

Análisis institucional de las políticas públicas vigentes en el municipio de
Floridablanca 2025

Santiago Corredor Ortiz

Trabajo de Grado para Optar el Título de Economista

Director

Freddy Jesús Ruiz Herrera

Doctor en Desarrollo Regional e Integración Económica

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía y Administración

Bucaramanga

2026

Dedicatoria

Dedico este trabajo de grado, con todo mi cariño y gratitud, a mis padres, Jorge Corredor y Sandra Ortiz, quienes han sido el pilar fundamental de mi vida. Gracias por su amor incondicional, su confianza, su esfuerzo y por apoyarme al cien por ciento en cada decisión y en cada meta que me he propuesto. Su ejemplo de perseverancia y sacrificio ha sido mi mayor inspiración para llegar hasta este momento.

A mi hermano, Nicolás Corredor, por acompañarme en este camino, por su apoyo constante y por estar siempre presente en los momentos importantes de mi vida. Contar con su compañía y respaldo ha sido un privilegio que valoro profundamente.

A mi novia, Paula Portilla, por acompañarme durante todo este proceso, por su amor, paciencia y apoyo incondicional. Gracias por estar a mi lado en los momentos de esfuerzo, incertidumbre y cansancio, por escucharme, motivarme y confiar en mí incluso cuando las cosas no fueron fáciles. Su compañía hizo más llevadero este camino y fue una parte importante para llegar hasta este momento.

Este logro también les pertenece a ustedes. Sin su amor, su paciencia y su apoyo incondicional, nada de esto habría sido posible. Gracias por creer siempre en mí, incluso en los momentos más complicados. Espero que este sea uno de muchos logros con los que pueda retribuir, aunque sea una parte, de todo lo que han hecho por mí.

Tabla de Contenido

Introducción	9
1. Objetivos de la investigación	10
1.1 Objetivo general	10
1.2 Objetivos específicos	10
2. Marco referencial	11
2.1 Marco Teórico	11
2.2 Antecedentes	13
2.3 Naturaleza Jurídica	14
3. Justificación	16
4. Metodología	19
5. Resultados	23
5.1 Estado de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca	23
5.1.1 Políticas Públicas con estructura definida:	28
5.1.2 Políticas Públicas con debilidades estructurales:	31
5.1.3 Acuerdos municipales que establecen lineamientos institucionales y no políticas	35
5.2 Diagnostico institucional	39
5.3 Recomendaciones institucionales	44
5.3.1 Recomendaciones en la formulación	44
5.3.2 Recomendaciones en la implementación	49
5.3.3 Recomendaciones de evaluación	51
5.4 Criterio Cremas	55
5.5 Balance de resultados	56
6. Las políticas públicas en Colombia: el caso de Floridablanca en perspectiva territorial	58
7. Conclusiones	63
Referencias Bibliográficas	65

Lista de Tablas

Tabla 1. Listado de políticas públicas con estructura definida	30
Tabla 2. Etapas de la creación de un indicador.....	57

Lista de Figuras

Figura 1. Estructura de un objetivo.....	55
--	----

Lista de Apéndices

Los apéndices están adjuntos y puede visualizarlos en la base de datos de la biblioteca UIS

Apéndice A. Matriz Diagnóstico

Apéndice B. Modelo Diagnóstico Políticas Públicas

Resumen

Título: Análisis institucional de las políticas públicas vigentes en el municipio de Floridablanca 2025*

Autor: Santiago Corredor Ortiz**

Palabras Clave: Políticas Públicas, Floridablanca, Gestión pública, Evaluación institucional.

Descripción: El presente trabajo de grado analiza las políticas públicas vigentes en Floridablanca, con el propósito de identificar fortalezas, debilidades y limitaciones en su formulación, implementación y seguimiento. La investigación se desarrolló durante la práctica social en la Secretaría de Planeación, mediante un enfoque cualitativo, descriptivo y analítico, a partir de la revisión de acuerdos y documentos institucionales, mesas de trabajo con las dependencias responsables y lineamientos del DNP.

El análisis permitió evaluar la estructuración técnica de las políticas e identificar vacíos en objetivos, indicadores y mecanismos de seguimiento. De los dieciocho acuerdos considerados como políticas públicas, trece presentan una estructura que se aproxima a una política pública, mientras que cinco corresponden a lineamientos o instrumentos normativos que no cumplen los elementos mínimos para su clasificación.

Finalmente, se proponen recomendaciones para fortalecer la gestión institucional y estandarizar la formulación y seguimiento de futuras políticas públicas, contribuyendo a la planeación territorial, la transparencia administrativa y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

* Trabajo de Grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director: Freddy Jesús Ruiz Herrera. Doctor en Desarrollo Regional e Integración Económica

Abstract

Title: Structural Analysis of the Current Public Policies in the Municipality of Floridablanca 2025*

Author: Santiago Corredor Ortiz**

Key Words: Public policy, Territorial planning, Public management, institutional evaluation, Floridablanca.

Description: This undergraduate thesis analyzes the public policies in force in Floridablanca, with the purpose of identifying strengths, weaknesses, and limitations in their formulation, implementation, and monitoring. The research was conducted during the social internship at the Planning Secretariat, using a qualitative, descriptive, and analytical approach based on the review of municipal agreements and institutional documents, working sessions with the responsible departments, and DNP guidelines.

The analysis made it possible to assess the technical structure of the policies and identify gaps in objectives, indicators, and monitoring mechanisms. Of the eighteen agreements considered public policies, thirteen present a structure that approximates that of a public policy, while five correspond to guidelines or regulatory instruments that do not meet the minimum requirements for such classification.

Finally, recommendations are proposed to strengthen institutional management and standardize the formulation and monitoring of future public policies, contributing to territorial planning, administrative transparency, and the efficient use of public resources.

* Degree Work

** Faculty of Human Sciences, School of Economics And Business Administration. Supervisor: Freddy Jesús Ruiz Herrera. Ph.D. in Regional Development and Economic Integration

Introducción

La gestión pública municipal enfrenta el desafío de optimizar el buen uso de los recursos públicos y responder oportunamente las necesidades de la población, siendo las políticas públicas² una de las herramientas disponibles para materializar las metas del Plan de Desarrollo Municipal. Sin embargo, en el municipio de Floridablanca, se identifican limitaciones en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas vigentes, evidenciándose en los acuerdos municipales vacíos relacionado con la definición de objetivos, indicadores, mecanismos de seguimiento y planes de acción, elementos necesarios para consolidar políticas públicas con mayor nivel de estructuración. En este contexto, la Secretaría de Planeación cumple un rol estratégico de articular la planeación institucional y acompañamiento metodológico dentro de los procesos relacionados con las políticas públicas, coordinando a las diferentes dependencias y gestionando herramientas para el seguimiento y mejora continua de las políticas vigentes. No obstante, la formulación, ejecución y desarrollo operativo dependen directamente de las secretarías responsables asignadas en cada acuerdo municipal, lo que ha dificultado la articulación y seguimiento entre las diferentes dependencias de la administración. A partir de esta problemática, la práctica social busco, entre septiembre de 2025 y marzo de 2026, realizar un diagnóstico completo del estado de las políticas públicas, haciendo un acompañamiento continuo, mediante la recopilación y organización de información. Para ello, se realizaron mesas técnicas de trabajo con las secretarías para la construcción de una base de datos que permita identificar los vacíos, avances y puntos de mejora.

Este ejercicio fortalece el mecanismo de seguimiento y tomar decisiones sobre cuales constituyen realmente políticas públicas, que deben continuar, y cuales deben reformularse por su falta de estructura. También se examinará la forma de establecer mecanismos formales de

articulación entre dependencias y evaluar la eficiencia en el uso de los recursos públicos, generando un insumo técnico que facilite la toma de decisiones y contribuya a una gestión pública transparente que permita mejores resultados en el desarrollo económico y social del municipio.

Considerando las problemáticas identificadas alrededor de la formulación, implementación y seguimiento de las políticas públicas del municipio de Floridablanca, el presente documento desarrolla un análisis técnico e institucional de los acuerdos municipales vigentes, acompañado de un diagnóstico institucional sobre su estado actual y una serie de recomendaciones orientadas al fortalecimiento de estos procesos. Para esto, el trabajo se encuentra dividido en introducción, marco referencial, objetivos, justificación, metodología, resultados y conclusiones, desarrollando de manera progresiva el análisis realizado durante la práctica social.

1. Objetivos de la investigación

1.1 Objetivo general

Analizar el estado institucional de las políticas públicas vigentes en el municipio de Floridablanca, con corte a Abril de 2026.

1.2 Objetivos específicos

Sistematizar la información institucional asociada a las políticas públicas vigentes a nivel local.

Analizar la estructura, nivel de formalización y restricciones en la ejecución de las Políticas Públicas.

Proponer recomendaciones institucionales orientadas a fortalecer los mecanismos de seguimiento y ejecución de las políticas públicas municipales.

2. Marco referencial

2.1 Marco Teórico

El análisis de las políticas públicas como campo de estudio surgió en Estados Unidos durante los años cincuenta, después de la Segunda Guerra Mundial, cuando se hizo evidente la necesidad de fortalecer las capacidades del Estado para responder a problemas sociales complejos. Harold Lasswell fue uno de los primeros en plantear que las decisiones del gobierno debían estudiarse de manera sistemática, combinando herramientas de la economía, la sociología y la ciencia política (Lasswell, 1951, citado en Calderón, 1997). Esta propuesta interdisciplinaria buscaba evaluar la acción gubernamental y mejorar la toma de decisiones mediante análisis rigurosos.

Lasswell sostenía que la ciencia política debía contribuir a construir sociedades donde la dignidad humana fuera una realidad práctica, basada en valores como la seguridad, la igualdad y la libertad. Garantizar estos valores dependía de instituciones gubernamentales capaces de diseñar respuestas efectivas a los problemas públicos. Un Estado informado y eficaz fortalece la democracia y actúa de manera coherente con sus principios (Calderón Ortiz, 1997).

Las "policy sciences" surgieron de las ideas de Lasswell durante la segunda mitad del siglo XX. Este enfoque organizó el estudio de las políticas públicas en etapas: formulación, implementación y evaluación. Charles O. Jones amplió este modelo destacando cómo los temas entran a la agenda pública y cómo se toman decisiones dentro del Estado (Jones, 1977). Por su parte, André-Noel Roth posteriormente adaptó estas discusiones al contexto latinoamericano y

colombiano, mostrando cómo interactúan con las dinámicas institucionales de la región, estando el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) como desarrolladores de guías y metodologías basadas en estos planteamientos.

Jones es reconocido por su manera de explicar el ciclo de decisiones gubernamentales en "Introduction to the Study of Public Policy" (1970; 1984), propone entender la acción pública como un conjunto de fases interrelacionadas que muestran cómo los gobiernos identifican problemas, diseñan soluciones, las implementan y evalúan sus resultados. Su enfoque describe cómo operan realmente las instituciones en contextos políticos complejos donde los recursos suelen ser limitados (Roth, 2002).

El ciclo de políticas públicas que plantea Jones incluye cuatro fases: definición de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones e implementación (Calderón Ortiz, 1997). La primera fase determina qué problemáticas captan la atención del gobierno. Los actores responsables diseñan y evalúan posibles soluciones. Después se toman decisiones que derivan en acciones concretas. La implementación es la fase más compleja porque la teoría se traduce en programas, instrumentos y recursos que deben evaluarse para identificar aciertos y fallas.

Jones reconoce que, aunque el ciclo parece una secuencia ordenada, en la práctica no es lineal. Las fases pueden sobreponerse, avanzar simultáneamente o ajustarse según cambien las condiciones políticas, el comportamiento de la población afectada, la disponibilidad de recursos o el interés público. La política pública no termina con su implementación: debe evaluarse para analizar si las decisiones tomadas fueron viables y efectivas (Jones, 1977).

Roth conecta estas teorías con la realidad latinoamericana, las políticas públicas no son solo herramientas técnicas del gobierno, sino procesos sociales donde intervienen intereses particulares, valores diversos y relaciones de poder cambiantes. Su análisis cuestiona la idea de

que las políticas nacen de procesos completamente racionales. Están condicionadas por factores políticos, económicos y culturales. Esto lleva a preguntarse quién definió el problema, cómo lo definió, por qué se configuraron las acciones de cierta manera y si las instituciones tienen capacidad real para ejecutarlas (Roth, 2002).

Por su parte, El Departamento Nacional de Planeación – DNP ha desarrollado una guía metodológica para el seguimiento y evaluación de políticas públicas, la cual establece una ruta estructurada para llevar a cabo procesos de evaluación de manera sistemática y rigurosa. Esta guía propone tres fases que orientan el análisis de las políticas públicas: el diseño de la evaluación, la ejecución del proceso evaluativo y la socialización de los resultados. Estas fases permiten identificar a los involucrados, recopilar y analizar información relacionado con la política a evaluar, supervisar el desarrollo de la evaluación y estructurar herramientas como la Matriz de Gestión de Recomendaciones – MGR, entre otras actividades que facilitan la toma de decisiones basada en evidencia (Departamento Nacional de Planeación, 2014).

De manera complementaria se toma en cuenta la “Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas” elaborada por la alcaldía de Bogotá, la cual define los tipos de evaluación que existen, la finalidad de un sistema de seguimiento, los tipos de indicadores. Este documento aporta elementos conceptuales clave para comprender los procesos de seguimiento y evaluación de las políticas públicas, y proporciona criterios técnicos a nivel institucional. En este sentido, constituye un insumo relevante para el análisis del caso del municipio de Floridablanca (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017).

2.2 Antecedentes

El DNP refleja estos planteamientos en Colombia. Esta entidad define metodologías y normativas para el ciclo de políticas públicas, cumple una función técnica dentro del Gobierno

Nacional e impulsa guías y herramientas para formular, hacer seguimiento y evaluar políticas. Sus lineamientos muestran cómo las propuestas de Lasswell y Jones se han convertido en marcos prácticos donde la política pública se entiende como un proceso continuo de planeación, implementación, evaluación y retroalimentación.

El análisis de políticas se ha integrado a los procesos de planeación territorial en Colombia. El DNP consolida metodologías orientadas a resultados mientras la ESAP forma servidores públicos con capacidad para interpretar y aplicar estos enfoques en entidades locales. Las ideas de Roth sobre la interacción entre actores, instituciones y contextos tienen una expresión práctica en el sistema nacional de planeación colombiano que vincula teoría con gestión pública.

Analizar políticas públicas implica comprender con qué intención se formulan, cómo avanzan y qué capacidad tienen las instituciones para implementarlas. Los aportes de Lasswell, Jones y Roth, junto con los lineamientos del DNP, permiten entender la política pública como un proceso donde intervienen actores, recursos, estructuras y contextos. Este marco conceptual sirve de base para examinar cómo se diseñan y gestionan las políticas en el ámbito territorial, y ofrece herramientas para evaluar su coherencia, eficacia y aporte al bienestar social.

2.3 Naturaleza Jurídica

La Secretaría de Planeación de Floridablanca orienta la acción pública del municipio desde la planeación estratégica, el ordenamiento territorial y la gestión del desarrollo. El Decreto 393 de 2021 define su naturaleza jurídica y establece que debe coordinar los procesos de planeación integral, garantizando coherencia entre los distintos instrumentos de gestión municipal. Sus decisiones deben fundamentarse en análisis técnico, evidencia y criterios de sostenibilidad.

La Secretaría dirige la formulación del Plan de Desarrollo Municipal y coordina su ejecución, seguimiento y evaluación con las demás dependencias. Este proceso implica construir una visión de largo plazo expresada en metas, indicadores y proyectos que reflejan las prioridades sociales, económicas, ambientales y urbanas del municipio. También lidera la elaboración de planes estratégicos sectoriales, planes indicativos y planes de acción institucionales, asegurando su articulación con lineamientos nacionales y departamentales.

Estas funciones siguen los lineamientos del DNP relacionados con la gestión orientada a resultados, el uso de indicadores y la retroalimentación basada en evidencia. Se articulan dentro del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG), lo que fortalece la operación institucional y promueve mejoras continuas.

La Secretaría administra y actualiza el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), velando por su ejecución según los criterios técnicos que exige la normativa urbana. Regula los usos del suelo, orienta procesos de construcción y urbanismo, y verifica el cumplimiento de disposiciones relacionadas con el desarrollo físico municipal. Gestiona el sistema de inversiones públicas mediante el Banco de Programas y Proyectos, donde se estructuran y priorizan iniciativas que pueden recibir recursos municipales, del Sistema General de Regalías u otras fuentes.

La Secretaría también administra el SISBÉN y los sistemas de información territorial, garantizando su actualización y uso adecuado en la gestión pública. Esta información es fundamental para diseñar y evaluar políticas sociales, focalizar programas y apoyar la planeación urbana y socioeconómica del municipio. Define estándares de información y comunicación para facilitar la interoperabilidad entre dependencias, capacita equipos en el uso de sistemas de información y ejerce control sobre actividades urbanísticas según la normativa vigente. Planeación articula y orienta la acción pública municipal mediante la planeación estratégica, la

gestión de políticas públicas, el ordenamiento territorial y la administración del desarrollo urbano.

El proceso de planeación pública en Colombia se estructura en el Plan Nacional de Desarrollo, que establece las prioridades del Estado orientadas al desarrollo económico y social. Teniendo en cuenta lo anterior, a nivel territorial las secretarías de planeación desarrollan instrumentos de planeación como el Plan de Desarrollo Municipal, los planes estratégicos sectoriales y políticas públicas locales. Estos instrumentos traducen las necesidades de la población en acciones institucionales organizadas, con metas, recursos y mecanismos de seguimiento orientados a evaluar su impacto en el territorio.

3. Justificación

En el ámbito local, la secretaría de planeación cumple un papel central en la formulación, articulación y seguimiento de las políticas públicas, ya que es la encargada de coordinar la acción institucional entre todas las dependencias, y garantizar coherencia con los objetivos del PMD. Idealmente, una política pública debería tener una estructura definida que contenga un diagnóstico del problema, los objetivos, un plan de acción, responsables institucionales claros, indicadores de seguimiento y mecanismos de evaluación periódica.

Por su parte, la CEPAL (2004), define las políticas públicas como una representación simplificada de los problemas, simplificación que puede tener un efecto negativo de la comprensión de un tema o problema e incluso desviar el enfoque de la situación, pero que, si define un origen, objetivo, justificación o explicación pública, puede acercarse a una excelencia formal que mejore el bienestar de los afectados.

Sin embargo, en el ejercicio institucional del municipio de Floridablanca se evidencian debilidades institucionales en la estructura de las políticas públicas vigentes, especialmente relacionados con la ausencia de metas, indicadores, planes de acción y mecanismos de seguimiento, así como dificultades en la continuidad de los procesos de implementación y evaluación. Gran parte de estas políticas fueron formuladas en el 2018 y se encuentran próximas a terminar su vigencia en el 2027, lo que significa que se encuentran en una etapa activa de implementación, pero registran limitaciones en su seguimiento, dificultando conocer con precisión el nivel de avance e impacto de las acciones realizadas, y el uso efectivo de los recursos públicos destinados a tratar estas problemáticas.

La importancia de la política pública y su evaluación radica que, dependiendo de las decisiones que se tomen, la ciudadanía se verá afectada a corto, mediano y largo plazo. Su evaluación constante en cada una de sus etapas permite dar transparencia durante el proceso y mejorar su impacto en la sociedad. Sin importar las problemáticas en las que se enfoque, las políticas públicas cuentan con la capacidad de cuestionar políticas existentes para ajustarlas y/o solucionar temas económicos o sociales, o presentar nuevas situaciones que son necesarias transformar. (Universidad Nacional de Colombia, 2023)

En este contexto, surge la necesidad de cuestionar si las políticas públicas vigentes respondían a las necesidades de las poblaciones objetivo o si, por el contrario, las condiciones actuales del municipio exigen su revisión y reformulación. A partir de esta reflexión, resulta pertinente plantear la siguiente pregunta orientadora: ¿Cuál es el nivel de estructuración institucional de las políticas públicas vigentes en Floridablanca y qué limitaciones afectan su formulación, ejecución y seguimiento?

Una de las principales problemáticas es la ausencia de un sistema institucional consolidado que permita realizar un monitoreo constante y articulado entre las diferentes dependencias involucradas en cada política. La pasantía en la Secretaría de Planeación busca precisamente contribuir a la solución de este problema, fortalecer el seguimiento a las políticas públicas y mejorar la coordinación entre todas las dependencias del municipio. Se creará un informe que organice y analice toda la información brindada por cada una de las secretarías encargadas, con el objetivo de construir un inventario actualizado, evaluar la coherencia, la vigencia, el manejo de los recursos y la calidad de cada política. Todo lo anterior, será considerado por la Secretaría de Planeación para la toma de decisiones en la actualización de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca, facilitando el cumplimiento de las metas del Plan de Desarrollo Municipal.

Este ejercicio permitió tener un diagnóstico técnico y construir un insumo que permitió evidenciar la necesidad de fortalecer los criterios de una política pública coherente, viable de ejecutar y con mecanismos claros de seguimiento y transparencia en los próximos años, tomando como referencia los lineamientos establecidos por el Departamento Nacional de Planeación - DNP en materia de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. A partir de ello, se identificaron elementos necesarios que debe tener la estructura de una política pública para ser más coherente, viable de ejecutar y con mecanismos claros de seguimiento y transparencia institucional (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

En este sentido, fortalecer los mecanismos de control, seguimiento y organización de la información permitirá mejorar la estructuración de las diferentes etapas de las políticas públicas, definir responsables institucionales, así como establecer esquemas periódicos de reporte y

optimizar el uso de los recursos públicos, facilitando las intervenciones más articuladas frente a las problemáticas de la población.

4. Metodología.

La metodología de esta práctica se basa en un enfoque cualitativo de carácter descriptivo y analítico, orientado a analizar el estado de las políticas públicas del municipio de Floridablanca, así como las limitaciones institucionales relacionadas con su formulación, implementación y seguimiento. Se realizó un análisis descriptivo de cada una de las políticas, donde se extrajo todo el contenido del acuerdo que la reglamenta que permitió entender a profundidad el objetivo y las debilidades metodológicas que pueda tener cada una de las políticas.

A partir del acuerdo se realizaron mesas de trabajo con las diferentes dependencias encargadas en su ejecución, donde explicaron los avances y las acciones que han implementado a lo largo de la vigencia. Después de obtener toda la información, se determinó el estado de las políticas del municipio, las problemáticas que se presentan y la existencia de problemas de formulación que dificultan su ejecución.

Esta información se consolidó en una matriz que permitió visualizar fácilmente el estado, la coherencia entre metas y actividades, y los problemas que se han presentado en su implementación, principalmente aquellas políticas que generen ineficiencias o distorsiones. En el momento, se encuentran publicados 18 acuerdos municipales que fueron considerados como políticas públicas, pero que realmente carecen de peso técnico para responder a las necesidades de las problemáticas.

Para el análisis comparativo de las políticas públicas vigentes, se definieron categorías de análisis construidas a partir de las guías metodológicas propuestas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Guía metodológica para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de Santander y los aportes teóricos de Roth y Jones sobre formulación e implementación de políticas públicas. Las categorías utilizadas fueron:

- Delimitación del problema público
- Claridad de objetivos
- Existencia de líneas estratégicas
- Formulación de acciones
- Definición de responsables institucionales
- Mecanismos de seguimiento y evaluación
- Articulación institucional
- Continuidad en la etapa de implementación

Estas categorías permitieron comparar a nivel de estructuración técnica de los acuerdos municipales analizados y la identificación de limitaciones con su formulación, implementación y seguimiento. En este sentido, la metodología se estructura a partir de fuentes de información mixta:

Fuentes internas: acuerdos municipales, planes de acción, informes de gestión, actas de comités, documentos normativos, entrevistas con contratistas y reuniones con las secretarías responsables. Adicionalmente, se solicitó a cada responsable de la política un informe donde se detallaron las dificultades que se han presentado en la implementación de la política, así como sugerencias y recomendaciones que consideraron necesarias para su mejoramiento, sumado a

informes internos que evidenciaran la ejecución realizada durante la vigencia de la política hasta febrero del 2026.

Fuentes externas: guías de seguimiento y evaluación de políticas públicas del DNP, manual de planeación territorial, lineamientos del MIPG, enfoque de eficiencia administrativa, datos del Departamento Nacional de Estadística, entre otros.

La metodología se organizó en cuatro etapas articuladas que describen el proceso proyectado para el desarrollo de la práctica.

4.1 Sistematización de la información institucional

1. Identificación de actores institucionales responsables: Se realizó un mapeo en todas las dependencias de la Alcaldía de Floridablanca responsables de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, con el fin de establecer los puntos de contacto para la recolección de información.

2. Recolección de información: se solicitó formalmente por medio de oficios internos toda la información disponible alrededor de la política pública (acuerdos municipales, informes de gestión, evidencias de ejecución, entre otros)

3. Extracción y registro de información: después de obtenida la información, se consolidaron en una matriz estructurada que contiene todo lo disponible en los acuerdos y documentos solicitados.

4. Clasificación de las políticas públicas: se clasificaron de acuerdo con su nivel de estructura en los acuerdos municipales, esto para organizar de forma sistemática, permitiendo tener un universo completo de las políticas públicas vigentes en el municipio.

4.2 Análisis detallado de la formulación y problemas en la ejecución de las políticas públicas

1. **Análisis técnico de los acuerdos municipales:** se realizó una revisión técnica detallada de cada acuerdo para identificar su estructura, los objetivos, el alcance, plan de acción, instrumentos de seguimiento y mecanismos de ejecución.

2. **Evaluación del nivel de estructura:** se analizó la existencia de indicadores de seguimiento, definición de metas esperadas, claridad en responsabilidades, periodicidad de evaluación, entre otros.

3. **Mesas de trabajo:** realizaron reuniones con los responsables de su ejecución para validar la información documental, recibir los reportes de ejecución y reconocer las limitaciones que ellos mismos identificar durante el proceso de su ejecución. El objetivo de esta etapa fue identificar las desviaciones que se presentan entre lo planeado y lo que se ha ejecutado hasta la fecha.

4.3 Recomendaciones institucionales para el fortalecimiento de la política

1. **Evaluación interna:** después de recopilar toda la información y contrastar con las acciones ejecutadas por las dependencias responsables, se realizó una evaluación interna sobre los resultados obtenidos durante la vigencia del acuerdo municipal.

2. **Identificación de necesidades de ajuste o reformulación:** se determinaron las políticas públicas requieren un ajuste técnico o una actualización de contenido o procesos de reformulación, de acuerdo con las debilidades identificadas en su estructura, implementación y seguimiento.

3. **Formulación de recomendaciones:** se propusieron recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la estructura técnica de los acuerdos, los mecanismos de seguimiento y la efectividad en los procesos de implementación de las políticas públicas.

4. **Informe de resultados:** se realizó una reunión interna en la Secretaría de Planeación en la que se socializaron los hallazgos identificados durante el análisis, las problemáticas encontradas en cada política y las recomendaciones planteadas para estandarizar la estructura de formulación, implementación y seguimiento institucional.

5. Resultados

5.1 Estado de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca

La práctica en la Alcaldía de Floridablanca inicio el 24 de septiembre del 2026 con la socialización, por parte de la Secretaría de Planeación, de la matriz denominada “Plan de Acción de Políticas Públicas 2025”, instrumento diseñado como la primera guía institucional orientada al seguimiento sistemático de las políticas públicas municipales, que será el instrumento para usar hasta la nueva formulación de políticas públicas previstas para el año 2028. Este proceso se desarrolló mediante mesas de trabajo con diferentes dependencias, entre ellas la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Interior y el Banco Inmobiliario de Floridablanca (BIF), en las cuales se brindó acompañamiento técnico para el diligenciamiento del formato.

La matriz de diseño propio está estructurada en tres secciones principales. En primer lugar, se consolida la información base contenida en el acuerdo municipal que rige a cada una de las políticas, donde se incluye el eje, línea o componente estratégico, objetivo y acciones

planteadas. En segundo lugar, se articula cada uno de los objetivos con el Plan de Desarrollo Municipal (PMD), debido a que las políticas públicas no cuentan con un presupuesto independiente que les permita accionar sin estar alineado al PMD, por lo que su ejecución depende completamente de su alineación con las metas institucionales.

Es por lo anterior que, se requería identificar la meta de producto correspondiente, su descripción, el indicador, la unidad de medida y la meta programada para la vigencia. Finalmente, se estructuraban las actividades del plan de acción anual de la política para el año 2025, en las cuales se definían las actividades programadas, su frecuencia, los productos esperados, los responsables y los apoyos institucionales necesarios para su ejecución.

Este instrumento se creó como una herramienta de seguimiento para que, al inicio de cada año, todas las dependencias responsables formularan su plan de acción y lo reportaran a la Secretaría de Planeación para su seguimiento y posterior evaluación. No obstante, su aprobación se dio en el mes de septiembre, es por lo que, en octubre de 2025, se inició su socialización y desarrollo en la Alcaldía. Adicional a la estructura mencionada, existe una cuarta sección orientada al seguimiento anual, en el cual se reporta el porcentaje de cumplimiento de las actividades, la ejecución financiera, las actividades ejecutadas, el porcentaje de avance de cada actividad, el producto entregado y los soportes de evidencia.

Durante el proceso de socialización y diligenciamiento del formato, se evidenciaron diversas dificultades por parte de las dependencias responsables. Durante las mesas de trabajo y los diagnósticos institucionales reportados por las dependencias, así como de los diagnósticos entregados por las dependencias, se identificó que una de las principales dificultades corresponde a la alta rotación y a la delegación del seguimiento de las políticas públicas en contratistas vinculados temporalmente. Esta situación ha ocasionado que existan vacíos en la información

reportada y dificultades para dar continuidad a los procesos de seguimiento y ejecución, debido a que en varios casos no se cuenta con información consolidada sobre las acciones desarrolladas durante la vigencia de las políticas públicas.

Adicionalmente, durante el proceso de revisión de la información, se evidenciaron dificultades relacionadas con la comprensión y clasificación de los acuerdos municipales que actualmente son considerados como políticas públicas por parte de las dependencias. Con base en lo anterior, después de analizar los 18 acuerdos municipales que la Alcaldía de Floridablanca considera como políticas públicas, se identificó que, en realidad, son 13 acuerdos municipales que se aproximan a una política pública estructurada, de acuerdo con lineamientos establecidos en la “Guía metodológica para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de Santander” (Gobernación de Santander, 2020). Por otra parte, los cinco acuerdos restantes corresponden principalmente a lineamientos, disposiciones normativas o instrumentos enfocados a una futura formulación de una política pública.

Sumado a lo anterior, a partir de consultas internas realizadas durante las mesas de trabajo y reuniones sostenidas con funcionarios y profesionales del área jurídica de la Alcaldía, se identificó que varios de estos acuerdos establecían plazos de tres a seis meses para que el alcalde formulara o reglamentara una política pública de forma definitiva. Sin embargo, estos procesos no se materializaron, por lo que estos acuerdos perdieron vigencia jurídica pocos meses después de su aprobación.

Por otro lado, dentro de los acuerdos que se pueden llegar a considerar como una política, se identificaron debilidades en su estructura que limitan su ejecución y seguimiento, como puede ser la ausencia de un plan de acción definido, la falta de indicadores de seguimiento, formulación abstracta de objetivos y poca claridad en la asignación de responsabilidades. Bajo estas

condiciones, se evidencia que existe una falta de claridad en lineamientos operativos, lo que conduce a avances limitados en la implementación y escasos reportes durante años.

Un ejemplo de ello corresponde el caso de la política pública de protección animal, responsabilidad de la Secretaría del Interior, donde, de acuerdo con la información suministrada durante las mesas de trabajo y la documentación institucional revisada, no se identificó información suficiente que evidencie un proceso estructurado de implementación, seguimiento o informes periódicos asociados directamente a la política pública. Asimismo, se reportó que varias de las acciones desarrolladas en materia de protección animal se desarrollaron principalmente en el marco de obligaciones legales general y no a la ejecución de la política pública formulada.

Frente a estas dificultades, el desarrollo de la práctica implicó un proceso de análisis y sistematización de la información contenida en cada uno de los acuerdos municipales. Para ello, se identificaron y organizaron los elementos clave de cada política para la construcción de la matriz de análisis, tales como, el nombre oficial de la política, el año de aprobación, la vigencia, el objetivo general, los objetivos específicos, las líneas, ejes o componentes estratégicos, las acciones, el acto administrativo, el responsable y las dependencias que apoyan el proceso. Esta matriz se estructuró con el fin de entender más fácilmente la información contenida en el acuerdo, así como para identificar el nivel de estructura que contenía cada una de las políticas públicas.

Este ejercicio facilitó la identificación de patrones comunes en la estructura de los documentos, así como condensar toda la información en un solo documento, que permite comparar aquellas que contaban con una estructura más definida y aquellas que presentan vacíos relevantes.

Con esta herramienta se logra construir una visión integral completa del contenido de todas las políticas del municipio de Floridablanca y se evalúa por primera vez la formulación, un ejercicio que se debería hacer frecuentemente durante todo el ejercicio de la ejecución y evaluación de una política pública.

A partir del análisis realizado, fue posible identificar diferentes niveles de desarrollo y ejecución entre las políticas públicas del municipio. En términos de formulación se determinaron acuerdos que presentan una estructura parecida o relativamente identificas, así como otras que a pesar de que tienen una estructura, son muy débiles y abstractas en su formulación, lo que dificulta su implementación y seguimiento.

Por otro lado, como se ha mencionado anteriormente, también se identificaron acuerdos que no corresponden a políticas públicas. En estos casos, se analizó la finalidad del acuerdo y se justificó porque deberían dejarse de considerar como una política. Partiendo de lo anterior, el análisis se organiza en tres secciones: políticas públicas con estructura definida, políticas con debilidades estructurales en la formulación y acuerdos que no corresponden como políticas públicas, junto con sus respectivas limitaciones.

Para el análisis de las políticas públicas se tomaron como referencia los criterios técnicos establecidos en la “Guía metodológica para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de Santander”, los lineamientos del Departamento Nacional de Planeación – DNP en materia de formulación y seguimiento de políticas públicas, la “Guía práctica para la formulación de políticas públicas departamentales y municipales” del Observatorio de Producción Normativa, el documento “la Formulación de Políticas en la OCDE: Ideas para la América Latina” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE,

la “Guía para el seguimiento y evaluación de políticas pública” de la Alcaldía Mayor de Bogotá, entre otras fuentes técnicas relacionadas con la estructuración, implementación y evaluación de políticas públicas.

5.1.1 Políticas Públicas con estructura definida:

Dentro del conjunto analizado, se identifican varias políticas públicas que cuentan con una estructura formal que permite que se consideren implementables de acuerdo con su formulación. Estas políticas presentan un objetivo general, objetivos específicos, ejes estratégicos con acciones definidas. Sumado a lo anterior, incluyen mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas, pero pendientes por definirse. En este grupo se encuentran las siguientes políticas:

Tabla 1.

Listado de políticas públicas con estructura definida

Nombre de la Política	Secretaría responsable
Medidas de Atención, asistencia y reparación integral a las Víctimas del conflicto armado	Secretaría del Interior, Seguridad y Convivencia Ciudadana
Política Pública de Familia	Secretaría de Desarrollo Social
Política Pública de Juventud	Secretaría de Desarrollo Social
Política Pública de Envejecimiento y Vejez	Secretaría de Desarrollo Social
Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social	Secretaría de Desarrollo Social
Política Pública de Vivienda y Hábitat, para garantizar el derecho a una vivienda digna	Banco Inmobiliario de Floridablanca (BIF)
Política Pública de Legalización y Mejoramiento Integral de Asentamientos Humanos	Secretaría de Planeación

Política Pública de Salud Mental	Secretaría de Salud
Política de Prevención y Atención Integral del Consumo de Sustancias Psicoactivas de otras Prácticas de Riesgo Adictivo	Secretaría del Interior, Seguridad y Convivencia
Política Pública Integral de Libertad Religiosa y de Cultos en el Municipio de Floridablanca 2023-2032	Secretaría del Interior, Seguridad y Convivencia
Política Pública de Organismos de acción comunal en el municipio de Floridablanca de conformidad con lo consagrado en la Ley 2166 del 18 diciembre de 2021.	Secretaría del Interior, Seguridad y Convivencia
Elaboración propia con información tomada de los acuerdos municipales de la Alcaldía de Floridablanca	

En esta sección se presentan los problemas encontrados en los acuerdos municipales analizados. Para el caso de la política pública “Medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado”, se identificó un tratamiento institucional diferente frente a las demás políticas analizadas, debido a que corresponde a una política pública de carácter nacional reglamentada mediante la Ley 1448 de 2011, la cual establece obligaciones específicas para las entidades territoriales en materia de atención, asistencia, reparación u seguimiento a la población víctima del conflicto armado. Esta condición permite que la política pública de víctimas presente una estructura técnica y operativa más consolidada en comparación con otras políticas municipales analizadas.

Como punto de partida, se analiza la Política Pública de Familia, donde se establece una estructura compuesta por un objetivo general, un listado de objetivos específicos y tres estratégicos con acciones orientadas al cumplimiento de los objetivos. Sin embargo, al revisar el contenido a detalle, bajo los criterios técnicos, delimitación de alcance y mecanismos de seguimiento establecidos en las guías metodológicas de formulación de políticas públicas, se identificaron debilidades en varias de las acciones formuladas.

En particular, en el artículo noveno se establece que la creación de un observatorio de la familia a nivel municipal, o estrategias relacionadas con la generación de ingresos familiares, las cuales implican procesos institucionales, múltiples actores responsables y recursos administrativos que no se contemplan dentro del acuerdo. De igual manera, varias acciones no establecen metas claras, indicadores, poblaciones objetivo o criterios claros de medición que permitan evaluar su cumplimiento o impacto dentro de la política pública.

Entre estas acciones, se pueden encontrar enunciados como “establecer estrategias de promoción y sensibilización de la importancia de la familia para la sociedad” o “establecer el día de la familia en el municipio de Floridablanca”. Este tipo de formulación no posee criterios claros de medición, alcance e impacto esperado, lo que dificulta su ejecución y seguimiento. Estas acciones carecen de relevancia para un cambio en la problemática estructural de la convivencia ciudadana en el municipio.

Por otro lado, la falta de desarrollo de la política se evidencia en el incumplimiento de disposiciones establecidas en el acuerdo, particularmente en el artículo décimo primero, el cual señala que la “administración municipal deberá incluir en sus planes de desarrollo, de manera permanente y sostenible, programas y proyectos que den cumplimiento a la presente Política Pública de Familia”. Aun así, no se identifican programas o proyectos formulados específicamente en el marco de la política pública, sino que las acciones reportadas se encuentran alineadas a las metas del Plan de Desarrollo Municipal, sin una relación directa con los objetivos y acciones planteadas en la política. Esta situación es la principal razón por la que ha existido dificultad en la trazabilidad entre lo formulado en el acuerdo y lo ejecutado, además de que limitar el seguimiento debido a que no se está trabajando acciones separadas a las planteadas en los Planes de Desarrollo Municipales.

Pero, una de las principales debilidades observadas del acuerdo corresponde a la falta de indicadores y herramientas claras de seguimiento dentro de su formulación. En el documento únicamente se menciona que la ciudadanía cuenta con el derecho de ejercer veeduría sobre el cumplimiento de la política. De igual manera, se menciona que el Consejo Municipal de Política Social solicitará un plan anual para la ejecución de la Política de Familia y el reporte de avances. A pesar de ello, durante la práctica consultando con los contratistas encargados, indicaron que hasta la fecha no se ha manejado un formato de seguimiento.

Esta falta de claridad en los instrumentos de seguimiento y planificación impactan en el alcance de monitoreo e implementación de la política, generando vacíos en la evaluación de los resultados y rendición de cuentas, así como la responsabilidad de diversos actores que tienen competencias en el cumplimiento de los objetivos. De hecho, el ejercicio de formulación de planes de acción 2025, es el primer intento institucional de estructurar un mecanismo de seguimiento sistemático para el conjunto de políticas públicas del municipio de Floridablanca.

Estas debilidades no son exclusivas de la política pública de Familia, se pueden encontrar similitudes en la estructura en otras políticas. Por ejemplo, en la política de juventud también se encuentra la misma lógica, un objetivo general del que se derivan objetivos específicos, tres ejes estratégicos con acciones que también tienen problemas de alcance como “Promover desde el sistema educativo una formación política y de liderazgo para organizaciones comunales, sociales y políticas” o “Establecer estrategias de prevención y protección entre las instituciones público-privadas (clubes de fútbol, policía).

5.1.2 Políticas Públicas con debilidades estructurales:

A diferencia del grupo anterior, en el cual se identificaron políticas públicas estructuradas, pero con limitaciones en su implementación, en esta sección se agrupan aquellas

políticas públicas que presentan debilidades importantes desde su formulación, lo que dificulta aún más su implementación y seguimiento. Estas políticas, aunque establecidas mediante acuerdos administrativos, no cuentan con una estructura técnica más desarrollada para ser consideradas instrumentos de planeación robustos, evidenciando vacíos en la definición de acciones, responsables, indicadores de seguimiento, líneas estratégicas, entre otros elementos fundamentales.

En este grupo se encuentran la Política Pública de Mujer y Equidad de Género y la Política Pública de Primer Infancia, adolescencia y fortalecimiento familiar, denominada “Érase Una Vez en un Municipio de Santander, Llamado Floridablanca...2019-2030”.

Como ejemplo representativo de este grupo, se analiza la Política Pública de Mujer y Equidad de Género, en la cual se evidencian debilidades desde su formulación. En primer lugar, el objetivo general plantea “garantizar el ejercicio pleno de los derechos de las mujeres florideñas”, lo que constituye un enunciado amplio y abstracto, sin precisar los derechos específicos a los que hacen referencia, ni mecanismos a través de los cuales se garantizarán. La falta de precisión condiciona acciones concretas medibles.

De igual forma, objetivos específicos relacionados con la promoción de la autonomía económica y el acceso a factores productivos para las mujeres del municipio presentan una formulación amplia y poco delimitada operativamente, lo cual, aunque es relevante en términos sociales, corresponde más a un propósito amplio del desarrollo social del municipio, que no se encuentra definido su alcance, población objetivo o instrumentos de intervención. Esta formulación limita operativización dentro de la administración municipal, ya que pueden existir múltiples secretarías implicadas sin una asignación clara de responsabilidades en el proceso del cumplimiento de estos objetivos, lo que afecta negativamente su ejecución y seguimiento.

Adicionalmente, en la Política Pública de Mujer y Equidad de Género se identifican seis ejes estratégicos que, en gran medida, reiteran el contenido ya planteado en los objetivos específicos, sin profundizar en estrategias operativas, acciones concretas o rutas claras de implementación. Aunque el acuerdo considera la existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación, estos fueron delegados de manera general a la coordinación del programa de Familia, sin establecer dentro del documento criterios técnicos, indicadores, metodologías o instrumentos específicos que orienten su aplicación y permitan desarrollar un proceso claro de seguimiento institucional.

De manera similar sucede en la Política Pública de Primer Infancia y Adolescencia y Fortalecimiento Familiar se evidencian limitaciones metodológicas en su formulación, a pesar de contar con un mayor nivel de desarrollo en su contenido en comparación con la Política Pública de Mujer y Género. Un ejemplo de ello es el artículo 6 donde se plantea un apartado que busca definir su alcance; sin embargo, este se configura más como un segundo objetivo general al establecer “desarrollar acciones articuladas intersectorialmente e interinstitucionalmente que faciliten las condiciones en el municipio de Floridablanca para la atención integral de las Madres gestantes”, sin delimitar el alcance poblacional, mecanismos de intervención o resultados esperados.

Asimismo, la política añade principios orientadores como el desarrollo integral, la protección integral, la equidad basada en la diferencia y el reconocimiento de la familia como institución básica de la sociedad. No obstante, estos principios se presentan a nivel de discurso, sin una traducción en estrategias concretas de implementación que, como en políticas anteriores, su aplicabilidad queda a interpretación. De igual forma, al igual que en la política de Mujer y

Equidad de Género, se identifican ejes estratégicos con un desarrollo limitado en términos de ejecución y con una única acción asociada para su cumplimiento.

Uno de los apartados más representativos de la debilidad del documento es el artículo 11, el cual define la instancia de implementación de la política en términos general, indicando que “el proceso de implementación se llevara a cabo a través de sistemas administrativos precisos y en escenario propicios y debe entenderse como el conjunto de procesos que, tras la fase de formulación, tienden a la realización concreta de los objetivos y el plan de acción de la política pública” (Concejo Municipal de Floridablanca, 2019, art. 11), sin especificar responsables, instrumentos de gestión o un plan de acción concreto. Este tipo de formulación ha sido recurrente en el análisis de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca, puede evidenciando una tendencia institucional hacia la formulación de instrumentos generales que dificultan su ejecución y seguimiento en el tiempo.

En conjunto, las políticas públicas analizadas en los grupos 1 y 2 presentan bajos niveles de cumplimiento frente a varios de los criterios técnicos evaluados, especialmente en aspectos relacionados con delimitación de objetivos, desarrollo de ejes estratégicos, formulación de indicadores y mecanismos de seguimiento y evaluación. Estos resultados evidencian debilidades en la estructura técnica de los acuerdos y limitaciones para su implementación operativa dentro de la administración municipal.

A partir de este diagnóstico, en el siguiente grupo se analizarán aquellos acuerdos municipales que han sido considerados como políticas públicas, pero que en realidad corresponden a instrumentos de planeación, lineamientos para una política pública o acuerdos que solicitan la futura formulación de una política.

5.1.3 Acuerdos municipales que establecen lineamientos institucionales y no políticas públicas:

La Alcaldía de Floridablanca durante más de 10 años ha considerado 18 políticas públicas vigentes en el municipio; sin embargo, el análisis realizado permitió identificar que al menos cinco de estos acuerdos no corresponden, en sentido estricto, a políticas públicas. En este grupo se encuentran la Política Pública de DDHH, los Lineamientos de Política Pública para la Implementación de la Justicia Comunitaria, los Lineamientos para Implementar un Hogar de Paso para la Atención Transitoria e Inclusión Social de los Habitantes de Calle, los Lineamientos para la Implementación de las Políticas Públicas de Protección Animal 2020-2025 y las Herramientas y Mecanismos de Defensa y Protección de los Derechos del Consumidor.

Estos instrumentos, aunque adoptados mediante acuerdos municipales, no desarrollan elementos mínimos necesarios para ser considerados como políticas públicas, tales como un objetivos definidos, componentes estratégicos y mecanismos de seguimiento. Adicionalmente, consultando con el equipo jurídico de la secretaría de planeación, se encontró que varios de estos acuerdos vencieron meses después de firmado el acuerdo, debido a que disponían de un plazo máximo para ser regido por el alcalde. En este sentido, en esta sección se analizará de manera individual las principales razones por las cuales no se pueden considerar políticas públicas, evidenciando que corresponden lineamientos, herramientas de gestión o disposiciones para la formulación de una futura política.

Para dar inicio al grupo, se revisó el Acuerdo No. 028 de 2019, “Por medio de la cual se implementa la Política Pública de DDHH municipio de Floridablanca y se dictan otras disposiciones”. Este acuerdo presenta una estructura limitada, en el que únicamente se establece

un objetivo general amplio y abstracto, orientado a definir intenciones de intervención, sin delimitar una problemática específica ni el alcance de la intervención.

Adicionalmente, en el artículo segundo se plantea que la política estará compuesta por cinco ejes: igualdad y no discriminación, construcción de paz, derechos civiles y políticos, Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales y el acceso a la justicia. Pese a ello, estos componentes se presentan de manera general, sin formulación de acciones concretas, estrategias de intervención o un plan de acción que permita su implementación.

Y finalmente, el artículo quinto y sexto resultan determinantes para considerar que este acuerdo no constituye una política pública en sentido técnico y jurídico, ya que en ellos se dispone que, en un plazo de un máximo seis meses de la creación del acuerdo, el alcalde debió formular y reglamentar un plan de acción para su implementación y sancionar el presente acuerdo.

No obstante, este plan no fue desarrollado dentro del acuerdo ni se encontró evidencia de su posterior formulación durante el periodo analizado, estando desde un inicio sin una estructura general que permita establecer una ruta de trabajo clara para la administración. Este acuerdo corresponde más a una disposición normativa orientada a la formulación de una política pública, que a una política estructurada y aplicable.

Un segundo caso, es el Acuerdo No. 022 de 2020, “Por medio del cual se establecen lineamientos para implementar un hogar de paso para la atención transitoria e inclusión social de los habitantes de calle del municipio de Floridablanca”. Desde su título se evidencia que no corresponde a una política pública, sino a un acto administrativo que establece lineamientos para la implementación de un hogar de paso para habitantes de calle. De hecho, el artículo tercero indica que el municipio deberá formular una política pública para la Atención de los habitantes

de calle en un plazo máximo de tres meses en conformidad con la Ley 1641 del 12 de julio de 2013. No obstante, dicha política no fue formulada dentro del plazo establecido, por lo que el único instrumento existente corresponde al presente acuerdo. En consecuencia, se trata de un instrumento normativo que no se materializó como política pública, ya que su contenido se limita a ordenar su formulación futura, sin desarrollar una estructura que permita su implementación.

Como tercer caso, se analiza el Acuerdo No. 023 de 2020, “Por medio del cual se adoptan lineamientos para la Implementación de las Políticas Públicas de Protección Animal del municipio de Floridablanca – Santander 2020-2025”. En este caso, se evidencia que el acuerdo presenta una vigencia corta y no cuenta con una estructura que permita su implementación efectiva, carece de un plan de acción y de mecanismos de seguimiento claros.

En el artículo quinto se establece que, en un plazo máximo de tres meses, el alcalde deberá aprobar una formulación de política pública de protección animal, proceso que tampoco se materializó, por lo que el único instrumento existente corresponde al presente acuerdo. A pesar de ello, a diferencia de los casos anteriores, este documento es claro con su objetivo más delimitado en comparación con otros acuerdos y varios de sus lineamientos pueden traducirse en acciones ejecutables, como realizar un censo de animales que habitan en el municipio, investigar las causas de maltrato y abandono con el fin de establecer canales de concientización para el bienestar y protección animal o establecer un programa de adopción de animales.

Sin embargo, de acuerdo con los informes de gestión reportados a la Secretaría de Planeación, no se cuenta con evidencia de la ejecución de acciones en el marco de este acuerdo ni de la formulación de un plan de acción durante el periodo 2020-2025. Si bien se han desarrollado actividades relacionadas con la protección animal en cumplimiento de disposiciones legales, estas no se encuentran articuladas formalmente con el acuerdo ni responden a un proceso

estructurado de implementación y seguimiento. Como consecuencia de lo anterior, el acuerdo perdió vigencia sin que se consolidara formalmente como una política pública de protección animal, evidenciando que corresponde más a un acto administrativo que solicita la formulación de una política en el futuro.

También se analiza el caso del acuerdo No. 005 de 2022 “Por el cual se establecen herramientas y mecanismos de defensa y protección de los derechos del consumidor en el municipio de Floridablanca”. En este caso, el contenido del acuerdo se orienta a la implementación de instrumentos de sensibilización y control para la protección del consumidor, más que al desarrollo de una política pública integral y estructurada.

Desde su objetivo, donde se establecen herramientas para la formación, defensa y protección de los derechos del consumidor, se evidencia un alcance limitado a acciones puntuales de carácter pedagógico y regulatorio. El documento desarrolla estrategias de educación al consumidor y contempla controles para prevenir distorsiones en el mercado; sin embargo, no se desarrollan elementos estructurales de una política pública como ejes estratégicos, acciones específicas o indicadores de seguimiento.

En este sentido, el acuerdo no constituye una política pública, ya que no desarrolla los elementos estructurales necesarios para su formulación. En su lugar, corresponde a un instrumento normativo orientado a la promoción de prácticas de consumo responsable y al fortalecimiento de mecanismos de control en el mercado local.

Por último, está el caso especial, y es el Acuerdo No. 031 de 2007 “Por medio de la cual se establecen lineamientos de política pública para la implementación de la justicia comunitaria en el municipio de Floridablanca”. Aunque presenta una estructura similar a las políticas públicas del grupo 2, con un objetivo general, objetivos específicos y líneas estratégicas que

carecen de acciones concretas e indicadores de seguimiento, el acuerdo no se puede clasificar dentro de este grupo debido a su antigüedad ya que, tras casi dos décadas desde su adopción, su contenido se encuentra desactualizado frente a las condiciones institucionales y la situación social actual. En este sentido, aunque aún es considerado dentro del conjunto de políticas públicas, se trata de un instrumento que ha perdido aplicabilidad en el tiempo y no responde a las necesidades actuales del municipio.

En conjunto, estos casos evidencian que aproximadamente el 28% de los instrumentos considerados como políticas públicas no cumplen con los criterios adecuados en su formulación, lo que ha derivado en el uso de documentos desactualizados, con limitaciones operativas y sin mecanismos claros de implementación y seguimiento.

Esta debilidad inicial en la estructuración de las políticas incide directamente en la aplicabilidad, generando vacíos en la definición de planes de acción, ausencia de mecanismos de seguimiento y una limitada articulación institucional. Como consecuencia, se observa una disminución en la continuidad, el interés y la responsabilidad administrativa frente a su ejecución, lo que afecta la respuesta de la administración en atender de manera efectiva las problemáticas de la población del municipio de Floridablanca.

Es por lo anterior y tras identificar vacíos técnicos presentes en la formulación de las políticas públicas del municipio, se plantean una serie de recomendaciones dirigidas al fortalecimiento de las políticas vigentes como a la definición de una estructura base que sirva como referente para futuros proceso de formulación, ejecución y seguimiento.

5.2 Diagnostico institucional

Posterior al análisis de los acuerdos y a la identificación del nivel de estructura de cada uno, se desarrolló un levantamiento de información con las dependencias responsables,

incluyendo tanto las políticas públicas como aquellos acuerdos que no fueron considerados como tal, con el fin de comprender el manejo que han tenido cada una de estas problemáticas en el tiempo y las acciones ejecutadas por la administración municipal.

Para este ejercicio, en la Secretaría de Planeación, se diseñó un documento estructurado entregado a la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría del Interior, Seguridad y Convivencia Ciudadana, la Secretaría de Salud y el Banco Inmobiliario (BIF), que permitió recopilar información relacionada con los elementos clave de cada política, incluyendo sus objetivos, ejes/componentes/líneas estratégicas, acciones definidas, actividades ejecutadas, dificultades para en su implementación, evidencias de las acciones reportadas y las principales recomendaciones por parte de los ejecutores.

A pesar de contar con un formato sencillo y de fácil diligenciamiento, únicamente se obtuvo respuesta de nueve políticas públicas, lo que evidencia limitaciones en la disponibilidad y gestión de la información por parte de las dependencias responsables.

Este resultado es consistente con las dificultades presentadas durante la construcción de los planes de acción, en donde se identificó la complejidad para obtener información y coordinar espacios de trabajo con los encargados de cada política. En varios casos, las reuniones se realizaron con contratistas que no contaban con información completa ni continuidad en los procesos relacionados con la política.

Asimismo, se identificó que los reportes enviados por las dependencias presentan vacíos de información en términos de calidad y articulación institucional. Aunque las Secretarías aportaron evidencias y respondieron con la información disponible, estos insumos no se encuentran integrados entre todas las dependencias responsables, lo que genera información fragmentada y dificulta la comprensión del estado real de las políticas públicas en el municipio.

Las políticas que reportaron información corresponden a la Política Pública de Juventud, la Política Pública de la Mujer y Género, la Política Pública de Familia, la Política Pública de Primer Infancia y Adolescencia y Fortalecimiento Familiar, la Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, la Política Pública de Envejecimiento y Vejez, la Política Pública de Vivienda y Hábitat, para garantizar el derecho a una vivienda digna, la Política Pública de Salud Mental y los Lineamientos de Política Pública para la Implementación de la Justicia Comunitaria. Este resultado permite identificar, de manera indirecta, el nivel de participación de las diferentes dependencias responsables en los procesos de seguimiento de las políticas públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Secretaría de Desarrollo Social reportó información de todas sus políticas, mientras que la Secretaría del Interior solo presentó información de una política, a pesar de ser la dependencia con mayor número de políticas bajo su responsabilidad. Por su parte, la Secretaría de Salud y el Banco Inmobiliario de Floridablanca (BIF) reportaron la única política que gestionan, mientras que la Secretaría de Planeación no presentó información en el marco de este ejercicio.

En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, se recibió información de las seis políticas públicas que se encuentran bajo su responsabilidad. Los reportes evidencian que, si se han desarrollado actividades relacionadas con la política, inclusive realizaron una matriz de seguimiento similar a la trabajada en la creación de los planes de acción 2025. No obstante, estas acciones han respondido principalmente a la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, dado que el presupuesto se encuentra condicionado a sus metas, lo que limita la articulación directa con la estructura de cada política pública. Adicionalmente, no se evidencia la existencia de un sistema de seguimiento homogéneo para todas las políticas, y los informes de gestión han sido

elaborados de manera intermitente, sin consolidar un proceso continuo de monitoreo desde su formulación.

En cuanto a la viabilidad de los objetivos, las respuestas presentaron diferentes entre las políticas. Para los responsables de la política de adulto mayor, mujer y equidad de género y discapacidad, los objetivos no son ejecutables en su totalidad debido a su carácter transversal y a la necesidad de intervención de múltiples actores diferentes a la Secretaría. Por otro lado, en la política de juventud, familia e infancia y adolescencia los responsables manifestaron que era posible avanzar en el cumplimiento parcial de las acciones planteadas, pero se manifiesta la necesidad de reformular sus contenidos y fortalecer las condiciones institucionales para su ejecución.

Por otra parte, las dificultades identificadas en los informes de diagnóstico reportados por las dependencias presentan un patrón común, destacándose la alta rotación de personal, la ausencia de presupuesto independiente y los cambios administrativos relacionados a los periodos de gobierno como factores que afectan la continuidad de los procesos de ejecución y seguimiento. Asimismo, se mencionó la falta de articulación entre dependencias y la desactualización de varias políticas, las cuales ya no responden a las condiciones actuales del municipio, siendo factores claves que inciden en la debilidad de la información reportada.

Por último, las recomendaciones planteadas por la Secretaría de Desarrollo Social se concentran en el fortalecimiento institucional de las políticas públicas, más que en ajustes en el contenido de los acuerdos. En partículas, las dependencias coinciden en la necesidad de consolidar una estructura que permita una implementación activa, mediante la definición de equipos de trabajos estables y el fortalecimiento de la articulación interinstitucional. También, se destacó la importancia de establecer una instancia clara de coordinación de seguimiento y

evaluación de las políticas públicas, señalando a la Secretaría de Planeación como el actor central de este proceso.

Para el caso de la Secretaría de Salud, se reportó que no es posible cumplir con los objetivos planteados, debido a que las acciones institucionales se encuentran condicionadas por el plan obligatorio de salud y talento humano, que es una prestación continua de servicio, lo que dificulta concentrar recursos en iniciativas adicionales, como la creación de centros especializados para la atención de problemáticas específicas.

Asimismo, se identificaron debilidades relacionadas con la formulación de la política, así como una limitada articulación institucional y la inestabilidad administrativa debido a los cambios de gobiernos, factores que afectan la continuidad en los planes que se quieran avanzar en el marco de la política públicas.

En conjunto, los resultados del levantamiento de información evidencian que, existen acciones relacionadas con las temáticas de las políticas públicas, pero estas no se encuentran articuladas en un plan de acción estructurado que permita orientar al cumplimiento de los objetivos definidos en su formulación. Una de las principales problemáticas identificadas es la falta de continuidad y articulación en la gestión de las políticas a lo largo del tiempo, lo cual se ve reflejado en otros aspectos como la clasificación de los acuerdos municipales como políticas públicas y en las debilidades en la estructuración de formulación

Estas condiciones han dificultado la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas en el municipio, dificultando la capacidad de respuesta frente a las problemáticas de la población. Teniendo presente este contexto, se plantean una serie de recomendaciones de política pública orientadas al fortalecimiento en una futura formulación, en

la presente ejecución y en la evaluación bajo las condiciones actuales, con el fin de mejorar la gestión institucional de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca.

5.3 Recomendaciones institucionales

A partir de los problemas identificados en la práctica social y el diagnóstico institucional realizado, se plantearon una serie de recomendaciones enfocadas al fortalecimiento de los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca. Estas recomendaciones nacen de la ausencia de una estructura técnica robusta en los acuerdos municipales, las dificultades vividas en la recolección de información en las dependencias responsables y los vacíos institucionales evidenciados en la gestión de las políticas públicas a lo largo de los años.

Considerando este contexto, las propuestas presentas buscan no solamente mejorar las condiciones actuales de las políticas vigentes, sino también servir como un insumo técnico para futuros procesos de formulación y seguimiento, permitiendo consolidar instrumentos más robustos, viables de ejecutar y con mecanismos claros de seguimiento y evaluación institucional.

5.3.1 Recomendaciones en la formulación

La formulación de las políticas públicas constituye un proceso técnico y administrativo mediante el cual se reconocen y priorizan las problemáticas que afectan a la población, con el propósito de diseñar estrategias de intervención de acuerdo con las necesidades del territorio. En este proceso se requiere el uso de herramientas de análisis social, ejercicios de planeación y mecanismos de participación que faciliten construir propuestas viables y ajustadas a la realidad actual institucional.

De esta manera, la formulación se debe integrar tanto en la participación institucional como en la participación ciudadana, permitiendo que las decisiones adoptadas por la

administración pública incorporen perspectivas y necesidades de los diferentes actores involucrados en la política. En estos espacios la articulación fortalece la legitimidad de la política pública y con mayor pertinencia social debido a la construcción de acciones debidamente estructuradas.

Para lograr políticas públicas con una estructura técnica sólida, es fundamental conformar equipos de trabajo interdisciplinarios con capacidades en planeación, análisis social, formulación de proyectos, seguimiento y evaluación, sumado a un conocimiento específico sobre la problemática a intervenir. La participación de diferentes perfiles profesionales posibilita la construcción de diagnósticos complejos y formular estrategias de intervención con una visión integral durante el diseño de la política pública.

A partir de las debilidades identificadas en los acuerdos municipales analizados, se propone la siguiente estructura base para el fortalecimiento técnico en los procesos de formulación de políticas públicas en el municipio de Floridablanca. Estas recomendaciones toman como referencia los lineamientos establecidos en la “Guía metodológica para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas” elaborada por la Gobernación de Santander, adoptadas a las necesidades institucionales y problemáticas identificadas durante el desarrollo de la práctica social.

5.3.1.1 Contexto técnico: toda política pública debe incluir un apartado de contexto técnico que justifique la necesidad de intervención por parte de la administración municipal. Este componente debe incluir elementos históricos, económicos y sociales que contribuyan a comprender la problemática abordada y las razones que motivan la formulación de la política.

Durante el análisis realizado en el municipio de Floridablanca, se observó que varios acuerdos municipales no desarrollaron una contextualización suficiente sobre las problemáticas

que buscan intervenir, limitando la comprensión ciudadanía e institucional sobre el origen y alcance de los objetivos formulados. Implementar este componente permite fortalecer la memoria institucional, facilitar la comprensión del problema público y sustenta técnicamente la necesidad de la intervención.

5.3.1.2 Línea base: este componente corresponde al diagnóstico inicial de la problemática y funciona como punto de referencia para medir posteriormente el avance y los resultados de la política pública. Su formulación debe sustentarse en información cuantitativa y cualitativa que posibilite identificar las condiciones iniciales de la población objetivo al establecer criterios objetivos para evaluar el impacto de la intervención.

Para el caso del municipio de Floridablanca, se encontró que varias políticas públicas carecen de una línea base claramente definida con datos o sustento teórico, lo que dificulta determinar el alcance real de las acciones ejecutadas y limita la posibilidad de realizar procesos de seguimiento y evaluación con criterios técnicos.

5.3.1.3 Eje programático: corresponde a las líneas estratégicas priorizadas dentro de la política pública, construidas a partir de las necesidades identificadas en el diagnóstico y articuladas, cuando sea posible, con lineamientos nacionales o departamentales relacionados con la problemática abordada. Estos ejes permiten organizar las acciones y enfocar la intervención institucional hacia objetivos en el marco de la política pública.

5.3.1.4 Objetivo general: debe formularse a partir del diagnóstico de la problemática y determinar de manera clara el resultado que se desea alcanzar mediante la intervención institucional. Su formulación ha de ser concreta, medible y viable de ejecutar, evitando objetivos abstractos o amplios que dificulten la aplicabilidad, el seguimiento y la evaluación de la política. Para el caso del municipio de Floridablanca, se identificaron objetivos formulados de manera

general y sin alcances definidos, situación que limita actualmente la capacidad operativa de las dependencias responsables y dificulta medir el impacto real de las acciones que se desarrollen.

5.3.1.5 Línea de acción: este componente constituye al conjunto de actividades y estrategias que se definen para el cumplimiento de cada eje programático. Las acciones definidas deben formularse a partir de las causas identificadas en el diagnóstico y orientarse a soluciones concretas, medibles y aplicables dentro de las capacidades que tiene la administración municipal. Durante el análisis realizado en el caso del municipio de Floridablanca, se evidenció que varias líneas de acción presentan formulaciones abstractas y desactualizadas, situación que ha dificultado su ejecución y que ha generado que las intervenciones se desarrollen principalmente en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, dejando la política pública de lado.

5.3.1.6 Meta: debe ser el resultado cuantitativo o cualitativo que se espera alcanzar a partir de la línea base establecida. Durante el análisis realizado en el municipio de Floridablanca, se encontró que varias políticas no delimitan claramente el alcance de su intervención, la población objetivo o la dimensión del impacto esperado, dificultando la evaluación de sus resultados.

5.3.1.7 Indicadores de resultados o impacto: constituyen a herramientas de medición que facilitan evaluar el avance y cumplimiento de los objetivos planteados en la política pública. Estos indicadores pueden expresarse mediante cifras, porcentajes o tasas, permitiendo el monitoreo de las acciones ejecutadas y fortaleciendo la toma de decisiones basadas en evidencias y resultados verificables con datos.

5.3.1.8 Responsables: corresponde a las dependencias y/o actores institucionales encargados de la implementación, articulación y seguimiento de la política pública. En este componente es fundamental establecer de manera explícita las responsabilidades de cada actor

involucrado, evitando vacíos institucionales, duplicidad de funciones y dificultades en la coordinación de las acciones planeadas.

5.3.1.9 Plan de acción: es el plan de trabajo con el que cada política pública debe contar desde el inicio de su implementación, en el cual se definan actividades, responsables, indicadores, mecanismos de seguimiento y recursos necesarios para su ejecución. Este instrumento debe actualizarse periódicamente durante la vigencia de la política y mantener articulación con el Plan de Desarrollo Municipal, pero sin tener una dependencia exclusiva con este, con el fin de garantizar continuidad administrativa en los procesos y ruta clara para el cumplimiento de las acciones planteadas.

se deben dar las orientaciones generales de la ruta de trabajo del cómo se van a implementar los proyectos o acciones para el cumplimiento de los objetivos diseñados para cada uno de los ejes estratégico, considerando las fuentes de financiación con las que dispone la entidad territorial.

5.3.10 Financiación: la política pública debe definir de manera clara las fuentes de financiación con las que dispone la entidad para la ejecución de sus programas, acciones y ejes estratégicos. Este componente permite establecer la viabilidad operativa de la política y garantizar una adecuada planeación de los recursos necesarios para su implementación. En el caso del municipio de Floridablanca, los responsables de las políticas manifestaron la necesidad de contar con mayor claridad sobre el presupuesto disponible, con el fin de estructurar de manera más eficiente las acciones contempladas de los planes de acción y garantizar una ejecución más organizadas.

5.3.1.11 Indicadores de seguimiento: los acuerdos municipales deben incorporar indicadores e instrumentos de seguimiento que permitan recolectar, organizar y analizar información sobre el grado de avance de las políticas. Estos mecanismos facilitan la evaluación

de cumplimiento de los objetivos planteados, fortalecen la memoria institucional y permiten medir el impacto de las acciones ejecutadas y el uso de los recursos durante la vigencia de la política pública.

5.3.12 Alternativas: la política debe contemplar mecanismos alternativos de acción frente a situaciones imprevistas que puedan afectar su implementación, tanto en aspectos operativos como presupuestales. La identificación de alternativas permite fortalecer la capacidad de respuesta institucional y garantizar mayor continuidad en la ejecución de las acciones planteadas.

5.3.2 Recomendaciones en la implementación

El proceso de implementación de las políticas públicas recae principalmente en las dependencias responsables definidas dentro de cada acuerdo municipal, las cuales se deben garantizar en la ejecución de las acciones planteadas y la articulación institucional necesaria para el cumplimiento de los objetivos formulados. Esta etapa representa la materialización operativa de la política pública, por lo que resulta fundamental que, desde su formulación, se definan metodologías claras de implementación, responsables institucionales, mecanismos de seguimiento y criterios de evaluación.

En este sentido, para fortalecer la implementación de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca, se recomienda:

1. Definir claramente los resultados esperados de cada política pública.
2. Establecer las actividades concretas y mecanismos operativos para el cumplimiento que conducen a los resultados esperados y el cómo se deben realizar.
3. Identificar los actores institucionales y sociales involucrados en el desarrollo de la política y su nivel de participación.

4. Delimitar territorialmente los espacios o poblaciones dónde se ejecutarán las acciones.
5. Definir fuentes de financiación para cada uno de los ejes estratégicos.
6. Consolidar el marco normativo y jurídico que sustenta la implementación de la política pública.

Durante esta etapa resulta indispensable desarrollar procesos continuos de seguimiento sobre las acciones ejecutadas, el presupuesto utilizado, las personas involucradas, los actores responsables del cumplimiento y el nivel de cumplimiento alcanzado. La consolidación de esta información permite que en la etapa de evaluación de política pública se tengan datos suficientes que facilitarán la toma de decisiones para ajustar o reformular la política de ser necesario.

Como se ha mencionado anteriormente, una de las principales problemáticas identificadas durante el desarrollo práctica social fue la alta rotación de personal y la ausencia de continuidad administrativa en los procesos relacionado con las políticas públicas, situación que ha generado vacíos en la información, debilidades en el seguimiento y dificultades en la ejecución de las acciones formuladas. Por esta razón, se recomienda la conformación de un equipo institucional enfocado exclusivamente en la coordinación, implementación y seguimiento de las políticas públicas del municipio, integrado preferiblemente por personal de planta de las diferentes dependencias de la administración municipal, con el fin de evitar la intermitencia en los procesos y mejorar la articulación institucional.

Adicional a lo anterior, el fortalecimiento interno resulta fundamental para promover espacios de participación ciudadana durante la implementación de las políticas públicas, considerando que la población constituye el principal actor afectado por las problemáticas intervenidas. La participación de la ciudadanía permite identificar percepciones, necesidades y

oportunidades de mejor que enriquecen el proceso de implementación y fortalecen la legitimidad de las acciones desarrolladas por la administración municipal.

5.3.3 Recomendaciones de evaluación

Uno de los principales elementos para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas corresponde a la construcción de indicadores, entendidos como herramientas de medición cualitativa o cuantitativa que permitan detectar los cambios necesarios, comportamientos y niveles de avance frente a los objetivos planteados en una intervención pública. A través de estas herramientas es posible comparar los resultados obtenidos, monitorear el cumplimiento de metas y analizar el desempeño durante las acciones desarrolladas en el marco de la política pública.

En este sentido, los indicadores permitirán simplificar y organización la información relevante para facilitar el análisis de resultados y definir alternativas que faciliten la toma de decisiones basados en evidencia. Asimismo, posibilitan realizar periódicas sobre el comportamiento de determinadas variables y generar alertas frente a posibles dificultades o desviaciones en el cumplimiento de la política.

Adicionalmente, el uso de los indicadores fortalecería la transparencia en la gestión pública, debido a que permitirá poner a disposición de las entidades responsables, actores institucionales y ciudadanía información relacionada con el avance de las políticas públicas, fortaleciendo la identificación de debilidades, necesidades de ajuste y oportunidades de mejora durante la etapa de implementación y evaluación.

Tomando como referencia la “Guía de seguimiento a políticas públicas” elaborado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP (2023), la construcción de indicadores debe desarrollarse bajo una estructura técnica organizada que facilite la recolección, análisis e

interpretación de la información. Considerando esto, el esquema de seguimiento y evaluación de las políticas públicas debe contemplar una serie de etapas enfocadas a fortalecer la medición de resultados y facilitar la toma de decisiones:

Identificación de contexto y objetivo de la intervención: el proceso de seguimiento debe iniciar con la definición del contexto de la intervención, permitiendo identificar las razones que justifican la construcción del indicador y los elementos que se desean medir dentro de la política pública. Este componente debe incluir información relacionada con las acciones, productos y resultados que se esperan lograr, posibilitando la comprensión de la problemática y el alcance de la intervención institucional de una manera más simple.

La identificación del objetivo está directamente relacionada con la identificación de la meta del indicador. Una vez establecido el contexto es necesario preguntarse: “¿Qué se desea lograr?”, con esto se consigue establecer cuál es la situación deseada en la relación con un problema identificado. En este sentido, el objetivo del indicador debe cumplir con los siguientes criterios:

- 1. Específico:** debe ser claro sobre qué, dónde, cuándo y cómo va a cambiar la situación
- 2. Medible:** que sea posible cuantificar sus fines y beneficios.
- 3. Realizable:** que sea posible lograr a partir de la situación inicial.
- 4. Realista:** que sea posible obtener el nivel de cambio reflejado en el objetivo
- 5. Limitado en el tiempo:** que se establezca un periodo de tiempo en el cual el propósito se debe cumplir.

Una vez asegurado la redacción de un objetivo debe contener al menos tres componentes:

Figura 1.

Estructura de un objetivo



Fuente: elaborado por el Departamento Nacional de Planeación, 2023.

Tipos de indicadores: debido a que no todas las políticas se configuran de la misma manera y no responden a la misma problemática, se necesita examinar el tipo de indicador más apropiado para cada una de las políticas. Es importante realizar una adecuada identificación sobre el eslabón de la cadena de valor, la influencia que se va a tener en la intervención pública y la dimensión a la cual pertenece el indicador a construir, pues se debe garantizar que la información que se obtenga sea la necesaria para realizar una medición detallada del cumplimiento del objetivo planteado.

Para efectos de estas recomendaciones basadas en información de la guía del DNP, se clasificaron tres tipos de indicadores, según su aporte a los resultados de la implementación de las políticas públicas en términos de cuántos insumos se utilizaron, cuáles productos y servicios se entregaron y cuáles son los resultados de la puesta en marcha.

5.3.3.1 Indicadores de gestión: este tipo de indicadores se orientan principalmente al seguimiento de los insumos y actividades necesarios para la ejecución de la política pública, permitiendo evaluar la eficiencia en el uso de recursos físicos, financieros, técnicos y humanos durante el desarrollo del proyecto. En general, estos indicadores se pueden estructurar desde la

etapa de formulación, momento en el que se definen tareas, actividades y recursos que se van a utilizar para el cumplimiento de los objetivos. Dentro de esta categoría se pueden encontrar dos diferentes subtipos de indicadores asociados al seguimiento operativo y administrativo en la intervención:

5.3.3.2 Indicadores que miden los insumos: monitorean los factores productivos (físicos, humanos, jurídicos y financieros), con los que se cuenta para la generación de valor en el proceso productivo y así llevar a cabo la intervención pública.

5.3.3.3 Indicadores que miden las actividades: monitorean el conjunto de acciones que contribuyen a la transformación de insumos en productos. Es en este eslabón de la cadena donde inicia la generación de valor por parte del Estado.

Este tipo de indicadores examinan los procesos operativos o de apoyo. Por tanto, si bien son necesarios para medir el transcurso de la producción del bien o servicio, estos deben ser parte del monitoreo interno de quienes administran o implementan la intervención.

5.3.3.4 Indicadores de producto: estos indicadores permiten medir los bienes y servicios generados a partir de la ejecución de las acciones dentro de la política pública, evaluando la capacidad institucional para transformar recursos públicos en productos concretos dirigidos a la población objetivo. Dentro de esta categoría se pueden identificar indicadores de oferta, enfocados específicamente en medir la capacidad de las entidades para proveer bienes y/o servicios, e indicadores de demanda que se enfocan a cuantificar a la población beneficiada o receptora de las acciones.

5.3.3.5 Indicadores de resultado: estos indicadores se enfocan en medir los efectos y cambios generales a partir de la intervención pública sobre la población o problemática intervenida. El propósito es evaluar variaciones relacionadas con condiciones de bienestar,

niveles de conocimiento, percepción de la ciudadanía o transformaciones sociales derivadas de la implementación de la política pública. Sin embargo, estos resultados también pueden verse influenciados por factores externos ajenos a la implementación de la política, por lo que su análisis debe realizarse sin ignorar el contexto general en el que se desarrolla la política pública.

Para que los indicadores cumplan adecuadamente su función dentro de los procesos de seguimiento y evaluación, es necesario que en la etapa de formulación se contemple una serie de atributos técnicos que permitan definir con claridad el objeto de medición, la metodología utilizada y la forma en que se interpretarán los resultados obtenidos. Estos elementos facilitan la realización de mediciones periódicas, fortalecen la calidad de la información recolectada y permiten comunicar de manera más clara los avances de la política pública para apoyar la toma de decisiones en la administración municipal:

Tabla 2.

Etapas de la creación de un indicador

Nombre del indicador	Descripción del indicador	Línea base	Metas
Metodología de proyección de metas	Orientación del indicador	Fuente de información	Periodicidad
Rezago	Sector	Entidades responsables	Entidades involucradas

Elaboración propia con información de la guía de seguimiento de políticas públicas del DPN, 2023

5.4 Criterio Cremas

Por último, los criterios de selección de indicadores deben responder a los criterios CREMAS. Se deben construir o solo seleccionar los indicadores que sean lo suficientemente

Claros, Relevantes, Económicos, Medibles, Adecuados y Sensibles (Departamento Nacional de Planeación, 2023).

1. **CLARO:** ¿se comprendo lo que desea medir el indicador? ¿La fórmula de cálculo es coherente a la unidad de medida definida en el indicador, porcentaje, tasa, razón, etc.?
2. **RELEVANTE:** ¿el indicador es relevante para revisar los avances en el marco de la política pública? ¿El indicador es estratégico y está acorde al tema de la política?
3. **ECONÓMICO:** ¿es costo-efectiva la información que se obtendrá del indicador?
4. **MEDIBLE:** ¿la frecuencia de medición es viable de acuerdo con el tiempo proyectado de ejecución de la política pública en cuestión?
5. **ADECUADO:** ¿el indicador mide algún eslabón de la cadena de valor de la política pública, plan, programa o proyecto por desarrollar?
6. **SENSIBLE:** ¿el indicador genera información en tiempos óptimos para identificar cuellos de botella y/o tomar decisiones?

Los criterios CREMAS resulta especialmente relevante en la construcción de indicadores para las políticas públicas de Floridablanca, debido a que durante el análisis realizado se evidenció la ausencia de indicadores que permitan medir el impacto de las acciones ejecutadas, los recursos económicos utilizados, el avance de la política pública o la eficiencia de las intervenciones desarrolladas. La falta de estos instrumentos de seguimiento y evaluación ha generado ausencia de registros consolidados en la memoria institucional y ha limitado la transparencia frente a la ciudadanía sobre los resultados obtenidos durante la ejecución de las políticas públicas.

5.5 Balance de resultados

Por último, después de cada año, la administración debe realizar un balance de resultados que tiene como objetivo presentar los principales avances y retos que se tuvieron en el año inmediatamente anterior al de la publicación del informe del año anterior. Este documento se construye a partir del seguimiento y el análisis de la evaluación de los resultados obtenidos, así como la perspectiva de la ciudadanía frente a las acciones ejecutadas con una encuesta de percepción, una herramienta que tiene como objetivo principal brindar información relevante a los tomadores de decisión sobre cómo la ciudadanía recibe los bienes y servicios entregados por las intervenciones gubernamentales.

En conjunto, las recomendaciones presentadas buscar el fortalecimiento institucional en las capacidades del municipio de Floridablanca en procesos más precisamente en la etapa formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, promoviendo instrumentos más estructurados, viables y orientados a la recolección de data que permita tener una mejor continua durante toda la vigencia de una política pública. Asimismo, estas propuestas pretender dar una base técnica a futuras formulaciones, así como al actual seguimiento y evaluación de las políticas vigentes, contribuyendo a una administración municipal con mayor capacidad de respuesta y transparencia a las problemáticas de la población.

6. Las políticas públicas en Colombia: el caso de Floridablanca en perspectiva territorial

Las dificultades encontradas en las políticas públicas del municipio de Floridablanca no corresponden a un caso aislado de la gestión pública territorial en Colombia. Diversos estudios académicos e institucionales han evidenciado problemáticas relacionadas con la formulación, implementación, participación ciudadana y seguimiento de políticas públicas, principalmente en aspectos asociados a la articulación interinstitucional, continuidad administrativa, definición de objetivos y consolidación de mecanismos técnicos de seguimiento y evaluación. En este sentido, resulta valioso contrastar los hallazgos encontrados en la Alcaldía de Floridablanca con otros casos de estudio en el contexto colombiano, con el propósito de identificar similitudes, diferencias y problemáticas comunes en la gestión pública local.

En el estudio “Análisis de Política Pública de Infancia y Adolescencia 2011-2021, en Bogotá, D.C” realizado por Vargas-Trujillo y Rozo-Gutiérrez (2018), se identificaron problemáticas relacionados con la desconexión de la política pública y la realidad territorial de la población afectada. Los autores señalan que, pese a la ejecución de acciones institucionales, estas no han logrado producir transformaciones en la realidad de la ciudad. Entre las principales causas encontradas son la alta subjetividad en la toma de decisiones, la baja participación de la población intervenida en diferentes etapas de la política y la carencia de compromiso institucional en la intervención continua y disponibilidad de recursos para garantizar su sostenibilidad.

Estas situaciones presentan similitudes con lo evidenciado durante la práctica en Floridablanca, en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, donde también se identificaron limitaciones en la baja participación de la ciudadanía, toma de decisiones exclusivamente desde la administración y la dificultad en la consolidación permanente de la ejecución y seguimiento (Roza-Gutiérrez & Vargas-Trujillo, 2018).

Asimismo, el caso de Bogotá evidencia que el distrito ha formulado alternativas amplias sin limitaciones para su aplicabilidad frente a las problemáticas tratadas, incorporando múltiples actores y líneas de intervención sin suficiente precisión operativa o metodológica que permita tomar decisiones sin subjetividad por parte de los ejecutores de la política. El estudio también señala debilidades en mecanismos de seguimiento y evaluación, encontrando ausencia de esquemas claros para el monitoreo que describan los actores involucrados, las variables a analizar y los resultados esperados (Rozo-Gutiérrez & Vargas-Trujillo, 2018).

Estas observaciones resultan comparables con el caso de Floridablanca, donde varias políticas presentan objetivos amplios, acciones abstractas y nula definición de sistemas de seguimiento o indicadores de evaluación que permitan realizar una evaluación periódicamente de manera precisa para el cumplimiento o fortalecimiento de las acciones formuladas.

Por otro lado, a nivel nacional las problemáticas asociadas con la formulación e implementación de políticas públicas también han sido abordadas por diferentes autores e instituciones académicas. En el artículo “Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos” de Arroyave Álzate (2010) plantea que el concepto de políticas públicas se ha desconfigurado por la incapacidad por parte de la academia y los funcionarios públicos en tener un consenso en que son, para que sirven y cómo funciona.

Al igual que el caso anterior, Arroyave Álzate (2011) plantea que las políticas públicas en Colombia han sido una herramienta que responde a las demandas de la sociedad y el Estado responde a estas demandas; sin embargo, señala que en numerosos casos estos procesos se desarrollan con una limitada participación de la ciudadanía en la identificación, formulación y construcción de soluciones frente a las problemáticas públicas. Bajo esta perspectiva, el autor expone que las políticas públicas pueden terminan funcionando como instrumentos

administrativos y normativos, más que como un proceso de construcción social entre el Estado y la comunidad.

Dentro de los principales desafíos identificados por el autor, se destaca que las políticas públicas generalmente son formuladas bajo discursos de inclusión, participación y eficacia institucional, pero durante la etapa de implementación suele priorizarse el cumplimiento de obligaciones jurídicas, administrativas o compromisos políticos sobre la ejecución de acciones para el cumplimiento de los objetivos planteados en la formulación. Adicionalmente, se plantea que gran parte de las decisiones se concentran en funcionarios públicos, empresarios y actores políticos, mientras que la participación de la comunidad se ve relegada a un segundo plano en su formulación, seguimiento y evaluación (Arroyave Alzate, 2011).

Estas observaciones presentan similitud con lo evidenciado en el caso de Floridablanca, donde se identificó que varias políticas públicas fueron formuladas principalmente como instrumentos normativos generales, con limitaciones en la participación ciudadana. Un ejemplo de ello corresponde a la formulación del plan de acción 2025, el cual fue construido exclusivamente desde las secretarías encargadas en su ejecución, sin evidenciar mesas de trabajo con la participación de la población afectada por las políticas. De igual manera, durante el desarrollo de la práctica se pudo observar que varias dependencias no contaban con registros sistemáticos de seguimiento o reportes periódicos dirigidos a la ciudadanía sobre las acciones ejecutadas, los recursos invertidos y el nivel de avance o impacto logrado por las políticas. En este sentido, gran parte de las decisiones relacionadas con su implementación dependen de la capacidad administrativa y de las prioridades definidas por cada gobierno municipal, situación que ha dificultado la continuidad en el tiempo (Arroyave Alzate, 2011).

Pero no todos los casos suelen tener estos problemas, un caso diferente como el estudio “Políticas públicas local: un caso de estudio sobre la cultura ciudadana”, desarrollado en la ciudad de Medellín por Jaramillo, González y Arroyave (2020), donde se resalta la reciente popularización de la discusión académica y política de las políticas públicas, lo que los ha llevado a reconocer, estudiar y construir mejores marcos de análisis y recolectar experiencias de procesos de política pública local.

Los autores consideran que ampliar los marcos de ejercicio de la ciudadanía es uno de los retos las políticas públicas. Expresan que este tipo de apuestas buscan que se garantice que los ciudadanos cuenten con responsabilidades, reclamar derechos y estar protegidos de acciones que atenten contra su bienestar o que reduzcan sus derechos, lo que repercute en el buen funcionamiento de la sociedad.

A diferencia del caso de Floridablanca y Bogotá, el proceso de formulación de la Política Pública de Cultura Ciudadana de Medellín se desarrolló mediante la metodología estructurada en diferentes etapas de construcción técnica y participación ciudadana. Inicialmente, se realizó una fase de revisión documental y normativa, continuamente con la identificación del problema público y el análisis de información disponible sobre cultura ciudadana en el municipio de Medellín. Posteriormente, se adelantó una etapa de diagnóstico participativo con actores individuales como profesores universitarios, líderes de proyectos de diferentes programas de la Alcaldía, líderes de opinión de la ciudad y líderes del sector cultural, social, así como actores que participaron en la construcción del Plan de Desarrollo Cultural 2011-2020. Asimismo, la administración municipal desarrolló ejercicios de observación en espacios públicos y escenarios institucionales con el propósito de identificar las percepciones de la ciudadanía frente a la oferta institucional (Jaramillo, González Rúa, & Arroyave, 2020).

Como resultado de este proceso, se logró consolidar una caracterización del problema público con la cultura ciudadana en Medellín, así como la identificación de actores estratégicos, dimensiones de intervención y posibles estrategias de solución. Como última etapa, se realizó una fase de socialización, validación y análisis territorial, teniendo como resultado un documento consolidado que dio origen a la política pública en el Acuerdo Municipal 123 de 2019.

Los autores concluyeron que la interacción constante entre la ciudadanía, actores sociales e institucionales fue un elemento fundamental para el fortalecimiento del proceso de formulación e implementación de la política pública, especialmente porque los cambios sociales y culturales obedecen a múltiples variables que los hacedores de la política deben considerar para la supervivencia de la política en el tiempo. De igual manera, resaltan la importancia de evaluar y ajustar permanentemente las alternativas planteadas, así como de garantizar procesos de cooperación y articulación entre los diferentes involucrados (Jaramillo, González Rúa, & Arroyave, 2020).

Este caso permite evidenciar la importancia de mantener procesos continuos de participación ciudadana durante las etapas de formulación, implementación y evaluación, debido a que estos espacios facilitan identificar las necesidades reales de la población, fortalecer la legitimidad institucional y ajustar las acciones planteadas de acuerdo con las dinámicas sociales y territoriales de la población. Considerando este enfoque, las fortalezas identificadas en la experiencia de Medellín, pueden servir como una metodología de referencia para la construcción, seguimiento y actualización de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca de forma más técnica.

7. Conclusiones

El análisis realizado durante la práctica social sobre las políticas públicas vigentes en el municipio de Floridablanca permitió evidenciar limitaciones técnicas como operativas en los procesos de formulación, implementación y seguimiento de los acuerdos municipales considerados como políticas públicas. Aunque varios instrumentos presentan una estructura básica de objetivos, ejes estratégicos y líneas de acción, en numerosos casos se identificaron vacíos relacionados con la falta de metas, ausencia de indicadores, mecanismos de evaluación o planes de acción que den una ruta de trabajo clara, para delimitar un alcance de la intervención y fortalecer capacidad de respuesta frente a las problemáticas de la población.

De esta manera, el desarrollo de la práctica permitió identificar debilidades institucionales relacionadas con la continuidad administrativa y la articulación entre dependencias responsables de las políticas públicas. La alta rotación de personal, la carencia de mecanismos estandarizados de seguimiento y la ausencia de información consolidada han dificultado la construcción de procesos permanentes de evaluación y control sobre las acciones ejecutadas desde la existencia de las políticas. Esta situación ha provocado que, en varios casos, las problemáticas abordadas sean intervenidas principalmente desde el Plan de Desarrollo Municipal, dejando en segundo plano la implementación, el seguimiento y la reformulación o actualización directa en las políticas formuladas.

De igual manera, el ejercicio realizado permitió encontrar que varios acuerdos municipales han sido considerados históricamente como políticas públicas, pese a no contar con los elementos técnicos y metodológicos mínimos para ser clasificados como tales. En varios casos se identificaron instrumentos normativos orientados únicamente en lineamientos generales, mecanismos de gestión o disposiciones enfocadas a una eventual formulación nueva de una

política pública, sin desarrollar componentes esenciales como planes de acción, indicadores, metas o mecanismos de evaluación. Este hallazgo permitió fortalecer el proceso de organización y depuración institucional de las políticas vigentes.

Más allá de las debilidades encontradas en cada acuerdo, el análisis reflejó una falta de continuidad en los procesos administrativos, debilidades en la articulación institucional y una limitada cultura de seguimiento y evaluación dentro de la administración municipal. Estas situaciones presentan similitudes con otros casos analizados en el contexto colombiano, donde diferentes estudios también han presentado dificultades con la participación ciudadana, la sostenibilidad institucional, la claridad en una metodología y la capacidad de seguimiento de las políticas públicas territoriales. En este sentido, el caso de Floridablanca no corresponde a un caso aislado, sino que refleja varios de los desafíos estructurales que enfrentan los municipios colombianos en la consolidación de políticas públicas sostenibles, medibles y articuladas con las necesidades de la población.

Finalmente, las recomendaciones formuladas durante el desarrollo de la práctica social constituyen un insumo técnico orientado al fortalecimiento de los procesos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el municipio de Floridablanca. Estas propuestas buscan servir como un instrumento de mejora para las políticas vigentes, promoviendo instrumentos más estructurados, medibles y articulados con las capacidades institucionales del municipio y las necesidades reales de la población. Asimismo, el contraste realizado con otros casos de estudio permitió identificar experiencias y prácticas institucionales que pueden servir como referencia para el fortalecimiento en la construcción de políticas públicas locales con mayor continuidad, participación ciudadana activa y capacidad de seguimiento en el municipio.

Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Floridablanca. (2021). *Estructura orgánica*. [Alcaldía de Floridablanca](#)
- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2017). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. [Secretaría Distrital de Planeación](#)
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2018). *Guía para la formulación de políticas públicas del Distrito Capital*. [Secretaría Distrital de Planeación](#)
- Alcaldía Mayor de Bogotá D. C. (2020). *Guía para el seguimiento y evaluación de políticas públicas*. [Secretaría Distrital de Planeación](#)
- Arroyave Alzate, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*. [Universidad Nacional de Colombia](#)
- Calderón Ortiz, G. (1997). Una introducción al pensamiento sobre las políticas públicas. *Gestión y Estrategia*. [Universidad Autónoma Metropolitana](#)
- Demarchi Sánchez, G. D., & Sánchez, J. A. (2022). Políticas públicas. Una mirada desde la fundamentación teórica y su impacto social. *Revista En-Contexto*. [Revista En-Contexto](#)
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Guía metodológica para el seguimiento y la evaluación a políticas públicas*. Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados. [Departamento Nacional de Planeación](#)
- Departamento Nacional de Planeación. (2023). *Guía de seguimiento a políticas públicas*. [Departamento Nacional de Planeación](#)
- Escuela Superior de Administración Pública. (2024). *Fundamentos de políticas públicas*. [Escuela Superior de Administración Pública](#)
- Gobernación de Santander. (2020). *Guía metodológica para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de Santander*. [Gobernación de Santander](#)
- Jaramillo, S., González Rúa, J. D., & Arroyave, A. (2020). Políticas públicas locales, un caso de estudio sobre la cultura ciudadana. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. [Binghamton University](#)
- Jones, C. O. (1977). *An introduction to the study of public policy*. Duxbury Press. [Internet Archive](#)
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. CEPAL. [CEPAL](#)

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2020). *¿Qué es una política pública?* [Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio](#)

Observatorio de Producción Normativa. (2021). *Guía práctica para la formulación de políticas públicas*. [Asamblea Departamental de Antioquia](#)

OCDE. (2010). *La formulación de políticas en la OCDE: Ideas para América Latina*. [Bibliografía Latinoamericana](#)

Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. [Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación](#)

Rozo-Gutiérrez, N., & Vargas-Trujillo, Z. (2018). Análisis de política pública de infancia y adolescencia, 2011-2021, en Bogotá, D. C., Colombia. *Desafíos*. [DOI](#)

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público. [Superintendencia de Transporte](#)

Universidad Nacional de Colombia. (2023, 13 de febrero). Los alcances de las políticas públicas y su impacto en la sociedad. *Periódico UNAL*. [Periódico UNAL](#)

Valencia Agudelo, G. D. (2011). Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*. SciELO Colombia

Apéndices

Los apéndices están adjuntos y puede visualizarlos en la base de datos de la biblioteca UIS

Apéndice A. Matriz Diagnóstico

Apéndice B. Modelo de diagnóstico Políticas Públicas