

# RURALIDAD

PROGRAMA POLÍTICA PÚBLICA EN IMPLEMENTACIÓN DE DESARROLLO AGRARIO INTEGRAL PARA CALDAS  
EDUCACIÓN RURAL PARA LA PAZ

GUÍA

Guía para la formulación e implementación de política pública sobre el punto 1 del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral



PROGRAMA POLÍTICA PÚBLICA EN IMPLEMENTACIÓN DE DESARROLLO AGRARIO INTEGRAL PARA CALDAS.  
**EDUCACIÓN RURAL PARA LA PAZ**

*Textos:*

**Andrés Felipe Gómez Sánchez**

# RURALIDAD

Guía para la formulación e implementación de política pública sobre el punto 1 del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral

## Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Gómez Sánchez, Andrés Felipe,

Ruralidad : Guía para la formulación e implementación de política pública sobre el punto 1 del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral / textos: Andrés Felipe Gómez Sánchez ; Grupo de trabajo Académico Cultura de la Calidad en la Educación. Germán Albeiro Castaño Duque, director ; Carlos Mario Ramírez Guapacha, investigador ; Alejandro Peláez Arango, investigador -- Manizales : Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Administración, 2019

70 páginas : ilustraciones a color ; 28 cm. -- (Educación Rural para la Paz)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN 978-958-783-725-4

1. Educación – Colombia – Siglo XXI – 2. Paz – Colombia – Siglo XXI -- 3. Posconflicto – Colombia -- 4. Proceso de paz – Colombia. 4. Movimientos de paz – Sociología. I. Autor de textos II. Grupo de trabajo Académico Cultura de la Calidad III. Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales. IV. Serie

CDD-23 370.91734 /2019

© Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales  
Facultad de Administración

Título: Ruralidad.

Guía para la formulación e implementación de política pública sobre el punto 1 del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral

Colección: Educación Rural para la Paz

Programa: Educación Rural para la Paz en el marco de la estrategia Alianzas Rurales de Educación y Desarrollo (ARED)  
Convenio 0891 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad Nacional de Colombia

Primera edición:  
Manizales, marzo de 2019

ISBN 978-958-783-725-4 (papel)  
ISBN 978-958-783-726-1 (digital)  
ISBN 978-958-783-709-4 (colección papel)  
ISBN 978-958-783-717-9 (colección digital)

### Ministerio de Educación Nacional

María Victoria Angulo González  
*Ministra de Educación*

Luis Fernando Pérez Pérez  
*Viceministro de Educación Superior*

Betty Yolanda Vargas Dotor  
*Supervisora*

### Grupo de Trabajo Académico Cultura de la Calidad en la Educación de la Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales

Jaime Andrés Vieira Salazar  
*Decano Facultad de Administración*

Germán Albeiro Castaño Duque  
*Director / Compilador*

Carlos Mario Ramírez Guapacha  
*Investigador / Compilador*

Alejandro Peláez Arango  
*Investigador / Compilador*

### Textos

Andrés Felipe Gómez Sánchez  
*Ingeniero Agrónomo, Especialista en Gerencia de Proyectos*

---

Coordinación editorial: Janeth Usma Vásquez  
Diseño y diagramación: Melissa Zuluaga Hernández  
Corrección de estilo: Mariana Velásquez Mejía  
Fotografía cortesía: Pixabay

Impresión y encuadernación: Matiz Taller Editorial  
E-mail: matiz.tallereditorial@gmail.com  
Teléfonos: (57+6) 8911121 - 8911122  
Manizales - Colombia

# Prólogo

## *El camino hacia la reforma rural integral*

Este documento tiene como fin servir de guía a entidades territoriales, organizaciones de productores agropecuarios, a las ONG y a la sociedad civil sobre la formulación de políticas públicas en torno al cumplimiento del punto 1 (Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral) del Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno y las FARC-EP.

La Reforma Rural Integral—RRI— fue dada a conocer el 6 de junio de 2014, siendo el primer punto de la agenda temática en ser abordado. Este punto tiene como objetivo: “la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 7); constituyendo uno de los componentes centrales del Acuerdo de Paz. Para cumplir su propósito, este punto propone dar soluciones efectivas a la concentración en la tenencia de la tierra y al acceso desigual que se han identificado como principales causas del conflicto armado en el país.

Por ello el Ministerio de Educación Nacional, la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales, el Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible y el Grupo de Investigación Cultura de la Calidad en la Educación han unido sus esfuerzos para poner a disposición de los mandatarios territoriales, sus equipos de gobierno, demás autoridades y la sociedad civil, esta guía que esperamos se convierta en un insumo para adelantar el proceso de implementación del punto 1 en los territorios rurales del país con el fin de que el campo colombiano sea más equitativo, productivo y planificado.

Para que las entidades territoriales, sus equipos de gobierno, demás autoridades y sociedad civil puedan implementar el punto 1 como una política pública se explica, a continuación, de manera resumida, qué es y cómo se implementa; además de orientar y dar a conocer los propósitos, componentes y mecanismos de la RRI.

**Germán Albeiro Castaño Duque**

Director Grupo de Investigación Cultura de la Calidad en la Educación  
Universidad Nacional de Colombia - Sede Manizales



# Contenido

## Primera parte

### Inclusión

p. 13



## Tercera parte

### Implementación

p. 41



### Referencias

p. 63

### Generalidades

p. 7



## Segunda parte

### Formulación

p. 17



## Cuarta parte

### Seguimiento y evaluación

p. 51





## Generalidades

### *¿Qué es una política pública?*

Una política pública es:

el resultado de un proceso social, no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa, es por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones capaces de ser administradas y continuamente revisadas. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 12)

Asimismo,

son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. (Corzo, 2012, p. 72)

### *Fases de la política pública*

Las siguientes son las fases de una política pública:



**Figura 1.** Fases de la política pública. Fuente: elaboración propia por parte del autor.

### *¿Qué es el Acuerdo de Paz?*

Es el documento final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, este fue suscrito por el gobierno y las FARC-EP como acuerdo especial en los términos del artículo 3 —común a los Convenios de Ginebra de 1949— para efectos de su vigencia internacional.

El Acuerdo está compuesto de una serie de acuerdos, que sin embargo constituyen un todo indisoluble, porque están permeados por un mismo enfoque de derechos, para que las medidas aquí acordadas contribuyan a la materialización de los derechos constitucionales de los colombianos y colombianas. El Acuerdo Final reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la

persona como fundamento para la convivencia en el ámbito público y privado, y a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y los derechos de sus integrantes. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 6)

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (2016) “el Acuerdo Final contiene los siguientes puntos, con sus correspondientes acuerdos, que pretenden contribuir a las transformaciones necesarias para sentar las bases de una paz estable y duradera” (p. 7).



*Punto 1. “Reforma Rural Integral”:* “que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 7).



*Punto 2. “Participación política: Apertura democrática para construir la Paz”:* “ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 7).



*Punto 3. “Cese al Fuego y de Hostilidades Bilateral y Definitivo y la Dejación de las Armas”:* “tiene como objetivo la terminación definitiva de las acciones ofensivas entre la Fuerza Pública y las FARC-EP” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 7-8).



*Punto 4. “Solución al Problema de las Drogas Ilícitas”.* “para construir la paz es necesario encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 8).



*Punto 5. “Víctimas”:* “acordamos que el resarcimiento de las víctimas debería estar en el centro de cualquier acuerdo” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016, p. 8).

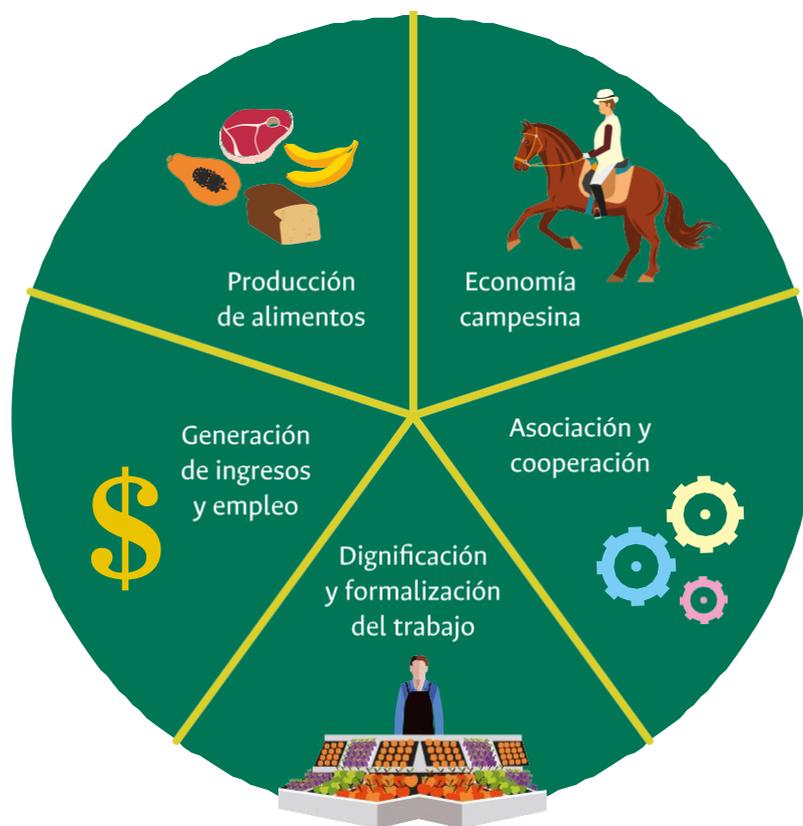


Al par de estos puntos se crea un “mecanismo de implementación y verificación” que busca hacer seguimiento a los componentes del Acuerdo y verificar su cumplimiento, servir de instancia para la resolución de diferencias, así como el impulso y seguimiento a la implementación legislativa.

### *En qué se centra el punto 1: Reforma Rural Integral*

La Reforma Rural Integral (RRI) está centrada en el bienestar y buen vivir de la gente del campo, de las comunidades campesinas, indígenas, negras, afrodescendientes, palenqueras y raizales, y de la gente que habita en los espacios interétnicos e interculturales. Pretende lograr la integración de las regiones, la erradicación de la pobreza, la promoción de la igualdad, el cierre de la brecha entre el campo y la ciudad, la protección y disfrute de los derechos de la ciudadanía y la reactivación del campo, especialmente de la economía campesina, familiar y comunitaria. (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 2)

Este punto reconoce el papel fundamental que se debe llevar a cabo en las siguientes áreas:



**Figura 2.** Áreas fundamentales de la RRI. Fuente: elaboración propia por parte del autor.

### ***Fases para la construcción de una política pública territorial con base en el punto 1 del Acuerdo de Paz: Reforma Rural Integral***

La existencia de una política pública plantea la presencia de una estructura que ordena la acción del Estado. Así, la decisión de política pública debe verse reflejada en un ordenado conjunto de acciones, agregadas en distintos niveles de complejidad. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 62)

Así las cosas, según Fernández-Ballesteros (1996), una política pública se compone de cuatro fases: (i) inclusión (formación de la agenda); (ii) formulación; (iii) implementación y (iv) seguimiento y evaluación.

El modelo del ciclo de la política pública es un dispositivo analítico que sugiere que la política es un proceso que se desarrolla por fases [...]. Esta concepción permite comprender la política pública mediante sus distintos momentos de formación por medio de fases interdependientes. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 67)

Lo anterior, se puede observar en la figura 1.

En este sentido se propone en esta guía que la RRI se lleve a cabo en un contexto de globalización y de políticas de inserción por parte del Estado y todas sus formas, que demanden atención especial de la producción agropecuaria con un enfoque territorial (especialmente de la producción campesina, familiar y comunitaria) sin perjuicio de la necesaria articulación con otras formas de producción agrícola y pecuaria como condición para garantizar el desarrollo rural.

Para implementar en los territorios el punto 1 del Acuerdo como una política pública que mejore las condiciones de vida de los habitantes de las zonas rurales se propone seguir el esquema del ciclo de vida de las políticas públicas propuesto por Fernández-Ballesteros (1996), que será abordado en cuatro partes con base en cada una de las fases de este ciclo.



# Primera parte

## *Inclusión*

El proceso de inclusión (formación de la agenda) se entiende como aquel a través del cual ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. “En esta primera fase de la política pública el interés se centra en comprender por qué cierto tema se convierte en público y prioritario, y por qué se obliga a las autoridades públicas a hacer algo al respecto” (Quintero et al., 2011, p. 28). Es un ejercicio de decisión dialéctico donde se realiza la selección y la definición de los problemas objeto de política pública.

Dicho lo anterior, con la suscripción del Acuerdo de Paz su implementación se convierte en pública y prioritaria para todas las escalas del gobierno; es así que en los planes de desarrollo y de acción de todos los entes territoriales debería ser incluido como fundamental para lograr una paz estable y duradera

en cada uno de los territorios colombianos. De esta manera se estaría cumpliendo con la primera fase del ciclo de vida de las políticas públicas.

Con base en ello el enfoque territorial del Acuerdo supone reconocer y tener en cuenta necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades, garantizando la sostenibilidad socioambiental; así pues, se debe procurar implementar las diferentes medidas de manera integral y coordinada con la participación activa de la ciudadanía.

La implementación se hará desde las regiones y territorios, y con la participación de las autoridades territoriales y los diferentes sectores de la sociedad civil, insertando este tema al interior de las agendas políticas de las entidades.

### *Agendas políticas*

La agenda de política, también conocida como agenda de gobierno o agenda formal, hace referencia al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los hacedores de política [...]. La agenda de gobierno se compone tanto de temas nuevos como de temas antiguos ya institucionalizados. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 76)

Este último es uno de los factores que hay que tener en cuenta para incluir un asunto en la agenda, en este caso incluir la implementación del punto 1 sobre la RRI.

### *Formas de insertar temas en la agenda de gobierno*

Distintas clases de disparador temático y de agente iniciador llevan a que se configuren diversas formas del proceso de inserción de temas dentro de la agenda de gobierno. Es claro que dentro de los objetivos fundamentales de la inclusión en la agenda está llamar la atención y ganar el apoyo del gobierno y otros actores sociales, y para esto los actores

recurren a múltiples acciones, dependiendo también del tipo de recursos con los que cuentan. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 80)

A continuación, se presentan las categorías más comunes al momento de insertar temas en la agenda del gobierno.

*Tabla 1. Mecanismos de inserción de asuntos públicos en la agenda de gobierno*

<b>Tipos de mecanismos</b>	<b>Descripción</b>
Movilización	Bases sociales, conflicto con la autoridad, publicidad por eventos
Oferta política	Desde organizaciones políticas, búsqueda de apoyo y electores, generación de demanda social
Mediatización	Medios de comunicación a través del manejo de la información, presión al gobierno, problemas efímeros
Anticipación o movilización por el centro	Anticipación o movilización por el centro
Acción corporativista silenciosa	Grupos organizados privilegiados, actuación discreta sin publicidad pública

Fuente: Torres-Melo y Santander (2013, p. 80).

Dependiendo de los recursos con los que se cuenta y también del estado de ánimo del público, se decidirá cuál es la ruta de acción para lograr tal propósito [...]. El escenario político determina en gran forma los mecanismos que los actores utilizarán para movilizar asuntos. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 80)

La propuesta de implementación en los territorios de una política pública sobre la RRI puede ser realizada por los mandatarios y entidades territoriales a través de los siguientes mecanismos, que posteriormente pueden ser refrendados por instancias como los Concejos Municipales o Asambleas Departamentales.



**Figura 3.** Otros mecanismos de inserción de política pública. Fuente: elaboración propia por parte del autor.



# Segunda parte

## *Formulación*

---

La fase de formulación dentro del proceso de la política pública es el momento en el cual las acciones de política se diseñan y estructuran. Esta fase que posee sus propias dinámicas, decisiones, restricciones y actores según el tiempo y espacio en que se desarrolle, es donde la opción de política a implementar toma forma.

El objetivo en esta fase del proceso es constituir una opción de política bien estructurada y factible, pero esto requiere que se identifique la relación entre la solución y las causas del problema. A la vez que la opción

seleccionada debe ser coherente con la capacidad de gobernar (gobernabilidad) del gobierno a cargo. Comprender bien esta fase es fundamental para entender al alcance del papel del gobierno en la garantía de los derechos ciudadanos. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 93)

Esta fase está estructurada en cuatro secciones: (i) definición de la formulación; (ii) estructuración de problemas de política (identificación, diagnóstico, organigrama y errores de estructuración); (iii) definición de prioridades (metas y objetivos) y (iv) opciones de política (identificación de acciones potenciales e instrumentos de política).

### *Definición de la formulación*

Es importante entender que las actividades de formulación de política se tornan relevantes en la medida en que permiten concretar la respuesta del Estado con respecto a una situación problemática. Es decir, la formulación es

la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 93)

Tabla 2. Momentos de la formulación de políticas

Fase	Descripción
Estructuración del problema	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir el orden causal que da origen al problema socialmente relevante.</li> <li>Identificar los nudos críticos del orden causal.</li> </ul>
Construcción de una opción de política	<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de la estrategia de acción que permita el cumplimiento de los fines de la política pública.</li> <li>Identificar los agentes implementadores e instrumentos de política que requieren para llevar a cabo la estrategia.</li> </ul>
Análisis de factibilidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Establecer si se cuenta con la capacidad de gobierno suficiente para llevar a cabo la opción de política pública.</li> <li>Identificar si la opción de política pública se puede implementar en el arreglo institucional y con la capacidad organizacional existente.</li> </ul>

Fuente: Torres-Melo y Santander (2013, p. 94).

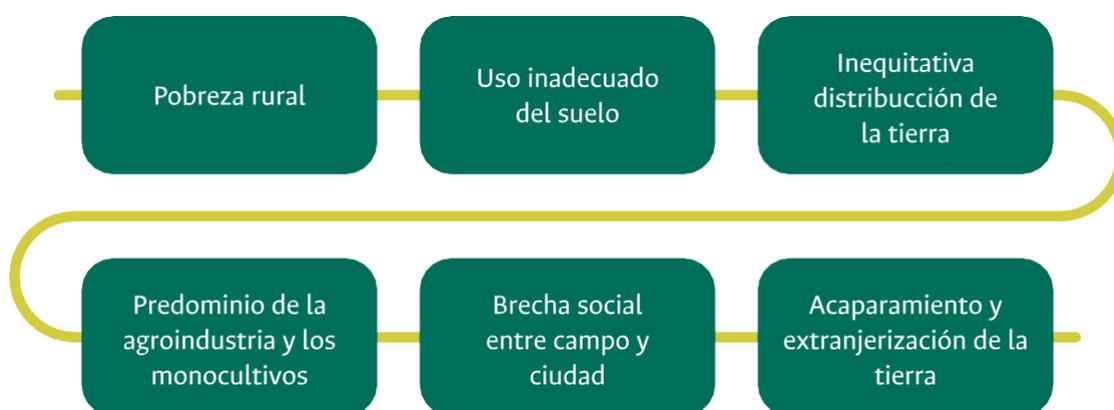
### *¿Cuáles son las etapas sugeridas para formular y poner en marcha la política pública sobre Reforma Rural Integral?*

1. Alistamiento institucional: nombramiento del coordinador; identificación de los recursos disponibles; elaboración del documento con orientaciones; conformación del equipo; formalización del proceso; inducción y sostenibilidad (DNP y ESAP, 2007, p. 25).
2. Formular la parte estratégica de la política pública: elaboración del diagnóstico; construcción de la visión; definición de la misión; definición de la estructura de la política; formulación de objetivos; definición de estrategias; identificación preliminar de programas, subprogramas y proyectos; estimación de costos de implementar la política; definición de programas, subprogramas y proyectos; definición de metas e indicadores; definición de cambios institucionales para garantizar el cumplimiento de lo propuesto (DNP y ESAP, 2007, p. 25).
3. Elaborar plan de inversiones de la política pública: revisión del presupuesto de la entidad territorial; identificar las fuentes de recursos para financiar política; elaborar un plan de inversión para el cumplimiento de los programas y proyectos de la política pública.
4. Elaborar la propuesta de seguimiento: conformar o actualizar el Consejo Municipal de Desarrollo Rural como instancia de validación de políticas de desarrollo rural en el municipio; presentar propuesta de política pública; presentación de la política pública al Concejo Municipal o Asamblea Departamental para validarla y sancionarla (DNP y ESAP, 2007, p. 25).

### *Estructuración de problemas de política (identificación, diagnóstico, organigrama y errores de estructuración)*

En esta etapa se estructura el problema a solucionar y se elabora un diagnóstico claro de la problemática y de su entorno. “Teniendo una identificación abordable del problema se comienza un ejercicio analítico con base en la información recolectada y teorías que expliquen las relaciones causales que se van identificando” (Torres-Meloy Santander, 2013, p. 100).

Para el caso de la formulación de la política pública de la RRI se recomienda abordar las siguientes problemáticas identificadas por diferentes actores sociales, políticos, gubernamentales, entre otros, durante el período de negociación.



**Figura 4.** Problemáticas identificadas en el punto 1 del Acuerdo de Paz.

Fuente: elaboración propia por parte del autor.

### *Elaboración del diagnóstico*

La importancia del diagnóstico radica en servir de referente para [...] los objetivos, metas, programas, subprogramas y proyectos estratégicos [...]; por ello, debe incluir indicadores que permitan conocer y entender la situación física, económica, sociocultural, poblacional por ciclo vital y sexo, ambiental, financiera y político-institucional de la entidad territorial; e identificar otros aspectos como los potenciales problemas, causas, consecuencias, zonas y

grupos de atención prioritaria, recursos y factores del entorno.

De acuerdo con lo anterior, para que el plan de desarrollo se convierta en un verdadero instrumento de gestión debe partir de un diagnóstico estratégico, multidimensional e intersectorial de la realidad de la entidad territorial, la Administración y de su contexto, el cual debe soportarse en información e indicadores —líneas de base— que permitan

monitorear su avance durante el período de gobierno.

Como el municipio o el departamento hace parte de un contexto regional, nacional e internacional, es importante que el diagnóstico —entendido como la descripción y explicación de la situación actual— considere las principales interrelaciones existentes. Así mismo,

debe incluir indicadores que permitan hacer seguimiento a las metas definidas por otros niveles de gobierno y que respondan a problemáticas comunes. (DNP y ESAP, 2007, p. 29)

Con base en ello “se recomienda recopilar, revisar y analizar los siguientes estudios, propuestas, lineamientos e instrumentos” (DNP y ESAP, 2007, p. 29) (tablas 3, 4, 5).

*Tabla 3. Leyes más relevantes*

Ley	Objeto
Ley 1876 de 2017	Por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria y se dictan otras disposiciones.
Ley 811 de 2003	Por medio de la cual se modifica la Ley 101 de 1993, se crean las organizaciones de cadenas en el sector agropecuario, pesquero, forestal, acuícola, las Sociedades Agrarias de Transformación, SAT, y se dictan otras disposiciones.
Ley 731 de 2002	Por la cual se dictan normas para favorecer a las mujeres rurales.
Ley 607 de 2000	Por medio de la cual se modifica la creación, funcionamiento y operación de las Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria, UMATA, se reglamenta la asistencia técnica directa rural.
Ley 160 de 1994	Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
Ley 101 de 1993	Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Fuente: elaboración propia por parte del autor.

*Tabla 4. Decretos más relevantes*

Decreto	Objeto
Decreto 1827 de 1994	Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 139 de 1994.
Decreto 756 de 2018	Por el cual se adiciona un párrafo al artículo 2.14.16.1 del Decreto 1071 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en lo relacionado a los programas especiales de dotación de tierras.
Decreto 691 de 2018	Por el cual se modifica el artículo 2.1.2.2.8 del Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la definición y calificación de pequeño productor para los fines de la Ley 16 de 1990 y se deroga el artículo 2.1.2.2.9 del mismo.
Decreto 902 de 2017	Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras específicamente en el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

Fuente: elaboración propia por parte del autor.

*Tabla 5. Documentos más relevantes*

Documento	Descripción
El campo colombiano: “un camino hacia el bienestar y la paz”.	Proponer políticas de Estado para que la sociedad rural pueda manifestar todo su potencial, contribuyendo al bienestar nacional y haciendo un aporte decisivo a la construcción de la paz.
Documento CONPES 3867. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto	Este documento CONPES define el alcance programático, el marco institucional, los principales vehículos de implementación, y los mecanismos y garantías de transparencia y seguimiento como parte de una estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto. Incluye igualmente los elementos generales de aprestamiento para el cumplimiento de los acuerdos que se materialicen.
Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera	Construir una paz estable y duradera con la participación de todos los colombianos y colombianas. Con ese propósito, el de poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz, acordamos los puntos de la Agenda del Acuerdo General de agosto de 2012, que desarrolla el presente Acuerdo.

Planes de desarrollo municipal y departamental	
Documento CONPES 3866.	Desarrollar instrumentos que apunten a resolver fallas de mercado, de gobierno o de articulación a nivel de la unidad productora, de los factores de producción o del entorno competitivo, para aumentar la productividad y la diversificación del aparato productivo colombiano hacia bienes y servicios más sofisticados.
Política Nacional de Desarrollo Productivo	
Plan de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas —POMCAS—	
Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	

Fuente: elaboración propia por parte del autor.

### *Construcción de la visión*

La planificación debe superar lo coyuntural, además de brindar orientaciones de mediano y largo plazo sobre la entidad territorial que se espera tener en el futuro; de ahí la importancia de construir una visión —entendida como la idea fuerza que moviliza a los diferentes actores hacia una imagen del futuro deseable y viable— basada en principios, ideales y valores compartidos por todas las fuerzas vivas de la entidad territorial.

En este orden de ideas, es fundamental que [...] retome e incluya la visión existente en la entidad territorial, con el fin

de que el gobernante tenga un marco de referencia para examinar la pertinencia de las decisiones a adoptar y cuente con un instrumento orientador de los componentes [...] (objetivos, estrategias, programas y acciones), y para que los actores del territorio conozcan cuál va a ser la contribución de la Administración para su cumplimiento. Para ello se sugiere revisar los ejercicios prospectivos realizados —incluye el Plan de Ordenamiento Territorial en el caso municipal— y desarrollar talleres con la comunidad para validarlos y actualizarlos. (DNP y ESAP, 2007, p. 36-37)



## EJEMPLO

**Visión política sector agropecuario de Caldas:** En el 2035 el sector agropecuario y agroindustrial del departamento de Caldas incrementará la producción de forma competitiva, aprovechando las condiciones climáticas y el fortalecimiento asociativo como herramienta de desarrollo, garantizando mercados nacionales e internacionales de la mano con la generación de valor y la innovación.

### *Definición de prioridades (metas y objetivos)*

La necesidad de contar con objetivos generales y específicos también radica en un asunto de lenguaje. Los objetivos son la forma como los hacedores de política publicitan lo que pretenden conseguir con esta. Objetivos generales facilitan la comunicación con actores que no requieren conocer los detalles de ejecución de la política para hacer parte del esquema de gobernanza de la misma, mientras que los objetivos específicos son fundamentales en la comunicación con los agentes implementadores, quienes requieren información más específica acerca de lo que se persigue con la política pública.

[...] En consecuencia, es posible intuir que la especificación de objetivos es una actividad intermedia entre la estructuración del problema y la generación de opciones de política, donde la situación problemática es puesta en perspectiva de acción encauzando la selección de opción de política, al limitar el número

y clase de alternativas que podrían responder a los fines trazados. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 105)

“Por lo tanto, es importante que en el momento de definir objetivos, programas, subprogramas y proyectos estratégicos, se identifiquen los resultados esperados de la gestión de acuerdo con las siguientes competencias” (DNP y ESAP, 2007, p. 39): economía campesina; asociación y cooperación; dignificación y formalización del trabajo; generación de ingresos y empleo y producción de alimentos. Es fundamental que las entidades territoriales sepan que la constitución ha establecido una serie de prioridades derivadas del Acuerdo de Paz; de ahí que existe una mayor responsabilidad en programas con enfoque territorial tales como el Fondo de Tierras, protección de las áreas de interés ambiental, lineamientos sobre el uso del suelo, Jurisdicción Agraria, acceso integral, educación, vivienda, agua y saneamiento, salud, seguridad social, economía solidaria y cooperativa rural, zonas de reserva campesina y formalización.

## Definición de objetivos

### Formulación del objetivo general

El objetivo general corresponde a la contribución [...] para avanzar en la visión planteada, debe estar sustentado en la información obtenida de

los pasos anteriormente expuestos y responder a la pregunta: ¿qué va a hacer la Administración durante el período de gobierno? (DNP y ESAP, 2007, p. 40)



### EJEMPLO

**Objetivo general política sector agropecuario de Caldas:** definir los lineamientos de política pública del sector agropecuario y agroindustrial 2014-2035 con el fin de fortalecer el desarrollo según las debilidades identificadas en las seis subregiones del departamento de Caldas.

### Formulación de objetivos estratégicos

“Son los propósitos orientados a solucionar los grandes problemas del desarrollo de la entidad territorial y responden a la pregunta: *¿qué hacer para lograr el objetivo general?* Estos objetivos están asociados a los propósitos establecidos” (DNP y ESAP, 2007, p. 40) en el Acuerdo en el punto 1 de la RRI. Algunos ejemplos de propósitos estratégicos son:

seguridad social; lineamientos sobre el uso del suelo; economía solidaria y cooperativa rural.

Al tomar el propósito estratégico “economía solidaria y cooperativa rural”, y de acuerdo con la problemática identificada en el diagnóstico, podría definirse el siguiente objetivo estratégico:

### Formulación de objetivos específicos o sectoriales

Los objetivos específicos son los definidos para cada nivel de sector o componente temático; en otras palabras, son los propósitos que permiten que el sector contribuya efectivamente al logro del respectivo objetivo estratégico.

Estos objetivos se convierten en el punto de partida para la definición de las metas de resultado y los programas, por ello han de cumplir las siguientes características:



## EJEMPLO

Fomentar la economía solidaria y cooperativa rural. Estimular procesos de innovación tecnológica y mejorar la sostenibilidad de los proyectos de la economía campesina, familiar y comunitaria. Promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas. Líneas de crédito blandas, esquemas de garantías, recursos de capital semilla y seguros de cosechas.

- Cuantificables. Deben ser claros y brindar la posibilidad de comprometerse con unas metas de resultado concretas en el período de gobierno.
  - Realizables. Deben ser posibles de alcanzar, prácticos y realistas. No tiene sentido la formulación de un objetivo que de antemano se sabe que no se va a cumplir.
  - Comprensibles. Deben estar escritos con palabras muy sencillas para que sean de fácil comprensión principalmente por parte de los involucrados en su logro.
  - Consistentes. Los objetivos se relacionan con la problemática y/u oportunidades identificadas en el diagnóstico.
  - Estratégicos. Deben apuntar hacia los temas o asuntos prioritarios con mayor impacto en el desarrollo y poseer una articulación lógica con los niveles definidos.
  - Motivadores. Deben animar la ejecución con eficacia y eficiencia para una mejor gestión.
- De acuerdo con lo anterior, metodológicamente se sugiere revisar cuáles sectores tienen competencia directa para el cumplimiento del objetivo estratégico. (DNP y ESAP, 2007, p. 41)

Ejemplos de objetivos específicos para el “desarrollo agrario integral” son:

### *Formulación de objetivos programáticos*



#### **EJEMPLO**

Aumentar la cobertura de asistencia técnica a los agricultores del municipio. Aumentar el número de productores agropecuarios vinculados a organizaciones agropecuarias.

Los objetivos programáticos son los que contribuyen al logro de los objetivos sectoriales —están relacionados con sus causas—. Se constituyen en el punto de partida para la definición de las metas

de producto que, a su vez, contribuirán al logro de las metas de resultados establecidas para cada sector. (DNP y ESAP, 2007, p. 41)

### *Opciones de política (identificación de acciones potenciales e instrumentos de política)*

La identificación de acciones potenciales consiste en generar conocimiento mediante el análisis de acciones opcionales, sobre cómo cumplir los objetivos, definiendo el grado hasta el cual pueden ser manipulados los elementos problemáticos con los recursos disponibles (grado amplio, moderado o limitado) e identificando los recursos y las vías a través de las cuales puede realizarse. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 106)

En esta etapa se definen las líneas de acción y los programas a desarrollar para cumplir con los objetivos propuestos: general y

específicos; asimismo, se definen los indicadores y las metas para la posterior evaluación.

Para que el punto 1 se pueda implementar en los territorios rurales como una política pública y lograr su propósito se requiere atacar de raíz la concentración en la tenencia de la tierra y el acceso desigual, los cuales se han identificado como principales causas del conflicto armado del país.

Se propone que para la formulación de la política pública sobre la RRI en los territorios se trabaje desde estos tres componentes y propósitos:



**Figura 5.** Componentes RRI. Fuente: elaboración propia por parte del autor.

### *Propósitos de la Reforma Rural Integral*

Son propósitos de la RRI: lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de las comunidades rurales más afectadas por la pobreza, el abandono estatal y el conflicto; proteger las áreas de reserva ambiental del país; lograr una transformación estructural del campo que asegure el bienestar y el buen vivir de la población en zonas rurales y la garantía efectiva de todos sus derechos; garantizar el desarrollo de la economía campesina y familiar como base de la soberanía alimentaria del país; facilitar la articulación urbano-rural a través del cierre de la brecha social entre el campo y la ciudad; superar la pobreza rural; lograr la integración de las regiones más afectadas por el conflicto a través de la inversión social.

Asimismo, los programas y mecanismos de la política pública a formular de acuerdo a lo firmado en el Acuerdo de Paz son los siguientes:

- *Fondo de Tierras:* “beneficiar a los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Se alimentará de las tierras ilegalmente adquiridas mediante la aplicación vigorosa de los mecanismos establecidos en la Constitución y la ley, especialmente los de extinción judicial de dominio y recuperación de baldíos indebidamente apropiados u ocupados” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 4).
- *Protección de las áreas de interés ambiental:* “!delimitar la frontera agrícola y proteger las áreas de especial interés ambiental que incluyen las zonas de reserva forestal, generando alternativas para los pobladores que colindan con ellas o las ocupan, garantizando los principios de participación de las comunidades rurales y de desarrollo sostenible” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 4).
- *Lineamientos sobre el uso del suelo:* “para re-direccionar el uso tenemos que crear un sistema de incentivos: por una parte mediante unas políticas y lineamientos claros del Gobierno para acercar el uso de la tierra a su vocación; por otra parte aplicando unos programas de reconversión; y por último, con la extensión y actualización del catastro a todo el territorio para lograr una mejor recolección del predial” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 4).
- *Jurisdicción Agraria:* “constituir una jurisdicción agraria que tenga una adecuada cobertura y capacidad en el territorio y disponer de mecanismos que garanticen un acceso a la justicia ágil y oportuna” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 4).

- *Acceso integral*: “darle a los campesinos los elementos para que la tierra que reciban sea productiva: riego, crédito, asistencia técnica, asociatividad y posibilidades de comercialización” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 4).

### *Planes nacionales*

#### *Propósito*

“La RRI requiere de la implementación de planes nacionales sectoriales que, en conjunto, deberán lograr una reducción radical de la pobreza rural, en especial de la pobreza extrema, y una disminución de la desigualdad” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 5).

déficit de vivienda rural y la provisión de soluciones tecnológicas apropiadas para las necesidades y el contexto rural en materia de acceso a agua potable y eliminación de residuos” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 6).

Los planes nacionales a implementar son:

- *Infraestructura*: “reconstruir la red de vías terciarias. Corregir el déficit en electrificación y conectividad en comunicaciones. Ampliar y recuperar la infraestructura de riego y drenaje de la economía campesina, familiar y comunitaria” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 5).
- *Alimentación y nutrición*: “se desarrollarán planes departamentales y locales de alimentación y nutrición culturalmente apropiados” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 5).
- *Educación*: “brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, calidad y pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 6).
- *Vivienda, agua y saneamiento*: “mejorar las condiciones de salud y de habitabilidad del campo mediante la disminución del déficit de vivienda rural y la provisión de soluciones tecnológicas apropiadas para las necesidades y el contexto rural en materia de acceso a agua potable y eliminación de residuos” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 6).
- *Salud*: “implementar un nuevo modelo especial para las zonas rurales dispersas con énfasis en prevención” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 6).
- *Seguridad social*: “garantizar condiciones laborales dignas y la protección de los derechos de los trabajadores agrarios” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 6).
- *Economía solidaria y cooperativa rural*: “fomentar la economía solidaria y cooperativa rural. Estimular procesos de innovación tecnológica y mejorar la sostenibilidad de los proyectos de la economía campesina, familiar y comunitaria. Promoción y protección de semillas nativas y bancos de semillas. Líneas de crédito blandas, esquemas de garantías, recursos de capital semilla y seguros de cosechas” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 6).
- *Formalización*: “la creación de un sistema judicial de protección eficaz de los derechos de propiedad, en especial de los

derechos de los más vulnerables e indefensos. El Gobierno Nacional pondrá en marcha un plan para formar y actualizar

el catastro rural” (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2013, p. 5).

### *Definición de estrategias*

La finalidad de las estrategias es alcanzar y/o mantener la visión y/o objetivos fijados [...], utilizando lo mejor posible los medios y los recursos de los que dispone la entidad territorial. Una estrategia es adecuada si con ella se consigue alcanzar los objetivos previstos (eficacia) y si ha generado economía de esfuerzos y recursos (eficiencia). Lograr tanto la eficacia como la eficiencia es la tarea de la administración pública para lo cual deberá aplicar toda su capacidad unida a su destreza para diseñar programas y proyectos, y realizar todas las acciones necesarias en coordinación, asocio y cooperación, entre otras formas, con instituciones y actores de orden local, departamental, nacional e incluso internacional, para llevar a cabo los objetivos prioritarios definidos [...] y/o visiones colectivas deseadas.

En otras palabras, la estrategia contribuye a que la administración municipal o departamental cumpla con la función necesaria, insustituible y digna de crear o usar los medios indispensables, de acuerdo con las posibilidades y limitaciones, para producir los resultados esperados por la comunidad, la Constitución Política Nacional y las respectivas normas. Diseñar una estrategia consiste en definir los medios, acciones y recursos para el logro de los objetivos, considerando para ello las condiciones sociales, institucionales, administrativas, políticas y económicas. Se materializa a través de programas, subprogramas y proyectos. (DNP y ESAP, 2007, p. 41-42)

### *Identificación preliminar de programas, subprogramas y proyectos*

#### *Actividad 1: formulación de programas*

De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación —DNP— (2019), un programa es una “unidad lógica de acciones, dirigidas al logro de los propósitos establecidos en los objetivos específicos o sectoriales”.

Por esto, según el alcance de los objetivos sectoriales, se podrían generar uno o más programas. Al seguir con el ejemplo de la dimensión estratégica “gestión ambiental y de riesgo” se pueden plantear los siguientes programas:



### EJEMPLO

- Programa asistencia técnica rural
- Programa identificación y titulación de predios baldíos
- Programa de manejo integral de cuencas hidrográficas

#### *Actividad 2: formulación de subprogramas*

Para el DNP (2019), “un subprograma es una unidad lógica de acciones, dirigidas al logro de los programas. Es decir, dependiendo del alcance de los programas se generan uno o más subprogramas que se despliegan en

proyectos”. En el ejemplo del “Programa asistencia técnica rural” se pueden definir los siguientes subprogramas:



### EJEMPLO

- Subprograma de apoyo al desarrollo de proyectos productivos para las familias que van a ser asistidas técnicamente
- Subprograma de equipamiento de insumos y herramientas

### ***Actividad 3: identificación de proyectos***

Un proyecto es un “conjunto de actividades por realizar en un tiempo determinado con una combinación de recursos humanos, físicos, financieros y con costos definidos orientados a producir un cambio en la entidad territorial” (DNP, 2019) por medio de la concreción de

las metas de producto establecidas. En otras palabras, el ejercicio consiste en identificar qué proyectos están listos para ser ejecutados; cuáles no son factibles y deben ser descartados y por qué requieren de un proceso de formulación más precisa.

### ***Actividad 4: identificación de población beneficiaria y zonas sujetas a intervención***

Esta actividad consiste en identificar tanto la población beneficiaria como las zonas sujetas a intervención por parte de cada uno de los programas, subprogramas y proyectos [...].

Es importante que la Administración tenga en cuenta la información del Sisbén para identificar la población más pobre de su municipio. (DNP y ESAP, 2007, p. 43)

### ***Estimación de costos***

Definidos los proyectos en el Banco de Proyectos, se procede a identificar y a actualizar los costos de cada uno de ellos. Si el banco no tiene todos los proyectos requeridos y, por lo tanto, es necesario formularlos; además se debe hacer un estimativo de los costos de acuerdo a los precios del mercado.

Con base en las anteriores proyecciones, se pueden establecer los recursos técnicos, administrativos y de inversión indispensables para ejecutar. (DNP y ESAP, 2007, p. 43)

### ***Definición de programas, subprogramas y proyectos***

Si los recursos son insuficientes para ejecutar los programas, subprogramas y proyectos identificados, es necesario que la Administración priorice cuáles de ellos serán financiados durante el período de gobierno; se sugiere privilegiar los proyectos cuya ejecución se inició en anteriores administraciones, con el objeto de concluirlos y no dilapidar recursos.

Otro criterio que es importante tener en cuenta, además de los compromisos

definidos en el Programa de Gobierno, es la viabilidad política del Programa/ subprograma/proyecto en términos de que este tenga el respaldo no sólo de la comunidad, sino también de las autoridades y de los miembros de la corporación pública respectiva —asamblea departamental o concejo municipal—, entre mayor concertación se logre al respecto, mayor seguridad habrá para la apropiación de los recursos que su ejecución requiere. (DNP y ESAP, 2007, p. 44)

### *Definición de metas e indicadores*

Definidos y priorizados los programas, subprogramas y proyectos, es necesario identificar cuál es la contribución de cada uno de ellos en el cumplimiento de los objetivos del plan, tal precisión permitirá establecer metas viables para el período de gobierno. Para ello, es importante tener en cuenta que un proyecto debe apuntarle al cumplimiento de uno o más objetivos y un objetivo debe cumplirse con la ejecución de uno o más proyectos.

Las metas expresan en forma concreta los objetivos en términos de cantidad y tiempo; es decir, dan cuenta de los resultados por alcanzar mediante la ejecución del plan en un periodo dado, con los recursos disponibles. Las metas se constituyen en insumo para medir la eficacia en el cumplimiento de programa y subprogramas y, por ende, de los compromisos del plan.

Un indicador es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta esperada.

Según la información proporcionada por cada indicador, éstos pueden ser cualitativos o cuantitativos. Los indicadores cuantitativos se expresan en términos de número, porcentaje, razón (tasas); por ejemplo: número de niños atendidos con campañas de vacunación sobre el total de niños menores de cinco años, porcentaje de disminución de la evasión de impuestos, tasa de mortalidad. Los indicadores cualitativos se expresan como el cumplimiento de una condición o como una escala de valores o de opinión; por ejemplo: sí o no; bueno, regular, malo; alto, medio, bajo, etc.

Los indicadores deben tener las siguientes propiedades:

- Medibles: expresan un valor cuantificable o calificable.
- Disponibles: para medirlos es necesario contar con la información.
- Determinantes: expresan mejor y más adecuadamente el avance del programa, subprograma y/o proyecto.
- Válidos: reflejan lo que se pretende medir.
- Precisos: están definidos de manera clara y sin ambigüedades.
- Confiables: producen el mismo resultado dos mediciones del indicador para la misma política.
- Fáciles de cuantificar, agregar y desagregar.
- Sencillos: de fácil manejo e interpretación.
- Asequibles: el costo de información requerida para construirlos no debe ser alto.

Dado que los indicadores son un punto de referencia, es necesario identificar un valor inicial como línea de base y establecer cuál se espera lograr (meta), en un período de tiempo limitado, con la ejecución de las acciones y proyectos que adelante la administración territorial en cumplimiento del plan de desarrollo. (DNP y ESAP, 2007, p. 44-45)

### *Actividad 1: definición de metas e indicadores de resultado*

Las metas de resultado responden directamente a la cuantificación del objetivo específico o sectorial. En su planteamiento se requiere conocer la situación actual para poder evaluar el cambio o la modificación lograda.

Un indicador de resultado mide los efectos inmediatos o a corto plazo generados por los productos sobre la

población directamente afectada; en otras palabras, es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta de resultado.

A continuación, se presentan ejemplos de los conceptos expuestos.



#### EJEMPLO

- **Meta de resultado 1:** Reducir el déficit cuantitativo de vivienda en el 50%.  
**Indicador de resultado de la situación inicial:** déficit habitacional del 20%.  
**Indicador de resultado de la situación final:** déficit habitacional del 10%.

Como el municipio tiene un total de 5.000 hogares rural y un déficit habitacional del 20% en su situación actual, significa que existe un total de 1.000 hogares que no tienen vivienda. Luego, una meta de resultado de reducción del déficit cuantitativo en el 50%, implica crear condiciones para suministrar vivienda de interés social a 500 hogares; es decir, pasar de una cobertura del 80% al 90% de hogares con vivienda.

- **Meta de resultado 2:** Reducir el déficit cualitativo de vivienda en el 10%.  
**Indicador de resultado de la situación inicial:** déficit cualitativo del 30%.  
**Indicador de resultado de la situación final:** déficit cualitativo del 20%.

Como el municipio tiene un total de 4.000 viviendas, de las cuales el 30% no tienen condiciones de habitabilidad en su situación actual, significa que existe un total de 1.200 viviendas que requieren ser mejoradas. Luego, una meta de resultado de reducción del déficit cualitativo en el 10%, implica el mejoramiento de 120 viviendas y pasar de un 30% a un 20% del déficit cualitativo.

### *Actividad 2: Definición de metas e indicadores de producto*

Las metas de producto son aquellas que responden directamente a la cuantificación de los objetivos programáticos, los cuales se logran a través de subprogramas.

De acuerdo con lo anterior, un indicador de producto es un punto de referencia que permite observar y medir el avance en el logro de una meta de producto, porque refleja los bienes y servicios

cuantificables producidos y/o apropiados por una determinada intervención. (DNP y ESAP, 2007, p. 45)

El siguiente es un ejemplo de metas e indicadores de producto (DNP y ESAP, 2007, p. 45):

A manera de síntesis se presenta el siguiente esquema (DNP y ESAP, 2007, p. 45):



#### EJEMPLO

- **Meta de producto 1:** Gestionar la entrega de subsidios para la construcción de 100 viviendas de interés social ubicadas en la zona rural para familias de estratos 1 y 2 del municipio en el período 2020-2025.  
**Indicador:** Número de subsidios de vivienda de interés social entregados a familias de estratos 1 y 2 del municipio.
- **Meta de producto 2:** Mejorar 120 viviendas del sector rural durante el período 2020-2025.  
**Indicador:** Número de viviendas mejoradas en el sector rural.
- **Meta de producto 3:** Coordinar la legalización de 50 títulos de propiedad de predios.  
**Indicador:** Número de títulos de propiedad de predios legalizados.
- **Meta de producto 4:** Capacitar a 10 organizaciones agropecuarias ubicadas del municipio en emprendimiento rural.  
**Indicador:** Número de organizaciones agropecuarias capacitadas.
- **Meta de producto 5:** Construir 500 m<sup>2</sup> de muros de contención en asentamientos poblacionales ubicados en zonas de alto riesgo en la zona rural del municipio.  
**Indicador:** Número de m<sup>2</sup> de muros de contención construidos en asentamientos poblacionales ubicados en zonas de alto riesgo en la zona rural del municipio.



**Figura 6.** Esquema construcción de misión, objetivos, metas e indicadores. Fuente: DNP y ESAP (2007).

El cumplimiento de una meta de producto, puede ser logrado con uno, dos o más proyectos. A su vez, un proyecto puede contribuir a una, dos o más metas de producto. Como la ejecución de un proyecto demanda asignación de recursos y desarrolla acciones específicas, significa también la oportunidad para que la administración territorial asegure el cumplimiento de los principios de eficiencia, austeridad y equidad en el uso de los recursos. (DNP y ESAP, 2007, p. 46)

Componente 1 del Acuerdo: “Acceso y uso de la tierra”.

Objetivo general: fortalecer las actividades agropecuarias y empresariales encaminadas al mejoramiento de la calidad de vida a través de la asociatividad y el valor agregado de los productos, el turismo artesanal y la agroindustria como uno de los ejes del desarrollo económico del territorio.

Propósito del Acuerdo al que le apunta: “economía solidaria y cooperativa rural”.

A continuación, se presentan los componentes programáticos para la formulación de una política pública.

*Tabla 6. El agro eje del desarrollo de Marquetalia. Mercados campesinos y asistencia técnica directa rural*

Programa	Objetivo(s)	Indicador de producto	Meta	Proyecto
El agro eje del desarrollo de Marquetalia	Promover y apoyar la formación de asociaciones agropecuarias, fomentando la participación en convocatorias públicas del Ministerio de Agricultura y otros niveles públicos y privados	Número de asociaciones conformadas	2	Reactivación del sector agropecuario y agroindustrial del municipio de Marquetalia
		Número de proyectos formulados y presentados a convocatorias publicas	4	
	Reactivar la infraestructura productiva instalada en el municipio de Marquetalia	Número de predios o inmuebles operando para el sector agropecuario	1	
	Apoyar y promover las siembras de nuevas áreas de cultivos que presentan mayor rentabilidad a siembras de nuevas áreas	Número de nuevas hectáreas sembradas	50	
	Crear con los diferentes gremios del municipio la agenda económica y productiva (Agenda de Concertación)	Número de documentos (Agenda de Concertación)	1	
	Apoyar procesos de transformación agroindustrial en una de las asociaciones del municipio	Número de procesos de transformación apoyados	1	
	Generar alianzas con empresas exportadoras del sector agropecuario que permitan aumentar el desarrollo y rentabilidad, lo que genera un alto impacto social y económico	Número de alianzas conformadas	1	
	Apoyar los procesos que conlleven a la aplicación de normas de calidad que permita acceder a mercados especializados (BPA, SIG entre otras)	Número de normas de calidad aplicada	2	

Mercados campesinos	Promover la realización de mercados campesinos como estrategia de promoción del sector agropecuario del municipio	Número de mercados campesinos realizados	24	Promoción de los productos campesinos del municipio
Asistencia técnica directa rural	Realizar procesos de asistencia técnica en cultivos, comercialización y mercadeo mediante la conformación de un equipo interdisciplinario y de experiencia que amplíe y lleve más allá la visión planteada al inicio de Marquetalia Campo 100 % legal	Número de programas de asistencia técnica ejecutados	1	Apoyo en asistencia técnica a pequeños y medianos productores agropecuarios del municipio de Marquetalia

Indicador de resultado	Meta del Decenio
Área dedicada a cultivos agrícolas	Incrementar en 4% el área dedicada a cultivos (5500 hectáreas)
Promoción de la asociatividad agropecuaria	Promover la conformación de dos nuevas asociaciones

Fuente: elaboración propia por parte del autor.

Elaborar la propuesta de seguimiento: la entidad debe diseñar una estrategia que sirva para medir los avances, logros y dificultades en el cumplimiento de las metas definidas en el documento de política pública; asimismo, debe establecer los mecanismos para realizar una autoevaluación periódica con el equipo de trabajo de la política pública e informar a la comunidad sobre su gestión.

Plan de acción: en esta etapa se elabora el plan de acción para desarrollar la política pública, se tienen en cuenta los tiempos para alcanzar cada una de las actividades propuestas y a la vez se definen los tipos de instrumentos para su posterior implementación.

**Tabla 7.** Tipos de instrumentos de política pública

Impositivos	Regulatorios	Propiedades públicas	Presupuesto	Disuasión moral
Impuestos	Leyes	Infraestructura Pública	Presupuesto	Lenguaje
Contribuciones	Acuerdos Decretos	Estructura burocrática	Capacidad de Deuda	Simbolismos

Fuente: Torres-Melo y Santander (2013, p. 108)

Financiamiento de la política pública: para efectos del cumplimiento de los objetivos de la política pública propuesta la entidad o entidades involucradas en su ejecución definirán, gestionarán y priorizarán en el marco de

sus competencias los recursos para la financiación de las estrategias propuestas, estas fuentes pueden ser: recursos propios; SGP; SGR; cooperación internacional y recursos del sector privado.

*Tabla 8. Importancia de la planeación presupuestal*

### **La conformación del presupuesto es clave porque:**

- Permite una primera aproximación a la realidad de la implementación de las acciones formuladas.
- Permite identificar de forma más clara los actores necesarios, sus necesidades, recursos y capacidades.
- Convoca actores: la conformación del presupuesto llama la atención de los actores organizacionales claves, permitiendo así un espacio para conformar la cooperación.
- Permite transmitir de forma más concreta la idea que hay detrás de la política pública materializándola en la distribución de recursos para su ejecución.

---

Fuente: Torres-Melo y Santander (2013, p. 132)

Elaboración del Plan Plurianual de Inversiones: el Plan Plurianual de Inversiones—PPI—es:

un instrumento que permite articular la parte estratégica del plan de desarrollo con los recursos de inversión que se ejecutarán en el período de gobierno. En él se especifica cada una de las vigen- cias, se identifican las posibles fuentes

de financiación y los responsables de su ejecución, de acuerdo con el diagnóstico financiero e institucional realizado y con el costo de los programas y proyectos. (DNP, 2019)

En la siguiente tabla se presentan los diferentes aspectos de distribución de los recursos del PPI.

*Tabla 9. Modelo del PPI*

Componente	Propósito	Programas	Fuentes	Vigencia (AÑO)				Total
				20_	20_	20_	20_	
Acceso y uso de la tierra	Economía solidaria y cooperativa rural	El agro eje del desarrollo de Marquetalia	TOTAL					
			SGP					
			Recursos propios					
			SGR					
			Nación					
			Crédito					
			Otros					

Fuente: elaboración propia por parte del autor.



# Tercera parte

## *Implementación*

### *Generalidades sobre la implementación*

Comprender el alcance de esta fase es fundamental para entender el papel de las políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad y su gestión efectiva en la garantía de derechos. La fase de implementación es comúnmente marginada de la discusión política, entendiéndose que por su énfasis técnico no es susceptible de fallas y dificultades, cuando en realidad sucede todo lo contrario. Es una fase que incluye momentos claves para la determinación del éxito o fracaso de la política pública. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 117)

Para lo anterior, se debe realizar lo siguiente: establecer rutinas estables de implementación; aumentar el grado de estabilidad de los actores y las relaciones durante la implementación; monitorear el grado de conflicto existente durante la implementación; aumentar la capacidad burocrática y lograr el apoyo de otros actores sociales y políticos (Torres-Melo y Santander, 2013).

Para implementar la política pública formulada en la RRI se propone seguir los siguientes pasos:

#### *Paso 1. Establecer rutinas estables de implementación*

La entidad o institución responsable de la política debe presentar a consideración del equipo de trabajo, el documento en forma integral o por sus elementos o componentes. Dicho equipo consolidará el documento que contenga la totalidad de las partes de la política. Posterior a ello se recomienda presentar el documento ante el Consejo Municipal de Desarrollo Rural para implementar la política pública en este espacio de participación ciudadana.

Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural —CMDR—:

son espacios de participación creados por la ley 101 de 1993, para la concertación de las políticas y programas

dirigidas al desarrollo de los territorios rurales, en este sentido los CMDR facilitan la participación de los habitantes rurales en la toma de decisiones que les afectan, pero además es un espacio para el ejercicio de una ciudadanía comprometida en la gestión, ejecución, seguimiento y control del desarrollo rural en su municipio. (Misión Rural, s.f.)

En el caso de que el CMDR no esté constituido aún, el gobernante deberá realizar todo el proceso de convocatoria y elección de consejeros; estos tendrán un período de 8 años. Antes de la elección de los miembros del CMDR, la asamblea o el concejo deberá establecer su composición; por ello mediante una ordenanza o un acuerdo determinará el

número de grupos, sectores, representantes de la división administrativa del departamento o del municipio, agremiaciones, minorías étnicas, organizaciones de mujeres, jóvenes, sectores agropecuarios más representativos en el territorio que existan en la entidad territorial y sean reconocidos por la comunidad.



### Recuerde que:

La reactivación de los CMDR incide positivamente en la política pública como un espacio para: participar en la formulación del componente de desarrollo rural que debe ser incluido en el Plan de Desarrollo Municipal; identificar las prioridades y necesidades para el desarrollo rural y agropecuario del municipio e intervenir en la gestión de posibles soluciones; participar en la definición de las prioridades de la UMATA, así como vigilar su ejecución a través de la Comisión Municipal de Asistencia y Técnica Agropecuaria y discutir los temas de reforma agraria y aprobar el Plan Municipal de Reforma Agraria con sus diferentes instrumentos y componentes (Misión Rural, s.f.).

De igual manera este espacio de participación ciudadana sirve para:

discutir, validar y concertar y participar de la ejecución y seguimiento de:

- El Plan Agropecuario Municipal
- De los programas de la red de solidaridad social en el municipio
- El Plan de Atención Básica de salud
- El Plan Municipal de Salud
- Los programas del ICBF para lo rural
- Los programas del Ministerio de Educación para el desarrollo rural. (Misión Rural, s.f.)



En cierta medida a través de este espacio se asegura la implementación de la política pública, aunque es necesario involucrar de forma efectiva a todos los actores del desarrollo rural caldense como lo son las entidades territoriales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, las organizaciones de productores, el gobierno departamental, el sector privado y otras entidades del orden

nacional con presencia e injerencia en el territorio. Sin este involucramiento de los actores, la política pública no tendrá éxito en su implementación ni en el cumplimiento de las metas propuestas dado que:

la implementación se refiere a la forma como la política pública es producida para generar impactos reales en la sociedad; por lo tanto, está relacionada con la gobernanza de los asuntos públicos. La coordinación de actividades, articulación de actores y promoción de interacciones son el objetivo de esta fase para contribuir al éxito de la política. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 121)

### ***Paso 2. Aumentar el grado de estabilidad de los actores y las relaciones durante la implementación***

Con el fin de propiciar espacios de participación ciudadana se propone que el documento de política pública en RRI sea presentado por la autoridad administrativa al CMDR para su

análisis y discusión; este análisis del documento se puede realizar por un período de un mes, fecha a partir de la cual se podrá socializar el documento.

### ***Paso 3. Monitorear el grado de conflicto existente durante la implementación***

Dado lo difuso de la autoridad dentro del sistema de gobierno donde existen ramas del poder independientes y distintos niveles de acción gubernamental, se puede dar una divergencia en los intereses de los distintos actores organizacionales, lo que dificulta que los objetivos de la política pública puedan ser compartidos por todo el conjunto de actores involucrados.

Cuando los intereses no son compatibles aumenta de forma considerable el conflicto entre los distintos actores,

dificultando así la conformación de redes cooperativas necesarias para la implementación de la política pública. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 133)

En este sentido es necesario monitorear el grado de conflicto existente durante la implementación con el fin de que se puedan involucrar todos los actores; por ello es de suma importancia que en la etapa de formulación se realice un buen mapa de actores donde se establezcan el tipo de relacionamientos entre ellos, así como sus roles al implementar la política.

#### ***Paso 4. Aumentar la capacidad burocrática***

La autoridad difusa implica que las decisiones de política dependan en forma considerable de que los actores organizacionales acepten y asimilen como objetivos propios. Para el éxito de la implementación existe una necesidad considerable de que las decisiones entren de manera armónica a ser parte de las rutinas burocráticas de las organizaciones involucradas.

Cuando la decisión no es compatible con el quehacer organizacional tradicional, con el cúmulo de conocimientos y creencias que rigen la acción de los actores competentes, la implementación evidentemente podría tener dificultades, debido a que los responsables de la ejecución no estarán en la capacidad de interpretar de forma adecuada la estrategia de política pública. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 133)

#### ***Paso 5. Lograr el apoyo de otros actores sociales y políticos***

Para Torres-Melo y Santander (2013):

un factor que puede conllevar dificultades durante la implementación de una política pública es la resistencia del entorno a que las acciones se lleven a cabo. Esto se puede dar porque la política no es considerada como legítima por parte de todos los actores relevantes y/o por la sociedad en general.

La legitimidad del gobierno resulta clave. Un importante recurso de los gobiernos que basan su autoridad en procesos democráticos es la legitimidad que tengan dentro de la sociedad y de la percepción favorable de su desempeño. Cuando el gobierno no cuenta con dicha favorabilidad implica que va a existir una mayor resistencia a la implementación de las políticas.

La aproximación desde redes de política, presentada en secciones previas, es conveniente para comprender este punto. De acuerdo a Hill & Hupe (2009) el manejo gerencial de una red es necesario cuando:

- El problema de política pública es complejo y requiere de muchos actores organizacionales para resolver la situación problemática.
- Hay una debilidad en el consenso generado alrededor de una política pública, en la necesidad de intervención del gobierno o sobre los resultados y beneficios de la acción.
- Cuando la complejidad institucional lleva a la necesidad de establecer pactos de cooperación entre los actores organizacionales. (p. 133-134)

### *Implementación, gobernanza y ciudadanía*

Como se mencionó, esta fase es muchas veces dejada por fuera del análisis concibiéndola como de alcance técnico y con acciones de concreta y directa ejecución. Estos elementos claves dejan claro que no solo es una fase definitiva para el éxito o fracaso de la política pública, sino que es posible mejorar su gobernanza entendiendo mejor sus fallas y desarrollando acciones concretas.

La gestión desde el Estado de las políticas públicas contribuirá más a la garantía de los derechos de los ciudadanos si se tienen en cuenta los problemas de implementación de las políticas públicas. No basta con asegurar que los diseños institucionales y las opciones de política consideren los derechos, sino que esta perspectiva debe verse de manera transversal en las estrategias de implementación.

La expansión de la ciudadanía, especialmente a través de mecanismos democráticos efectivos de participación en las decisiones colectivas, cuenta con los procesos de implementación de las políticas públicas como escenarios innovadores para garantizar los derechos de los ciudadanos y dinamizar su relación con el Estado. Por tanto, la ciudadanía debe estar presente tanto en los momentos de decisión como de ejecución para fortalecer la legitimidad y la apropiación social de los resultados. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 134)

Por tal motivo es necesario vincular a todos los actores en esta etapa, siendo uno de esos actores clave para implementar la política pública en RRI los CMDR.

### *Conceptos básicos para una correcta ejecución de la política*

#### *¿En qué consiste la ejecución de la política pública?*

La ejecución es la puesta en marcha de la política pública, en este caso de la implementación del punto 1 sobre RRI, para dar

cumplimiento a los objetivos allí establecidos y a sus compromisos.

#### *¿Cuáles son los procesos necesarios para llevar a cabo la fase de ejecución?*

La ejecución se lleva a cabo mediante 5 grandes procesos:

1. Gestión administrativa e institucional
2. Gestión financiera
3. Gestión de proyectos

4. Ejecución del presupuesto

5. Contratación. (DNP y ESAP, 2007, p. 55)

#### *Gestión administrativa e institucional*

La ejecución [...] debe empezar por una organización dentro de la Administración,

en cabeza del alcalde o gobernador y su equipo de gobierno, porque es claro que por cada objetivo estratégico y sectorial debe haber un responsable.

[...]Para asegurar la ejecución [...], además de contar con estructuras institucionales adecuadas, se necesita disponer de recurso humano cualificado, emplear tecnologías, procedimientos y herramientas —banco de proyectos, plan indicativo, plan de acción, plan operativo anual de inversiones, tableros de mando, etc.— que permitan responder con eficiencia al cumplimiento de las metas previstas.

Adicionalmente, la Administración debe buscar aliados y cooperantes externos que contribuyan a cumplir con los objetivos propuestos para potenciar su capacidad. Este tipo de alianzas se hacen a través de convenios interadministrativos, esquemas de asociación, entre otros. Tales mecanismos contribuyen a que la gestión administrativa e institucional sea más efectiva en la prestación de bienes y servicios.

Entre las ventajas de asociarse se encuentran las siguientes:

- Se generan soluciones compartidas a problemas comunes, así se optimizan recursos.
- Permite definir estrategias regionales para insertar la localidad en las opciones de desarrollo de territorios gobernables, competitivos, sostenibles y equitativos.
- Abre opciones que no están al alcance de cada entidad territorial de manera individual.

- Permite emprender megaproyectos y obras de impacto regional. (DNP y ESAP, 2007, p. 55-56)

### *Gestión financiera*

La ejecución [...] implica la revisión de los diferentes instrumentos de planeación financiera y de mejoramiento de las rentas, de modo que se garantice el poder contar con los recursos suficientes para financiar el funcionamiento [...]. Para alcanzar una gestión financiera óptima de los recursos disponibles para la ejecución [...] se recomienda desarrollar e implementar procedimientos y sistemas de información confiables y oportunos. (DNP y ESAP, 2007, p. 56)

### *Gestión de proyectos*

La ejecución exitosa [...] depende de que los proyectos le apunten al cumplimiento de sus objetivos y metas. De esta manera, el Banco de Programas y Proyectos de Inversión de la entidad territorial es el principal instrumento para la gestión y asignación de recursos, pues allí se encuentran registrados todos proyectos que son viables. (DNP y ESAP, 2007, p. 56)

### *Contratación*

Con el fin de ejecutar los recursos presupuestados, tanto de funcionamiento como de inversión, para dar cumplimiento [...] la Administración puede prestar directamente los bienes y servicios o puede contratarlos, a través de las diferentes modalidades establecidas en la normativa vigente. (DNP y ESAP, 2007, p. 57)

## *Instrumentos de la ejecución*

### *¿Cuáles son los principales instrumentos en la ejecución?*

Los principales instrumentos para la ejecución de la política pública son (DNP y ESAP, 2007):



**Figura 7.** Instrumentos de política pública. Fuente: elaboración propia por parte del autor.

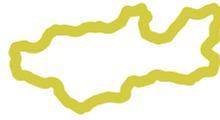
A continuación, se presenta una breve explicación de cada uno de ellos.

#### *Plan Indicativo*

Es un instrumento que permite resumir y organizar por anualidades los compromisos asumidos por los gobernantes [...]. En éste se precisan los resultados y productos que se espera alcanzar en cada vigencia y al terminar el período de gobierno, con la ejecución del plan de desarrollo.

Para elaborar el plan indicativo se debe diligenciar una matriz que refleje la estructura básica de la parte programática del plan de desarrollo, con sus respectivas metas, indicadores, recursos por anualidad y responsables. Para la formulación del Plan Indicativo se deben tener en cuenta las siguientes actividades:

- Convocar los comités operativos sectoriales con el objeto de establecer las orientaciones para la formulación del Plan Indicativo Cuatrienal.
- Revisar de la estructura [...] con el fin de que esta sea clara lógica y coherente. Esto facilitará su seguimiento y evaluación posterior.
- Diligenciar la Matriz del Plan Indicativo previamente establecida [...] y que refleje la estructura básica de la parte estratégica del plan.
- Definir ponderadores, de manera que se establezca la importancia de cada nivel de la estructura del plan.
- Articular el Plan Indicativo al Sistema de Evaluación de la Gestión Territorial. (DNP y ESAP, 2007, p. 57-58)



**EJEMPLO**

- **Componente 1 del Acuerdo:** acceso y uso de la tierra  
**Propósito del Acuerdo al que le apunta:** economía solidaria y cooperativa rural  
**El agro eje del desarrollo de Marquetalia**

Indicador de resultado	Unidad	Comp. Deseado	Línea base	Registro	Meta del plan	Meta 2016	Meta 2017	Meta 2018	Meta 2019	Responsable
Área dedicada a cultivos agrícolas (has)	No	A	5737	A	5966				5966	Desarrollo Económico
Promoción de la asociatividad agropecuaria	No	M	4	A	4				4	

*Plan de Acción*

Es un instrumento de programación anual de las metas [...] que permite dentro de cada dependencia de la Administración, orientar su quehacer para cumplir con los compromisos establecidos. A la vez, es el instrumento sobre el cual se realiza la actividad de seguimiento y la de autoevaluación, de la cual se debe generar información clara y consistente sobre el avance en el cumplimiento de las metas establecidas,

que servirá de soporte al proceso de rendición de cuentas de los gobernantes.

El plan de acción permite la articulación de los objetivos, metas, estrategias y programas [...] con la misión y funciones de las dependencias y de éstas con las políticas, programas y proyectos de inversión programados en cada vigencia, de manera que cada dependencia de la entidad pueda orientar estratégicamente

sus procesos, instrumentos y recursos disponibles —humanos, financieros, físicos, tecnológicos e institucionales— hacia el logro de los objetivos y metas establecidas anualmente y respecto del periodo de gobierno.

Para la formulación del plan de acción anual se deberán revisar los siguientes insumos:

- El plan indicativo
- El plan de acción ejecutado en la vigencia anterior
- La disponibilidad de recursos de inversión de la vigencia
- El listado de proyectos viables en el banco de programas y proyectos y que responden a los objetivos del plan de desarrollo. (DNP y ESAP, 2007, p. 58)

### *Plan Operativo Anual de Inversiones*

El Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI) es el instrumento de gestión que permite integrar el presupuesto anual de la entidad con las prioridades definidas en el plan de desarrollo, el plan indicativo y los planes de acción; es decir, asegura la articulación y correspondencia tanto en la parte de programación como en la de ejecución.

Para elaborar el POAI se deben tener en cuenta los siguientes instrumentos:

- El plan de desarrollo
- El plan indicativo

- El marco fiscal de mediano plazo
- El plan de acción de la respectiva vigencia
- Los proyectos formulados y viabilizados
- La disponibilidad de recursos de inversión

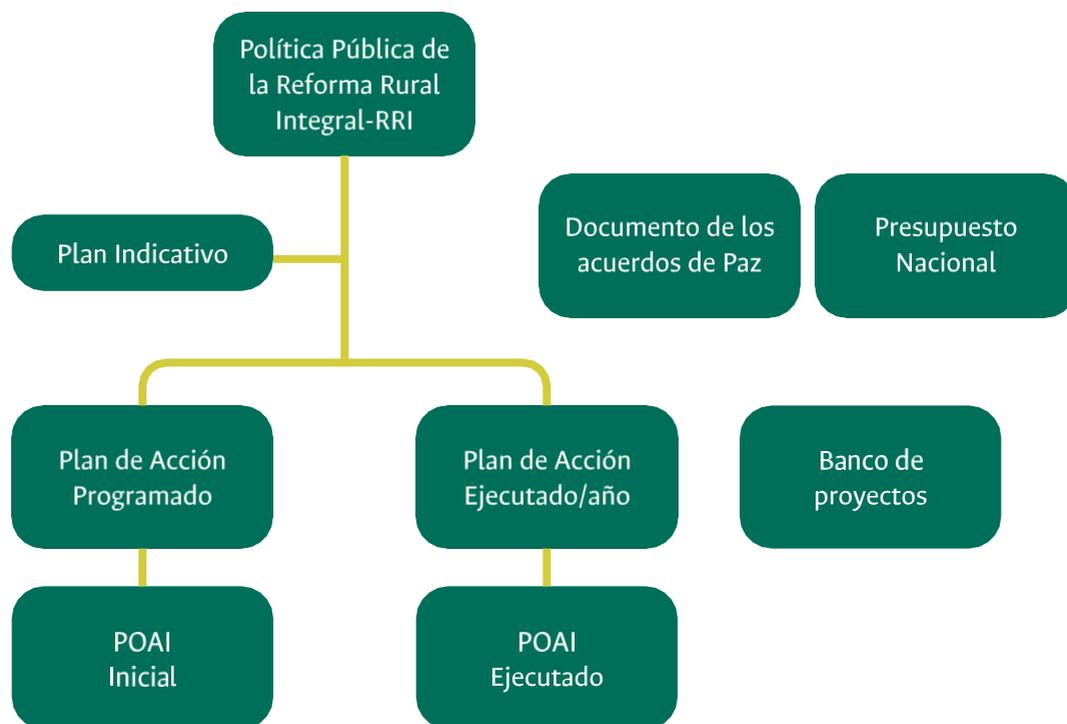
Se recomienda que el Plan de Acción y el POAI se elaboren de manera paralela, para lograr mayor armonización y coherencia entre ellos y para facilitar el ejercicio de monitoreo y evaluación. (DNP y ESAP, 2007, p. 58-59)

### *Banco de Proyectos de Inversión*

“La Ley 152 de 1994 establece que las entidades territoriales deben tener actualizados y viabilizados en sus bancos los proyectos que se vayan a ejecutar en las entidades territoriales y que sean susceptibles de ser financiados con recursos públicos” (DNP y ESAP, 2007, p. 59). Para este caso se recomienda que los proyectos identificados en el documento de política pública de implementación del punto 1, sean ingresados en el Banco de Proyectos de Inversión de la entidad responsable según el plan de procedimientos establecido.

### *Proyectos de Inversión*

Ninguna entidad territorial puede ejecutar inversión sin que medie la formulación de un proyecto, el cual debe estar inscrito y viabilizado por el Banco de Programas y Proyectos. En síntesis la articulación de los instrumentos en el proceso de ejecución se puede observar en el siguiente cuadro. (DNP y ESAP, 2007, p. 59)



**Figura 8.** Articulación de los instrumentos. Fuente: elaboración propia por parte del autor.

En la siguiente parte se presenta la cuarta y última fase del proceso de política pública, llamada 'evaluación'. Como se explicó, desde la introducción general, aunque la organización de las partes obedece al ciclo de políticas se recogen y desarrollan elementos de las primeras tres fases previamente descritas.

# Cuarta parte

## *Seguimiento y evaluación*

### ¿En qué consiste el seguimiento y la evaluación?

La evaluación de las políticas públicas se entiende como un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política, sirviendo de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados (anticipados y no anticipados) alcanzados, con respecto a su deseabilidad, utilidad o valor social (Dunn, 2008).

El surgimiento de la evaluación entendida de esta forma se puede ubicar, según Roth (2004, p. 136) en el marco de la decepción por el déficit del cumplimiento de los objetivos de los Estados intervencionistas, sobre todo en materia de políticas sociales. En este contexto, surge la corriente de la nueva administración pública como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales, sustituyendo los métodos tradicionales de la administración pública. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 139-140)

Además,

los procesos de seguimiento y evaluación además de facilitar y mejorar tanto la gestión pública como la coordinación interinstitucional dentro y fuera de la entidad, contribuyen a fortalecer la gobernabilidad pública y la democracia al permitir que el gobernante explique los aciertos y desaciertos de su administración.

Adicionalmente, el seguimiento y la evaluación de la política pública permiten al equipo responsable, el autoevaluarse y adoptar medidas para cumplir con sus compromisos oportunamente e informar a la ciudadanía sobre su cumplimiento.

Para poder llevar a cabo el seguimiento y evaluación se requiere, como condición básica, que el plan de desarrollo esté bien formulada en términos de coherencia, pertinencia, consistencia y claridad de sus objetivos, estrategias, programas, metas e indicadores, de tal manera, que se puedan constatar los avances alcanzados respecto a la situación inicial y la situación futura de la entidad territorial.

El plan indicativo, el plan de acción, el plan operativo anual de inversiones, el

banco de proyectos y el presupuesto son instrumentos importantes para producir indicadores y generar información de monitoreo y seguimiento de la gestión. (DNP y ESAP, 2007, p. 61)

Por su parte,

la evaluación, como una fase del proceso de las políticas públicas, se ha transformado en relación con los cambios en los modelos y concepciones del Estado. La preocupación en cuanto al control del gasto público y a la efectividad de la acción pública generó, en las últimas décadas del siglo xx, una fuerte demanda de herramientas de evaluación.

En este contexto, las ciencias sociales y económicas han desarrollado una serie de herramientas y técnicas que pretenden medir objetivamente las realizaciones de los gobiernos y aportar, a la vez, elementos de juicio para tomar decisiones más acertadas hacia el futuro. La evaluación de políticas públicas, por lo tanto, puede contribuir a la discusión acerca de la capacidad de las ciencias sociales para aportar conocimiento útil a la sociedad (Roth, 2009, p. 1). (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 139)

En primera medida se hace el seguimiento a los indicadores que miden los cambios y resultados que se esperan observar; una vez se cumplan los objetivos generales y específicos de la política pública propuesta se propone la siguiente tabla como modelo de seguimiento.

*Tabla 10. Ejemplo de tabla de indicadores de resultado*

Nombre del indicador	Línea base (año cero)	Meta a una primera fecha determinada	Meta a una segunda fecha determinada (al final de la política)
----------------------	-----------------------	--------------------------------------	--

Fuente: elaboración propia por parte del autor.

Para que se pueda realizar seguimiento a la política pública formulada es de vital importancia realizar un cronograma de cumplimiento de las acciones o estrategias planteadas en

el documento de política pública. A continuación, se propone la siguiente tabla como modelo de cronograma:

*Tabla 11. Ejemplo de cronograma de seguimiento*

Corte	Fecha
Corte 1	Febrero de xxxxx
Corte 2	Agosto de xxxxx
Corte 3	Febrero de xxxxx

Fuente: elaboración propia por parte del autor.

### *Tipos de evaluación*

Desde estas aproximaciones a entender y definir la evaluación en el marco de las políticas públicas y su importancia para la democracia, la gestión pública y la ciudadanía en general, se propone una tipología de la evaluación a partir de tres preguntas principales planteadas por Roth (2004, p. 143) ¿cuándo se

evalúa?, ¿qué y para qué se evalúa?, y ¿quién evalúa? (Torres-Meloy Santander, 2013, p. 143)

En la siguiente tabla se plantean los criterios clave al momento de decidir el tipo de evaluación más acorde a cada política.

Tabla 12. Cuestiones para decidir el tipo de evaluación

¿Cuál es el propósito de la evaluación?, es decir, ¿qué desea obtener como resultado de la evaluación?	¿Quién usará la información o a quién va dirigida? ¿Qué usuarios (individuos o grupos) tienen un interés directo en los resultados de la evaluación, estén o no en capacidad y/o disposición de intervenir en la toma de decisiones?	¿Qué clase de información es necesaria para cumplir el propósito de la evaluación?	¿De qué fuentes se deberían recolectar la información? ¿están disponibles esas fuentes? ¿qué recursos están disponibles para recolectar nueva información?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para diseñar o validar una estrategia de desarrollo.</li> <li>• Para hacer correcciones a medio camino</li> <li>• Para mejorar el diseño e implementación de un proyecto o un programa.</li> <li>• Para asegurar la rendición de cuentas</li> <li>• Para tomar decisiones de financiamiento.</li> <li>• Para aumentar el conocimiento y la comprensión de los beneficios y desafíos de los programas para generar impactos reales y sostenibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración pública, los gestores de programas o proyectos, los organismos encargados de la implementación.</li> <li>• Las contrapartes del gobierno nacional, políticos y planificadores estratégicos y organismos internacionales.</li> <li>• El público en general, los beneficiarios y afectados.</li> <li>• Los órganos de supervisión</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre la pertinencia de los productos, efectos e impactos y la validez del marco de resultados deseados (fines).</li> <li>• Información sobre el estatus de un efecto y los factores que lo afectan.</li> <li>• Información sobre la eficacia de la estrategia organizacional.</li> <li>• Información sobre el estado del proceso de ejecución del proyecto (recursos, actividades, productos).</li> <li>• Información sobre el costo de una iniciativa en relación con los beneficios observados.</li> <li>• Información sobre las lecciones aprendidas.</li> <li>• Información sobre los beneficiarios que experimentaron los servicios y productos y los impactos deseados, las sinergias y externalidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La declaración formal de un marco de resultados esperados</li> <li>• Informes de seguimiento.</li> <li>• Datos de fuentes oficiales del gobierno, organizaciones internacionales y sus institutos de investigación.</li> <li>• Documentos de investigaciones del gobierno, del sector privado, organizaciones no gubernamentales, de instituciones académicas, entre otros.</li> <li>• Cuestionarios, entrevista con beneficiarios y afectados.</li> </ul>

Fuente: Torres-Melo y Santander (2013, p. 143).

## ¿A qué instrumentos le debemos hacerle seguimiento?

Se debe hacer seguimiento físico y financiero a la ejecución del proyecto, el cual estará a cargo del Banco del Proyectos con base en la información que le dan las unidades ejecutoras de la inversión.

Adicionalmente, se debe hacer seguimiento al plan de acción, con el fin de identificar el avance por dependencia en la ejecución [...]. Allí se identifican

los avances en metas de proceso y metas de producto. Igualmente, se debe evaluar el plan indicativo, para identificar el nivel de cumplimiento de esta.

Por otra parte, se debe hacer seguimiento a la inversión mediante la revisión de los informes de ejecución presupuestal expedidos la Oficina de Presupuesto; ello permite identificar la coherencia de la ejecución de los recursos con los otros instrumentos de evaluación. (DNP y ESAP, 2007, p. 61)

### *Niveles de evaluación*

Teniendo en cuenta que en ocasiones una política puede ser valorada (positiva o negativamente) más que por la consecución de un efecto planificado por los efectos que, sin ser buscados, también se manifestaron, se presentan diversos niveles de evaluación para conocer por qué estas consecuencias. En principio, pueden ser resultado del diseño del programa o de las causas no controlables como aspectos del contexto, su relación con otras políticas, dinámicas de comportamiento social y/o sistemas de creencias (Iemp, 2000, p. 80).

Entre los niveles de evaluación más utilizados se encuentran:

- *Nivel de medios:* es la forma más elemental de evaluar y consiste en la verificación de si los medios previstos para la implementación de una decisión han sido efectivamente puestos a disposición en el espacio y tiempo adecuados. Este tipo de evaluación generalmente es realizado por las

entidades de control. A pesar de ser muy útiles para mantener el control sobre la entidad encargada de la política, esta evaluación no dice nada acerca de las consecuencias de la misma.

- *Nivel de resultados:* busca responder a la pregunta de si el programa logró alcanzar los objetivos fijados. Detecta los resultados de la acción pública y los compara con los objetivos previstos, se centra en la medición de los efectos inmediatos alcanzados por la entidad ejecutora a través de indicadores generalmente cuantitativos que dan razón de la actividad productiva de la entidad.
- *Nivel de impacto:* a modo de complemento del nivel anterior, esta evaluación considera datos cualitativos para determinar los efectos previstos que se derivaron de la acción pública en el entorno social y económico. Se lleva a cabo

mediante técnicas formalizadas como Delphi o análisis de varios criterios. Su debilidad es que ignora los progresos y debilidades que se pudieron presentar durante el proceso de implementación.

- *Nivel de eficiencia:* su objetivo principal es relacionar los efectos obtenidos con los medios utilizados, busca determinar el grado de eficiencia del dispositivo creado para la política.
- *Nivel de satisfacción:* no considera los objetivos plantados en la política y se centra en analizar si está realmente ha logrado satisfacer una necesidad fundamental. Se trata de un nivel de evaluación muy útil en tanto que los efectos no necesariamente responden a los objetivos de la política (efectos no previstos) pero impactan en el nivel de satisfacción de los destinatarios, bien sea positiva o negativamente. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 152-153)

### *Papel de los indicadores*

No se va a profundizar en los indicadores, sus tipos y características, pero es muy importante destacar su relevancia en esta fase de evaluación de las políticas públicas. Ahora, los indicadores son más utilizados en esta fase, pero corresponden a todas las fases del proceso, y ofrecen información sobre cada uno de los elementos y características que se han expuesto [...].

El uso de indicadores permite estandarizar la información utilizada en la evaluación, facilita definir los datos que deben ser recolectados y determina formas de interpretación compartidas. La existencia de indicadores no necesariamente hace la evaluación más objetiva aunque facilita contar con información de soporte a los argumentos que son expuestos en el debate sobre los resultados, impacto y calidad de las políticas públicas. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 153)

Tabla 13. Tipos de indicadores

Tipo de indicador	Características y alcance
Indicadores de hechos y percepciones	Muestran la condición de un fenómeno social o su cambio en el tiempo. Ejemplo: Tasa neta de matrículas en las escuelas públicas
Indicadores absolutos o relativos	Muestran la medición en términos totales de una sola magnitud o mediante un proceso que relacione la medición con otras magnitudes. Ejemplo: Población total y tasa de crecimiento de la población, respectivamente.
Indicadores simples o compuestos	Son síntesis, series o selecciones de datos básicos que muestran condiciones de vida. Los compuestos utilizan una combinación ponderada de indicadores de los factores subyacentes. Ejemplo: Índice de desarrollo humano.
Indicadores intermedios y finales	Los intermedios son factores que propician la consecución de un objetivo y los de producto contribuyen a alcanzar el resultado deseado.
Indicadores de contexto	Proporciona información del contexto económico y social para expresar en términos cuantitativos las necesidades que se tratan de satisfacer (problemas, objetos e insumos).
Indicadores del programa	Permite conocer los efectos de las actuaciones (productos, resultados e impacto).
Indicadores de impacto	Mide el grado de cumplimiento del fin último esperado del proyecto, que es la respuesta al problema que causa malestar social.
Indicadores de efecto	Mide el grado de cumplimiento del propósito principal de la política como cambios en las condiciones de las personas, las instituciones o el entorno
Indicadores de resultado	Manifiesta el grado en el que se han alcanzado los productos o realizaciones para las cuales se movilizaron los insumos
Indicadores de actividades	Reporta los cambios en procesos, costos e insumos
Indicadores de proceso	Mide la evolución, días invertidos o cambios en la realización de actividades durante el tiempo de ejecución de la política

Fuente: Torres-Melo y Santander (2013, p. 153-154).

<p>Un indicador es “un dato cuantitativo o cualitativo que permite dar cuenta sobre cómo se encuentran o marchan las cosas en relación con algún aspecto de la realidad de las políticas” (Ortegón, 2008, p. 247). Según Ortegón, los indicadores cuentan con unos atributos específicos [...].</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensurabilidad o capacidad para medir y sistematizar información.</li> <li>• Pertinencia o relación con los objetivos de las políticas y su</li> </ul>	<p>importancia para que permitan la toma de decisiones en el contexto de la misma.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Precisión, de modo que el indicador debe reflejar fielmente las magnitudes que son objeto de la evaluación.</li> <li>• Oportunidad o característica temporal de que los mismos se dan en un determinado momento del desarrollo de la política. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 154)</li> </ul>
---	---

*Tabla 14. Criterios para la construcción de indicadores*

Especificar cualquier característica de una persona, objeto u evento y asignarles un valor numérico o una categoría comparable.	Ejemplo: número de hectáreas de caña en el municipio de Supía en el departamento de Caldas
<b>Definir variables.</b>	
Generar definiciones constitutivas dando significancia a las palabras usadas para describir las variables.	Ejemplo: libertad de escoger, de aprendizaje, consistente con las habilidades de transferencia de conocimiento a productores agropecuarios.
<b>Definiciones operacionales e indicadores.</b>	
Da significado a la variable especificando las operaciones requeridas para experimentarlas o medirlas. Esta es el momento en que características observables sustituyen nociones indirectas como el significado de satisfacción o calidad de vida.	Ejemplo: número de agricultores que no han cursado la primaria completa.

Fuente: elaboración propia del autor con información de Torres-Melo y Santander (2013, p. 154).

<p>Si bien en este texto no se profundiza sobre los indicadores, es muy importante que el analista de políticas cuente con una base técnica sólida sobre los mismos y conocimiento suficiente sobre</p>	<p>sus tipos y características para poder interpretarlos, utilizarlos y promoverlos, especialmente en esta fase de evaluación de las políticas públicas. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 155)</p>
---	--

### Actores de la evaluación

“Desde el punto de vista de los actores de la evaluación, Roth (2004, pp. 159-160) propone tres modalidades de evaluación: externa (heteroevaluación), mixta (pluralista

o múltiple) e interna (autoevaluación)” (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 155).

La siguiente tabla plantea las características principales de estos tipos de evaluación:

Tabla 15. Tipos de evaluación y de evaluadores

Tipo de evaluación	Participantes	Objetivos principales
Externa	Expertos externos a la entidad y personal especializado perteneciente a la entidad (control interno)	Diagnósticos objetivos' Auditoría Control de gestión/seguimiento
Mixta (pluralista, múltiple)	Expertos externos, ejecutores y beneficiarios/usuarios	Mejorar la acción mediante procesos de diálogo y de aprendizaje colectivo.
Interna (autoevaluación)	Ejecutores y beneficiarios/usuarios	Aprendizaje colectivo y auto-planeación, participación.

Fuente: Torres-Melo y Santander (2013, p. 155).

Es importante recalcar entonces que la evaluación y sus resultados no dependen solo de la técnica utilizada, el nivel de evaluación o el momento en que se evalúa, sino que los agentes evaluadores determinan el proceso. Esta importancia de los actores evaluadores tiene un impacto directo sobre la gobernanza del proceso. Wilson (1973, pp. 132-134) formuló dos leyes en lo que refiere a los evaluadores para indicar el tipo de evaluación que surgirá de cada uno de los procesos:

- Si la investigación es llevada por quien implementó la política, entonces mostrará que la política halagó los resultados correctos.

Este tipo de estudios por lo general aceptan los datos que proporciona la entidad sobre las actividades realizadas y sus efectos, adoptan un periodo de tiempo que maximiza la probabilidad de observar el efecto deseado y minimizan la investigación de otras variables que también puedan dar cuenta del efecto.

- Si la investigación es llevada por analistas independientes tenderá a mostrar efectos negativos. Los estudios que componen este grupo se orientan a buscar información y datos independientes de la agencia encargada de la implementación, pueden adoptar un periodo de

tiempo más corto que también minimice la posibilidad de que aparezca el resultado deseado en relación con el objetivo de la política, y en caso de que aparezca, lo

relacionan con un efecto temporal o con la investigación de otras variables que expliquen dicho efecto. (Torres-Melo y Santander, 2013, p. 155-156)

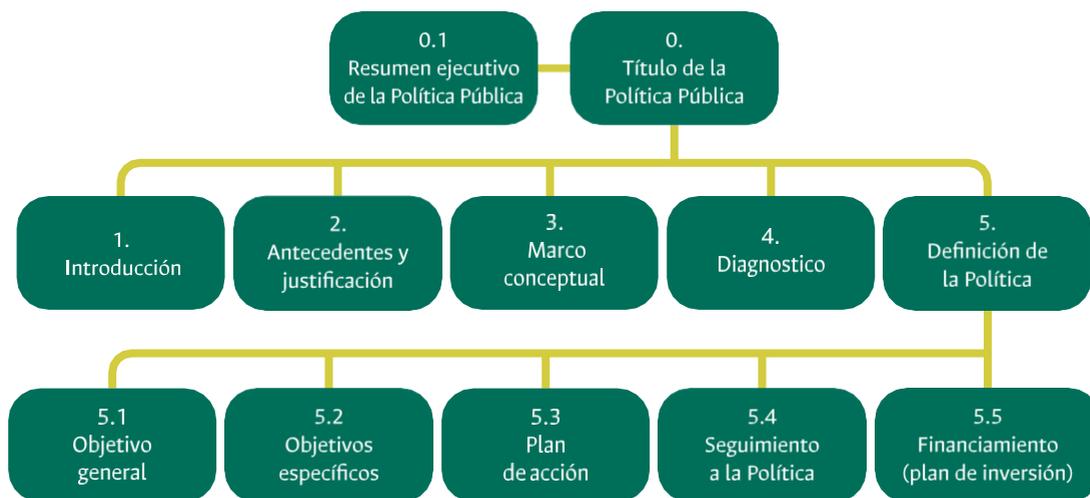


Figura 9. Contenido para generar el documento de política pública.

Finalmente se presenta la jerarquía según las fases de la política pública:

#### **Fase 1: Inclusión (definición de la agenda)**

- Título de la política pública
- Resumen ejecutivo de la política pública

#### **Fase 2: Formulación**

- Introducción
- Antecedentes y justificación
  - Marco conceptual
  - Diagnóstico
- Definición de la política
  - Objetivo general
  - Objetivos específicos

#### **Fase 3: Implementación**

- Plan de Acción (definición de líneas de acción y estrategias)
  - Financiamiento

#### **Fase 4: Seguimiento y Evaluación**

- Seguimiento
- Recomendaciones



## Referencias

- Corzo, J.F. (2012). *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. Puebla, México: IEXI Editorial.
- DNP. (2019). *Glosario*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/atencion-al-ciudadano/glosario/Paginas/P.aspx>.
- DNP y ESAP. (2007). *El proceso de planificación en las entidades territoriales: el Plan de Desarrollo y sus instrumentos para la gestión 2008-2011*. Bogotá, Colombia: DNP y ESAP.
- Ministerio de Agricultura. (Sin fecha). *Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural*. Recuperado de [http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que\\_son/index.htm](http://www.misionrural.net/experiencia/consejos/secciones/que_son/index.htm).
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2013). *Avances en el primer punto del Acuerdo General. Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral*. Recuperado de [http://www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/descargar\\_contenido\\_punto\\_1.pdf](http://www.avancesacuerdos.gov.co/web/descargables/descargar_contenido_punto_1.pdf).
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016). *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera*. Bogotá, Colombia: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Quintero, G. et al. (2011). *Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Procuraduría General de la Nación.
- Torres-Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá, Colombia: IEMP Ediciones.



## *Lista de figuras*

**Figura 1. Fases de la política pública.**

p. 7

**Figura 2. Áreas fundamentales de la RRI.**

p. 10

**Figura 3. Otros mecanismos de inserción de política pública.**

p. 15

**Figura 4. Problemáticas identificadas en el punto 1 del Acuerdo de Paz.**

p. 19

**Figura 5. Componentes RRI.**

p. 27

**Figura 6. Esquema construcción de misión, objetivos, metas e indicadores.**

p. 35

**Figura 7. Instrumentos de política pública.**

p. 47

**Figura 8. Articulación de los instrumentos.**

p. 50

**Figura 9. Contenido para generar el documento de política pública.**

p. 60

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records for all transactions. It emphasizes that every sale, purchase, and transfer must be properly documented to ensure transparency and accountability. This includes recording the date, amount, and purpose of each transaction, as well as the names of the parties involved. The second part of the document outlines the procedures for reconciling accounts and resolving any discrepancies. It states that all accounts should be reconciled on a regular basis, and any differences should be investigated and resolved promptly. The third part of the document provides a detailed breakdown of the company's financial performance over the past year. It includes a comparison of actual results against budgeted figures and an analysis of the reasons for any variances. The fourth part of the document discusses the company's financial outlook for the coming year. It outlines the key financial goals and the strategies that will be implemented to achieve them. The fifth part of the document provides a summary of the company's overall financial position and a recommendation for the board of directors. It concludes that the company is in a strong financial position and is well-positioned to continue its growth and success in the coming year.

## *Lista de tablas*

***Tabla 1. Mecanismos de inserción de asuntos públicos en la agenda de gobierno***

p. 14

***Tabla 2. Momentos de la formulación de políticas***

p. 18

***Tabla 3. Leyes más relevantes***

p. 20

***Tabla 4. Decretos más relevantes***

p. 21

***Tabla 5. Documentos más relevantes***

p. 21

***Tabla 6. El agro eje del desarrollo de Marquetalia. Mercados campesinos y asistencia técnica directa rural***

p. 36

***Tabla 7. Tipos de instrumentos de política pública***

p. 37

***Tabla 8. Importancia de la planeación presupuestal***

p. 38

***Tabla 9. Modelo del PPI***

p. 39

***Tabla 10. Ejemplo de tabla de indicadores de resultado***

p. 52

***Tabla 11. Ejemplo de cronograma de seguimiento***

p. 53

***Tabla 12. Cuestiones para decidir el tipo de evaluación***

p. 54

***Tabla 13. Tipos de indicadores***

p. 57

***Tabla 14. Criterios para la construcción de indicadores***

p. 58

***Tabla 15. Tipos de evaluación y de evaluadores***

p. 59





**Ruralidad**

**Guía para la formulación e  
implementación de política pública sobre  
el punto 1 del Acuerdo de Paz:  
Reforma Rural Integral**

Editorial Universidad Nacional de Colombia  
Colección Educación Rural para la Paz

Para el diseño de este libro se  
utilizaron las familias tipográficas  
Ancizar Sans y Ancizar Serif

Este libro se imprimió en papel Bond por  
Matiz Taller Editorial  
2019



COLECCIÓN

EDUCACIÓN RURAL PARA LA PAZ



ISBN: 978-958-783-725-4



9 789587 837254