

Construcción  
participativa de políticas  
públicas  
¡Un quehacer  
ciudadano!



**Lección 2**  
Ciclo de la  
política pública





# 1. Introducción

Hola, ¿recuerdas qué estudiamos en la primera lección? Vimos algunas nociones de Estado, el modelo “Bottom -up” o de abajo hacia arriba en donde la ciudadanía trabaja y construye junto al gobierno y se garantiza la participación en la construcción de las políticas públicas, los conceptos agenda pública y definición del problema, entre otros.

¿Te has preguntado qué pasa después de que el gobierno y la ciudadanía deciden construir una política pública?, para esto es importante reconocer que existen unas fases en el proceso de construcción e implementación de la política pública y que como ciudadanos participamos de este proceso.

En este sentido, a través de esta lección abordaremos:

1. Todas las fases o ciclo de política pública, detallando el alcance de cada fase con ejercicios y actividades que permitirán afianzar los conceptos.
2. Las herramientas para definir un problema, la formulación, seguimiento y los elementos prácticos para evaluar las políticas públicas.
3. Los espacios de participación existentes para que como ciudadanos podamos incidir en la construcción, análisis o seguimiento de las políticas públicas.

# Metodología

Esta lección está configurada a través de diferentes herramientas y recursos de aprendizaje como:

- Menú interactivo con la presentación de cada uno de los temas.
- Infografías con la ampliación de temas y conceptos vistos en la lección.
- Lecturas y profundización de los temas presentados a partir de la bibliografía recomendada.
- Videos, actividades de refuerzo y aprendizaje para fortalecer los conocimientos.
- Participación autónoma y colaborativa en el foro de apoyo académico.
- Desarrollo del cuestionario en plataforma para la evaluación y aprobación del curso.

# Orientación metodológica

Esta lección ha sido elaborada desde un enfoque pedagógico constructivista; es decir, que prima la autonomía del estudiante junto con el acompañamiento del tutor, para que, a partir de los contenidos brindados construya su propio conocimiento y nuevos significados.

Para alcanzar lo anterior:

- Se presentan conceptos que pueden ser aplicados en situaciones reales.
- Los nuevos conceptos deben generar preguntas y expectativas que motiven la investigación y profundización sobre los temas vistos.

# Objetivo

Comprender las fases y escenarios en los que la ciudadanía participa para la construcción de políticas públicas.

## 1. Ciclo de las políticas públicas



¿Recuerdas cuando en el colegio nos enseñaron el ciclo de la vida? Nos decían que comprendía varias fases, entre ellas: nacer, crecer, reproducirse y morir. Quizás a la fecha eso ha cambiado, pero hablar de un ciclo es pasar por diferentes momentos y cumplir un fin, por ello es importante reconocer que un ciclo es un proceso que se desarrolla por fases y en cada una de esas fases la participación ciudadana cumple un papel importante.

## 1.1 Vida de la política pública

En las políticas públicas se identifican una serie de pasos que le dan vida. Estos son:



Fase 1: Identificación del problema

Fase 2: Identificación de alternativas de solución.

Fase 3: Decisión

Fase 4: Implementación

### Fase 1. Identificación del problema

La fase 1 es uno de los pasos más importantes, pues en esta se determina la necesidad de qué se espera resolver con la formulación e implementación de la política pública.

Se aconseja aplicar metodologías apropiadas para garantizar el acercamiento a la necesidad o problema que se requiere resolver y la participación amplia y activa de la comunidad.

Entre las metodologías se encuentran: la lluvia de ideas, análisis causal - árbol de problemas, análisis de actores relevantes, análisis de supuestos, entre otras.

### Fase 2. Identificación de alternativas de solución

En esta segunda fase, se establecen múltiples alternativas de solución, es decir: acciones, medidas, proyectos, programas, campañas y otras formas de intervención que pueden aportar a la solución del problema público.

En esta fase se requiere definir:

1. Los objetivos de la política pública.
2. Los criterios de evaluación de las alternativas

de solución.

3. El tipo de política pública: social, sectorial, por entidad o secretaria del gobierno, temática, o poblacional, Distrital, nacional.
4. Los responsables. Directos: gobierno e indirectos: ciudadanía.

### Fase 3. Decisión

Después de evaluar las alternativas de solución a través de varios métodos, se toma la decisión de qué hacer.

### Fase 4. Implementación

Es en este momento es donde se ejecutan las acciones para dar solución al problema identificado. Aquí se ve reflejado el trabajo en las anteriores fases de construcción y el quehacer de la ciudadanía.

En esta fase se debe tener presente los siguientes aspectos:

- Presupuesto: es importante contar con el presupuesto a invertir en todas las fases de la política pública y, sobre todo, en su implementación.

- Voluntad administrativa y política: siendo políticas de la ciudad, es muy necesario que todas las secretarías e instituciones trabajen por un mismo fin, hacer transversal la política pública.
- Compromiso ciudadano: la ciudadanía es el actor principal de las políticas públicas, por lo tanto, su participación en todas las fases de construcción es fundamental.
- Capacidad técnica: al implementar la política pública es indispensable contar con técnicas de calidad y pertinencia.

Todo lo anterior se materializa en planes de implementación e indicadores de gestión que serán muy importantes para la siguiente fase de evaluación.

### Fase 5. Evaluación

La evaluación debe llevarse a cabo en todo el ciclo de vida de la política pública, para esto existen tres tipos de evaluación:

1. Ex - ante: es la primera evaluación de una política pública y parte de preguntarnos ¿qué hacer? Y ¿funcionará lo que vamos a hacer?
2. Durante o monitoreo: una vez la política pública está en etapa de implementación, es necesario preguntarnos si lo que hacemos ¿lo estamos haciendo bien?
3. Ex - Post - de resultados e impacto: al finalizar la política pública es necesario preguntarnos: ¿funcionó lo que hicimos? ¿Se cumplieron los objetivos formulados? Esta evaluación puede ser; descriptiva, de diagnóstico o explicativa en relación a exponer los resultados esperados.

## 2. Herramientas para definir un problema

### 2.1 Lluvia de ideas

Para realizar una lluvia de ideas se tienen en cuenta los siguientes aspectos

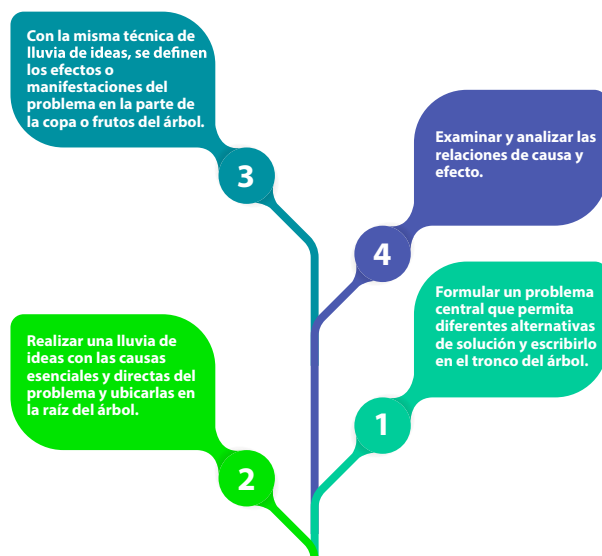
1. No se permite ningún comentario crítico o gesto de desaprobación, burla o escepticismo. ¡Cualquier idea es importante! (Aiteco Consultores).
2. Estimular la libertad de pensamiento. Algunas veces la idea más arriesgada, la más original, puede llegar a ser la mejor solución.
3. Garantizar un número elevado de ideas. Cuanto mayor es el número de ideas, más alta es la probabilidad de que surjan ideas útiles.
4. Sugerir cómo mejorar otras ideas y combinarlas para sintetizar otras mejores.

### Desarrollo de la lluvia de ideas

- Presentación de la sesión de tormenta de ideas. La persona facilitadora explica la tarea a realizar, los objetivos del procedimiento y la duración de la sesión de trabajo.
- Generación de ideas. La persona facilitadora muestra las ideas de manera visible en una pizarra, es aconsejable que estén planteadas en forma de pregunta. Se aconseja determinar el número de ideas a alcanzar. Como mínimo, proponer que se produzcan 40 o 50 ideas para un grupo de 6 personas.

- Mejora de ideas. La persona dinamizadora apoya la revisión de las ideas preguntando a los participantes si hay dudas o si quiere hacer algún comentario. Se combinan, reelaboran o hace la síntesis de una o más ideas.
- Evaluación. La persona facilitadora ayuda a evaluar las ideas para reducir la lista de ideas hasta un número en el que es factible trabajar.
- Este es un método democrático en el que los actores participan activamente desde su diversidad, formas de pensar, discursos y manera de ver la vida. Este tipo de metodologías promueve un mayor compromiso de la comunidad con la política pública.

## 2.2 Análisis causal - árbol de problemas



El árbol de problemas es una técnica que consiste en el análisis y búsqueda de soluciones a las causas y consecuencias de una problemática central. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (s.f.), recomienda el desarrollo de los siguientes pasos para elaborar el árbol de problemas:

- Formular un problema central que permita diferentes alternativas de solución y escribirlo en el tronco del árbol.
- Realizar una lluvia de ideas con las causas esenciales y directas del problema y ubicarlas en la parte de la raíz del árbol.
- Con la misma técnica de lluvia de ideas, se definen los efectos o manifestaciones del problema en la parte de la copa o frutos del árbol.
- Examinar y analizar las relaciones de causa y efecto.

## 2.3 Análisis de actores relevantes

Para la identificación de actores existen diversas técnicas:

- Por medio de una lluvia de ideas, se identifican los actores que deberían participar en la construcción de la política pública. (poner un bombillo)
- Luego se clasifican los actores, puede ser por entidades públicas, instituciones privadas, organizaciones sin ánimo de lucro, otros actores que considere relevantes en la construcción de políticas públicas.

- Identificar el nivel de cercanía con el problema y con el grupo de personas interesadas en solucionar el problema: a favor, indeciso, en contra.
- Nivel de incidencia sobre la construcción de la política pública: alto, medio, bajo.

Una vez identificada esta información, se analizan los actores y se determina con quiénes se puede trabajar en conjunto y con quiénes hay que entablar diálogos durante el proceso de definición de problema y la construcción de la política pública.

### 3. La evaluación en las políticas públicas

Sabemos que la política pública se debe evaluar, pero... ¿Cómo lo hacemos?, ¿qué herramientas se deben tener en cuenta?

#### 3.1. Criterios de evaluación

##### Evaluación Ex-antes

Criterio	Elementos a tener en cuenta
Eficiencia:	¿Se contará con toda la capacidad necesaria para desarrollar todas las fases de la política pública?
Impacto previsible:	Las soluciones que se plantean pueden ser evaluadas a la luz de qué impactos posibles pueden tener.
Impacto en otras políticas públicas:	Es importante reconocer qué políticas públicas ya existen y qué consecuencias tendría una nueva.

##### Evaluación Ex-post

Criterio	Elementos a tener en cuenta
Relevancia:	Relación entre el problema público a resolver y las estrategias de solución establecidas en la política pública.
Eficiencia:	Buen uso de los recursos para alcanzar los objetivos.
Eficacia:	Donde se indaga si se lograron los objetivos de la política pública.

##### Monitoreo

Criterio	Elementos a tener en cuenta
Cumplimiento de expectativas:	Se consiguieron los resultados esperados ¿se redujo la violencia contra la mujer?
Estrategias de implementación utilizadas:	Evaluar el diseño de las estrategias ¿qué tanto de lo planeado fue obtenido?
Relación costo beneficio:	¿Hasta qué punto los beneficios superan los costos? ¿Se hace un uso inteligente de los recursos disponibles?
Efectos secundarios:	¿Cuáles fueron las externalidades no intencionadas de la política pública?

#### 3.2 Indicadores

Para la evaluación de la política pública es necesario formular indicadores que permitan establecer su posible impacto, avances o cumplimiento.

## De gestión

Se refiere a los esfuerzos necesarios para cumplir objetivos y metas; actividades, gastos o inversión, personas con que se implementa la política pública. Por ejemplo: ¿estamos atendiendo bien a los pacientes?

## De producto

Dar cuenta de logros intermedios alcanzados para saber si vamos por buen camino, medir la efectividad de las actividades al momento. Por ejemplo: ¿estamos atendiendo al número de personas programadas en cobertura?

## De resultado

Relación a los fines últimos buscados por la política pública, las consecuencias esperadas de la acción. Por ejemplo: reducir la mortalidad de niños y niñas con la política pública.

## De impacto

Consecuencias no intencionadas en la implementación de la política pública. Efectos secundarios. Por ejemplo: no podemos evitar el aumento de población.

## 3.3 Métodos de evaluación

- a. Cualitativos: observaciones, estudios de caso, entre otros.
- b. Cuantitativos: análisis de datos numéricos o estadísticos que permiten comparar el antes y el después de una política pública.

## ¿Quién realiza la evaluación?

Para evaluar las políticas públicas hay tres posibilidades:

1. Evaluación externa: se realiza por expertos ajenos a la entidad o actores que aplicaron la política pública.
2. Evaluación interna: se realiza por los ejecutores y beneficiarios de la política pública.
3. Evaluación mixta: se realiza por los ejecutores y agentes externos a la política pública.
4. Espacios de participación en la construcción de políticas públicas

En la ciudad de Bogotá existen varias posibilidades para participar en la construcción de las políticas públicas. Hagamos un recorrido por cada una de ellas:

## 4.1 Guía para formular políticas públicas

Lee en el siguiente link: <https://bit.ly/2FdZJYg> desde la pág. 28 a 43.

## 4.2 Consejo Distrital de Política Social

En la ciudad de Bogotá contamos con un espacio muy importante de participación, este es el Consejo Distrital de Política Social.

### ¿Qué hace este Consejo?

Al Consejo se le consulta para construir agendas estratégicas de participación y hacer control social en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas sociales.

### ¿Quiénes lo integran?



Representantes del sector público nacional, sector público regional, sector público distrital, la Universidad Francisco José de Caldas, un representante de los alcaldes locales y miembros de la sociedad civil.

### ¿Qué entidades asisten?

Asisten los 15 sectores del Distrito. Haz clic en el siguiente link y observa: <https://bit.ly/2AMaOtX>

### ¿Todas las organizaciones sociales pueden asistir?

No asisten físicamente, pero se encuentran representantes de instancias de participación y sociedad civil como el Consejo Consultivo Distrital de Mujeres, Consejo Consultivo Distrital de Política Educativa, Federación de las Juntas de Acción Comunal del Distrito, universidades privadas, credos sociales, invitados, entre otros.

### ¿Este Consejo tiene alguna estructura?

¡Claro! Tiene una presidencia, secretaría técnica, unidad de apoyo técnico, comités operativos y consejos locales de política social.

Para profundizar consulta el Decreto 460 de 2008 en: <https://bit.ly/2PhoEdc>

¿Esta misma instancia existe a nivel local?

¡Sí! En cada localidad hay un Consejo Local de Política Social - CLOPS.

## 4.3 Consejo Local de Política Social - CLOPS

Los Consejos Locales de Política Social hacen parte de la estructura del Consejo Distrital de Política Social y tienen por objeto servir de instancias de participación y consulta en el proceso de construcción de la Política Social del Distrito Capital en su territorio; además, canalizan y analizan las demandas sociales locales.

## 4.4 Otras instancias de participación en las políticas públicas



## 5. Aprobación de las políticas públicas

Una vez se termine de elaborar la política pública se requiere que esta sea aprobada por medio de algún instrumento, estos pueden ser:

1. Decretos: en Bogotá, la mayoría de las políticas públicas han sido aprobadas formalmente a través de decretos.
2. En el 2017, la Administración Distrital decidió que el Consejo Nacional de Política Económica y Social del Distrito Capital (CONPES D.C.) es el órgano encargado de emitir el documento CONPES.

### 5.1 Documento CONPES

El documento CONPES es el texto emitido por el CONPES D.C., en el que se adopta la política pública, sus modificaciones y actualizaciones.

Para que se expida el documento de aprobación, la entidad cabeza de sector presenta a consideración del CONPES D.C., la formulación de la política pública distrital, incluyendo el plan de acción respectivo.

De esta manera, las políticas públicas deben tener un presupuesto y planes de acción para establecer compromisos en su implementación y tener las bases para la evaluación. (Secretaría Distrital de Planeación).

## 6. Preguntas frecuentes

**¿Cuántas políticas públicas existen en Bogotá?**

En Bogotá hoy en día hay 47 políticas públicas entre sectoriales y poblacionales y algunas en creación.

**¿En dónde está la fase de formulación en el ciclo de las políticas públicas?**

Existen algunos manuales de políticas públicas que establecen como fase hablar de formulación y, por otro lado, algunos establecen la formulación como todo el proceso que se desarrolla hasta la implementación de la política pública o puede ser vista como una fase aparte con sus propias herramientas y resultados.

**¿Cómo puedo participar y hacer parte de alguna instancia de participación que se encuentre en el ciclo de las políticas públicas?**

Cada localidad cuenta con varias instancias de participación. Es importante que identifiques en cuál quieres participar, acercarte a las Alcaldía local y te informes sobre cómo puedes acceder a este espacio.

## 7. Tips básicos

- Recuerda que debes identificar en qué fase del ciclo se encuentra las políticas públicas en la que quieres incidir.
- Para la identificación del problema, revisa cuál es la técnica o herramienta que te puede ayudar a definir la situación que se busca incluir en la agenda pública y garantizar la participación de la comunidad.
- Es muy importante revisar la guía construida para la formulación de políticas públicas elaborada por la Secretaría de Planeación.

- Identifica los espacios de participación, vincúlate y promueve una participación con conocimiento, en la que estés dispuesto a escuchar a los otros y en las que se usen herramientas prácticas para participar en cualquier fase de las políticas públicas.

## 8. Glosario

### Alternativas de solución

Acciones, medidas, proyectos, programas, campañas y otras formas de intervención que pueden hacer parte de las políticas públicas y que pueden estar expresadas en reglamentos, decretos u otras formas.

### Ciclo de políticas públicas

Se puede definir como un proceso que se desarrolla por fases y en cada una de esas fases la participación ciudadana cumple un papel importante.

### Indicadores

Son puntos de referencia que brindan información cualitativa o cuantitativa, conformada por uno o varios datos, constituidos por percepciones, números, hechos, opiniones o medidas, que permiten seguir el desenvolvimiento de un proceso y su evaluación, y que deben guardar relación con el mismo. (DeConceptos.com, 2018).

## 9. Referencias bibliográficas

- Matamoros, G. O. (2013). Manual de análisis y diseño de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

- Planeación, S. D. (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del distrito (1 ed., Vol. 1). Bogotá, Colombia: Oficina asesora de prensa y comunicaciones -SDP.

### Referencias web

- Secretaría Distrital de Planeación. CONPES D.C. Preguntas frecuentes. Recuperado el 4 de diciembre de 2018, de: <https://bit.ly/2SqSaz1>
- Secretaría Jurídica Distrital de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2008). Decreto 460 de 2008. Recuperado el 4 de diciembre de 2018, de: <https://bit.ly/2rIXsjG>

**Instituto Distrital de la Participación y Acción  
Comunal**

**Antonio Hernández Llamas**

Director General

Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal

**Diseño y virtualización de contenido**

Equipo de virtualidad de la Gerencia Escuela de la  
Participación Instituto Distrital de la Participación y  
Acción Comunal

2019