

**Análisis de los aspectos fundamentales en la formulación, implementación, evaluación y
seguimiento de las políticas públicas sociales del municipio de Orocué Casanare**

Julio Eduardo Poveda Pineda

Asesora de Trabajo

Diana María Rey Lema

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Escuela Ciencias de Jurídicas y Políticas ECJP

Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial

2025

Diana María Rey Lema
Directora de Trabajo de Grado

Jurado

Jurado

Dedicatoria

Este proyecto está dedicado a:

A mis padres Julio de Jesús Poveda y Carmen Cecilia Pineda quienes con su amor, paciencia y esfuerzo me han permitido lograr cumplir cada uno de mis objetivos y metas progresivamente y de la manera más proactiva y diligente, gracias por inculcar en mí, aquellos valores basados en el respeto, el esfuerzo, el sacrificio, la valentía y la perseverancia, por enseñarme a no temerle a cada uno de los obstáculos que la vida nos pone en nuestro diario vivir, porque dios está conmigo en cada momento y cada experiencia.

A mi hermano y familia en una sola persona Cesar Augusto por su cariño, su comprensión y apoyo incondicional, durante todo este proceso, por estar conmigo en cada momento y fomentar en mí el carácter de una persona integral, infinitas gracias hermanito del alma. A mis dos estrellas que brillan en el universo y que iluminan parte de mi camino, brindándome la sabiduría suficiente para dar cada paso en el transcurso de este.

Finalmente quiero dedicar este proyecto a mis mejores amigos y colegas Jessica y Pedro, por apoyarme cuando más los necesito, por extender su mano y su corazón en momentos difíciles y por el cariño incondicional brindado cada día, de verdad mil gracias, amigos y colegas, siempre los llevo en lo más profundo de mi corazón.

Agradecimientos

Quiero expresar mi gratitud y principal agradecimiento a Dios, quien con su bendición y sabiduría llena siempre mi vida.

Mi profundo agradecimiento a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, por confiar en mí, por abrirme las puertas de su casa y permitirme realizar todo el proceso académico e investigativo dentro de su establecimiento educativo. a toda la Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas, a mis profesores en especial a los Docentes: Diana María Rey Lema y Giovanni Ariza por su enseñanza mediante la educación a distancia, aquella enseñanza que ha hecho que pueda crecer constantemente como profesional, gracias por su paciencia, dedicación, apoyo incondicional mis queridos Docentes.

Por último, quiero agradecer a la alcaldía del municipio de Orocué Casanare por su compromiso y diligencia en relación con la información solicitada y por la confianza depositada como profesional y estudiante de Maestría.

Resumen

Las entidades territoriales de 5ta y 6ta categoría por años han sido actores protagónicos en el aporte de elementos clave para la toma de decisiones a nivel nacional. Sin embargo, es necesario resaltar que estos territorios dependen en su gran mayoría por lineamientos de orden nacional y uno de estos principales lineamientos hace relación a la asignación presupuestal, donde se logra identificar aún más el alto grado de dependencia de los recursos girados por la nación teniendo en cuenta que estos recursos ya tienen una destinación específica y lo que percibe para libre destinación no logra cubrir la cantidad de necesidades emanadas de la administración para la incorporación de nuevas herramientas. De esta manera mediante el desarrollo de la maestría en gobierno, políticas públicas y desarrollo territorial se pretenden construir herramientas tipo análisis que sirvan como insumo fundamental para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas en el municipio de Orocué en el departamento del Casanare.

Palabras clave: Política pública, problema público, agenda política, transparencia y participación ciudadana.

Abstract

The 5th and 6th category territorial entities in Colombia have for years played a leading role in contributing key elements for decision-making at the national level. However, it is important to highlight that these territories largely depend on national guidelines, and one of the main ones relates to budget allocation. This makes it possible to identify an even higher degree of dependence on the resources transferred by the nation, considering that these resources already have a specific destination, and what is received for free allocation is not enough to cover the many needs arising from the administration for the incorporation of new tools. In this way, through the Master's program in Government, Public Policy, and Territorial Development, it is intended to build analytical tools that serve as a fundamental input for the formulation, implementation, monitoring and evaluation of public policies in the municipality of Orocué, in the department of Casanare.

Keywords: Public policy, public problem, agenda setting, transparency, and citizen participation.

Tabla de Contenido

Introducción	15
Descripción del Problema	17
Planteamiento del Problema	17
Sistematización del Problema	19
Justificación.....	20
Objetivos	21
Objetivo General.....	21
Objetivos Específicos	21
Marco de Referencia.....	22
Estado del Arte	22
Marco Geográfico	40
Demografía y Población	41
Etnias y Minorías Actuales en el Municipio.....	41
Marco Contextual	43
Contexto Organizacional	43
Índice de Desempeño Institucional.....	45
Índice de Desempeño Municipal.....	48
Índice de Desempeño Fiscal.....	49
Indicador Ley 617 de 2000 Ingresos Corrientes de Libre Destinación	51

	8
Marco Conceptual.....	53
Marco Teórico.....	55
Marco Normativo.....	57
Metodología de la Investigación.....	60
Enfoque de Investigación.....	61
Técnicas investigación.....	62
Instrumentos de investigación.....	62
Procesamiento y Análisis de la Información.....	64
Solicitud, Recepción y Corroboración de la Información.....	64
Análisis de la Información y Uso del Instrumento de Investigación.....	66
Hallazgos Posteriores al Análisis de la Información.....	68
Resultados.....	72
Desarrollo del Objetivo General.....	72
Desarrollo del Objetivo Específico 1.....	72
Planteamiento del Problema Público.....	73
Incorporación del Problema en la Agenda Pública.....	76
Los Objetivos y las Metas.....	78
El diseño de Alternativas de Solución.....	82
Desarrollo del Objetivo Específico 2.....	87
Mapeo Hacia Adelante.....	89

Mapeo Desde Atrás.....	91
Transversalización de las Políticas Públicas	92
Rol e Implementación con el Mercado.....	94
Etapa de Seguimiento de Políticas Públicas.....	94
Seguimiento a la Implementación	96
Seguimiento a Objetivos y Metas de las Políticas Públicas	96
Metodología para el Seguimiento a las Políticas Públicas.....	97
La Línea Base.....	98
Los Indicadores para la Medición del Seguimiento	98
Etapa de Evaluación	99
Diseño de la Evaluación.....	99
Tipos y Modelos de Evaluación.....	100
Retroalimentación.....	103
Desarrollo del Objetivo Específico 3	103
Políticas Públicas Sociales Existentes en el Municipio	104
Caracterización de la Política Pública en Formulación	106
Conclusiones.....	109
Recomendaciones	111
Referencias Bibliográficas	113
Apéndices.....	117

Lista de Tablas

Tabla 1 <i>Principales aportes y enfoques en el ámbito de las políticas públicas</i>	36
Tabla 2 <i>Ponderación para la definición del problema</i>	73
Tabla 3 <i>Definición del problema bajo el criterio de evidencia</i>	74
Tabla 4 <i>Definición del problema bajo el criterio de causalidad</i>	75
Tabla 5 <i>Estructuración del problema bajo el criterio de causalidad</i>	76
Tabla 6 <i>Diferencias entre objetivos y metas</i>	78
Tabla 7 <i>Criterio de identificación en el diseño de objetivos y metas</i>	80
Tabla 8 <i>Instrumentos de intervención pública</i>	83
Tabla 9 <i>Identificación de alternativas de solución</i>	84
Tabla 10 <i>Criterio de contrastación</i>	84
Tabla 11 <i>Criterio de contrastación en las alternativas de solución</i>	85
Tabla 12 <i>Criterio del uso de evidencia en las alternativas de solución</i>	86
Tabla 13 <i>Criterio de especificidad en las alternativas de solución</i>	87
Tabla 14 <i>Evaluación del criterio del mapeo hacia adelante</i>	90
Tabla 15 <i>Evaluación del criterio del mapeo desde atrás</i>	92
Tabla 16 <i>Evaluación del criterio de transversalización</i>	93
Tabla 17 <i>Evaluación del seguimiento a objetivos y metas</i>	97
Tabla 18 <i>Evaluación a la metodología del seguimiento</i>	98
Tabla 19 <i>Tipos de evaluación</i>	101

Tabla 20 <i>Modelos de evaluación</i>	101
Tabla 21 <i>Metodología de evaluación</i>	102
Tabla 22 <i>Politica publica en etapa de formulación mujer y equidad de género</i>	106

Lista de Figuras

Figura 1 <i>División política del municipio de Orocué</i>	40
Figura 2 <i>Demografía y población</i>	41
Figura 3 <i>Organigrama de la alcaldía</i>	43
Figura 4 <i>Mapa de procesos y procedimientos de la entidad</i>	45
Figura 5 <i>Indicé de desempeño institucional</i>	46
Figura 6 <i>Puntuación por dimensiones</i>	46
Figura 7 <i>Puntuación por políticas MIPG</i>	47
Figura 8 <i>Medición de desempeño municipal MDM</i>	48
Figura 9 <i>Dimensión de resultados fiscales</i>	50
Figura 10 <i>Dimensión de gestión financiera</i>	51
Figura 11 <i>Ingresos corrientes de libre destinación del municipio 2024</i>	52
Figura 12 <i>Marco legal de las políticas públicas</i>	58
Figura 13 <i>Esquema de marco metodológico</i>	61
Figura 14 <i>Relación entre problemas, soluciones y objetivos</i>	81
Figura 16 <i>Criterios para analizar el diseño de la implementación</i>	89
Figura 17 <i>Elementos para analizar el diseño desde arriba</i>	90
Figura 18 <i>Elementos para analizar el diseño desde atrás</i>	91
Figura 19 <i>Herramientas para la transversalización de políticas públicas</i>	93
Figura 20 <i>Modelo de generación de valor público</i>	95

Figura 21 <i>Cadena de valor</i>	99
Figura 22 <i>Politica publica de juventudes</i>	105
Figura 23 <i>Politica publica mujer y equidad de género</i>	105
Figura 24 <i>Politica publica turismo</i>	106

Lista de Apendices

Apéndice A <i>Ficha de clasificación y análisis documental</i>	117
---	-----

Introducción

La presente propuesta de investigación se desarrolla en concordancia con los lineamientos académicos y normativos establecidos para el programa de Maestría en Gobierno, Políticas Públicas y Desarrollo Territorial. Su orientación se articula con la línea de investigación en Estudios Políticos, Gobierno y Relaciones Internacionales, ubicándose específicamente en el componente de Gestión de Políticas Públicas. En este marco, el estudio se centra en los elementos fundamentales del ciclo de las políticas públicas en el municipio de Orocué, Casanare.

El interés académico y profesional que sustenta esta propuesta surge del contexto institucional de un municipio de sexta categoría, condición que comparten gran parte de los entes territoriales con limitaciones en recursos técnicos, administrativos y financieros para la formulación de políticas públicas sociales. Esta situación plantea la necesidad de fortalecer sus capacidades de gestión y justifica la pertinencia del estudio. La metodología adoptada se fundamenta en el método analítico-hermenéutico, apoyado en la técnica de análisis documental y en el uso del instrumento denominado Ficha de Clasificación y Análisis Documental, que facilita el examen sistemático de la información recopilada.

El propósito central de la propuesta se articula con un objetivo general y tres objetivos específicos, diseñados para analizar los aspectos esenciales que orientan el ciclo de las políticas públicas sociales en el municipio de Orocué, así como para caracterizar las políticas existentes y aquellas que se encuentran en proceso de formulación.

Finalmente, la investigación se estructura en cinco capítulos. El primer capítulo presenta la descripción y el planteamiento del problema, la justificación y los objetivos; el segundo desarrolla el marco de referencia, estado del arte, el marco geográfico, contextual, conceptual, teórico y normativo; el tercer capítulo expone la metodología, el análisis de la información y la

aplicación del instrumento; el cuarto capítulo presenta los hallazgos y el desarrollo de los objetivos propuestos; el quinto y último capítulo contiene las conclusiones derivadas del proceso investigativo.

Descripción del Problema

Planteamiento del Problema

En el municipio de Orocué, la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de las públicas sociales presenta debilidades estructurales que limitan su efectividad y sostenibilidad. Actualmente, el municipio cuenta únicamente con cuatro políticas públicas sociales vigentes, de las cuales no se evidencian planes de acción ni mecanismos claros de ejecución, mientras que una política adicional se encuentra en etapa de formulación. Esta situación contrasta con lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal, que fija como meta la formulación de tres nuevas políticas públicas sociales orientadas a sectores estratégicos como juventud, mujer y género y turismo.

Una de las principales causas de esta problemática se asocia al bajo recaudo de ingresos propios, lo cual ha limitado la capacidad de la administración municipal para adelantar estudios técnicos, procesos de consultoría y asesoría especializada requeridos para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas sociales conforme a los lineamientos del CONPES en los sectores relacionados con la salud, la infancia y adolescencia, juventud, mujer y género, adulto mayor y grupos vulnerables bajo las directrices del Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y la normatividad expedida por el Congreso de la República.

Adicionalmente, la ausencia de instrumentos técnicos y metodológicos, tales como manuales y guías para el desarrollo del ciclo de las políticas públicas sociales, ha generado falencias significativas en los procesos de seguimiento y evaluación, afectando la articulación institucional y la toma de decisiones basada en evidencia. Estas debilidades se reflejan de manera directa en la disminución de los niveles de desempeño institucional, municipal y fiscal del

municipio de Orocué, lo que compromete la capacidad del gobierno local para responder de manera efectiva a las necesidades sociales de su población.

¿Cuáles son los aspectos fundamentales y de apoyo que contribuyan a la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales en el municipio de Orocué, Casanare?

Sistematización del Problema

La sistematización del problema de investigación se encuentra articulada con el problema anteriormente planteado, del cual se derivan las siguientes interrogantes:

- ¿Cuáles son las acciones necesarias para el desarrollo adecuado de la etapa de formulación dentro del ciclo de las políticas públicas sociales?
- ¿Qué lineamientos académicos, normativos y metodológicos pueden fortalecer los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales?
- ¿Cuáles son las principales características de las políticas públicas sociales del municipio que se encuentran en etapa de formulación?

Justificación

Mediante las diferentes directrices emitidas por el gobierno nacional, los municipios de 5ta y 6ta categoría deben tomar acciones encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes y al fortalecimiento institucional. Esto se logra mediante la adopción de herramientas que permitan articular cada uno de los planes establecidos para el cumplimiento de las metas que se encuentran plasmadas dentro del plan de desarrollo territorial y las cuales sean objeto de evaluación y seguimiento para corroborar su funcionamiento y el impacto del mismo, no solamente a nivel institucional sino dentro de la población.

Objetivos

Objetivo General

Analizar los aspectos fundamentales que orienten la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales en Orocué, Casanare.

Objetivos Específicos

Establecer las acciones necesarias para el desarrollo de la etapa de formulación dentro del ciclo de las políticas públicas sociales.

Identificar lineamientos académicos, normativos y metodológicos que fortalezcan los procesos de implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas sociales.

Caracterizar las principales políticas públicas sociales existentes en etapa de formulación del municipio.

Marco de Referencia

Estado del Arte

El estado del arte para este proyecto de investigación consiste en la revisión de antecedentes relacionados con investigaciones, teorías, enfoques, modelos, experiencias y lineamientos normativos que se encuentran relacionados con las políticas públicas sociales del municipio de Orocué, sin embargo, hasta el momento no existen antecedentes relacionados con las etapas de las políticas públicas sociales del municipio de manera directa. Es por eso por lo que se destacan las siguientes investigaciones relacionadas con el análisis de políticas públicas a nivel internacional, latinoamericano y territorial:

Harold Dwight Lasswell

Harold Lasswell ha sido el principal exponente del estudio moderno de las políticas públicas, quien sentó las bases conceptuales, metodológicas y éticas para el análisis de políticas como disciplina científica mediante la combinación de disciplinas como la ciencia política, la psicología, la sociología, el derecho y la economía. Sus principales obras son “Política: quien obtiene qué, como y cuando” publicada en 1936, “Poder y Personalidad” publicada en 1948, “Las Ciencias Políticas”, publicada en 1951 y en coautoría con Daniel Lerner, “Política y Ciencias Políticas”, publicada en 1958 y “Introducción a las Ciencias Políticas, publicada en 1971. De esta manera Lasswell logro proporcionar conocimiento sobre el proceso de formulación de las políticas públicas a través de la incorporación de los siguientes enfoques y elementos para su desarrollo:

- ✓ Enfoque interdisciplinario (Integración de diferentes ciencias y disciplinas al campo de las políticas públicas).

- ✓ Orientación al problema: análisis de políticas a través de problemas concretos de la sociedad a través de un ciclo de 5 etapas; Clarificación de los valores, descripción de tendencias, proyección de desarrollos futuros, análisis de alternativas y evaluación y recomendación).
- Dimensión ética y humanista de las políticas públicas (la formulación de políticas bajo el sustento de valores democráticos y éticos).
- Comunicación y propaganda política (Como influye la información en la formulación y aceptación de las políticas públicas.
- Modelo de decisión racional (Identificación de problemas, evaluación de opciones de acción, selección de alternativas, monitoreo y evaluación de los resultados).

De esta manera, Lasswell se considera como uno de los principales pioneros en el estudio sobre el análisis moderno de las políticas públicas. Proponiendo que el estudio de las políticas públicas debe estar basado en evidencias científicas, valores éticos y democráticos y su análisis desde un punto de vista interdisciplinario. Este modelo planteado por Lasswell logro influir de manera directa en las investigaciones de William Dunn, Paul Sabatier y André Noël Roth

William N Dunn

William N Dunn, ha sido uno de los autores contemporáneos más destacados e influyentes en el campo del análisis de las políticas públicas, logrando consolidar fundamentos metodológicos, teóricos y prácticos en el ciclo de las políticas públicas desde un enfoque racional y científico siguiendo el legado de Harold Lasswell. Una de sus principales obras es “Análisis de políticas públicas: una introducción, publicada en 1981 1ra edición y 1994 2da edición y la cual presenta los fundamentos teóricos, metodológicos y prácticos para el análisis de políticas públicas. Otra de sus trabajos es titulada “El proceso de análisis de políticas públicas”,

publicado en 1988 en el cual amplía el enfoque sobre la toma de decisiones basada en evidencias técnicas, cualitativas y cuantitativas.

Los principales aportes de Dunn se centran en la definición del análisis de políticas públicas, el modelo de análisis como proceso cíclico bajo el ciclo de 5 etapas desarrollado por Lasswell, énfasis en la estructuración del problema, pluralidad metodológica (datos cuantitativos, cualitativos, normativos y éticos para tener una mejor comprensión de los datos mediante diferentes disciplinas y ciencias), evaluación y aprendizaje (Policy learning).

Así mismo Dunn continúa desarrollando y ampliando aún más el trabajo de Lasswell, en cuanto al trabajo de Eugene Bardach, Dunn lo complementa con una base teórica más profunda, respecto al trabajo de Sabatier, Dunn se centra más en el análisis técnico y racional y para André Noël Roth, Dunn es una de sus principales referencias teóricas.

Eugene Bardach

Uno de los más destacados autores a nivel internacional y quien ha sido referente clave dentro del proceso de análisis de las políticas públicas es Eugene Bardach, quien se ha desempeñado en el campo académico y del análisis de políticas públicas, gestión pública, diseño de políticas, implementación y evaluación de políticas y programas. Una de sus principales publicaciones se denomina “Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica”, la cual fue publicada en el año 1998. De esta manera, los aportes más destacados de esta obra se encuentran orientados al análisis y formulación de políticas públicas bajo el enfoque práctico y racional y la cual se desarrollan a través de 8 pasos que consisten en lo siguiente:

1. Definición del problema (Definición de la problemática a resolver).
2. Obtención de la información (Recolección de la evidencia).

3. Construcción de alternativas (Propuesta de diversas acciones publicas).
4. Selección de criterios (definición de evaluación de las alternativas).
5. Proyección de los resultados (Anticipación de los resultados esperados y no deseados).
6. Confrontación de costos (Comparación basada con los criterios definidos).
7. Decida (Tomar una decisión mediante una recomendación fundamentada).
8. Cuente su historia (Presentación del análisis de manera clara y de fácil lectura al público).

Cabe resaltar que Bardach, promueve la idea de que el analista de políticas públicas se debe denominar como un solucionador de problemas públicos, destacando la ética y la comunicación efectiva como elementos clave dentro del proceso analítico.

André Noël Roth Deubel

Uno de los principales autores y exponentes dentro del contexto de las políticas públicas en Colombia y Latinoamérica, ha sido André Noël Roth Deubel quien se ha destacado dentro del ámbito académico, investigativo y social. Sus principales trabajos se centran en el análisis de políticas públicas, la administración pública, gobernanza y reformas estatales, participación ciudadana y políticas públicas sociales.

Roth ha sido clave dentro del análisis de las políticas públicas en Colombia, en una de sus principales publicaciones se relaciona con el texto denominado “Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación” el cual se publica en el año 2002. En este texto se desarrolla el análisis de las políticas públicas a través de 6 capítulos que logran articular los principales conceptos y teorías para el análisis de las políticas públicas, hasta el estado y cambio de las políticas públicas, logrando proyectar de manera visible el ciclo de estas bajo la adaptación de los principales marcos teóricos internacionales.

Es necesario mencionar que los principales aportes del texto mencionado anteriormente se desarrollan a través de los siguientes aportes:

- Enfoque sistémico y procesual (Policy Cycle), en el cual se destacan autores como Lasswell, Easton Dye.
- Dimensión política y ética del análisis dentro del ciclo de las políticas públicas, bajo la priorización de intereses de grupos poblacionales excluidos.
- La racionalidad deliberativa y comunicativa bajo la participación ciudadana y la deliberación democrática.
- Adaptación de los modelos teóricos internacionales a Latinoamérica.

Así mismo este texto introduce herramientas metodológicas de gran relevancia para el desarrollo de esta investigación, teniendo en cuenta el “Policy Cycle” (formulación, implementación y evaluación).

Paul Armand Sabatier

Paul Armand Sabatier, destacado por ser uno de los teóricos más influyentes en el estudio contemporáneo de las políticas públicas, caracterizado principalmente por su trabajo en la implementación y cambio de las políticas públicas a lo largo del tiempo, los actores, las principales dinámicas e ideas que reconfiguran los procesos en la administración pública. Una de sus principales obras se denomina “Teorías del proceso de las políticas públicas”, publicada en el año 1993 y la cual se considera uno de los textos más importantes e influyentes del siglo XXI en relación al ámbito de la ciencia política.

Sus principales aportes teóricos y conceptuales se desarrollan a través del marco de coaliciones de promoción (Advocacy Coalition Framework), en el cual Sabatier propone que las

políticas públicas no son producto de decisiones individuales sino colectivas de diferentes grupos de interés. De esta manera propone que cada área debe estar conformada por diferentes actores públicos y privados, las visiones y creencias compartidas, el aprendizaje orientado a políticas y el cambio político.

Mediante el enfoque de implementación y en colaboración con Daniel Mazmanian, propuso un modelo integrador entre los enfoques:

- Top Down: (Arriba hacia abajo – políticas públicas impuestas por el nivel central).
- Bottom – Up: (Abajo hacia arriba – políticas que se adaptan desde los gobiernos territoriales).

Buscando a través de esta propuesta un equilibrio entre ambos enfoques teniendo en cuenta que la efectividad de una política pública depende tanto de su diseño como de su adaptación práctica al territorio. Por otro lado, Sabatier incorporo el concepto de aprendizaje orientado a las políticas públicas (Policy – Oriented Learning), en el cual demuestra como las coaliciones entre grupos de interés se ajustan a sus creencias y estrategias a través de la experiencia científica, lo que convirtió a la política pública en un proceso de aprendizaje colectivo. Su aporte en relación al tiempo y la estabilidad de las políticas públicas se centran en que las políticas públicas requieren de un tiempo moderado de al menos una década de observación respecto a las dinámicas de cambio de los grupos de interés y los procesos políticos.

Santiago Leyva y Andrés Olaya

En Colombia autores como Santiago Leyva Botero y Andrés Olaya Mesa, han realizado estudios relacionados con el diseño de políticas públicas, procesos de reforma de la administración pública, gobernanza pública, capacidades institucionales y evaluación de diseño de políticas y seguimiento. Su principal obra en coautoría con: Juan Aristizábal, Andrea Echavarría, Daniela Roldán Restrepo, Diana Paola Rojas, Juan David Montoya, Laura Gallego, Laura Toro, Luis Fernando Agudelo y Natalia Garay, ha sido el libro denominado “El Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas”, el cual se publicó en el año 2022 por la universidad de EAFIT (Medellín Colombia). Sus principales aportes son los siguientes:

El MADPP, plantea que los modelos clásicos como el que establece Bardach son modelos útiles pero su creación se encuentra basada en contextos anglosajones donde las instituciones son más estables y poseen mayores capacidades técnicas. De esta manera el MADPP propone una metodología más adaptable a las diferentes y diversas realidades institucionales como las de América Latina bajo las siguientes características:

- Enfoque relacional e interdisciplinario (Políticas públicas como el resultado de la interacción entre actores, intereses, recursos y contextos institucionales).
- Articulación entre análisis, diseño e implementación (integración del ciclo de las políticas públicas para la retroalimentación con cada uno de los ciclos).
- Capacidades institucionales (Evalúa las capacidades institucionales como elemento clave en el diseño y análisis de políticas, teniendo en cuenta la capacidad técnica, administrativa y la legitimidad de los actores).

- Herramienta metodológica aplicada (el MADPP, propone un instrumento de análisis operativo que permite: diagnosticar problemas, identificar actores e intereses, diseñar alternativas y evaluar la viabilidad y la coherencia).
- Las cinco etapas del modelo propuesto: definición del problema público, análisis del contexto, diseño de alternativas de política, implementación adaptativa, evaluación y aprendizaje).

Es así como el modelo planteado por Leyva y Olaya frente al modelo de Bardach, propone un ciclo más dinámico y contextual que se adapta a las realidades de América Latina. Mientras que frente al modelo de Roth el MADPP logra incorporar conceptos que traducen la metodología de Roth, pero una manera más práctica para su análisis y diseño.

De manera que el MADPP, propone un aporte innovador dentro del proceso de análisis y diseño de políticas públicas en el contexto latinoamericano, en el cual su principal contribución se concentra en la integración de la teoría, contexto y práctica a través de una metodología flexible, adaptable, participativa y rigurosa. Mediante el MADPP se busca fortalecer las capacidades institucionales y sociales para transformar realidades públicas. Convirtiéndose el MADPP en uno de los principales insumos para la elaboración de esta investigación.

Gema Pastor Albaladejo

Una de las autoras y académicas españolas con más reconocimiento en el ámbito de la administración pública, las políticas públicas, la transparencia y el gobierno ha sido Gema Pastor Albaladejo quien ha desarrollado aportes clave dentro del campo de las políticas públicas como:

- Integración de la transparencia como política pública
- Atención al contexto institucional y democrático.

- Incorporación del enfoque interdisciplinario.
- El papel de las TICS dentro de los procesos de rendición de cuentas y apertura a gobiernos.
- Articulación de los ODS dentro de las políticas públicas.

De esta forma, Gema Pastor logra establecer una combinación normativa dentro del campo de las políticas públicas no solamente como instrumentos técnicos sino como procesos ético- políticos en el cual se deben promover los procesos de rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Sus principales publicaciones han sido “Políticas Públicas en el Marco de la agenda 2030” publicada en el año 2022, en la cual analiza la integración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en las políticas públicas europeas, aportando una metodología sobre el método de evaluación de políticas públicas en diferentes contextos. Otra de sus obras se denomina “Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas”, publicada en el año 2014 con el fin de ofrecer una guía teórica y metodológica que permita una mayor comprensión del estado y su relación con el ciclo de las políticas públicas.

Gema Pastor busca adaptar los modelos clásicos como los de Bardach y Roth al contexto institucional y político iberoamericano con el propósito de definir los fundamentos teóricos y conceptuales de las políticas públicas en aras de proporcionar un marco analítico aplicable al estudio y diseño de políticas públicas.

Luis Fernando Aguilar Villanueva

Luis Fernando Aguilar Villanueva ha sido uno de los académicos y teóricos latinoamericanos más influyentes dentro del ámbito de las políticas públicas, la administración

pública y la gobernanza democrática. Su proceso de investigación ha sido clave al adaptar las teorías clásicas de Lasswell, Dunn y Sabatier al contexto latinoamericano especialmente en México. Sus trabajos han sido reconocidos por combinar e integrar la filosofía política, la ciencia administrativa y el análisis de las políticas públicas en relación con el estado contemporáneo.

Las obras más influyentes e importantes de Aguilar Villanueva han sido “La hechura de las políticas públicas”, publicada en el año 1992 y la cual explica y como se diseñan, se ejecutan y se evalúan las políticas públicas, resaltando la participación ciudadana y los procesos democráticos dentro de estas, “El estudio de las políticas públicas”, publicada en el año 1993 y en la cual expone los fundamentos teóricos y metodológicos sobre el análisis de políticas públicas bajo los trabajos desarrollados por Lasswell, Bardach y Dunn.

Para el año 1993 publica el libro “Problemas públicos y agenda de gobierno”, el cual analiza como los temas se convierten en problemáticas públicas y como ingresan a la agenda política dentro del proceso de formulación de políticas. Los principales aportes teóricos y conceptuales de Aguilar Villanueva se desarrollan de la siguiente manera:

- Adaptación latinoamericana del análisis de política publicas retomando trabajos como el de Lasswell, Dunn y Bardach, reinterpretando éstas de acuerdo con el contexto latinoamericano.
- La intervención del estado, la sociedad civil, el conocimiento técnico y los valores éticos y democráticos.
- Análisis de las políticas públicas en cinco momentos: definición del problema público, diseño de alternativas de solución, toma de decisiones gubernamentales, implementación de la política y evaluación y retroalimentación.

- La incorporación del concepto gobernanza mediante la gestión basada en: redes de colaboración, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.
- Incorporación del enfoque ético y normativo orientado al bien común y a la justicia social.
- La agenda pública y los problemas sociales como prioridad por parte del gobierno.

Respecto a los trabajos de Lasswell, Aguilar adopta su visión interdisciplinaria y ética. En relación con los trabajos de Dunn, Aguilar adapta sus principales enfoques al contexto latino. Bajo los estudios de Sabatier, Aguilar lo complementa con una perspectiva más institucional y participativa. En relación con Roth, este sigue la misma línea teórica planteada por Aguilar.

Oscar Oszlack

Oscar Oszlack, ha sido un reconocido investigador latinoamericano inicialmente por sus principales aportes al estudio de la administración pública, el aparato estatal, y las políticas públicas. A través de sus obras se logra comprender el desarrollo del estado desde de los territorios, los procesos de modernización administrativa y la relación entre el estado y la sociedad.

Mediante el desarrollo de sus investigaciones, Oszlack se ha caracterizado por articular la teoría política, la sociología del estado y los elementos más relevantes de la gestión pública teniendo en cuenta las principales problemáticas de gobernanza existentes en Latinoamérica. Entre sus principales trabajos más destacados son “Estado y sociedad: las nuevas reglas de juego”, publicado en el año 1984 y en el cual analiza la transformación estatal dentro del contexto neoliberal, planteando como las políticas públicas deben adaptarse a nuevas dinámicas de gobernabilidad y participación social.

Otro de sus trabajos más influyentes se denomina “Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, publicado en el año 1997 y en el cual Oszlack logra abordar la relación entre los sistemas políticos y la formulación de políticas públicas, en el cual plantea que las políticas no son solamente decisiones técnicas sino procesos netamente políticos que son influenciados de manera directa por actores, intereses y contextos institucionales.

Sus principales aportes en el ámbito de las políticas públicas se centran en el análisis de las políticas públicas y la configuración de poder y los conflictos sociales dentro de estas. De esta manera Oszlack adapta las teóricas clásicas de las políticas públicas al contexto latinoamericano bajo las características territoriales, institucionales, culturales y particulares que se desarrollan en las regiones. Logrando realizar un análisis sobre la capacidad estatal que refleja las limitaciones institucionales y administrativas para la formulación e implementación de políticas públicas. También analiza el fortalecimiento del estado para garantizar los procesos democráticos, los derechos colectivos y la equidad social.

Mauricio Merino Huerta

Mauricio Merino Huerta, ha sido uno de los principales referentes en el estudio de las políticas públicas, la gestión pública y la rendición de cuentas en Latinoamérica. Sus investigaciones han sido clave para lograr entender cómo deben formularse, implementarse y evaluarse las políticas públicas en contextos democráticos en articulación con los procesos de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y el fortalecimiento institucional.

Sus principales obras “La gestión pública que México necesita” publicada en el año 2007 aportan elementos relevantes para el desarrollo de los procesos de la administración pública a través de los siguientes planteamientos:

- Análisis de las necesidades que transforman la administración pública mexicana para mejorar su eficiencia orientada a los resultados.
- Propuesta de un modelo gestión pública democrática que combina la eficacia administrativa con la participación ciudadana.

Por otro lado, en su obra “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas” publicada en el año 2008, logra explicar cómo las políticas públicas se convierten en herramientas del estado para hacer efectivos los valores democráticos, proponiendo un enfoque donde el diseño de las políticas públicas requiere de un diálogo entre el estado y la ciudadanía para la toma de decisiones. Merino plantea que las políticas públicas deben estar al servicio de la ciudadanía y no de los intereses particulares, de grupos económicos o partidos políticos, mediante la propuesta de una administración pública basada en la ética, la transparencia y la rendición de cuentas.

Es necesario resaltar que Merino ha sido uno de los principales autores que promueven el gobierno abierto y la transparencia a través de la apertura de los datos y procesos que se desarrollan en la administración pública en Latinoamérica. Los aportes de Merino reflejan la importancia para la realización de esta investigación de acuerdo con los lineamientos de las teorías clásicas y las adaptaciones para las necesidades de Latinoamérica.

Departamento Nacional de Planeación – Sinergia

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), es una entidad del gobierno nacional que se encarga de orientar los procesos de planificación para el desarrollo nacional. Su principal cometido se centra en la formulación, coordinación, evaluación, seguimiento y promoción de las políticas públicas, planes y programas establecidos dentro del gobierno nacional para su efectivo cumplimiento.

Una de las funciones principales del DNP, es la formulación del plan nacional de desarrollo, el cual se encuentra orientado a promover las políticas, programas e inversiones del gobierno en cada periodo establecido. El DNP también se centra en medir el impacto y la efectividad de las políticas públicas y los programas del gobierno.

Por otro lado, el DNP mediante el aplicativo SINERGIA (Sistema Nacional de evaluación de gestión y resultados), realiza el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas, planes y programas implementados por el gobierno central. Los módulos o componentes del aplicativo SINERGIA son:

- SINERGIA seguimiento: Monitoreo de los avances del PND.
- SINERGIA evaluación: evalúa el desempeño de los programas públicos mediante diferentes metodologías establecidas para su desarrollo.
- SINERGIA territorio: monitorea la gestión de las políticas públicas a nivel territorial (departamental y municipal).
- SINERGIA ciudadana: acceso a la información pública sobre el desempeño de planes, políticas y programas, promoviendo los datos abiertos, la participación ciudadana y la transparencia. Principales aportes y enfoques en el ámbito de las políticas públicas

Tabla 1

Principales aportes y enfoques en el ámbito de las políticas públicas.

Autor / Entidad	Principales Aportes	Enfoque Dentro de las Políticas Públicas
Harold Lasswell	Padre de las políticas públicas. Introdujo la ciencia de las políticas (policy sciences). Propuso el ciclo de políticas: identificación, formulación, implementación y evaluación.	Científico y racional: las políticas deben basarse en evidencia y análisis técnico.
William N. Dunn	Desarrolló el enfoque analítico y evaluativo de las políticas. Autor de 'Public Policy Analysis'. Propuso herramientas de análisis, proyección, monitoreo y evaluación. Autor del método de los ocho pasos para analizar políticas.	Técnico-analítico: proceso sistemático para mejorar decisiones gubernamentales.
Eugene Bardach	Enfatiza la claridad en los problemas, generación de opciones y comunicación efectiva de resultados.	Pragmático y metodológico: proceso práctico orientado a resultados concretos.

Autor / Entidad	Principales Aportes	Enfoque Dentro de las Políticas Públicas
André-Noël Roth Deubel	Introdujo el estudio de las políticas públicas desde una perspectiva latinoamericana. Analiza el papel del Estado, los actores sociales y el contexto institucional.	Crítico-contextual: análisis de políticas según su entorno político e institucional.
Paul A. Sabatier	Creador del Modelo de Coaliciones de Defensa (Advocacy Coalition Framework). Explica cómo los grupos con creencias comunes influyen en las políticas públicas.	De coaliciones y aprendizaje: interacción entre actores con diferentes creencias e intereses.
Santiago Leyva y Andrés Olaya	Investigadores colombianos centrados en la evaluación de políticas y gestión por resultados. Promueven la participación ciudadana y la innovación en la gestión pública.	Participativo y de gestión por resultados: vincula la ciudadanía en la formulación y control de políticas.
Gema Pastor Albaladejo	Especialista en evaluación de políticas públicas y gestión moderna. Promueve el uso de indicadores de	Evaluativo y de calidad institucional: políticas medibles, transparentes y orientadas al aprendizaje.

Autor / Entidad	Principales Aportes	Enfoque Dentro de las Políticas Públicas
Luis Fernando Aguilar Villanueva	<p>desempeño y la evaluación como herramienta de aprendizaje institucional.</p> <p>Autor de 'La hechura de las políticas públicas'. Introduce el concepto de gobernanza democrática. Replantea el rol del Estado y la participación de múltiples actores.</p>	<p>De gobernanza y participación: construcción colectiva de políticas con múltiples actores.</p>
Óscar Oszlak	<p>Analiza la formación del Estado y las políticas como reflejo de las relaciones de poder y los conflictos sociales. Autor de 'La formación del Estado argentino'.</p>	<p>Histórico-crítico y sociopolítico: las políticas como expresión de las relaciones Estado-sociedad.</p>
Mauricio Merino Huerta	<p>Defiende la gestión pública democrática, la transparencia y la rendición de cuentas. Crítico del gerencialismo.</p> <p>Promueve un Estado ético y ciudadano.</p>	<p>Democrático y ético: políticas orientadas al servicio público y la participación ciudadana.</p>

Autor / Entidad	Principales Aportes	Enfoque Dentro de las Políticas Públicas
Departamento Nacional de Planeación (DNP) – SINERGIA	Entidad técnica del Gobierno colombiano que coordina la planeación, evaluación y seguimiento de políticas. Creadora de SINERGIA, que promueve la gestión por resultados y la transparencia.	Técnico y de gestión por resultados: fortalecimiento de la planeación estatal y rendición de cuentas.

Nota. Fuente: Elaboración propia, 2025.

De esta manera, los principales aportes del DNP a través del aplicativo SINERGIA en relación con el ámbito de las políticas públicas en Colombia son:

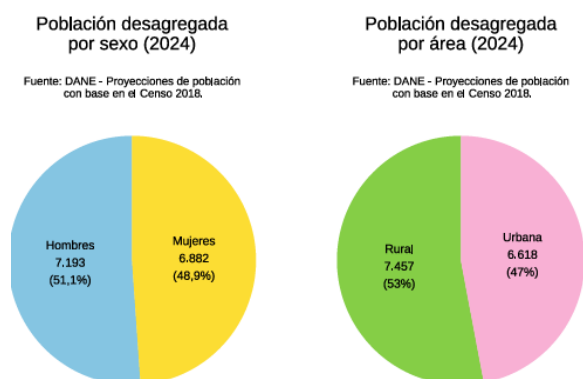
- Fortalecimiento de los procesos de planificación estatal (fomento de la cultura de la planeación estratégica).
- Implementación de la gestión pública por resultados.
- Fortalecimiento de los procesos de rendición de cuentas y transparencia.
- Evaluación técnica para la toma de decisiones.
- Fomento del desarrollo territorial.

Demografía y Población

De acuerdo con la información proporcionada por el aplicativo Terridata del Departamento Nacional de Planeación DNP, para el año 2024 el municipio de Orocué cuenta con una población de 14.075 habitantes y con una población desagregada de 7.193 hombres que representan el 51.1% de la población y 6.882 mujeres que representan el 48.9% de la población, así como se muestra en la siguiente figura:

Figura 2

Demografía y población.



Nota. Fuente: Terridata, fichas y tableros, ficha de caracterización territorial, 2025.

La población perteneciente a las culturas étnicas es de 5.700 personas, lo que equivale al 40.5% de la población total, teniendo en cuenta que el 53% de la población se encuentra ubicada en el sector rural y el 47% en el sector rural.

Etnias y Minorías Actuales en el Municipio

Es pertinente resaltar la relevancia y la participación activa de los grupos étnicos: negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros, en los procesos de formulación de políticas públicas sociales. Su inclusión resulta esencial, en tanto posibilita la incorporación de acciones orientadas

a reconocer, integrar y salvaguardar las particularidades culturales, las prácticas tradicionales y los sistemas de creencias propios de sus contextos sociales. En este sentido, el Plan de Desarrollo Municipal contempla la siguiente distribución poblacional entre los diferentes grupos étnicos y la población NARP del municipio:

En la actualidad, el municipio de Orocué cuenta con ocho resguardos indígenas, según el censo realizado por la Asociación de Autoridades Indígenas Sáliba de Orocué, Casanare. Estos resguardos corresponden a: El Duya, San Juanito, El Consejo, Médano, Macucuana, Paravare, Suspiro y Saladillo. En conjunto, agrupan una población de 2.077 personas, organizadas en 477 familias.

Los grupos indígenas representan el 27,97 % de la población total del municipio. En este sentido, resulta imprescindible implementar acciones orientadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres pertenecientes a este sector poblacional.

Asimismo, es pertinente destacar la presencia de los diferentes grupos indígenas asentados en el municipio, los cuales se relacionan a continuación:

- Achagua
- Arsaria
- Guambiana
- Cuipaco
- Sáliba
- Guahiba
- Senu
- Otavaleña

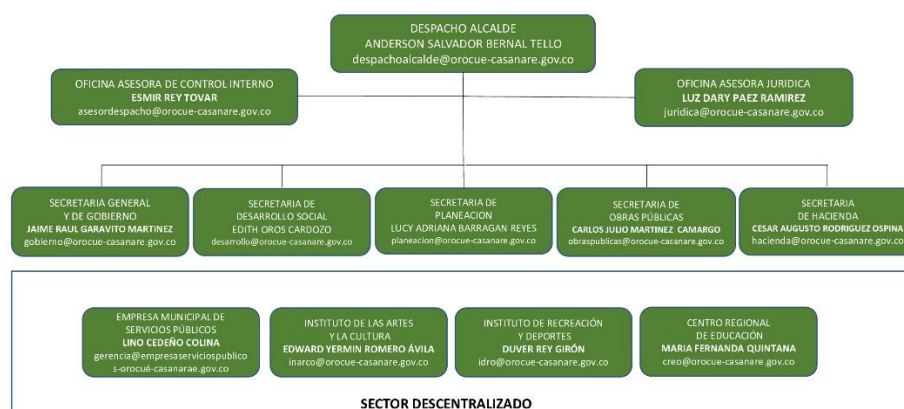
Marco Contextual

Contexto Organizacional

A través de los lineamientos establecidos dentro del Acuerdo 006 de 2024 “Orocué Potencia de Gestión y Progreso”, se logra identificar la misión y visión establecida en el plan de desarrollo para el periodo o cuatrienio vigente. Así mismo mediante la siguiente figura se logra identificar la estructura organizacional de la entidad territorial:

Figura 3

Organigrama de la alcaldía.



Nota. Fuente: Alcaldía del municipio de Orocué, 2025.

De esta manera la estructura orgánica de la entidad cuenta con las siguientes seis dependencias:

- 1) Despacho del alcalde – liderada por el máximo nivel directivo que es el alcalde.
- 2) Secretaria general y de gobierno: liderada por el secretario de gobierno.
- 3) Secretaria de desarrollo social: liderada por la secretaria de desarrollo.
- 4) Secretaria de planeación: liderada por el secretario de planeación.

- 5) Secretaria de obras públicas: liderada por el secretario de obras públicas.
- 6) Secretaria de hacienda: liderada por el secretario de hacienda.

Ahora bien, es necesario resaltar que la entidad cuenta con cuatro entidades descentralizadas:

- 1) Empresa municipal de servicios públicos.
- 2) Instituto de artes y la cultura.
- 3) Instituto de recreación y deportes.
- 4) Centro Regional de Educación.

Por otro lado, y mediante los lineamientos establecidos en el decreto municipal 088 de 2023, se establece la planta de personal de la alcaldía del municipio y en la cual se tienen los siguientes cargos:

- Nivel directivo alcalde: cargos existentes 1.
- Nivel asesor: cargos existentes 1.
- Secretarios de despacho: cargos existentes 5.
- Profesional especializado: cargos existentes 3.
- Nivel profesional: universitario 17 cargos, comisario de familia 1 y 1 almacenista.
- Nivel técnico: 2 inspectores de policía ,7 técnicos administrativos y 1 técnico operativo.
- Nivel asistencial: 7 secretarios, 1 operario y dos auxiliares de servicio.
- Empleados oficiales: 5 empleados.

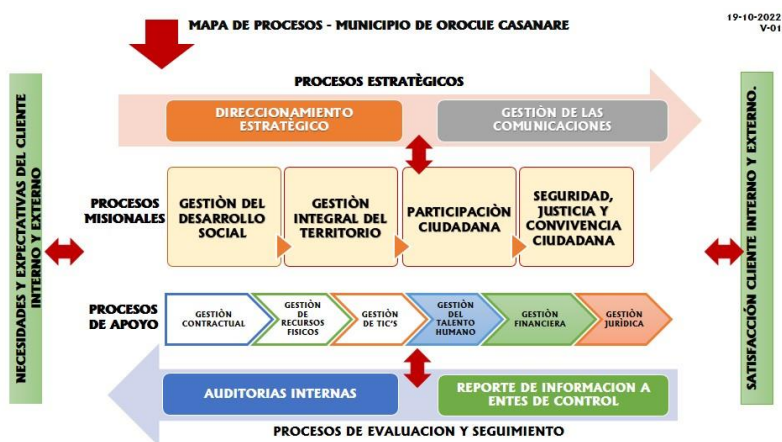
Es decir que en total existen 47 empleados, teniendo en cuenta que existe 1 nivel directivo elegido por voto popular que es el alcalde, empleados de libre nombramiento y

remoción, empleados de carrera administrativa y empleados en provisionalidad. Por otro lado, también existen los empleados oficiales los cuales se rigen por otro tipo de normatividad.

El municipio cuenta con el siguiente mapa de procesos y procedimientos como se muestra a través de la siguiente figura:

Figura 4

Mapa de procesos y procedimientos de la entidad.



Nota. Fuente: Alcaldía del municipio de Orocué, 2022.

La figura anterior, permite evidenciar que existen en total 2 procesos estratégicos que se articulan con los 4 procesos misionales y por otro lado existen 6 procesos de apoyo que se articulan con los 2 procesos de evaluación y seguimiento.

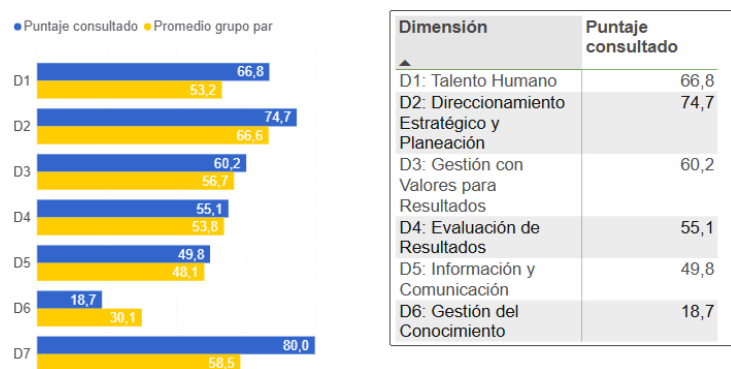
Índice de Desempeño Institucional

Respecto a los resultados de desempeño institucional, la alcaldía de Orocué logra obtener una medición de 61 puntos, lo que indica que se encuentra por encima del grupo par el cual tiene una puntuación de 53.9 puntos, así como se muestra mediante la siguiente figura:

Figura 5*Índice de desempeño institucional*

Nota. Fuente: Resultados Furag, 2024.

Por otro lado, el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIGP) establece una puntuación dentro de 7 dimensiones y 19 políticas de gestión y desempeño, así como se muestra a través de la siguiente figura:

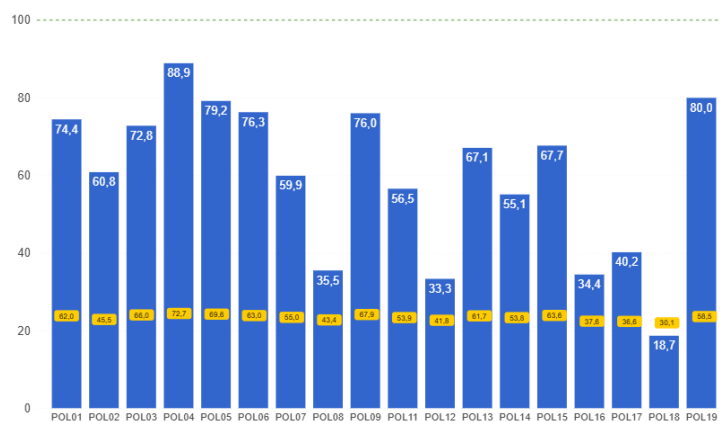
Figura 6*Puntuación por dimensiones*

Nota. Fuente: Resultados Furag, 2024.

La dimensión con mayor puntuación por encima del grupo par es la dimensión No 7 y se denomina control interno, lo que indica que esta puntuación se deba al reporte oportuno de información y a los procesos de seguimiento y auditoría desde la oficina de control interno. Por otro lado, la dimensión No2 Direccionamiento estratégico y planeación obtiene una puntuación de 74.7 puntos de 100. Ahora bien, cada una de las 7 dimensiones tiene unas políticas a cargo como se muestra a continuación:

Figura 7

Puntuación por políticas MIPG



Nota. Fuente: Resultados FURAG, 2024.

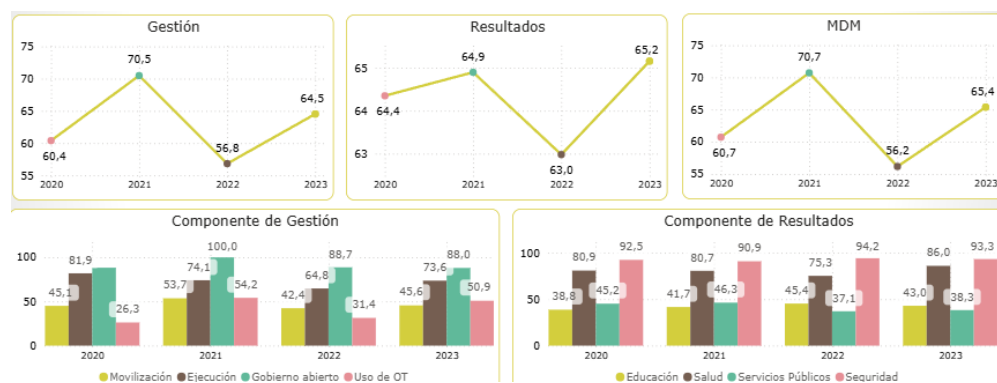
La política 19 “Índice de Control Interno” logra obtener el mayor puntaje y se encuentra en la séptima dimensión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión con 80 puntos y se encuentra por encima del grupo par. Es necesario resaltar que la medición de desempeño institucional del municipio no se encuentra en una condición baja, sin embargo, se podrían tomar acciones necesarias para mejorar los índices respecto al reporte de información a través del Formulario Único de Reporte de Avances de la gestión FURAG.

Índice de Desempeño Municipal

Mediante de los resultados establecidos para la medición de desempeño municipal vigencia del 2024, el Departamento Nacional de Planeación a través del aplicativo SISPT, plantea una metodología a través de dos componentes “Gestión” y “Resultados” como se logra evidenciar en la siguiente figura:

Figura 8

Medición de desempeño municipal MDM



Nota. Fuente: Visor medición de desempeño municipal, SISPT, 2024.

El componente de gestión se encuentra integrado por: movilización de recursos, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia y uso y recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial, midiendo la capacidad para gestionar la información emanada del ejercicio de la administración pública. El componente de resultados se encuentra articulado con indicadores que miden: salud, educación, servicios públicos domiciliarios y seguridad y convivencia.

La medición establece una puntuación: de 0 a 45 puntos indica un nivel bajo, de 45 a 55 puntos es medio y de 55 a 100 se encuentra en un nivel alto. De esta manera el índice para el

municipio de Orocué obtiene una puntuación de 65.4 puntos de 100 lo que indica que su desempeño se puede decir es alto.

Sin embargo, para el año 2021 el índice se encontraba sobre 70.7 puntos, lo que indica que paulatinamente ha disminuido, lo que podría obedecer a la disminución en la ejecución adecuada de recursos, metas, planes y políticas establecidas para el desarrollo. Debido a la situación anterior, es necesario implementar acciones necesarias para el mejoramiento del índice de desempeño municipal enfocado a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas sociales en articulación con las metas planteadas en el plan de desarrollo municipal.

Índice de Desempeño Fiscal

Así como lo indica el DNP: “El Índice de Desempeño Fiscal (IDF) permite medir la gestión fiscal y financiera de las entidades territoriales, considerando variables como la viabilidad fiscal, generación de recursos propios, endeudamiento, inversión y programación de los recursos” (Departamento Nacional de Planeación, 2025). “Según el artículo 79 de la Ley 617 de 2000, el DNP debe publicar los resultados al menos una vez al año” (Departamento Nacional de Planeación, 2025).

La metodología planteada por el DNP para la medición de desempeño fiscal establece dos dimensiones, una es la dimensión de resultados la cual se articula junto con 5 indicadores y la segunda dimensión cuenta con 5 indicadores de los cuales 2 para el año 2024 el municipio no reporta.

Figura 9

Dimensión de resultados fiscales

Dimensión de Resultados Fiscales		2023	63,0	2024	51,8	%	-17,8				
Indicador	Variables (Millones de Pesos)		Resultado		Calificación						
	2023	2024	2023	2024	2023	2024	%				
Dependencia de las Transferencias	SGP + Otras Transferencias Nacionales	\$ 18.092,80	\$ 23.562,56	43,7	56,1	56,3	43,9	-21,9	●		
	Ingresos Totales	\$ 41.371,10	\$ 42.037,33								
Relevancia FBKF	Gasto en Formación Bruta de Capital	\$ 42.160,60	\$ 44.579,14	53,0	60,3	53,0	72,6	37,0	●		
	Gasto en Inversión	\$ 79.535,20	\$ 73.929,41								
Endeudamiento	Pasivos Totales	\$ 57.254,30	\$ 49.841,89	15,4	13,0	84,6	87,0	2,9	●		
	Activos Totales	\$ 372.633,80	\$ 384.090,41								
Ahorro Corriente	Ahorro Corriente	\$ 16.073,30	\$ 15.242,91	66,2	69,2	100,0	100,0	0,0	●		
	Ingreso Corriente	\$ 24.290,30	\$ 22.034,32								
Balance Primario	Déficit o Superávit + Intereses Deuda+RB	\$ 73,10	\$ 9.465,10	0,2	22,5	100,0	20,0	-80,0	●		
	Ingresos Totales + Desembolsos	\$ 41.371,10	\$ 42.037,33								

Nota. Fuente: Medición de desempeño fiscal, 2025.

De acuerdo con la figura anterior, para la dimensión de resultados fiscales el indicador con mayor desempeño fiscal se concentra en el ahorro corriente, superando el resultado del año 2023 con una puntuación de 69.3 de 100, lo que indica que el municipio genera cantidades importantes de recursos para sectores que no cuentan con fuentes de financiamiento. El segundo indicador hace referencia a la relevancia de formación bruta de capital fijo FBKF mejorando el desempeño del año anterior indicado que la entidad realiza un buen nivel de inversión relacionados con el desarrollo social.

Respecto al indicador del balance primario, logra disminuir en una gran proporción debido a la existencia de un déficit fiscal que pone en riesgo a la entidad de sostenimiento y saneamiento fiscal.

Figura 10

Dimensión de gestión financiera

Dimensión de Gestión Financiera		2023	2024	%				
		16,1	12,0	-25,5				
Indicador	Variables	Resultado		Calificación				
		2023	2024	2023	2024	%		
Holgura	Límite Ley 617 de 2000 -	80,00	80,00	40,8	45,1	100,0	100,0	0,0
	Gastos de Funcionamiento / ICLD	39,20	34,94					
Capacidad de Programación y Recaudo de Ingresos	Recaudo	\$ 22.068,40	\$ 18.431,90	132,2	179,0	70,0	0,0	-100,0
	Presupuesto Inicial	\$ 16.689,40	\$ 10.296,75					
Capacidad de Ejecución de Inversión	Pagos	\$ 35.137,60	\$ 25.442,83	79,2	86,8	70,0	80,0	14,3
	Compromisos	\$ 44.347,90	\$ 29.319,13					
Bono Esfuerzo Propio						0,60	0,00	
Bono Catastro						0,00	0,00	

Nota. Fuente: Medición de desempeño fiscal, 2025.

Respecto a la dimensión de gestión financiera muestra un comportamiento de decrecimiento ya que para el año 2023 contaba con un desempeño de 16.1 puntos y para el año 2024 presenta una disminución de 12 puntos que porcentualmente equivalen a un 25.5%. en base a la información de la figura, el indicador con mayor desempeño es la capacidad de ejecución de la inversión, lo que indica que la ejecución de recursos de inversión ha venido mejorando gradualmente. Respecto al indicador de capacidad de programación y recaudo se logra evidenciar una débil programación de recaudo del 50% que se encuentra por encima o por debajo del promedio programado.

Indicador Ley 617 de 2000 Ingresos Corrientes de Libre Destinación

El indicador de la ley 617 del año 2000, hace referencia a la categoría correspondiente de los municipios de acuerdo con la cantidad de habitantes y la cantidad de recursos que posee. Para el año 2024 el municipio se encuentra ubicado en la 6ta categoría, con unos ingresos corrientes de libre destinación de 16.547 millones de pesos (cifras expresadas en miles de millones) y con

un límite máximo del 80% de los ICLD para gastos de funcionamiento, así como se muestra en la siguiente figura:

Figura 11

Ingresos corrientes de libre destinación del municipio 2024

CONSULTA DATOS CERTIFICACIÓN LEY 617/00		
Departamento	CASANARE	
Nombre Municipio o Departamento	213085230 - OROCUE	
Vigencia	2024	
Categoría	Sexta	
Límite del Gasto	80%	
Descripción sobre la Certificación	Procede la Certificación de la Entidad.	
Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD)		
Concepto	Descripción	Ejecución (Miles de Pesos)
1	INGRESOS	16.547.921
	TOTAL ICLD	16.547.921
	TOTAL ICLD NETO*	16.547.921
Gastos de Funcionamiento Neto (GF)		
Concepto	Descripción	Ejecución (Miles de Pesos)
2.1.01	gastos de personal	3.486.574
2.1.02	gastos generales	1.919.339
2.1.03	transferencias corrientes	363.796
	Total Gastos Funcionamiento Neto	5.769.709
	Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD)	34,87%
	Limite del Gasto (-) Indicador Ley 617/00 (GF/ICLD)	45,13%

Nota. Fuente: Certificación Ley 617 de 2000, contraloría, 2025.

Los gastos de funcionamiento se encuentran sobre el 34.87% de los ICLD, lo que indica que el municipio cuenta aún con buenos recursos para la creación de nuevos cargos de acuerdo a la demanda de servicios ofertados para el mejoramiento de la prestación de los diferentes servicios.

Marco Conceptual

Mediante el desarrollo de los diferentes cursos pertenecientes a al programa de maestría en gobierno, políticas públicas y desarrollo territorial, se propuso una serie de contenidos bibliográficos de vital importancia en cada una de las fases. De esta manera se logró construir a través del desarrollo del programa el siguiente marco conceptual:

- Agenda Política: “Conjunto de problemas percibidos dentro del entorno colectivo y cual requiere un debate de las mismas autoridades” (Deubel, 2002).
- Problema Publico: “Situación que logra afectar a un determinado grupo de personas que hacen parte de una colectividad y el cual requiere intervención de la autoridad pública” (Santiago & Andres, 2022).
- Alternativas de solución: “Construcción de opciones positivamente viables para abordar el problema de manera clara y directa” (Deubel, 2002).
- Formulación: “Etapa que hace parte del ciclo de las políticas públicas y la cual implica un análisis a fondo para la generación de opciones viables y la construcción de alternativas para resolver un problema de manera eficiente y equitativa (Santiago & Andres, 2022)”
- Implementación: “Es la etapa de la política pública en la que las decisiones y los métodos de investigación planteados se materializan y se llevan a su plena ejecución” (Deubel, 2002).
- Seguimiento: “Etapa de las políticas públicas que recopila, analiza y utiliza la información para dar evidencia del avance y desempeño de esta (Deubel, 2002).
- Evaluación: “Etapa de las políticas públicas que consiste en analizar los resultados e impactos generados a través de la intervención pública luego de que la política pública se haya implementado” (Bardach, 2001).

- Impacto: “Son los cambios significativos y las transformaciones en el entorno político, económico, social y ambiental que se derivan de la intervención pública luego que la política este en marcha” (Santiago & Andres, 2022).
- Actores Involucrados: Hace relación a los grupos que hacen parte de una población ya sea la sociedad civil, entidades públicas y privadas y que participan de manera directa o indirecta en la formulación de una política pública (Bardach, 2001).
- Plan de Acción: “herramienta estratégica que logra determinar las actividades establecidas para la implementación de una política bajo la asignación de roles, tiempos, recursos para el alcance de sus objetivos” (Bardach, 2001).
- Metas de política pública: “Son los resultados específicos, cuantificables y alcanzables que se esperan en un determinado tiempo luego de la implementación de una política pública” (Deubel, 2002).
- Instrumentos de planeación territorial: “son herramientas técnicas y normativas que están encaminadas al desarrollo de un territorio bajo la articulación del uso de suelo y sus capacidades” (Santiago & Andres, 2022).
- Manual de políticas públicas: “podría entenderse como un documento que sirve como guía y apoyo para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas” (Santiago & Andres, 2022).

Marco Teórico

Para el desarrollo de las teorías relacionadas con la propuesta fue necesario revisar la bibliografía propuesta en el curso de políticas públicas en la cual se plantearon las siguientes:

- Las teorías centradas en la sociedad: se pueden comprender estas como un tipo de variable dependiente, en la cual se establece una relación entre grupos e individuos que logran determinar la elección y desarrollo de las políticas públicas. Estas teorías también se encuentran acompañadas se enfoques marxistas y neomarxistas y en oposición a estas posturas también se adoptan los enfoques racionalistas, pluralistas y de elección pública este último articulado con la corriente neoliberal (Deubel, 2002). Entre estos dos enfoques se establece principalmente la idea de reducir del aparato estatal en relación con la intervención en las políticas públicas.
- Las teorías centradas en el estado: podrían entenderse estas como una variable independiente en la cual el estado funciona como un selector de demandas o necesidades y proveedor de servicios (Deubel, 2002). A esta teoría se le suman tres enfoques: el enfoque centrado en el estado (individuos y grupos), el enfoque decisionista (racionalista) y el enfoque burocrático neweberiano (competición entre individuos grupos y tecnócratas). En relación con los enfoques de la teoría anterior, los enfoques de esta también procuran reducir la acción del aparato estatal relacionada con la elección de las políticas públicas.
- Las teorías mixtas: este tipo de teorías podrían encontrarse en medio de las dos teorías mencionadas anteriormente, pues inicialmente rechaza el racionalismo económico y social y además no comparte la idea de someter a la sociedad ante un estado el cual se encuentra capturado por una serie de grupos e individuos (Deubel, 2002). A esta teoría se

le suman una serie de enfoques y opciones teóricas que buscan incorporar elementos que se desarrollan de manera interna y externa.

- Las teorías del entramado o networks theory: podrían entenderse estas como un conjunto de relaciones a través de una red o comunidad establecida entre grupos, actores e individuos teniendo en cuenta las dinámicas entre lo público y lo privado, que a su vez movilizan recursos políticos para la toma de decisiones de acuerdo con la formulación e implementación de planes y programas. Dentro de esta teoría autores como Kriesi exponen una serie de redes donde el estado presenta debilidad, fortaleza y capacidad al momento de implementar políticas públicas (Deubel, 2002).

Es necesario resaltar que cada una posee elementos clave para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, puesto que se debe buscar un equilibrio entre el estado y la sociedad en cual la intervención de grupos privados también debe estar conjuntamente encaminado a la generación de desarrollo social y fortalecimiento de las relaciones que se articulan entre redes con un determinado fin. De esta manera el estado debe buscar la forma de llegar a cada uno de los territorios a través de su accionar institucional para fomentar un desarrollo colectivo (Bardach, 2001).

Marco Normativo

En Colombia, a través de lineamientos normativos establecidos en la constitución política, las leyes y demás directrices instituidas por el departamento Nacional del Planeación (DNP) mediante el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), se promueven los siguientes elementos:

- La planeación participativa y estratégica.
- Gestión por resultados.
- Evaluación y rendición de cuentas.
- Articulación entre los diferentes niveles de gobierno.
- Transparencia y participación ciudadana.

Así mismo, a través de la siguiente figura se desarrolla el marco legal para el desarrollo de las políticas públicas:

Figura 12

Marco legal de las políticas públicas



Nota. Fuente: Elaboración propia, 2025.

- Constitución política de 1991: a través de los de artículos 1,2,3,40,209,339 a 344 y 365. Se establecen los principios del estado social de derecho, derechos como: la participación ciudadana: ejercicio y control del poder político, principios de la función administrativa, sistema nacional plan de desarrollo y la garantía en la prestación de los servicios públicos.
- Ley 152 de 1994, Ley orgánica de plan de desarrollo: establece los principales lineamientos en materia planes de desarrollo y el seguimiento y evaluación a planes y políticas, programas y proyectos.

- Ley 489 de 1998: promueve la organización y el funcionamiento de la administración pública en Colombia, teniendo en cuenta la planeación estratégica, los procesos de rendición de cuentas y participación ciudadana.
- Decreto reglamentario 1082 de 2015: norma que compila y además reglamenta los aspectos operativos del sistema nacional de planeación y la gestión pública y proporciona directrices para el desarrollo de la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- Decreto 612 de 2018: Modelo integrado de planeación y gestión MIGP, son lineamientos proporcionados por el departamento administrativo de la función pública con el fin de incorporar el MIPG como instrumento principal para orientar el ciclo de las políticas públicas.
- Documentos CONPES: son lineamientos emitidos por el DNP a través del Consejo Nacional de Política Económica Social que establecen los principales elementos para el desarrollo de políticas públicas enfocadas a grupos poblacionales vulnerables y a problemáticas sociales de alto nivel de complejidad.
- Ley 1757 de 2015: Ley de participación ciudadana que reglamenta los principales aspectos relacionados con la participación de la ciudadanía dentro de los procesos de la gestión pública y los cuales son vitales dentro del ciclo de las políticas públicas.
- Normatividad completaría: son lineamientos de carácter transversal que hacen parte del ciclo de las políticas públicas, teniendo en cuenta leyes como: Ley 80 de 1993, Ley 87 de 1993 (contratación), Ley 850 de 2003 (veedurías) y Leyes de planes de desarrollo.

Metodología de la Investigación

Para el desarrollo de esta investigación es necesario resaltar que este se encuentra centrado dentro del método analítico hermenéutico, teniendo en cuenta que se va a identificar y establecer el ciclo de la política pública. Método el cual se encuentra acompañado del enfoque cualitativo, una técnica de análisis documental y un instrumento denominado “Ficha de Clasificación y Análisis Documental”.

Luis Eduardo Gama, en su artículo de investigación denominado “El método hermenéutico de Hans-Georg Gadamer”, logra realizar un análisis de la dialéctica hermenéutica desde la concepción del ser y el sentido del ser humano como individuo bajo una serie de principios, teniendo en cuenta que no solamente se trata de describir sino de lograr comprender el significado de lo que se pretende analizar.

Este método busca percibir los significados más profundos de los fenómenos sociales, interpretar la intencionalidad, el contexto y los valores implícitos dentro de un contexto con el fin de descubrir relaciones o contradicciones. De esta manera es necesario resaltar el método analítico hermenéutico se usa en: los estudios sociales, educativos, culturales el análisis documental de políticas públicas y lineamientos jurídicos dentro de la investigación cualitativa.

Mediante la siguiente figura se establece el esquema de marco metodológico:

Figura 13*Esquema de marco metodológico*

Nota. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Enfoque de Investigación

De acuerdo con Oscar Tarrillo y Jhonner Mejía, el enfoque cualitativo consiste en: “Entender la complejidad de fenómenos a través de datos no numéricos y descriptivos centrándose en comprender y describir fenómenos desde una perspectiva subjetiva, buscando explorar significados, interpretaciones y contextos” (Tarrillo y Mejía, 2024, p.59).

De lo anteriormente establecido es necesario resaltar que a través del análisis de datos proporcionados por la alcaldía del municipio se lograran describir los diferentes elementos encontrados teniendo en cuenta sus características y naturaleza jurídica dentro de la etapa de formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas sociales en la documentación del municipio.

Técnicas investigación

Para el desarrollo de esta investigación, se va a utilizar la técnica de análisis documental, ya que se pretenden analizar los documentos proporcionados por la entidad territorial de tipo teórico, así como lo exponen Carrillo y Mejía: “Una técnica de investigación se define como un procedimiento específico o enfoque sistemático utilizado para recopilar, analizar e interpretar datos del ámbito de una investigación” (Carrillo y Mejía, 2024, p.97).

Es así, que para el desarrollo de esta investigación se optó por implementar el “Análisis Documental” como técnica de investigación, la cual consiste en la revisión sistemática de documentos, ya sean de carácter público o privado. Teniendo en cuenta que dentro de la administración existen documentos de carácter normativo, informativo e institucional.

Instrumentos de investigación

Para el desarrollo de este acápite fue necesario utilizar técnicas relacionadas con la investigación cualitativa a través de la técnica de “Análisis Documental”, mediante la cual se logró desarrollar una “Ficha de Clasificación y Análisis Documental” esta se planteó como instrumento de investigación, teniendo en cuenta los siguientes parámetros de clasificación documental:

1. Columna “A” Tipo de política (Consiste en determinar el tipo de política existente en el municipio).
2. Columna “B” Número de ficha - Identificador único (Designación que se le otorga al archivo, teniendo en cuenta su relevancia y su fecha de publicación).
3. Columna “C” Numero de folios existentes dentro del documento (Cantidad de páginas dentro del archivo).

4. Columna “D” Referencia bibliográfica - Según normas APA, ICONTEC, u otra (Lugar donde fue extraído el documento o fuente principal).
5. Columna “E” Tipo de documento y Formato → (Descripción del documento ya se libró, artículo, tesis, informe, web y el formato Docx, Xlsx, Pdf y otros).
6. Columna “F” Autor (es) - Apellidos y nombres (Referencia a quien elaboro el documento).
7. Columna “G” Año de publicación (Fecha de publicación del documento).
8. Columna “H” Título del documento (Nombre de aprobación del documento).
9. Columna “I” Palabras clave (Palabras que resaltan dentro del documento).
10. Columna “J” Objetivo del documento (Fin de elaboración del documento).
11. Columna “K” Metodología (Definición del tipo de documento).
12. Columna “L” Resumen o idea principal (Idea central del texto).
13. Columna “M” Categorías de análisis – (Temas o ejes a definir).
14. Columna “N” Aportes relevantes contribuciones al tema de investigación.
15. Columna “O” Observaciones personales Opiniones o notas adicionales (Análisis o aclaraciones relacionadas con el documento).
16. Columna “P” Enlace o ubicación URL o dónde está alojado el documento (Lugar web o base de datos donde se encuentre ubicado el documento).
17. Fila “1 y 2” Nombre de la Herramienta Usada.
18. Fila “3” Descripción de cada una de las 16 columnas.
19. Filas “4 a 7” Políticas públicas sociales.
20. Filas “8 a 14” Políticas Administrativas u organizacionales.
21. Fila “15” Políticas públicas de carácter territorial.

22. Filas “16 a 19” Índices de desempeño.

Cabe resaltar que esta ficha de clasificación y análisis documental se desarrolló en un documento Excel, con el fin de incorporar y clasificar los principales documentos que se consideraron fundamentales para el análisis y desarrollo del proceso investigativo en el cual se incluyeron los siguientes:

- Manual de conformación de la estructura orgánica de la entidad.
- Manual de planta (empleados pertenecientes a la carrera administrativa, funcionarios de libre nombramiento y remoción provisionalidad y contratistas).
- Manual de procesos y procedimientos de la entidad.
- Inventario de los instrumentos de planeación existentes y sus métodos de evaluación.
- Informes de rendición de cuentas relacionados con la planeación institucional.
- Reportes FURAG Modelo integrado de planeación y gestión MIPG.
- Índices de desempeño (Municipal, Fiscal e Institucional).

Procesamiento y Análisis de la Información

Consiste en organizar y examinar los datos recolectados con la finalidad de identificar los principales criterios relacionados con la pregunta de investigación. Así como se desarrolla a continuación.

Solicitud, Recepción y Corroboración de la Información

Luego de haber realizado el acercamiento con la alcaldía del municipio de Orocué Casanare, se logró establecer un enlace con un funcionario encargado para realizar la solicitud de la información necesaria para el desarrollo de la investigación. De esta manera se solicitó la siguiente información a través del enlace:

- Políticas públicas (Sociales, Territoriales y Administrativas) vigentes, próximas a vencer y vencidas y sus planes de acción.
- Conformación de la estructura orgánica de la entidad.
- Manual de procesos y procedimientos de la entidad.
- Planta de empleados existente (empleados pertenecientes a la carrera administrativa, funcionarios de libre nombramiento y remoción, provisionalidad y contratistas).

Posteriormente de haber recibido contestación de la alcaldía del municipio de Orocué, se procedió a consultar la página web institucional del municipio, en la sección de transparencia y acceso a la información pública, en el botón de normatividad se pudo consultar la información faltante y además de eso se logró corroborar que la información proporcionada por la entidad es legítima y actualizada y la cual hace parte de los datos abiertos al público. En esta sección se consultó y se clasificó la información normativa relacionada con las políticas públicas sociales, administrativas y los lineamientos organizacionales, teniendo en cuenta los actos administrativos existentes:

- Acuerdos municipales (Concejo y alcaldía).
- Decretos Municipales (Alcaldía).
- Resoluciones Municipales (Alcaldía).
- Circulares.

En total se realizó la búsqueda de la información en un filtro de 545 archivos relacionados y clasificados con los actos administrativos emanados en el desarrollo de los procesos de la administración pública del municipio.

Análisis de la Información y Uso del Instrumento de Investigación

Posteriormente de haber recibido y corroborado la veracidad de la información proporcionada por el enlace establecido, se clasifica la información y se incorpora está dentro de la herramienta establecida y denominada “Ficha de Clasificación y Análisis Documental” teniendo en cuenta cada uno de los parámetros establecidos en el numeral 9.3.

Respecto al análisis documental de políticas públicas sociales, se analizaron 4 actos administrativos de políticas públicas existentes al 2025, los cuales fueron aprobados por el concejo municipal, teniendo en cuenta que dos apuntan directamente a ser políticas públicas sociales, el acuerdo municipal 013 de 2019 “Política Publica de Infancia y Adolescencia” y el acuerdo municipal 001 de 2022 “Política Publica Salud Mental y Drogas”. Respecto a las otras dos políticas públicas tienden a ser políticas públicas educativas y económicas como lo son el acuerdo municipal 003 de 2019 y acuerdo municipal 008 de 2020.

En relación con el análisis documental de las políticas administrativas, se analizaron 2 decretos municipales, el decreto 069 de 2014 “manual integrado de gestión documental” y el decreto 088 de 2023 “planta de personal del municipio”. Respecto a los documentos clasificados como resoluciones municipales, se analizaron en total de 3 resoluciones, la primera resolución es la 551 de 2018 por la cual se adopta el “Modelo integrado de planeación y gestión MIPG”, la segunda resolución 172 de 2021 hace referencia a la “política de riesgos” y la resolución 264 de 2021 mediante la cual se adopta la “política de gestión documental”.

Por otro lado, también se analizaron documentos como el manual de procesos y procedimientos de la entidad encontrando 14 procesos entre ellos de carácter misional, apoyo, seguimiento y evaluación y estratégicos relacionados en la página de la entidad a través de un documento Excel y una figura ilustrativa como se muestra en el numeral 1.4 del presente

documento. Así mismo se realiza un análisis de la estructura orgánica de la entidad mediante la figura ilustrativa relacionada en el numeral 1.4 del presente documento.

En mención del plan desarrollo territorial del municipio, el cual es adoptado mediante acto administrativo acuerdo municipal 006 de 2024 “Orocué Potencia de Gestión y Progreso”, se logra clasificar dentro del instrumento de clasificación y análisis documental como uno de los principales documentos de referencia para el desarrollo de la investigación. Dentro de la ficha de clasificación y análisis documental se logran incorporar los índices de desempeño institucional, municipal y fiscales tal y como se evidencia en el desarrollo de los numerales 1.6, 1.7 y 1.8 del presente documento.

Finalmente es necesario resaltar que mediante la consulta de información a través del portal Web institucional, el municipio de Orocué cuenta con un “Plan de Etnodesarrollo”, sin embargo, no se logró encontrar un acto administrativo de implementación o documento legal en el sitio web que relacione la adopción de dicho documento, es por eso por lo que finalmente este documento no se tuvo en cuenta dentro de la ficha de análisis y clasificación documental.

Hallazgos Posteriores al Análisis de la Información

Luego de haber realizado el análisis de la información mediante el uso de la ficha de clasificación y análisis documental, se logró determinar a través del análisis de 16 documentos verificados mediante comunicaciones con el enlace municipal y a través de medios institucionales de consulta como la página web, se encontraron los siguientes hallazgos:

- 1) El municipio no cuenta con manuales, documentos o guías para la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de políticas públicas sociales. Depende de los pocos procesos de asesoría o consultoría para el desarrollo de políticas públicas.
- 2) Dentro de la información proporcionada, el municipio solamente tiene implementadas 4 políticas públicas de carácter social como son infancia y adolescencia y salud mental y drogas, además cuenta con una política pública educativa ambiental y con una política pública de turismo la cual hace referencia a un plan de desarrollo de turismo que a su vez también se adopta como política pública. Por otro lado, las políticas públicas existentes no cuentan con un plan de acción, evaluación o seguimiento para el cumplimiento de las mismas.

Esto permite evidenciar que el municipio no cuenta con un amplio inventario de políticas públicas sociales, lo que genera exclusión en grupos vulnerables, en espacios sociales, culturales, deportivos y étnicos, teniendo en cuenta que en el municipio existen 8 resguardos indígenas mencionados en el numeral 1.3 de este documento.

- 3) Culturalmente el municipio es conocido como cuna de “La Vorágine”, puesto que cuyo autor de esta obra es José Eustasio Rivera, escribió parte de su obra en una casa del municipio que hoy en día es patrimonio histórico y cultural de la nación a través de la ley 2059 de 2020. De lo anteriormente relacionado el municipio no cuenta con una política

pública de cultura que permita desarrollar, planes, programas y espacios culturales que permitan seguir conservando tanto la memoria histórica como los saberes ancestrales y las diferentes cosmovisiones de los grupos étnicos.

- 4) El municipio no cuenta con políticas públicas sociales relacionadas con grupos vulnerables como: adulto mayor, víctimas, personas discapacitadas, LGBTIQ+, mujer y género, salud sexual y reproductiva.
- 5) Dentro del plan de desarrollo “Orocué Potencia de Gestión y Desarrollo 2024 -2027”, se logró conocer que la segunda meta del subprograma “adolescencia y juventudes” proactivas, se pretende gestionar la formulación de la política pública de juventudes. De la misma forma sucede con la política pública de mujer y equidad de género del municipio.
- 6) Mediante acto administrativo acuerdo municipal 008 de 2020 se adoptó el plan de desarrollo turístico como política pública. No obstante, es necesario resaltar que en el plan de desarrollo actual se encuentra establecida como meta la formulación de la política pública de turismo como el primer meta dentro del subprograma denominado “Orocué turismo mágico”.
- 7) Respecto a los resultados consultados para la Medición de desempeño Institucional de Modelo integrado de planeación y Gestión MIPG, el municipio tuvo una calificación media de 56.1 puntos de 100. Sin embargo, la política 8 de seguridad digital, la política 12 racionalización de tramites, la política 14 seguimiento y evaluación del desempeño institucional y la política 19 gestión del conocimiento, son políticas que tienen un puntaje de desempeño bajo.

- 8) En relación con la medición de desempeño fiscal, el municipio de Orocué para el año 2023 logro una alta puntuación de 79.1 puntos, pero para el año 2024 disminuyo en 15.3, teniendo en cuenta que uno de los principales indicadores relacionados con la capacidad de programación y recaudo de ingresos disminuyo en casi un 100%, demostrando un débil ejercicio de programación, recaudando en promedio un 50% por encima o por debajo de lo programado.
- 9) La capacidad de recaudo de ingresos corrientes de libre destinación por parte del municipio de Orocué logro una leve mejora en lo que respecta en las vigencias del año 2023 a 2024 incrementando su capacidad de recaudo en más de 250 millones de pesos.
- 10) El municipio cuenta con una planta de 47 empleados, entre empleos de libre nombramiento y remoción, empleos de carrera administrativa y empleos que se encuentran en provisionalidad.
- 11) El municipio cuenta con plan de Etnodesarrollo que beneficia a la comunidad NARP del municipio, sin embargo, no se logró encontrar información relacionada con un documento o acto administrativo que legitime dicho plan, resaltando que dentro del municipio existen diferentes grupos poblacionales pertenecientes a la población NARP que podrían ser excluidos.
- 12) Orocué es un municipio que aun depende en gran parte de las transferencias de la nación, indicando un gran nivel de dependencia por parte de estos rubros y los cuales ya tienen una asignación específica como educación, salud, agua potable, cultura recreación y deporte y entre otros.

Según cifras establecidas por el Consolidador de hacienda e información pública CHIP, en el formulario CUIPO (Categoría única de información del presupuesto ordinario),

indica que el municipio cuenta con un presupuesto ejecutado para la vigencia fiscal de 44.914 millones (cifras expresadas en miles), y de acuerdo con la certificación ley 617 el municipio para la vigencia del año 2024 obtuvo un recaudo de ingresos corrientes de libre destinación de 16.547 millones de pesos (cifras expresadas en miles).

Resultados

Desarrollo del Objetivo General

Con la finalidad de desarrollar y lograr el objetivo de esta investigación, la cual se encuentra relacionada con el análisis de los aspectos fundamentales que orienten la formulación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas sociales en el municipio de Orocué, en el departamento del Casanare, se plantearon tres objetivos específicos a partir de cada una de las actividades enmarcadas dentro de la metodología de investigación.

Es necesario resaltar la importancia del análisis documental y los hallazgos encontrados posteriormente del procesamiento y análisis de la información, ya que de esta forma se logró conocer de primera mano con la entidad territorial de sexta categoría el desarrollo de los procesos de gestión pública dentro del ámbito de las políticas públicas sociales.

Desarrollo del Objetivo Específico 1

Mediante lo establecido en el primer capítulo, el primer objetivo específico 1 entendido como “establecer las acciones necesarias para el desarrollo de la etapa de formulación dentro del ciclo de las políticas públicas sociales, se desarrolla a continuación:

En cuanto al desarrollo de este primer objetivo específico, fue necesario tener en cuenta cada uno de los planteamientos y enfoques desarrollados dentro del estado del arte en el numeral quinto de esta investigación por cada uno de los de los autores allí mencionados. De esta manera es necesario destacar trabajos como los de André Noël Roth, Santiago Leyva y Andrés Olaya y los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación DNP.

Es así como las acciones necesarias para el desarrollo de la etapa de formulación dentro del ciclo de las políticas públicas se establecen a continuación:

Planteamiento del Problema Público

En el Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP), se establecen 4 criterios para la definición de un problema público. En el primer criterio se plantean las siguientes interrogantes:

- Criterio 1 cuando la problemática se encuentra mal estructurada
 1. ¿Es posible explicar ágil y brevemente el problema público a cualquier persona que no sea experta en el tema? (Leyva y Olaya, 2022, p.47).
 2. ¿Está claro qué es lo que causa insatisfacción y qué es lo que debería resolverse?
 3. ¿Hay un acuerdo político sobre la interpretación del problema? (Leyva y Olaya, 2022, p.47)
 4. ¿Es posible agrupar o desagrupar ese problema en diferentes partes para hacerlo más manejable? (Leyva y Olaya, 2022, p.47)
 5. ¿Tiene el gobierno local, departamental o nacional la responsabilidad y la capacidad real de resolver ese problema? (Leyva y Olaya, 2022, p.47).

Luego de haber respondido las anteriores interrogantes, es necesario definir el problema a través de una serie de criterios acompañados de una ponderación:

Tabla 2

Ponderación para la definición del problema

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Definición	Define claramente la problemática pública (Leyva y	Infiere implícitamente en el problema (Leyva y Olaya, 2022, p.47)	¿Se habla de una problemática general, que se puede intervenir?	No se logra establecer un problema público (Leyva

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
	Olaya, 2022, p.47).		(Leyva y Olaya, 2022, p.47)	y Olaya, 2022, p.47).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

- Criterio 2 bajo el uso de evidencia.

Es necesario tener en cuenta las experiencias de la comunidad o grupos poblacionales relacionados con la problemática, estas evidencias pueden ser de carácter cualitativo o cuantitativo teniendo en cuenta la veracidad de la información. A través de la siguiente tabla se plantea la ponderación con el enfoque de evidencia:

Tabla 3

Definición del problema bajo el criterio de evidencia

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Definición	¿El problema sustenta evidencia empírica totalmente? (Leyva y Olaya, 2022, p.50)	El problema se sustenta de evidencia empírica tomado de fuentes oficiales (Leyva y Olaya, 2022, p.50).	¿El problema sustenta algún tipo de evidencia aleatoria? (Leyva y Olaya, 2022, p.50)	¿El problema se sustenta mediante anécdotas? (Leyva y Olaya, 2022, p.50)

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

- Criterio 3 lógica causal en la definición del problema.

Este criterio parte de la teoría de separar las causas de las consecuencias y así construir unas alternativas más precisas a la hora de definir el problema, pero también es necesario incorporar una serie de relaciones dentro de la lógica causal siendo (X las causas) y (Y los efectos del problema publico).

Tabla 4

Definición del problema bajo el criterio de causalidad

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Definición	¿El problema sustenta establece relaciones de causalidad $X \rightarrow Y$? (Leyva y Olaya, 2022, p.53).	¿El problema presenta relaciones implícitas de causalidad $X \rightarrow Y$? (Leyva y Olaya, 2022, p.53).	¿Se presentan indicios de causalidad? (Leyva y Olaya, 2022, p.53).	¿El problema no establece relación alguna? (Leyva y Olaya, 2022, p.53).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

- Criterio 4 estructuración del problema de manera ordenada.

Convirtiéndose en el cuarto criterio, consiste en caracterizar de manera ordenada y la lógica el problema con el fin de quien formule la política pública tenga un panorama claro para que el diseño de instrumentos logre impactar dentro de las causas del problema a través de la intervención del gobierno.

Tabla 5*Estructuración del problema bajo el criterio de causalidad*

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Estructuración	¿El problema sustenta se estructura en relación con los fallos del estado o mercado? (Leyva y Olaya, 2022, p.57).	¿infiere los fallos del estado o del mercado dentro del problema? (Leyva y Olaya, 2022, p.57).	¿El problema estructura una diferencia entre la situación deseable e indeseable? (Leyva y Olaya, 2022, p.57).	¿El problema no esa estructurado de ninguna manera? (Leyva y Olaya, 2022, p.57).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

A través de la aplicación de estos 4 criterios, se puede construir el problema de manera organizada que permita al formulador de políticas públicas construir bases esenciales que posteriormente se incluirán dentro de la agenda de gobierno. Es necesario recordar que el planteamiento del problema es uno de los pasos más importantes dentro del proceso de formulación de políticas públicas.

Incorporación del Problema en la Agenda Pública

La incorporación del problema publico dentro de la agenda pública o política, es el proceso mediante el cual una problemática social pasa a ser reconocida por el gobierno para ser incluidas dentro de las prioridades en el accionar gubernamental. Para que la problemática sea incorporada, Roth citando a Elder y Cobb plantea que se deben dar las siguientes 3 situaciones:

- La problemática publica o tema de discusión debe ser competencia del gobierno (Roth, 2002, p.61).
- La distancia entre la condición del ser y el debe ser evidente y atenuada para exigir una acción política (Roth, 2002, p.61).

- Presentación del problema a través de un código o lenguaje adecuado para ser tratado por la autoridad pública (Roth, 2002, p.61).

De esta manera Roth en mención de Chevallier y Garraud, propone cinco modelos para la inscripción del problema dentro de la agenda pública:

- Modelo de la movilización: consiste en la inscripción del problema publico basado en el trabajo articulado de grupos poblacionales que se encuentren a favor de la causa o problema y en protección de unos intereses colectivos que logren movilizar a la ciudadanía (Roth, 2002, p.65).
- Modelo de la oferta política: consiste en el apoyo de electores con propuestas políticas que son puestas en debate con el fin de crear una demanda social (Roth, 2002, p.65).
- El modelo de la mediatización: consiste en crear una demanda social que obligan a las autoridades a actuar a través del uso de intermediarios como los medios de comunicación (Roth, 2002, p.66).
- El modelo de la anticipación: consiste en la actuación directa y anticipada del gobierno para la incorporación del problema público en la agenda (Roth, 2002, p.67).
- El modelo de acción corporativista silenciosa: consiste en los grupos económicos fuertes o privilegiados dentro del problema público (Roth, 2002, p.67).

A través de los 5 modelos expuestos anteriormente se debe tener en cuenta que el modelo de movilización se adapta de manera clara con la participación ciudadana dentro de la etapa de formulación, indicando la importancia de los grupos poblacionales vulnerables o grupos que manifiestan una serie de necesidades.

Los Objetivos y las Metas

Los logros y las metas de una política pública se podrían definir como una serie de logros sociales deseables, medibles y significativos que se relacionan con la inversión del gobierno para que generen impacto dentro de una problemática establecida. Sin embargo, es necesario realizar una distinción entre los objetivos (general y específicos) y la diferencia entre objetivo y meta. En el Modelo para el Análisis de Políticas Públicas (MDAPP) Olaya y Echeverría exponen una serie de diferencias en base a definiciones planteadas por William Dunn:

Tabla 6

Diferencias entre objetivos y metas

Características	Objetivos	Metas
Propósitos	“Se expresan de manera amplia y general” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).	“Se expresan con mayor concreción y especificidad” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).
Definiciones conceptuales	“Se plantean formalmente y sin mayores especificaciones” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).	“Se hacen en un sentido operacional, indicando unidades de medida” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).
Periodo de tiempo	“No se especifican los períodos de tiempo para alcanzar los fines” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).	“Se deben establecer teniendo en cuenta el tiempo específicamente destinado para lograr la meta” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).
Medición del logro	“No se plantea el objetivo de forma cuantitativa y medible” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).	“Los logros se plantean por lo general cuantitativamente, o a veces cualitativamente, pero deben ser realizables y medibles” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).

Características	Objetivos	Metas
Población objetivo	“La población objetivo se define de manera amplia sin mayores especificidades” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).	“Población objetivo, discriminada por características puntuales” (Leyva y Olaya, 2022, p.71).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, con base a Dunn, 2022.

Es necesario tener en cuenta que “los objetivos y las metas son un apartado indispensable que indican un punto de llegada de una política y la estructuración de las próximas fases” (Leyva y Olaya, 2022, p.72). Así mismo, Olaya y Echeverría para la identificación y diseño de los objetivos y metas dentro del MADPP plantean dos criterios:

- Criterio 1 identificación

Para el desarrollo del criterio de identificación es necesario tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Diferenciación entre metas y objetivos.
- Nivel de claridad entre metas y objetivos.
- Los objetivos y metas deben ser viables y delimitados teniendo en cuenta capacidades y recursos.

Tabla 7

Criterio de identificación en el diseño de objetivos y metas

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Estructuración	Establece de manera clara objetivos y metas (Leyva y Olaya, 2022, p.75).	Infiere de manera general los objetivos y las metas (Leyva y Olaya, 2022, p.75).	No existe claridad entre objetivos y metas (Leyva y Olaya, 2022, p.75).	No se establecen objetivos y metas de la política (Leyva y Olaya, 2022, p.57).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

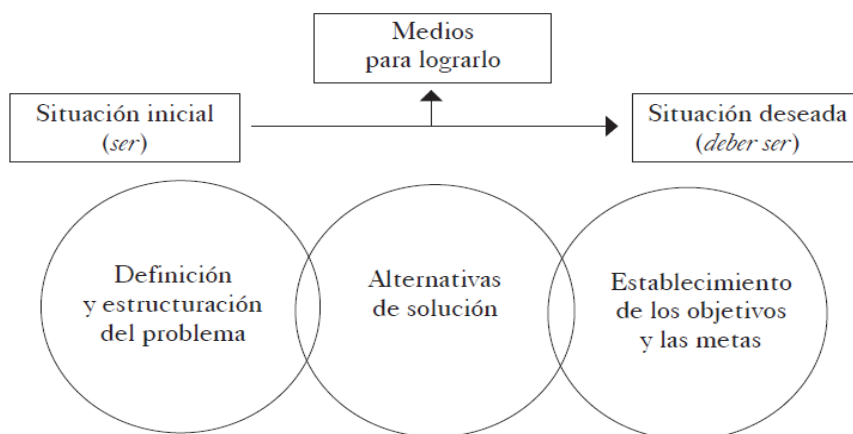
- Criterio 2 Coherencia interna.

El segundo criterio planteado en el MADPP consiste en el establecimiento de una teoría de causalidad cuando la intervención del estado es congruente con la definición del problema público y cuando hay articulación causal entre el problema público, los instrumentos de la política y la solución esperada (Leyva y Olaya, 2022, p.75). Por otro lado, para la aplicación de este criterio también es necesario tener conocimiento acerca de la línea base, las variables causales que actúan sobre el problema, las brechas y los actores que intervienen (Leyva y Olaya, 2022, p.75).

Mediante el siguiente gráfico, se establece la relación entre problemas, soluciones, y objetivos en la formulación de políticas públicas:

Figura 14

Relación entre problemas, soluciones y objetivos.



Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Olaya y Echeverría, en mención de Fernández y Schetman proponen establecer la metodología de árbol de problemas, pues esta consiste en la construcción de un árbol de problemas y un árbol de objetivos con el fin de lograr una transformación de las causas del problema público en medios para el árbol de objetivos y los efectos deseados en fines deseados, lo que en otras palabras conlleva a convertir las condiciones negativas en condiciones deseables (Leyva y Olaya, 2022, p.92).

De manera que, para el diseño de las metas, también es necesario resaltar la importancia de determinar su nivel de medición, Olaya y Echeverría establecen una serie de características con las que deben contar las metas y las cuales son planteadas por Arjimirola Marianela:

- “Deben ser expresadas en unidades de medida” (Leyva y Olaya, 2022, p.79).
- “Estimar la fecha o periodo de cumplimiento” (Leyva y Olaya, 2022, p.79).

- “El desempeño basado en resultados históricos pasados” (Leyva y Olaya, 2022, p.79).
- “Deben ser posibles de cumplir en relación con los recursos y las capacidades institucionales” (Leyva y Olaya, 2022, p.79).
- “Deben acordarse con los actores y participantes del proceso” (Leyva y Olaya, 2022, p.79).

El diseño de Alternativas de Solución

El diseño de las alternativas de solución es uno de los pasos que le da apertura al proceso de implementación, este paso tiene como fin establecer el accionar y las herramientas para transformar el problema público que se estructuró anteriormente en aras de cumplir sus metas y objetivos, convirtiéndose este paso en uno de los puntos cruciales para el desarrollo de la acción colectiva y su repercusión mediante estrategias viables y acordes a la problemática.

Para Leyva y Olaya a través del Modelo para el Análisis y Desarrollo de Políticas Públicas (MADPP), proponen que para identificar alternativas de solución se debe iniciar como punto de partida desde la formulación del problema, con el fin de determinar bajo el acompañamiento político lo que se debe modificar sin olvidar las causas y el impacto sobre el problema público. No solamente es necesario identificar alternativas de solución que se orienten a los efectos del problema sino también identificar las alternativas que se articulen de manera directa con las causas del problema.

Leyva y Olaya, retoman la teoría causal que se puede asociar con los fallos del estado, el mercado, las redes o de familia, lo que permite orientar de manera clara el desarrollo de las alternativas, identificando la existencia de instrumentos de intervención pública con el fin de resolver dichos fallos, sin dejar a un lado la participación ciudadana para la identificación de

instrumentos. Mediante la siguiente tabla en el MADPP se plantean una lista de instrumentos de intervención más usados en el mundo a través de la siguiente tabla:

Tabla 8

Instrumentos de intervención pública

Tipología 1	Tipología 2	Tipología 3
- Gobierno directo.	- Exenciones.	- Transferencias (Monetarias o materiales).
- Contratación pública.	- Subsidios.	- Impuestos.
- Información pública.	- Prestamos.	- Normas o alianzas.
- Regulación económica y social.	- Bonos.	

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Es necesario recordar que estos listados no son de carácter obligatorio, ya que cada problemática y contexto son diferentes y además dinámicos, lo que indica que estos pueden ser modificado de acuerdo con la necesidad planteada. Ya con los instrumentos claramente definidos, se identifican y se evalúan las alternativas de solución a través de los siguientes cinco criterios:

- Criterio 1 Identificación de alternativas de solución.

Tabla 9*Identificación de alternativas de solución*

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Estructuración	Se presentan alternativas de solución direccionadas a la modificación de condiciones causales del problema (Leyva y Olaya, 2022, p.100).	Se presentan alternativas de solución consideradas, pero no son claras a la modificación de las condiciones causales del problema (Leyva y Olaya, 2022, p.100).	Se presentan las alternativas de solución escogidas, pero no modifican las condiciones causales del problema (Leyva y Olaya, 2022, p.100).	No existen alternativas de solución (Leyva y Olaya, 2022, p.100).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

- Criterio 2 Contrastación.

Este criterio se centra en que cualquier problema puede tener diferentes soluciones con diferentes costos y beneficios, teniendo presente que al momento de articular los instrumentos con las alternativas se determina el nivel de influencia de los actores involucrados dentro del proceso. a este criterio se le han sumado otros subcriterios como son: “la factibilidad técnica, el costo económico, la viabilidad administrativa, la eficiencia y la efectividad” (Leyva y Olaya, 2022, p.101). A continuación, se presenta un ejemplo para la aplicabilidad del segundo criterio para su aplicación:

Tabla 10*Criterio de contrastación*

Criterios	Instrumento 1	Instrumento 2	Instrumento 3	Total (B)
Equidad				

Criterios	Instrumento 1	Instrumento 2	Instrumento 3	Total (B)
Factibilidad técnica				
Costo económico.				
Viabilidad política				
Efectividad				
Total (A)				

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

En la tabla anterior se presentan una serie de criterios a la cual se le puede asignar una calificación o una ponderación de 1 a 5, siendo 1 la calificación más baja y 5 la más alta. Los instrumentos con las calificaciones más altas se podrían identificar como los mejores (Total A), desentendiéndose de cada uno de los argumentos por criterio y la causalidad del problema. Luego de completada la contrastación se visibilizan los criterios con las calificaciones más bajas (Total B), lo cual permitirá repensar el identificar nuevos instrumentos a partir de la evaluación de criterios claros.

Posteriormente se debe realizar una evaluación sobre el nivel de contrastación de las alternativas de solución entre las políticas públicas y los instrumentos de intervención como se muestra a continuación:

Tabla 11

Criterio de contrastación en las alternativas de solución

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Contrastación	Expone con claridad la lógica de contrastación y las alternativas de solución en coherencia con las	Se expone con claridad la lógica de priorización de las alternativas de solución desde los	Se presenta de manera ambigua la lógica de priorización de alternativas.	No se expone la lógica de priorización de las alternativas.

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
	relaciones causales del problema	criterios empleados, pero sin coherencia		

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

- Criterio 3 Uso de evidencia.

Este criterio se encuentra relacionado con la evaluación de instrumentos a partir del uso de la información y el proceso de la selección de instrumentos. Es necesario que la construcción de evidencia, la información provenga de fuentes confiables o del desarrollo de investigaciones específicas. Cabe resaltar que el uso de información verídica contrasta con los procesos de transparencia dentro de los contextos políticos que se condicionan por voluntades o ideologías. De esta manera se presentan una forma de evaluación del criterio de evidencia:

Tabla 12

Criterio del uso de evidencia en las alternativas de solución

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Uso de evidencia	Las alternativas de solución se escogieron bajo documentos e información verídica y actualizada que produjeron evidencia (Leyva y Olaya, 2022, p.106).	Las alternativas de solución se escogieron bajo documentos e información verídica y actualizada, pero en contextos diferentes a la aplicabilidad de la política pública (Leyva y Olaya, 2022, p.106).	Las alternativas de solución se escogieron a través de documentos e información no verídica y actualizada (Leyva y Olaya, 2022, p.106).	Las alternativas de solución fueron escogidas sin documentación o información actualizada (Leyva y Olaya, 2022, p.106).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

- Criterio 4 Especificidad.

El cuarto criterio para evaluar las alternativas de solución consiste en establecer una serie de cualidades sobre las decisiones en que los instrumentos influyen finalmente en los documentos de la política pública. De esta forma se evalúa que tan explícitas pueden ser las alternativas de solución, teniendo en cuenta que finalmente las alternativas de solución son la base de la etapa de implementación de la política pública. Así mismo se plantea la forma de evaluar el criterio de especificidad de la siguiente manera:

Tabla 13

Criterio de especificidad en las alternativas de solución

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Especificidad	Específica claramente los instrumentos de intervención (Leyva y Olaya, 2022, p.107).	Específica claramente algunos de los instrumentos de intervención que fueron elegidos (Leyva y Olaya, 2022, p.107).	Menciona circunstancial y vagamente algunos de los instrumentos de intervención (Leyva y Olaya, 2022, p.107).	No hace mención de ningún instrumento de intervención (Leyva y Olaya, 2022, p.107).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Desarrollo del Objetivo Específico 2

Teniendo en cuenta lo establecido en el objetivo específico 2, el cual se planteó como Identificar lineamientos académicos, normativos y metodológicos que fortalezcan los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas sociales, se resuelve así:

La etapa de implementación consiste en que las decisiones, planes y estrategias previamente formuladas se ponen en práctica, es decir saltar del papel a la realidad con el fin de lograr los cambios deseados. Sin embargo, Leyva y Toro en el MADPP establece que la etapa de implementación debe ser diseñada con antelación y con anterioridad a su ejecución, resaltando

que los diseñadores deben articular la dimensión organizacional e institucional para su diseño (Leyva y Olaya, 2022, p.152).

El enfoque integracionista planteado por Weimer y Vining, consiste en proponer tres criterios clave para evaluar el diseño de la implementación de políticas públicas, el primero se centra en realizar un “mapeo hacia adelante” o también conocido como (forward mapping) para definir como se estructura y el segundo consiste en realizar un “mapeo desde atrás” (backward mapping) para definir el grupo de capacidades de quienes son los implementadores (Leyva y Olaya, 2022, p.152). Por otro lado, una política debe articularse con una dimensión de “transversalización” con el fin de asignar roles y mecanismos de participación de los actores de la política pública.

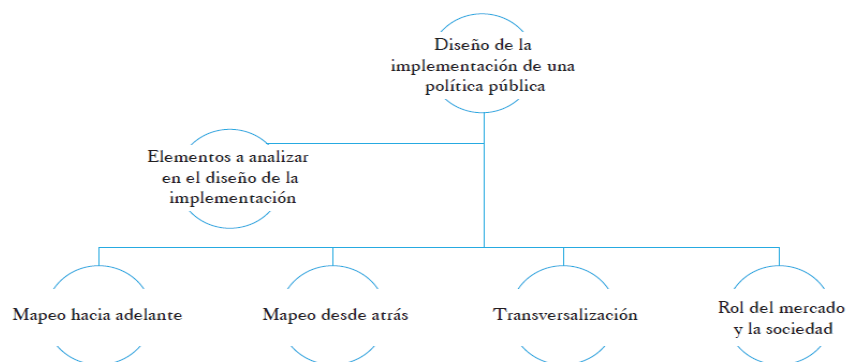
El tercer criterio planteado se relaciona con “el mercado y la sociedad”, el cual consiste en evaluar la calidad de la implementación de una política pública en relación con la estructuración institucional (Leyva y Olaya, 2022, p.152). el diseño de la implementación debe responder a las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo hacer operativa una política pública ya formulada? (Leyva y Olaya, 2022, p.155).
- ¿Cómo poner a andar sus instrumentos y mantener su intencionalidad? (Leyva y Olaya, 2022, p.155).
- ¿Cómo lograr eficiencia, homogeneidad de resultados y sostenibilidad en
- el tiempo? (Leyva y Olaya, 2022, p.155).

Cabe resaltar que el diseño de la implementación debe realizarse antes de que la política se comience a desarrollar y debe incluir los criterios y la dimensión anteriormente mencionados, así como se explica mediante la siguiente figura:

Figura 16

Criterios para analizar el diseño de la implementación



Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

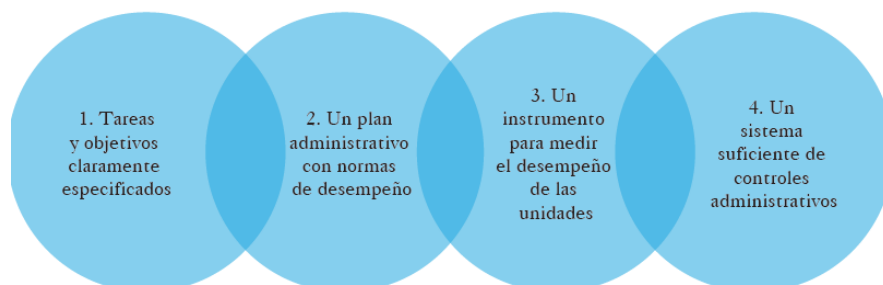
Mapeo Hacia Adelante

Según el MADPP, este primer criterio proviene del enfoque “top down”, indicando con claridad “cuáles son las metas definidas y cuáles son los actores involucrados, los roles asignados, su jerarquía y flujo de la información para controlar e informar a los actores de la implementación” (Leyva y Olaya, 2022, p.155).

En mención de Presman y Wildavsky, Leyva y Toro plantean el siguiente gráfico haciendo énfasis en los elementos que se deben tener en cuenta al momento de realizar un mapeo hacia adelante y el cual se representa a través de la siguiente figura:

Figura 17

Elementos para analizar el diseño desde arriba



Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP basado en Elmore Presman, 2022.

De esta manera Leyva y Toro indican que “el criterio del mapeo hacia adelante examina la precisión de la política en cuanto al diseño del encadenamiento de responsables y las tareas que materializan la entrega de instrumentos que permitirán actuar sobre el problema público” (Leyva y Olaya, 2022, p.156).

Cabe aclarar que es fundamental realizar un buen mapeo hacia adelante el cual se pueda evaluar a través de una calificación o ponderación:

Tabla 14

Evaluación del criterio del mapeo hacia adelante

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Mapeo hacia adelante	“Estructura que se deriva de la cadena de implementación y que establece reglas para poder llevar a cabo la	“Infiere implícitamente en alguna de las reglas de los medios administrativos	“Se habla de una implementación de manera vaga y general” (Leyva y Olaya, 2022, p.158).	“No considera medios ni reglas de implementación” (Leyva y Olaya, 2022, p.158).

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
	implementación” (Leyva y Olaya, 2022, p.158).	para poder implementar los objetivos” (Leyva y Olaya, 2022, p.158).		

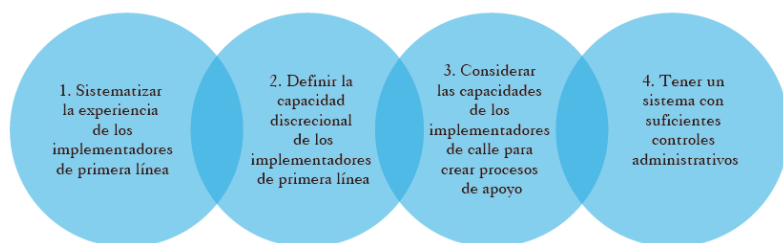
Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Mapeo Desde Atrás

El mapeo desde atrás (backward mapping) se encuentra relacionado con el enfoque conocido como “bottom up” o también conocido como “de abajo hacia arriba” y nace como una alternativa al enfoque “top down”. Consiste en realizar el mapeo desde un nivel territorial, actores locales o beneficiarios con el fin de avanzar a los niveles altos para la toma de decisiones. De esta forma Leyva y Toro a través del planteamiento de Weatherly y Lipsky, describe los principales elementos para analizar el diseño desde atrás mediante la siguiente figura:

Figura 18

Elementos para analizar el diseño desde atrás



Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Sin embargo, Leyva y Toro plantean que en el caso de la contratación por prestación de servicios en algunos casos va a generar discontinuidad para el desarrollo de la política lo que puede conllevar a un riesgo la operatividad de la política pública. Por eso necesario delegar roles

a funcionarios relacionados con la carrera administrativa con el fin de mantener la operatividad de esta, quienes en cierto modo pueden estar más de cerca al desarrollo y operatividad de la misma.

Finalmente, el mapeo desde atrás necesita ser evaluado en la fase de implementación, Leyva y Olaya proponen unos criterios de evaluación para el mapeo desde atrás mediante la siguiente tabla:

Tabla 15

Evaluación del criterio del mapeo desde atrás

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Mapeo desde atrás	“Considera específicamente las capacidades y competencias que implementaran la política, en el cual detalla asuntos como los contratistas por prestación de servicios” (Leyva y Olaya, 2022, p.161).	“Infiere implícitamente en algunos retos de las instituciones y detallan asuntos con la implementación de calle” (Leyva y Olaya, 2022, p.161).	“Considera instituciones que implementaran la política de manera vaga y general” (Leyva y Olaya, 2022, p.161).	“No considera capacidades ni elementos institucionales la implementación” (Leyva y Olaya, 2022, p.161).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Transversalización de las Políticas Públicas

Se define como el tercer criterio dentro de la implementación, el cual en el MADPP consiste en “evaluar el diseño de las interacciones entre la organización que diseño la política y otras organizaciones para su desarrollo” (Leyva y Olaya, 2022, p.162). El MADPP propone una herramienta para la transversalización de las políticas públicas a través de la siguiente figura:

Figura 19*Herramientas para la transversalización de políticas públicas*

Definición de metas conjuntas	Creación de equipos de trabajo conjuntos	Creación de comités y espacios de coordinación
Definición de equipos de auditoría	Talleres periódicos	Establecimiento de ránkines
Indicadores y sistemas de evaluación	Construcción de informes de evaluación y diagnóstico por dependencia	Revisión de la distribución del presupuesto en cada dependencia para el trabajo en el asunto de interés
Asesorías en adecuación de programas existentes a las directrices de la política pública	Consultas a potenciales beneficiarios en nombre de cada dependencia	Adecuación de contratos de las dependencias a los lineamientos de la política pública

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

La transversalidad de las políticas públicas desempeña un papel importante en el diseño de la transversalización, pero también es pertinente establecer mecanismos de evaluación de este tercer criterio, en el cual se establezca una ponderación o calificación que permita evaluar su nivel de pertenencia, así como se muestra a través de siguiente tabla:

Tabla 16*Evaluación del criterio de transversalización*

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Transversalización	“Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones por cada área involucrada” (Leyva y	“Se habla sobre definir metas y acciones para cada área involucrada” (Leyva y Olaya, 2022, p.165).	“Se habla de la necesidad de transversalización, pero no se brindan muchos detalles” (Leyva y Olaya, 2022, p.165).	“No se detallan asuntos de ningún tipo relacionados con la transversalización” (Leyva y Olaya, 2022, p.165).

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
	Olaya, 2022, p.165).			

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Rol e Implementación con el Mercado

Consiste en evaluar el diseño del rol del mercado en la implementación de las políticas públicas respecto a la definición de estrategias para la gestión de la externalización con el mercado o también conocido como el tercer sector (Leyva y Olaya, 2022, p.166).

En el MADPP, se plantean los costos de negociación con terceros, incluyendo de manera directa los procesos de contratación pública (Contratistas) en virtud de asumir los costos de monitoreo y operatividad de las políticas públicas. Así mismo Leyva y Toro plantean que el objetivo principal de la contratación no es más que el de disminuir costos de producción del bien o servicio, puesto que a la hora de externalizar las políticas públicas como instrumento de producción todo el proceso jurídico y contractual genera un cierto desgaste, es por eso que se recomienda que quien ejecute estas labores sean funcionarios y no contratistas.

Etapas de Seguimiento de Políticas Públicas

La etapa de seguimiento permite verificar de manera continua como se están desarrollando los objetivos propuestos y si se está realizando una asignación de recursos de manera adecuada con las situaciones propuestas. Esta etapa del ciclo de las políticas públicas consiste en observar medir y registrar los avances y resultados de una política pública en fin de detectar de manera oportuna posibles obstáculos o desviaciones que impiden su operatividad.

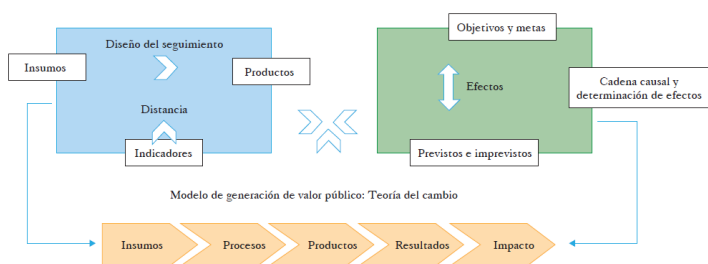
En el MADPP, Leyva y Olaya, destacan que dentro del contexto nacional se desarrolla el modelo de evaluación a partir de la generación de valor público, en el cual se usa como insumo

fundamental la cadena de valor público en fin de construir relaciones causales entre insumos, actividades, productos resultados o impactos (Leyva y Olaya, 2022, p.186).

Mediante los lineamientos establecidos por el Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados SINERGIA se establecen los principales elementos para el desarrollo del modelo de seguimiento mediante la cadena de valor publico mencionada anteriormente y como se representa a través de la siguiente figura:

Figura 20

Modelo de generación de valor público



Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP basado en el DNP, 2022.

Para Leyva y Olaya, el valor público puede describirse como la contribución del sector público al bienestar económico, social y ambiental como uno de sus principales objetos bajo el accionar gubernamental (Leyva y Olaya, 2022, p.187). Sumado a esto se incorporan los planteamientos de Moore en relación con el accionar gubernamental como se describen a continuación:

- “Provisión de servicios necesarios y de alta calidad” (Leyva y Olaya, 2022, p.187).

- “Resultados o el logro de los fines deseables” (Leyva y Olaya, 2022, p.187).
- Confianza entre los ciudadanos y el estado (Leyva y Olaya, 2022, p.187).

Seguimiento a la Implementación. Consiste en realizar un seguimiento a las actividades de implementación relacionadas con los insumos y cada uno de los elementos necesarios para su desarrollo (Leyva y Olaya, 2022, p.187). Es necesario identificar los principales elementos clave dentro de la política pública y la manera en la que se está desarrollando el proceso de implementación, es necesario recordar que un modelo de seguimiento bien estructurado va a permitir analizar de manera rigurosa los datos recolectados teniendo en cuenta los diferentes instrumentos de seguimiento, los planes de acción a través de los cuales se pueda concretar el seguimiento. Un plan de seguimiento a la implementación en gran medida es una buena manera de mitigar los problemas que se pueden presentar en la práctica (Leyva y Olaya, 2022, p.190).

Seguimiento a Objetivos y Metas de las Políticas Públicas. En el MADPP es indispensable realizar un monitoreo constante a los objetivos y metas establecidas, así como su coherencia frente al problema y las alternativas planteadas. Leyva y Olaya plantean que se recomienda que desde la etapa de formulación se desarrolle un plan de seguimiento a objetivos y metas de las políticas públicas con el fin de realizar un estudio de los resultados que se van obteniendo (Leyva y Olaya, 2022, p.190).

Como se sabe cuándo se realiza un buen seguimiento a los objetivos y metas:

- Cuando se formula un plan estratégico en el que se logra incluir un modelo de seguimiento a las acciones e instrumentos establecidos.
- Cuando el plan cuenta con una batería de indicadores diseñados desde la línea base del problema.

El seguimiento a las metas logra activar y alertar de manera oportuna correcciones y cambios necesarios que se direccionen al cumplimiento de los objetivos. De esta manera el MADPP recomienda el uso de los indicadores de resultado y de producto. Así Leyva y Olaya plantean que “Los primeros se aplican a los objetivos y las metas para evaluar los bienes y servicios entregados por la intervención pública, mientras que los segundos cuantifican los efectos de la política pública” (Leyva y Olaya, 2022, p.192).

A continuación, se desarrolla la evaluación propuesta por el MADPP al desarrollo del seguimiento de los objetivos y las metas a través de la siguiente tabla:

Tabla 17

Evaluación del seguimiento a objetivos y metas

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Seguimiento a metas y Objetivos	“Establece claramente un modelo de seguimiento” (Leyva y Olaya, 2022, p.194).	“Tiene un modelo de seguimiento poco estructurado” (Leyva y Olaya, 2022, p.194).	“Establece un modelo de seguimiento poco estructurado” (Leyva y Olaya, 2022, p.194).	“No se establece seguimiento a objetivos y metas” (Leyva y Olaya, 2022, p.194).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Metodología para el Seguimiento a las Políticas Públicas. Para el seguimiento a las políticas públicas es fundamental desarrollar una metodología que se relacione con el tipo de seguimiento planteado, con los objetivos y metas de la política (Leyva y Olaya, 2022, p.192). Así de esta manera el MDAPP plantea que un instrumento claro podría ser un plan de acción o un plan estratégico que permita generar articulación y armonía entre la planeación para el desarrollo, la política pública y la relación causal del problema (Leyva y Olaya, 2022, p.192). El MADPP plantea una evaluación a la metodología de seguimiento a través de la siguiente tabla:

Tabla 18*Evaluación a la metodología del seguimiento*

Criterio	Optimo (4.0)	Considerable (3.0 a 3.9)	Básico (2.0 a 3.0)	Insuficiente (1.0 a 2.0).
Metodología	“Establece claramente un diseño de seguimiento” (Leyva y Olaya, 2022, p.195).	“Tiene un diseño de seguimiento poco estructurado” (Leyva y Olaya, 2022, p.195).	“Establece un diseño de seguimiento poco estructurado” (Leyva y Olaya, 2022, p.195).	“No existe diseño metodológico” (Leyva y Olaya, 2022, p.194).

Nota. Fuente: Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

La Línea Base. Consiste en definir el estado actual de la situación mediante una serie de indicadores que permitirán realizar el seguimiento, lo que indica que la línea base es el punto de partida de la política, teniendo en cuenta la situación antes de iniciar el proceso de intervención (Leyva y Olaya, 2022, p.196).

El MDAPP, bajo los lineamientos del DNP plantea que: “las políticas deben establecer una línea de base, entendida como ese conjunto de indicadores estratégicos que evidencian un diagnóstico inicial de la situación que se busca modificar” (Leyva y Olaya, 2022, p.196). La línea base nace mediante información establecida a partir de fuentes primarias o secundarias que permite identificar elementos vitales a la operatividad de la política pública.

Los Indicadores para la Medición del Seguimiento. A partir del modelo de la cadena de valor público establecido por el DNP se plantean los siguientes indicadores:

- Indicadores de gestión: cuantifican y miden la cantidad de insumos utilizados a lo largo del proceso de la intervención pública. Se relacionan con insumos y actividades en la cadena de valor.

- Indicadores de producto: cuantifican y miden la cantidad de bienes o servicios entregados en el proceso de intervención pública. Se relacionan con los productos en la cadena de valor.
- Indicadores de resultado e impacto: cualifican y valoran las acciones implementadas en el proceso de intervención. Se relacionan con los resultados en la cadena de valor.

Estos indicadores planteados a través de la cadena de valor publico deben ser establecidos con una periodicidad que permita evidenciar los avances de la politica publica a través de actores que estén asignados para el desarrollo de esta tarea.

Figura 21

Cadena de valor



Nota. Fuente: Departamento nacional de planeación SINERGIA, 2024.

Etapas de Evaluación

La etapa de evaluación consiste en un proceso organizado y sistemático, técnico y objetivo que determina si la politica publica ha logrado los resultados deseados a través evidencia empírica y del del uso de instrumentos e indicadores para su medición.

Diseño de la Evaluación. Es la etapa de las políticas públicas que consiste en estructurar un plan ordenado para determinar si una politica se encuentra:

- Bien diseñada.
- Se implemento de manera adecuada al problema y los objetivos.
- Está generando los resultados esperados.

Sin embargo, es necesario resaltar que dentro del MADPP existen una serie elementos para ser tenidos en cuenta dentro de la etapa evaluación:

- El diseño de la evaluación debe ser realizado desde la etapa de formulación.
- Se debe definir de manera clara el propósito de la evaluación.
- Definir la ruta de acción para realizar la evaluación.
- Establecer el tipo y modelo de evaluación a realizar.
- Descripción del método que respalda la evaluación.

Tipos y Modelos de Evaluación. Los elementos estructurados desde el diseño de la evaluación se convierten en una gran referencia para identificar el tipo de evaluación más adecuado o que se requiere. Para Leyva y Olaya en términos de Vedung, los tipos de evaluación se pueden organizar en tres categorías:

- Merito.
- Evaluador.
- Momento

De acuerdo con las tres categorías mencionados anteriormente se desarrollan los siguientes tipos de evaluación:

Tabla 19*Tipos de evaluación*

Tipos de Evaluación			
Por merito	Merito sobre el objetivo	Resu ltado s Impa cto	Evalúa el mérito alcanzado por los resultados obtenidos en cuanto a los objetivos y las metas planteadas por la política. Evalúa el mérito alcanzado por el impacto obtenido en la intervención.
	Merito sobre el costo de eficiencia		Evalúa el mérito obtenido en relación con el costo efectuado y el mérito de beneficio, efectividad, utilidad o factibilidad que tuvo la intervención.
Por evalua dor	Interna		Evaluación realizada por el equipo responsable de la política pública.
	Externa		Evaluación a cargo de un consultor externo empresa o academia.
	Mixta		Evaluación adelantada al mismo tiempo por el equipo responsable de la política pública y por un consultor externo.
Por mome nto	Durante		Evaluación hecha durante la intervención.
	Posterior		Evaluación posterior a la intervención.

Nota. Fuente. Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

De manera que, si ya se tienen claros los tipos de evaluación se pueden establecer los modelos de evaluación planteados dentro del MADPP a través de la siguiente tabla:

Tabla 20*Modelos de evaluación*

Evaluación	¿Que evalúa?	¿Quién la realiza?	¿Para qué sirve?
Evaluación de resultados interna (Durante).	Evalúa el mérito de los resultados alcanzados. sobre los objetivos y las	Equipo responsable de la política.	“Sirve para evaluar el mérito de los resultados alcanzados sobre los objetivos

Evaluación	¿Que evalúa?	¿Quién la realiza?	¿Para qué sirve?
	metas de la política (Leyva y Olaya, 2022, p.220).		y las metas de la política mientras se realiza la intervención” (Leyva y Olaya, 2022, p.220).
Evaluación de impacto externa (posterior).	“Evalúa el mérito del impacto alcanzado por la intervención” (Leyva y Olaya, 2022, p.220).	Consultor Externo.	“Sirve para evaluar el mérito del impacto obtenido con la intervención” (Leyva y Olaya, 2022, p.220). “Sirve para evaluar el mérito alcanzado por la intervención con respecto al costo incurrido en función de la eficiencia, beneficio, efectividad, utilidad o factibilidad obtenidos por la intervención” (Leyva y Olaya, 2022, p.220).
De costo eficiencia interna (Durante)	“Evalúa el mérito alcanzado por la intervención en función de su costo eficiencia” (Leyva y Olaya, 2022, p.220).	Interna y Mixta	

Nota. Fuente. Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Así de esta manera, El MADPP propone la metodología de la evaluación a través de los siguientes tipos y técnicas:

Tabla 21

Metodología de evaluación

Métodos	Técnicas
Cualitativos	<ul style="list-style-type: none"> - “Diferencias en diferencias” (Leyva y Olaya, 2022, p.220). - “Series de tiempo” (Leyva y Olaya, 2022, p.220). - “Análisis bayesiano” (Leyva y Olaya, 2022, p.220). - “Análisis econométrico” (Leyva y Olaya, 2022, p.220). - “Análisis costo beneficio” (Leyva y Olaya, 2022, p.220). - “Casos de estudio” (Leyva y Olaya, 2022, p.220). - “Entrevistas” (Leyva y Olaya, 2022, p.220).
Cuantitativos	- “Experimentos naturales y cuasiexperimentos” (Leyva y Olaya, 2022, p.220).

Nota. Fuente. Tomado del modelo para el análisis y diseño de políticas públicas MADPP, 2022.

Retroalimentación. Consiste en garantizar que las lecciones aprendidas de la evaluación, no simplemente se queden en un informe, sino que sirvan para cambiar, ajustar y fortalecer la operatividad de la política pública. Para Leyva y Olaya, en el MADPP se deben tener en cuenta los siguientes aspectos para realizar la retroalimentación:

- Establecer rutas de acción de acuerdo con los aprendizajes.
- Asignación de roles, responsables y recursos para incorporar en los aprendizajes.
- Los aprendizajes deben contemplar una ruta para la gestión del conocimiento.
- Los aprendizajes deben establecer criterios derivados de la evaluación.

Desarrollo del Objetivo Específico 3

Según lo planteado en el primer capítulo, el objetivo específico 3 se relaciona con: caracterizar las principales políticas públicas sociales existentes en etapa de formulación del municipio de Orocué Casanare, teniendo en cuenta lo siguiente:

Para el desarrollo de este objetivo específico No 3, fue necesario incorporar cada uno de los elementos contemplados en la etapa de formulación como se estableció en el desarrollo del objetivo específico No 1, numeral 1.2. Así de esta forma, para el análisis de la etapa de formulación de las políticas públicas existentes en el municipio de Orocué se van a tener en cuenta los siguientes elementos:

- Planteamiento del problema.
- Incorporación del problema en la agenda pública.
- Los objetivos y las metas.
- El diseño de alternativas de solución.

Cabe resaltar que la información proporcionada por la entidad territorial y la información alojada en el sitio web institucional fue debidamente incorporada dentro de la herramienta elaborada para el análisis documental y la cual se denominó “Ficha de Clasificación y Análisis Documental”

Políticas Públicas Sociales Existentes en el Municipio

Mediante información solicitada entre el mes de agosto y octubre de 2025, se logró establecer enlace con un funcionario de la entidad quien dio a conocer que en el municipio solamente existen implementadas cuatro políticas públicas sociales que se relacionan a continuación:

- Política pública de educación y comunicación ambiental.
- Infancia y adolescencia.
- Salud mental y drogas.
- Plan de desarrollo turístico adoptado como política pública.

Por otro lado, dentro del plan de desarrollo municipal Acuerdo 006 de 2024 “Orocué potencia de gestión y progreso 2024 – 2027”, se establece como meta la formulación de tres políticas públicas:

- Política pública de juventudes, perteneciente al programa: “Juntos por la inclusión social de Orocué”, subprograma; “adolescencia y juventudes proactiva” meta No 2.

Figura 22

Política pública de juventudes

PROGRAMA JUNTOS POR LA INCLUSIÓN SOCIAL DE OROCUÉ

Tabla 29 SUBPROGRAMA 2 ADOLESCENCIA Y JUNVENTUDES PROACTIVA

N.º	Meta de Producto	Indicador de producto	Unidad de Medida	Meta de Cuatrienio
SUBPROGRAMA 2 ADOLESCENCIA Y JUNVENTUDES PROACTIVAS CODIGO: 4102				
1	Fortalecer el consejo municipal de juventudes y las plataformas juveniles de acuerdo con lo establecido en la ley.	Campanias de promoción realizadas 4102	Número	4
2	Gestionar la Formulación de la política Pública de Juventudes en el municipio de Orocué.	Documentos de lineamientos técnicos realizados - 4102	Número	1

Nota. Fuente: Acuerdo municipal 006 de 2024.

Política pública mujer y equidad de género, perteneciente al programa: “juntos por la inclusión social de Orocué”, subprograma; “mujeres motores del progreso” meta No 5.

Figura 23

Política pública mujer y equidad de género

SUBPROGRAMA 4 MUJERES MOTORES DEL PROGRESO CODIGO: 4502				
1	fortalecer la participación de la mujer con oportunidades laborales en la administración municipal.	Estrategias para el fomento de a la participación de las mujeres en los espacios de participación política y de toma de decisión implementadas - 4502	Número	20
2	Garantizar la asesoría jurídica para la no vulneración de los derechos de la mujer.	Estrategias de promoción de la garantía de derechos implementadas - 4502	Número	4
3	Apoyo financiero, asesoría y capacitación para la creación de nuevas asociaciones y emprendimientos. Fortalecimiento de las existentes.	Estrategias de fomento de participación para las mujeres - 4502	Número	3
4	Apoyo a la productividad de la mujer rural y campesina en las diferentes cadenas productivas agropecuarias.	Estrategias de fomento de participación para las mujeres - 4502	Número	2
5	Formulación de la política pública de mujer y equidad de género del municipio de Orocué.	Documentos normativos para la equidad de género para las mujeres formulado - 4502	Número	1

Nota. Fuente: Acuerdo municipal 006 de 2024.

Política pública de turismo, perteneciente al programa: “Turismo y patrimonio progreso para Orocué”, subprograma; “Orocué turismo mágico” meta No 1.

Figura 24

Política pública turismo

N.º	Meta de Producto	Indicador de producto	Unidad de Medida	Meta de Cuatrienio
SUBPROGRAMA 1. OROCUÉ TURISMO MÁGICO: 3502				
1	Formulación de la política pública de turismo.	Documento realizado-3502	Número	1

Nota. Fuente: Acuerdo municipal 006 de 2024.

Teniendo en cuenta que existen tres políticas públicas sociales para formular y las cuales se encuentran planteadas como meta por parte de la actual administración, se determinó que de estas tres la única que ha comenzado su proceso de formulación ha sido la de “Mujer y equidad de género”, la cual tuvo un acompañamiento para el año 2024 por parte de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) Territorial Boyacá Casanare.

Caracterización de la Política Pública en Formulación

Mediante la información proporcionada por la Casa de la Mujer del municipio de Orocué, se logró conocer que para el año 2024 se inició el proceso de formulación de la política pública de Mujer y Equidad de género en acompañamiento con la ESAP, entidad la cual brindó asistencia técnica para la elaboración de un documento base para la etapa de formulación y la cual se caracteriza de la siguiente forma:

Tabla 22

Política pública en etapa de formulación mujer y equidad de género

Paso de la etapa de formulación	Cuenta con la realización del paso	No cuenta con la realización del paso
Planteamiento del problema.	Si cuenta con el planteamiento del problema	-
Incorporación del problema en la agenda pública.	El problema si se encuentra priorizado en la agenda pública y como compromiso del actual gobierno.	-
Los objetivos y las metas.	Solamente cuenta con Objetivos	No cuenta con las metas
El diseño de alternativas de solución.	-	No cuenta con el diseño de alternativas de solución solidas.

Nota. Fuente: Elaboración propia, 2025.

Dentro del documento elaborado por la ESAP, se logró establecer información acerca de la realización de 5 mesas de concertación realizadas y en las cuales participaron 214 personas de la comunidad indígena y 26 personas pertenecientes a otros grupos poblacionales.

Para el desarrollo de las mesas de concertación realizadas por funcionarios de la ESAP, se dividieron a las personas participantes en 5 grupos con el fin de responder una serie de preguntas de una encuesta y además un documento relacionado directamente con las mesas y el cual se diligencio para conocer información de la comunidad en relación con 9 sectores, como: educación, salud, empleo y emprendimiento, convivencia y participación ciudadana, deporte y cultura, justicia, agropecuario, ambiental e institucional.

Posteriormente a eso la ESAP, construyo y entrego un documento final, en el cual se logra evidenciar que cuenta con varios elementos y aportes a la etapa de formulación de la política publica de Mujer y Equidad de Género que se mencionan a continuación:

- Formulación del problema a través de mesas de participación y en aplicación de la herramienta de marco lógico (Árbol de problemas y objetivos).
- Formulación del objetivo general y los específicos.

- Normatividad (internacional, nacional y territorial).
- Componente participativo (Resultado mesas de concertación).
- Incorporación de enfoques.
- Caracterización de actores.
- Articulación con el plan nacional de desarrollo, nacional, departamental y municipal.
- Cuenta con Misión y Visión.
- Enfoques.

Cabe resaltar que el documento presentado por la ESAP tiene algunos elementos de la etapa de formulación, pero no cuenta con el diseño de la implementación, el seguimiento y la evaluación, puesto que estos elementos faltantes hacen que la operatividad de la política pública no funcionen de manera correcta y el beneficio de la situación deseada.

Finalmente, este documento de formulación tampoco contempla el plan de acción o plan estratégico ni las metas planteadas, ni programas establecidos para su operatividad. Leyva y Olaya dentro del MADPP, plantean que para que la política pública tenga éxito se deben cumplir cada uno de los criterios y elementos establecidos en los objetivos específicos 1 y 2. Es necesario que el municipio siga trabajando para la formulación de esta política ya que esta hace parte de una población que se encuentra sujeta a derechos y a diferentes mecanismos de protección.

Conclusiones

El desarrollo del primer objetivo específico permitió comprender de manera estructurada y analítica la relevancia que posee la etapa de formulación dentro del ciclo de las políticas públicas sociales, en tanto constituye el punto de partida para la toma de decisiones racionales, coherentes y basadas en evidencia. La aplicación del Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP) propuesto por Leyva y Olaya demostró la importancia de establecer criterios técnicos que garanticen la claridad del problema público, su causalidad, su incorporación en la agenda política y la formulación de objetivos y metas medibles, coherentes y alcanzables.

En esta fase, se evidenció que la formulación de políticas públicas no puede reducirse a un ejercicio técnico o normativo, sino que debe incorporar la participación ciudadana, la validación de información empírica y la articulación entre actores gubernamentales y sociales. La identificación del problema, su priorización y la selección de alternativas de solución requieren una lectura profunda del contexto, sustentada en criterios de evidencia, factibilidad, equidad y efectividad.

El desarrollo del segundo objetivo específico permitió comprender que la implementación, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas sociales constituyen fases determinantes para garantizar la efectividad, sostenibilidad y generación de valor público dentro del ciclo de las políticas públicas. En este sentido, los aportes teóricos del Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas (MADPP) de Leyva y Olaya (2022) resultan fundamentales, al ofrecer una estructura metodológica que orienta la gestión pública hacia la eficiencia, la coherencia institucional y la capacidad de adaptación a las realidades territoriales.

Desde esta perspectiva, se evidenció que la etapa de implementación no puede ser un proceso improvisado ni meramente operativo; debe diseñarse con antelación, articulando las

dimensiones organizacional, institucional y territorial. Los criterios de mapeo hacia adelante, mapeo desde atrás y transversalización permiten identificar las relaciones jerárquicas, los roles de los actores involucrados y las capacidades institucionales necesarias para convertir los objetivos formulados en resultados tangibles.

El municipio de Orocué ha avanzado de forma pertinente y participativa en la formulación de la política pública de Mujer y Equidad de Género, pero dicho avance es aún insuficiente para garantizar su operatividad y efectos sociales concretos; por tanto, es imprescindible completar el ciclo de formulación incorporando metas, alternativas de solución contrastadas, plan de acción, presupuesto, mecanismos de implementación y un sistema de monitoreo y evaluación. Sin estos elementos, la política corre el riesgo de permanecer como un marco conceptual sin capacidad real de transformar las condiciones de vida de las mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad.

Recomendaciones

Fortalecer la etapa de formulación de las políticas públicas sociales mediante la adopción sistemática de modelos analíticos como el MADPP de Leyva y Olaya, garantizando la definición clara del problema público, el análisis de su causalidad y la formulación de objetivos y metas medibles, coherentes y alcanzables, con el fin de orientar la toma de decisiones basada en evidencia.

Promover mecanismos efectivos de participación ciudadana y articulación interinstitucional en la fase de formulación, que permitan validar la información empírica, incorporar las perspectivas de los actores sociales y gubernamentales, y asegurar que la priorización de problemas y la selección de alternativas respondan a criterios de equidad, factibilidad y efectividad en contextos territoriales específicos.

Consolidar procesos integrales de implementación, seguimiento y evaluación, alineados con los lineamientos metodológicos del MADPP y el DNP, que faciliten la generación de valor público, la sostenibilidad de las políticas y la mejora continua de la gestión pública, fortaleciendo la coherencia institucional y la capacidad de adaptación a las dinámicas sociales y territoriales.

Planificar la formulación e implementación de las políticas públicas sociales de manera anticipada y estructurada, articulando las dimensiones organizacional, institucional y territorial, y aplicando criterios como el mapeo hacia adelante, el mapeo desde atrás y la transversalización, con el propósito de clarificar roles, fortalecer capacidades institucionales y asegurar la transformación efectiva de los objetivos formulados en resultados concretos.

Consolidar la política pública de Mujer y Equidad de Género del municipio de Orocué mediante la culminación integral de su etapa de formulación, incorporando metas claras y

verificables, alternativas de solución técnicamente contrastadas, un plan de acción articulado con un presupuesto definido, así como mecanismos precisos de implementación y un sistema de monitoreo y evaluación. Esto permitirá trascender el enfoque diferencial y asegurar la operatividad de la política, generando impactos sociales reales y sostenibles en las condiciones de vida de las mujeres y de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Referencias Bibliográficas

Albadalejo, G. P. (2022). *Políticas públicas en el marco de la Agenda 2030*.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=884850>

Banco de la Republica. (2025). *Bibliografía y Principales Obras: Harold Lasswell*. Obtenido de

https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Harold_Lasswell

Bardach, E. (2001). *Los 8 Pasos para el Analisis de Politicas Publicas*.

https://revistanotaalpie.files.wordpress.com/2014/05/6_los-8-pasos.pdf

Colombia, Congreso de la Republica. (1998). *Ley 484*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=186>

Colombia, Congreso de la Republica. (2015). *Ley 1757*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=65334>

Concejo Municipal de Orocué. (2024). *Acuerdo 006*. [https://www.oroque-](https://www.oroque-casanare.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Secretaria-de-Planeacion.aspx)

[casanare.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Secretaria-de-Planeacion.aspx](https://www.oroque-casanare.gov.co/NuestraAlcaldia/Dependencias/Paginas/Secretaria-de-Planeacion.aspx)

Colombia, Congreso de la Republica. (1991). *Constitucion Politica de Colombia*. Bogota, Colombia.

http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Congreso de la Republica de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

Contraloria General de la Republica. (2024). *Certificacion Ley 617*.

<https://certificacionley617.contraloria.gov.co/Certificacionley617/>

Deubel, Andre. Noël Roth. (2002). *Políticas Públicas, Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá.

https://www.academia.edu/958807/Pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas_formulaci%C3%B3n_implementaci%C3%B3n_y_evaluaci%C3%B3n._Cap%C3%ADtulos_1-4?auto=download

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Medición de Desempeño Fiscal*.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojIjFjZGJiZjItZWQ0Zi00ZTQyLWFmMGUtNTI4MzVIQGVhMzBiIiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2YjFiNzBhYyIsImMiOjR9>

Departamento Nacional de Planeación. (05 de 05 de 2024). *Terridata, Fichas y Tableros*.

<https://terridata.dnp.gov.co/index-app.html#/perfiles/15047>

Departamento Nacional de Planeación. (2025). *Conpes Aprobados*.

<https://www.dnp.gov.co/conpes/Paginas/documentos-conpes-aprobados.aspx>

Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Decreto 1082*.

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía Metodológica Para El Seguimiento Y La Evaluación A Políticas Públicas*.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Cartilla%20Guia%20para%20Seguimiento%20y%20Evaluaci%C3%B3n%20Ago%2013.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2024). *Medición de Desempeño Municipal*.

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojIjZWNhNTM0NDktYzBiNy00YTU1LWEzZWQ>

tZjlmNTA4OTBiYjQ4IiwidCI6IjA0MjYwZTIwLTlzMGMtNGM5Zi1hOWRkLTc5Mjg2
YjFiNzBhYyIsImMiOjR9

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2024). *Medicion de Desempeño
Institucional*. https://www1.funcionpublica.gov.co/web/mipg/medicion_desempeno

Dunn, W. N. (1981). *Public Policy Analysis*.
https://www.researchgate.net/publication/258260603_Public_Policy_Analysis

Escuela Superior de Administración Pública. (2024). *Documento Política Pública Mujer y
Equidad de Género*. <https://www.orocue-casanare.gov.co/>

Madrid, U. C. (2025). *Gema Pastor Albadalejo*. <https://www.ucm.es/icca/gema-pastor-albadalejo>

Merino, M. (2008). *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*.
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533672001.pdf>

Orocué, A. d. (2022). *Mapa de Procesos y Procedimientos*. [https://www.orocue-
casanare.gov.co/Transparencia/Paginas/Mapa-de-procesos.aspx](https://www.orocue-casanare.gov.co/Transparencia/Paginas/Mapa-de-procesos.aspx)

Orocué, A. d. (2025). *Organigrama de la Alcaldía*. [https://www.orocue-
casanare.gov.co/NuestraAlcaldia/Paginas/Organigrama.aspx](https://www.orocue-casanare.gov.co/NuestraAlcaldia/Paginas/Organigrama.aspx)

Oszlak, O. (1984). *Estado y Sociedad*.
<http://oscaroszlak.org.ar/gallery/estado%20y%20sociedad%20las%20nuevas%20fronteras.pdf>

Oszlak, O. (s.f.). *Políticas Públicas y Regímenes Políticos*.
<http://oscaroszlak.org.ar/gallery/politicas%20p%C3%BAblicas%20y%20regimenes%20p>

olíticos%20reflexiones%20a%20partir%20de%20algunas%20experiencias%20latinoamericanas.pdf

Sabatier, Paul. A. (1993). *Teorías del proceso de las políticas públicas*.

https://books.google.com.co/books/about/Teor%C3%ADas_Del_Proceso_de_Las_Pol%C3%ADticas_P.html?id=Gt42twAACAAJ&redir_esc=y

Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. Mexico: McGraw Hill.

<https://www.esup.edu.pe/wp-content/uploads/2020/12/2.%20Hernandez,%20Fernandez%20y%20Baptista-Metodolog%C3%ADa%20Investigacion%20Cientifica%206ta%20ed.pdf>

Santiago, L., & Andres, O. (2022). *Modelo para el análisis y diseño de políticas públicas*.

Colombia. <https://doi.org/10.17230/9789587207743lr0>

Tarrillo, O., Mejia, J., Davila, J., Pintado, C., Tapia, C., Chilón, W., & Velez, B. (2024).

Metodología de la investigación una mirada global: Ejemplos prácticos. Centro de Investigación y Desarrollo. <https://biblioteca.ciencialatina.org/wp-content/uploads/2024/07/Metodologia-de-la-investigacion-una-mirada-global.pdf>

Villanueva, Luis. F. (1992). *La Hechura de las Políticas Públicas*.

<https://politicaspUBLICasydeporte.files.wordpress.com/2018/09/la-hechura-de-las-politicasp3bpublicas.pdf>

Villanueva, Luis. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*.

https://negociacionytomadedecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf

Apéndices

Apéndice A

Ficha de clasificación y análisis documental.

- Instrumento desarrollado “Ficha de Clasificación y Análisis Documental”.

Nota. Fuente: Elaboración propia, 2025.