las discusiones deliberativas no son válidas para todos; toman diferentes formas. Por ejemplo, mientras que los expertos a menudo se basan en hechos y argumentos para defender sus argumentos, es más probable que los no especialistas cuenten historias u ofrezcan ejemplos. La participación informada acomoda estas diferencias a través de tres "estilos" diferentes de deliberación, de la siguiente manera:

1. **Diálogo abierto** pide a las personas que utilicen sus habilidades de conversación naturales para guiar un intercambio de opiniones y buscar soluciones a un problema. El diálogo abierto se utiliza a menudo en mesas redondas, conferencias y reuniones relativamente informales.
2. **Análisis deliberativo** establece reglas explícitas para garantizar que el diálogo sea disciplinado, respetuoso, justo y guiado por hechos y pruebas. Este estilo de diálogo se utiliza a menudo en procesos como asambleas ciudadanas y otros foros deliberativos más formales.
3. **Construcciones narrativas** piden a los participantes que aprovechen su experiencia vivida: (1) como fuente de ideas y evidencia; y (2) construir historias y escenarios en torno a problemas y desafíos importantes. Las historias son importantes porque pueden explicar temas difíciles de manera que las personas comprendan y se identifiquen, y pueden incorporar la experiencia vivida por las personas al proceso de toma de decisiones.”

- Identificar las tendencias que pueden representar oportunidades o amenazas para el futuro de la situación y las mejores prácticas, aplicadas nacional o internacionalmente para atender la problemática.
- Identificar variables estratégicas que tendrían el potencial de cambiar o impactar la situación problemática a través de la determinación de relaciones de causalidad entre diferentes aspectos de la situación.

En la Caja de Herramientas se proponen metodologías para realizar el análisis de actores y la identificación de los factores relevantes con actores. En los casos en que existen lineamientos de la política emitidos por el Concejo Distrital estos deben ser tenidos en cuenta en la definición de las variables estratégicas y en las correspondientes conclusiones y recomendaciones del documento de diagnóstico, para que a su vez sean considerados en la fase de formulación.

Las políticas públicas que en materia social adopte la ciudad deberán en su fase de diagnóstico llevarse al Consejo Distrital de Política Social, según lo establecido en el Decreto Nacional 936 de 2013 y la normatividad Distrital vigente.

Este documento es construido por el sector líder y los sectores corresponsables con el acompañamiento de la Secretaría Distrital de Planeación y una vez finalizado es sometido a revisión por parte de la Subsecretaría de Planeación Socioeconómica, quien para el mecanismo de Documento CONPES emitirá un concepto técnico dirigido al Sector, cuyo alcance se centrará en la revisión de los elementos solicitados para esta fase del ciclo de políticas. El resultado permitirá continuar con la fase de formulación o realizar ajustes según se requiera. Para el mecanismo de Decreto Distrital de política pública se emitirán recomendaciones técnicas al documento de diagnóstico, las cuales se deberán tener en cuenta para contar con los elementos necesarios para la fase de formulación.

IV. Fase de formulación

En esta fase, a partir del ejercicio de diagnóstico, y teniendo en cuenta el resultado de los ejercicios de participación, se definen los objetivos de la política, la estructura que enmarcará las acciones propuestas y el plan de acción, el cual contine las actividades, productos y resultados que se requieren para el alcance de los objetivos propuestos.

Para la fase de formulación es esencial involucrar a expertos externos, academia, grupos de ciudadanía interesada y otros actores en el diseño de la política pública para acordar su enfoque, evaluar su factibilidad técnica, identificar resultados de corto, mediano y largo plazo e indicadores necesarios como base para la implementación, seguimiento y evaluación. Es importante que la ciudadanía esté al tanto y se defina con la misma, las metodologías y herramientas para hacer seguimiento y control social, la disposición de la información y los canales directos para la cogestión de la ciudadanía en esta etapa del proceso.

En el proceso de co-diseño se pueden utilizar metodologías de escritura colaborativa para la visión de largo plazo y discusiones deliberativas para el texto, el plan de acción e indicadores de la política pública. En cuanto a la escritura colaborativa establecer como mínimo los siguientes parámetros:

- Información, datos y evidencia disponible que permita a la ciudadanía una participación y colaboración informada.
- Designar un grupo de personas revisoras externas de los borradores.
- Definir un mecanismo para la aprobación de los borradores, revisiones e incorporación en el texto de la política pública.

Para las discusiones deliberativas sobre el texto, el plan de acción y los indicadores se debe establecer una agenda de las sesiones de deliberación como de retroalimentación, en donde se incluyan las contribuciones incorporadas y responder técnicamente las razones por las cuales fueron o no incorporadas.

Estructura de la política

La política se determina de forma participativa, para elegir el escenario más adecuado para la solución de la problemática, utilizando para ello metodologías que permitan analizar escenarios posibles, pensar estrategias, realizar análisis de costo-beneficio, disponibilidad presupuestal y capacidad de los actores institucionales.

Así, el diagnóstico y el desarrollo de la agenda pública han permitido profundizar en el conocimiento de la situación a abordar o el problema a atender desde diversas miradas, lo que se debe convertir en el objetivo general que la política busca alcanzar. También se definen los factores estratégicos de intervención o principales ámbitos sobre los que debe recaer la acción de la política, estos factores permitirán identificar los objetivos específicos y los resultados de la política pública.

Una vez se han definido el objetivo general y los objetivos específicos, será posible abordar el diseño operacional en la matriz de plan de acción.

Para tener en cuenta

Tanto para los Documentos CONPES como para las políticas por Decreto Distrital se deberá utilizar las plantillas entregadas con por la Secretaría Técnica del CONPES D.C., la cual contiene la estructura definida para cada mecanismo.



Elaboración del plan de acción

El plan de acción es el instrumento que concreta la formulación de la política pública, clarifica su implementación y establece la línea de base y marco de referencia para el seguimiento y la evaluación a la política pública. Además, refleja los acuerdos alcanzados entre los participantes, lo que afianza el compromiso de actores públicos y privados y la articulación institucional de cara a la fase de implementación.

El plan de acción presenta la planeación de productos para toda la vigencia de la política, por lo que debe ser de carácter indicativo en los elementos presupuestales. Es decir, presenta costos estimados que pueden ser objeto de ajuste. Cuenta también con una programación anual de acciones, así como con la formulación de metas e indicadores y responsables institucionales. La información presupuestal debe estar integrada por fuentes alternativas de financiación (proyectos de inversión, funcionamiento, convenios, asociaciones público-privadas, recursos de cooperación internacional, empréstitos, acciones financiadas con recursos de sectores privados, etc.).

Este plan de acción, que es el marco general de resultados y productos, guarda relación con lo identificado en la fase preparatoria sobre los enfoques para el planteamiento de las acciones, y que en la fase de implementación deberá complementarse por parte de los ejecutores en relación con el detalle de actividades. Es importante resaltar que se analicen las causas de las situaciones de desigualdad, de exclusión o discriminación identificadas y definir acciones que permitan cambiar estas condiciones.

En este sentido, la elaboración del plan de acción hace uso de la metodología del marco lógico y de la cadena de valor, en tanto garantiza relaciones de coherencia entre objetivos y acciones y define la forma como se generarán los resultados esperados a partir de la identificación de los productos e insumos requeridos.

Cabe mencionar que el plan de acción será exigido para finalizar la fase de formulación de los dos mecanismos, para Documento CONPES o vía Decreto Distrital con su presentación y la aprobación de la política por parte del CONPES D.C.

Pasos para elaborar el plan de acción

1. Definir los objetivos específicos y establecer indicadores de resultado

A partir de los factores estratégicos se deberán plantear los objetivos específicos de la política, los cuales llevarán al cumplimiento del objetivo general de la política. De ahí se establecerán los indicadores que den cuenta de su nivel de cumplimiento. Los resultados se entienden como los cambios generados en las condiciones de los beneficiarios a través de los bienes y servicios entregados (productos). A cada resultado se le fijan metas anuales y deben contar con una línea base que permita medir el grado de avance.

Se entiende como línea base al conjunto de indicadores seleccionados para el seguimiento y la evaluación sistemática de políticas y programas, a través de información estadística, oportuna y confiable que permite a instancias directivas la consecución de niveles óptimos de gestión y facilita el proceso de toma de decisiones. (Pfenniger, 2004, citado en DANE, 2017, p.10)

2. Establecer los productos que permitirán alcanzar los resultados

Para establecer la relación entre los productos y los objetivos se debe utilizar la matriz de marco lógico o la cadena de valor. Es necesario definir un indicador, meta final y anual, así como la responsabilidad institucional en cada uno de los eslabones de la cadena, teniendo en cuenta las competencias de las entidades (los responsables pueden ser entidades del sector central, descentralizado y orden local). De igual forma se debe establecer la línea base a partir de la cual se realizará la medición del grado de avance de cada uno de los indicadores.

Es necesario tener en cuenta que en la identificación de los factores estratégicos deben dar cuenta de la necesidad de generar acciones diferenciadas para atender la situación a intervenir o la problemática por lo cual se deberán incluir productos que respondan a estas necesidades. Esta identificación se realizó en fase preparatoria durante los diferentes resultados del ejercicio de diagnóstico, en especial los factores estratégicos definidos, siempre teniendo presente que el plan de acción debe ser lo más integral posible. Para esto, en la caja de herramientas se encuentran documentos que permiten identificar posibles productos y estrategias de acción para la incorporación de los enfoques en todas las fases de la política pública.

Los indicadores de resultado deben incorporar, en la medida de lo posible, el enfoque poblacional- diferencial y de género en la política pública, con el fin de conocer los avances en términos de inclusión, bienestar y equidad, proporcionan información para analizar los resultados parciales y finales, que permitan identificar la modificación de las condiciones de bienestar de la población por sexo, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnica, edad, y sus condiciones o situaciones.

3. Priorización de los productos

Para definir cuáles productos se deben desarrollar en cada uno de los años de implementación de la política y la ponderación de cada una de estos en relación con los resultados esperados, se pueden emplear técnicas como análisis multicriterio o análisis de importancia y gobernabilidad.

Es relevante mencionar que todo indicador debe ser analizado a partir de la metodología CREMA¹⁴. Un indicador debe ser: Claro, es decir inequívoco; Relevante, apropiado para dar cuenta del tema a medir; Económico, que su recolección y reporte se dé a un costo razonable; Medible, que se acceda a la información; y Adecuado para medir la intervención (DNP. 2009).

¹⁴ Acrónimo adaptado al español de la Metodología SMART desarrollada por el Banco Mundial para la cualificación de indicadores

4. Estimar los costos indicativos de los productos

En la matriz de plan de acción se debe establecer el costo estimado del producto, los recursos financieros con los que se cuenta y los que se requieren, así como definir cuál es la posible fuente de financiación. Tenga en cuenta que existen múltiples fuentes a considerar: recursos de inversión y funcionamiento, alianzas público-privadas (APP), cooperación internacional, recursos de políticas articuladas con el nivel nacional, crédito público, recursos de regalías, convenios, entre otros.

En la caja de herramientas se encontrará la matriz de plan de acción que se debe utilizar e información sobre:

- Las fuentes de financiación existentes para políticas públicas.
- La formulación de indicadores.

V. Fase de implementación

Una vez adoptada la política pública, ya sea a través del procedimiento de Documento CONPES o a través de Decreto Distrital de política, se inicia la fase de implementación de la política que permitirá dar cumplimiento al plan de acción propuesto, a partir de unas estrategias institucionales.

1. Instancia de coordinación de la implementación de la política

Las políticas públicas se caracterizan por ser intersectoriales, esto implica que el logro de sus objetivos requiere de la articulación y coordinación de varias entidades. En el Distrito existen las comisiones intersectoriales como instancias creadas y reglamentadas para la implementación de las políticas públicas. Por ello se debe verificar si existe una comisión creada para la implementación de las temáticas abordadas en la política. Es recomendable utilizar una instancia ya creada, según lo establecido en el Decreto 547 de 2016. Estas serán las encargadas de gestionar la implementación del plan de acción con su presupuesto

indicativo y a su vez orientarán la implementación de los planes de acción operativos de la política.

Así mismo, en este proceso de coordinación de la implementación se deben establecer las relaciones con las instancias del nivel local para adaptar las acciones de las políticas a las condiciones particulares de las localidades, permitiendo una articulación entre el nivel distrital y el local.

2. Desarrollo de la política

Es importante que la cabeza de sector, como responsable de las políticas y las entidades ejecutoras a las que les corresponda, realice un proceso de socialización de las políticas públicas bajo su liderazgo con los aspirantes a la Alcaldía de la ciudad, antes de que estos propongan sus programas de gobierno, con el fin de que los candidatos y las candidatas conozcan las políticas públicas del Distrito, su plan de acción y sus avances, y que en consecuencia se comprometan en su programa de gobierno con la realización de las estrategias y acciones correspondientes. Adicionalmente, deberá tener en cuenta otros instrumentos de planeación como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), los Planes de Desarrollo distritales y locales y los proyectos de inversión, para lo cual cada entidad debe consultar lo establecido en el Manual para la administración y operación del Banco Distrital de Programas y Proyectos. La Subsecretaría de Planeación de la Inversión de la Secretaría de Planeación Distrital, a través de la Dirección de Programación y Seguimiento a la Inversión, será la encargada de asesorar técnicamente la labor.

Para implementar las acciones que se financian con recursos de fuentes distintas a las apropiadas por plan distrital de desarrollo, la entidad responsable deberá realizar los trámites administrativos que demanda contar con los recursos, y considerar si se requieren de tiempos adicionales. Es importante establecer la alineación del plan de acción con la planeación estratégica de las entidades encargadas de la implementación, y en la medida de lo posible de otros actores que estén interesados en ligar sus actividades estratégicas con el desarrollo e implementación de la política.

La participación de la ciudadanía en la implementación, evaluación y seguimiento a la política pública es fundamental, por lo que esta debe tener acceso a información y datos sobre la política pública los cuales se puedan compartir, ver y usar por cualquier persona y en cualquier lugar. Así, se hace necesario el desarrollo de herramientas digitales y espacios de deliberación y rendición de cuentas periódicos para retroalimentar la implementación.

Además, se pueden promover espacios de co-creación con la ciudadanía para explorar, analizar y definir soluciones a problemas o dificultades en la implementación de política pública.

Durante la implementación de la política pública se deben realizar las siguientes acciones:

- Publicar información, la periodicidad debe ser definida con la ciudadanía y quedar explícita en el texto de la política pública, sobre los avances en el cumplimiento y justificación en caso incumplimientos. Para lo cual se debe disponer información pública y abierta.

Organizar al menos una rendición de cuentas anual con la ciudadanía sobre la implementación de la política pública, la cual podrá adelantarse en el marco de la gestión de los sectores.

3. Ajuste o actualización del plan de acción y documentos de política

Se deben hacer cuando se presenten situaciones como variaciones presupuestales, cambios de administración, participación de nuevos actores, etc., que puedan llevar a ajustes en las metas y otros campos en el plan de acción que no modifique la estructura de la política.

Toda solicitud de ajuste a un documento CONPES ya adoptado deberá presentarse mediante oficio a la Secretaría Técnica del CONPES D.C., solicitando modificación al mencionado documento y al plan de acción, según sea el caso, con la debida justificación técnica. En el caso de que el mecanismo de aprobación sea a través de Decreto Distrital, se podrá modificar el plan de acción anexo del Decreto, para lo cual se requiere mediante oficio solicitar el ajuste

con su respectiva justificación, la cual será validada por la Secretaría Técnica del CONPES D.C., quien definirá si es necesario solicitar revisión del CONPES D.C.

Para un mayor detalle sobre estos ajustes es posible consultar el Protocolo de ajustes al plan de acción y de los documentos de política, el cual se encuentra en la Caja de Herramientas.

Glosario

Acciones afirmativas: políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan; o bien para lograr que los miembros de un grupo sub-representado, usualmente un grupo que ha sido discriminado tenga mayor representación.

Cadena de valor: el esquema secuencial y lógico que sintetiza la manera en que se producen los resultados y se genera valor a lo largo del proceso. La cadena es compuesta por cinco elementos: insumos, procesos, productos, resultados.

Decisión estratégica: es un diseño creativo producto de una discusión común donde se recibe información heterogénea (estudios estadísticos, datos objetivos duros y suaves, creencias, visiones de los especialistas o de los involucrados) que debe ser procesada por los que deciden.

Escenario: visión internamente consistente de un futuro posible que se expresa mediante una narración, con la intención de lograr su apropiación por parte de los tomadores de decisiones. La narración de un escenario contiene una imagen esperada o supuesta del futuro que incluye ciertos eventos que se asume ocurrirán, y se construye mediante la aplicación de un determinado número de herramientas metodológicas.

Estrategia: es un conjunto de decisiones condicionales que definen los actos a realizar en función de todas las circunstancias susceptibles de presentarse en el futuro. Definir una estrategia es establecer la lista de todas las situaciones a las cuales se podría llegar y escoger desde el origen la decisión que se tomará frente a cada una de ellas (Baena, 2015).

Evento: una situación dada que podría generar un cambio significativo en el futuro.

Fenómeno: conjunto de variables individuales que, bajo determinadas circunstancias, se comportan como un todo, y que por ese motivo pueden ser considerados en su integridad, y no en la individualidad de los elementos que lo conforman.

Indicador: son expresiones de las variables cuantitativas y cualitativas, mediante las cuales pueden medirse los logros alcanzados, observar los cambios vinculados con una intervención o analizar los resultados de una institución.

Megatendencias: concepto creado por John Naisbitt para describir grandes tendencias de impacto global.

Meta: es la expresión concreta y cuantificable de lo que se quiere alcanzar en un periodo definido, trátase de efectos o productos.

Monitoreo: es el instrumento que permite estructurar los criterios de diseño, metodología y operación para recolectar con fines de seguimiento, la información en la etapa de implementación de las políticas públicas.

Planificación estratégica: es una herramienta de diagnóstico, análisis, reflexión y toma de decisiones colectivas, en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro las organizaciones e instituciones, para adecuarse a los cambios y la demandas que le impone el entorno y lograr el máximo de eficiencia y calidad de sus prestaciones (Baena, 2015).

Programa: una serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo.

Prospectiva: ciencia que estudia el futuro para comprenderlo y poder influir sobre él (Ortega, 2014). Es una herramienta de planeación que permite trascender el análisis de tendencias y el diagnóstico del presente para incorporar lo deseable posible (futurible) (Baena, 2015).

Proyecto: iniciativa cuidadosamente planeada y diseñada para lograr un objetivo particular en el desarrollo de un programa.

Redes de políticas públicas: conjunto de organizaciones que han formado una alianza temporal para lograr un propósito general y que intentan coordinar sus acciones estratégicas en temas específicos.

Seguimiento: es el momento del ciclo de la política que gestiona y analiza la información que se produce y permite tomar decisiones en curso para efectuar ajustes que encaminen en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Sistema de seguimiento: un sistema de seguimiento en el ámbito territorial se debe entender como la arquitectura organizacional, de la cual dispone un gobierno local y regional, para medir sus acciones públicas, en atención a las demandas y necesidades ciudadanas por bienes públicos. Estas mediciones parten de contar con procesos continuos y sistemáticos de medición, basados en la presencia de indicadores.

Tendencia: es una dirección definida hacia la cual algo se mueve. Constituye una fuerza social internamente consistente que mueve a la humanidad en un sentido determinado en un momento dado.

Variable: es algo que puede tomar distintos valores en el tiempo, es un elemento del sistema bajo análisis, que es inestable, inconstante y mudable.

Variables estratégicas: aquellas que tienen la capacidad de mover o cambiar de manera sinérgica la configuración de la situación actual.

Bibliografía

- Alcaldía Mayor de Bogotá, CIPO. (2013). *Lineamientos Distritales para la Incorporación de Enfoques Diferenciales*. Bogotá.
- AWID (2004). *Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica. Derechos de las mujeres y cambio económico*. Recuperado de: https://www.awid.org/sites/default/files/atoms/files/interseccionalidad_-_una_herramienta_para_la_justicia_de_genero_y_la_justicia_economica.pdf
- Baena, G. (2015). *Planeación prospectiva estratégica. Teoría, metodologías y buenas prácticas en América Latina*. Recuperado de: <http://www.sagres.org.br/artigos/pleneacion.pdf>
- Bareiro, L. (2016). *Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP)*. Recuperado de: <http://prigepp.org>
- Campos, A. (2008). Una aproximación al concepto de lo social desde trabajo social. *Revista Tendencias & Retos*, 13, 55 70.
- Capel, H. (2016). *Las ciencias sociales y el estudio del territorio*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2014). *Prospectiva y Política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Cepal.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2014). *Borrador final Políticas de suelo para la integración social*. Recuperado de: http://www.defendamoslaciudad.cl/index.php/documentos/item/download/369_a1906cd96dbae9af9972be2f1d089fb4
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Línea base de indicadores, Estrategia para el fortalecimiento estadístico territorial*. Recuperado de: https://www.dane.gov.co/files/planificacion/fortalecimiento/cuadernillo/Linea_base_i ndicadores.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2009). *Guía metodológica para la formulación de indicadores*. Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2011). *Guía metodológica Sinergia: Orientaciones para que un alcalde o gobernador diseñe o implemente un sistema de seguimiento a su plan de desarrollo*. Bogotá: DNP.
- Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (2014). *Guía práctica para abrir gobiernos*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F0CE9C642E7BC17205257F1400075324/\\$FILE/get_file.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F0CE9C642E7BC17205257F1400075324/$FILE/get_file.pdf)
- Fernández-Vítora, V.C. (2009). *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*. Mundi-Prensa Libros.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) (2008). *El enfoque poblacional en la planeación del desarrollo municipal, guía para alcaldes*. Bogotá: UNFPA.
- Frías, C. (2016). *Planificación social, análisis prospectivo y tecnologías para el cambio organizacional. La gestión y la evaluación de políticas de equidad de género*. Recuperado de: <http://prigepp.org>
- García Prince, E. (2008). *Políticas de Igualdad, Equidad y Gender Mainstreaming ¿de qué estamos hablando?: marco conceptual*. El Salvador: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Gasco, M. (2014). *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto*. Recuperado de: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/guiadebuenaspracticasingobiernoabierto-140923062754-phpapp02%281%29.pdf>.
- Ministerio de Salud de Colombia (2014). *Política colombiana de envejecimiento humano y vejez 2014-2024*. Bogotá: Ministerio de Salud de Colombia.
- Organización de las Naciones Unidas. (2003). HRBA Portal. En *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies*. Recuperado de: <http://hrbportal.org/#footer>
- Ortegón Q.E. (2008). *Guía sobre el diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello (CAB).
- Roth Deubel, A.N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Secretaría Distrital de Ambiente. (2006). *Política Pública Distrital de Ruralidad*. Bogotá: Secretaría Distrital de Ambiente.
- Secretaría Distrital de Integración Social. (2011). *Equipo diferencial. Orientaciones para el abordaje del enfoque de derechos y el enfoque diferencial en el marco de las políticas públicas poblacionales*. Bogotá: Secretaría Distrital de Integración Social.
- Secretaria Distrital de Planeación (SDP). (2017). *Modelo conceptual para el seguimiento y la evaluación de la política pública en Bogotá*. Bogotá: SDP.
- Sosa Velásquez, M. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Ciudad de Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.
- Torres, M. (2002). *Reflexión y acción: el diálogo fundamental para la educación ambiental. Teoría y práctica*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional y Ministerio del Medio Ambiente.

Leyes y normas consultadas

- Alcaldía Mayor de Bogotá (12 de octubre de 2007). Decreto 470 de 2007, por el cual se adopta la Política Pública de Discapacidad para el Distrito Capital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (16 de noviembre de 2011). Decreto 503 de 2011, por el cual se adopta la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.
- Alcaldía Mayor de Bogotá (16 de junio de 2015). Resolución número 655 del 16 de junio de 2015, por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los Empleos de la Planta de Personal de la Secretaría Distrital de Planeación, adoptado mediante Resolución 1338 de 2014.
- Concejo de Bogotá (30 de noviembre de 2006). Acuerdo 257 de 2006, por el cual se dictan normas básicas sobre la estructura, organización y funcionamiento de los organismos y de las entidades de Bogotá, Distrito Capital, y se expiden otras disposiciones.
- Concejo de Bogotá (9 de junio de 2016). Acuerdo 645 de 2016, por el cual se adopta El Plan de Desarrollo Económico, Social, Ambiental y de Obras Públicas para Bogotá D.C. 2016 - 2020 "Bogotá Mejor Para Todos".

Congreso de Colombia (10 de junio de 2011). Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia (27 de febrero de 2013). Ley Estatutaria 1618 de 2013, por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.

Congreso de Colombia (31 de julio de 2009). Ley 1346 de 2009, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

Congreso de Colombia (4 de marzo de 1991). Ley 21 de 1991, por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª reunión de la Conferencia General de la O.I.T., Ginebra 1989.

Congreso de Colombia (8 de julio de 1997). Ley 388 de 1997, por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

Congreso de Colombia (8 de febrero de 2022). Ley Orgánica 2199 de 2022, por medio de la cual se desarrolla el artículo 325 de la constitución política y se expide el régimen especial de la región Metropolitana Bogotá – Cundinamarca.