

► Proyecto “Fortalecimiento de las organizaciones sindicales rurales en el postconflicto en Colombia”

MÓDULO **03**

CURSO:
**FORTALECIMIENTO
DE CAPACIDADES DE
INCIDENCIA POLÍTICA**



Organización
Internacional
del Trabajo



Embajada de Noruega



 **7**
semanas

 **70**
horas certificadas



 **Modalidad
virtual**

OBJETIVOS DEL CURSO

- » Comprender el concepto de política pública, diferencias entre política, programa y proyecto y el proceso básico para la formulación de propuestas de políticas públicas, programas, estrategias y acciones.
- » Caracterizar el marco jurídico internacional y nacional que otorga a las organizaciones de trabajadores y trabajadoras el derecho a la consulta y la participación en la construcción de políticas, normas, planes, programas y proyectos relacionados con la promoción del trabajo decente.
- » Caracterizar y contextualizar los espacios para la incidencia política en el nivel nacional, donde se podrían gestionar propuestas para la promoción e impulso del trabajo decente y la justicia social para los trabajadores y trabajadores rurales, incluyendo los mecanismos de consulta.
- » Caracterizar la estructura y funcionamiento del poder legislativo, y las estrategias para la incidencia efectiva ante el Congreso de la República, así como, para el trámite de proyectos de ley nuevos o en curso.
- » Identificar los espacios para la incidencia en el nivel municipal y departamental para la promoción del trabajo decente, así como la estructura y funcionamiento de las Asambleas Departamentales y Concejos Municipales y el proceso para tramitar adecuadamente proyectos de decretos, ordenanzas, y aprobación de presupuesto.
- » Crear a partir de las problemáticas reales que experimentan durante su ejercicio sindical, propuestas para la resolución de problemas públicos que puedan convertirse en un ejercicio de política, plan, programa o proyecto.
- » Ejercitar con herramientas prácticas pueden serles de utilidad para desarrollar acciones de incidencia en torno a las propuestas desarrolladas para la resolución de los problemas públicos.

CONTENIDOS TEMÁTICOS

01 Conceptualización del trabajo decente y la justicia social en la economía rural

- » Introducción
- » ¿Qué es el trabajo decente?
- » El Trabajo Decente en la Economía Rural.
- » El Enfoque integrado de la OIT para promover el trabajo decente en la economía rural
- » El Enfoque integrado de la OIT para promover el trabajo decente en la economía rural y su relación con los ODS.

03 Políticas públicas: instrumento de decisión pública para la formulación de soluciones

- » Definición de Política Pública.
- » ¿Política, programa o proyecto?
- » Identificación de problemas públicos y su inclusión en agenda política
- » Técnicas para la formulación de soluciones

05 Escenarios de participación y diálogo social para la promoción del trabajo decente y la justicia social en el sector rural en el nivel local

- » Nivel Departamental
- » Nivel Municipal

02 Marco jurídico que otorga a las organizaciones sindicales el derecho a la consulta

- » Normatividad internacional
- » Normatividad nacional sobre el derecho a la consulta de las organizaciones sindicales
- » La composición de las instancias de consulta de las organizaciones sindicales

04 Escenarios de participación y diálogo social para la promoción del trabajo decente y la justicia social en el sector rural en el nivel nacional

- » Introducción
- » La Comisión Permanente de concertación de Políticas Salariales y Laborales.
- » Espacios de concertación nacional de la política de desarrollo rural.
- » Mapa de actores y recomendaciones de incidencia

06 El poder legislativo en el nivel nacional y local y su función en la promoción del trabajo

- » El Congreso de la República
- » Las Asambleas Departamentales
- » Los Concejos Municipales

07 Evaluación final

► Curso “Fortalecimiento de capacidades de incidencia sociopolítica”



Módulo 3

► Políticas públicas: instrumento de decisión pública para la formulación de soluciones

Lista de acrónimos

Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES-
Departamento Nacional de Planeación -DNP-
Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI-

Para la participación política es importante diferenciar entre lo que es una política pública, un plan, programa o proyecto. Así también, como se pueden identificar problemas de política que ameriten impulsar el diseño e implementación de políticas públicas, y algunas técnicas básicas para la identificación de algunas soluciones que puedan incorporarse a las propuestas de políticas públicas que elaborarán y presentarán las organizaciones sindicales tanto en el nivel nacional como municipal y departamental.

1. Definición de Política Pública

Una muestra de la subjetividad y poca uniformidad de los conceptos en esta área de estudio es precisamente la multiplicidad de definiciones que existen del concepto “política pública”, sobre todo en los países con idiomas de tradición latina, ya que el término política puede significar 3 cosas a la vez, cuestión que en el idioma inglés está superada: Política en el sentido de gobierno de las sociedades humanas (*Polity* en inglés), Política en el sentido de la lucha por el poder y la administración del Estado

(*Politics* en inglés) y política en el sentido **de designación de propósitos y programas de las autoridades públicas** (*Policy* en inglés). En este caso, la política pública podría ser entendida como el termino *policy* en inglés, y a eso nos referiremos en el presente módulo.

A partir esta aclaración, es preciso entender también que la política pública no solo son acciones positivas y específicas desarrolladas por la administración pública, sino también la decisión de no actuar, no intervenir o no regular, es una decisión de política pública con repercusiones en la población. *“Así, hay que entender la política pública como un conjunto de elementos y procesos que, con el concurso activo o voluntariamente inactivo de alguna institución gubernamental o autoridad, se articulan racionalmente entre sí para lograr el mantenimiento o modificación de algún aspecto del orden social”*. (Roth, 2017, Pág. 36)

Entonces, una política pública es:

Gráfico 1. Política Pública “hacer o no hacer nada también es una cuestión política”



Fuente: Elaboración propia a partir de Roth, 2017

A partir del análisis de las definiciones de varios autores anglosajones, europeos, latinoamericanos y colombianos del concepto de política pública, el profesor André Noel Roth de la Universidad Nacional de Colombia propone los siguientes criterios para la definición:

Se puede considerar que hay cuatro elementos centrales que permiten identificar la existencia de una política pública: implicación del gobierno o de una autoridad pública; percepción de problemas o expresiones de insatisfacciones; definiciones de objetivos y procesos.

Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos, estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático o insatisfactorio. (Roth, 2017, Pág. 37)

Con estos criterios, el autor propone una definición de política pública que creemos pertinente:

... un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 2017, Pág. 38)

» es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales, gubernamentales o públicas (u oficiales) asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos

2. ¿Política, programa o proyecto?

La definición de estos tres conceptos también tiene consigo barreras idiomáticas del español, y prácticas y tradiciones diferenciadas entre países y territorios que no permiten tener unas definiciones uniformes y generales sobre estos términos.

Los legislativos latinoamericanos y europeos no aprueban formalmente programas sino leyes, ordenanzas o acuerdos que pueden denominarse, si se quiere, política, programa u otro. Incluso, la imaginación terminológica lleva a hablar, sin precisar claramente su significación, de ejes estratégicos, planes, principios, políticas, lineamientos, o de acciones, sin que estos términos tengan valor jurídico o administrativo preciso, y que suele incluir frecuentemente elementos de política en el sentido de orientación general. (Roth, 2017, Pág. 44)

De esta forma queda claro que no existe uniformidad ni rigurosidad en el ejercicio de la administración pública en Colombia sobre el empleo de estos términos de una manera

más técnica y objetiva, razón por la cual no es posible encontrar su definición reglada. Sin embargo, intentaremos dar algunas aproximaciones a los términos, partiendo del análisis de diferentes teorías y de usos comunes que se dan en el mundo.

Frente al termino política, ya nos referimos a la multiplicidad de acepciones que tiene la palabra en el español, aceptando que para el marco de las políticas públicas el concepto más acertado es del vocablo inglés **Policy** en el sentido de designación de propósitos y programas de las autoridades públicas. Sin embargo, el anglicismo **policy** también tiene una connotación en el ámbito privado, dado que las orientaciones de las empresas también son denominadas como **policy**, por lo cual varios autores recomiendan la utilización específica de **Public Policy** o política pública para referirse a las decisiones de la administración pública.

» el marco de las políticas públicas el concepto más acertado es del vocablo inglés **Policy** en el sentido de designación de propósitos y programas de las autoridades públicas

Frente al termino Programa, podemos afirmar de entrada que es el más problemático a la hora de definir en el español, pero que nuevamente en el inglés, el vocablo **program** si tiene claramente determinado su concepto.

En la concepción anglosajona un **program** está definido como *“un instrumento con valor y estatuto jurídico similar a una ley y es sancionado por el Congreso. Un programa, en el sentido anglosajón, es definido a partir de cuatro características fundamentales:*

- Objetivos operacionales definidos y generalmente cuantificados.
- Duración establecida de las actividades del programa la cual puede ser prorrogada en función de los resultados obtenidos.
- Recursos presupuestales y humanos destinados específica y exclusivamente a la gestión y ejecución del programa.
- En principio todo programa tiene prevista la evaluación de sus efectos, lo cual permite disponer de los elementos y argumentos para debatir su eventual prorroga. (...)

En el contexto político-administrativo latinoamericano, por lo general, los programas no tienen un estatuto de ley y corresponden más a **desarrollos de políticas** realizados por la rama ejecutiva a través de su administración permanente. Sin embargo, los parlamentos aprueban leyes (a nivel nacional), ordenanzas o acuerdos (en Colombia

a nivel departamental y municipal) que se constituyen en un articulado que mezcla frecuentemente, de manera inextricable, elementos de política tanto en el sentido de *policy* como de *program*, ya que suelen ser a veces muy precisos en su definición del cómo, dónde, para qué y quién”. (Roth, 2017, Pág. 43)

Bajo esta perspectiva, es muy común que en nuestro medio se suela usar el término programa como sinónimo de política y viceversa, siendo términos intercambiables en función del contexto, pero que al final se trata de las actividades político-administrativas que, mediante la aplicación de un proceso, ejecutan una acción para modificar la realidad. Por lo tanto, coincidimos con el autor en cuanto afirma que *“estos dos términos representan convenciones terminológicas antes que realidades administrativas, jurídicas, o políticas claramente diferenciadas”*. (Roth, 2017, Pág. 45)

Por su parte, la definición de proyecto ha sido un poco más generalizada en el mundo, adoptando el sentido de proyecto en ejecución.

Se trata de las acciones realizadas en el desarrollo de una política, eje estratégico o programa. El proyecto se distingue por su precisión en términos de espacio, tiempo, presupuesto, objetivos a lograr y los actores responsables de su ejecución. El proyecto implementa la política o el programa, es la operación más concreta. (Roth, 2017, Pág. 44)

» El proyecto se distingue por su precisión en términos de espacio, tiempo, presupuesto, objetivos a lograr y los actores responsables de su ejecución

Bajo esta perspectiva y a manera de conclusión, es posible afirmar que:

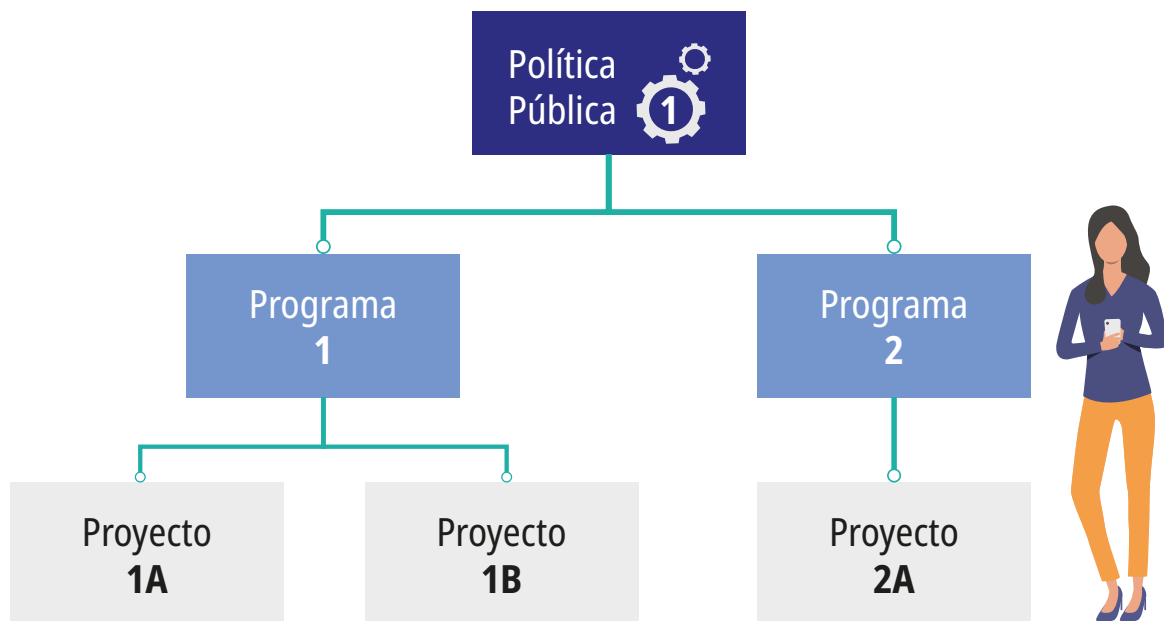
La política, en un sentido estrecho, sea la orientación estratégica acerca de cómo abordar un problema público. Los programas, como tácticas, como partes de la política, son unas orientaciones un tanto más precisas (de la misma forma como se estructura un proyecto de investigación en un objetivo general y en varios objetivos específicos) para permitir luego la implementación mediante los proyectos que producen efectos concretos o individualizados deseados por las políticas. (Roth, 2017, Pág. 45)

Así, de manera convencional, podemos decir que la elaboración y ejecución de una política pública se desarrolla a través de programas y que estos se concretan en

proyectos, y que el conjunto conformado por la política, los programas y los proyectos relacionados es también la política pública”. (Roth, 2017, Pág. 46)

El autor propone un esquema similar al que sigue, en el cual se explica de manera gráfica el ideal de cómo se entendería el nivel jerárquico y de acción de la Política Pública en un sentido amplio, que integra políticas, programas y proyectos.

Gráfico 2. Política pública, programa y proyecto



Fuente: Roth, 2017

3. Identificación de problemas públicos y su inclusión en agenda política

A continuación, se propone una metodología sencilla desarrollada por el profesor Roth para identificar cuáles son los **problemas sociales** que requieren la intervención de la administración pública, es decir, cuáles problemas ameritan la estructuración de una política pública, programa o proyecto.

En primera instancia, se plantea que un problema (en un sentido general del término) es “una situación que genera preguntas, malestar o insatisfacción” (Roth, 2017, Pág. 117). Pero no basta con que exista una situación problemática para que se convierta en un problema social que amerite una política pública; para dar este salto, el autor propone dos niveles de discusión, que pueden darse simultáneamente o en momentos distintos

pero que guardan un patrón común a la hora de la construcción e identificación de los problemas públicos: La problematización y la publicación.

Frente a la problematización de una situación, para que esta sea catalogada como un problema real y serio, es necesario que sobre el asunto se genere “una actividad de identificación, caracterización y análisis particular de la situación y conlleva a la realización de discusiones e investigaciones” (Roth, 2017, Pág. 117).

En cuanto a la publicación, se plantea que es el momento en que un problema privado se convierte en un problema público. Según el autor “Alrededor o a partir de la problemática se constituyen comunidades que se sienten “concernidas” o afectadas indirectamente por las consecuencias de esta. El hecho de que personas o comunidades indirectamente afectadas por la problemática se consideren, de pronto, concernidas por ella constituye entonces el paso de un problema privado a un problema público” (Roth, 2017, Pág. 118). Además, señala que el problema público se convierte en discusión pública cuando personas no concernidas se implican en la discusión del problema para aportar a su solución. Para ilustrar mejor la constitución de una situación en un problema público, podríamos proponer el siguiente esquema:

Gráfico 3. Identificación de un problema y publicación



Entonces, las organizaciones sindicales deberán, primero, analizar internamente el problema, hacerse preguntas sobre el problema, caracterizar el problema (ojalá usando datos y otras fuentes de información), para posteriormente hacer público el problema, para que este comience a hacer parte de la agenda pública de discusión. Se hace público, entre comunidades o grupos a los que les concierne el problema directa o indirectamente, y luego se involucra a otras personas que no necesariamente les concierne el problema, como académicos, opinión pública, congresistas y demás.

Ahora bien, definido el problema público, la administración pública tendrá que tomar la decisión de reconocerlo o no y de intervenir o no para su solución, lo que comúnmente se conoce como incluirlo en la agenda política gubernamental.

La definición de Agenda puede entenderse como “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Roth, 2017, Pág. 122). A partir de esta definición, es necesario distinguir entre varias agendas y varios niveles de decisión y discusión para entender la complejidad del asunto. Para esto, observemos el siguiente esquema:

Gráfico 4. Agendas posibles donde posicionar un problema



Fuente: Roth, 2017

Los asuntos públicos, a través de diferentes estrategias desarrolladas por sus públicos y promotores, buscan abrirse camino hacia la agenda gubernamental; el objetivo es recibir una atención por parte de las instituciones estatales, ya que no todos los asuntos públicos pueden ser tratados por estas. En este sentido, la agenda pública no incluye todos los temas que se discuten en el campo de lo público; la agenda política estaría más restringida, limitándose a los asuntos públicos que son objeto de discusión en la arena política o desde la perspectiva política. Con un número aún más reducido de asuntos públicos, se conformaría la agenda gubernamental, la cual, además, se ordenaría en función de un grado de prioridad (Roth, 2017, Pág. 122).

Aparte de esta primera diferenciación inicial de niveles de agenda, su determinación también depende de otros múltiples factores como la diferenciación de la agenda

gubernamental en la legislativa, la ejecutiva, la de cada ministerio, la coyuntura y las políticas institucionalizadas, la posición social de los actores que impulsan la problemática, el nivel de acceso a la información y al contacto con los gobernantes, etc., ratificando que el posicionamiento de temas en la agenda gubernamental no necesariamente corresponde a criterios de urgencia o necesidad, sino a criterios eminentemente políticos, donde la posición social y la afinidad y voluntad política juegan un papel fundamental, además de las imposiciones que en el marco actual de la globalización instauran las grandes corporaciones y los organismos multilaterales de crédito que le dejan poco margen a los gobernantes para gobernar.

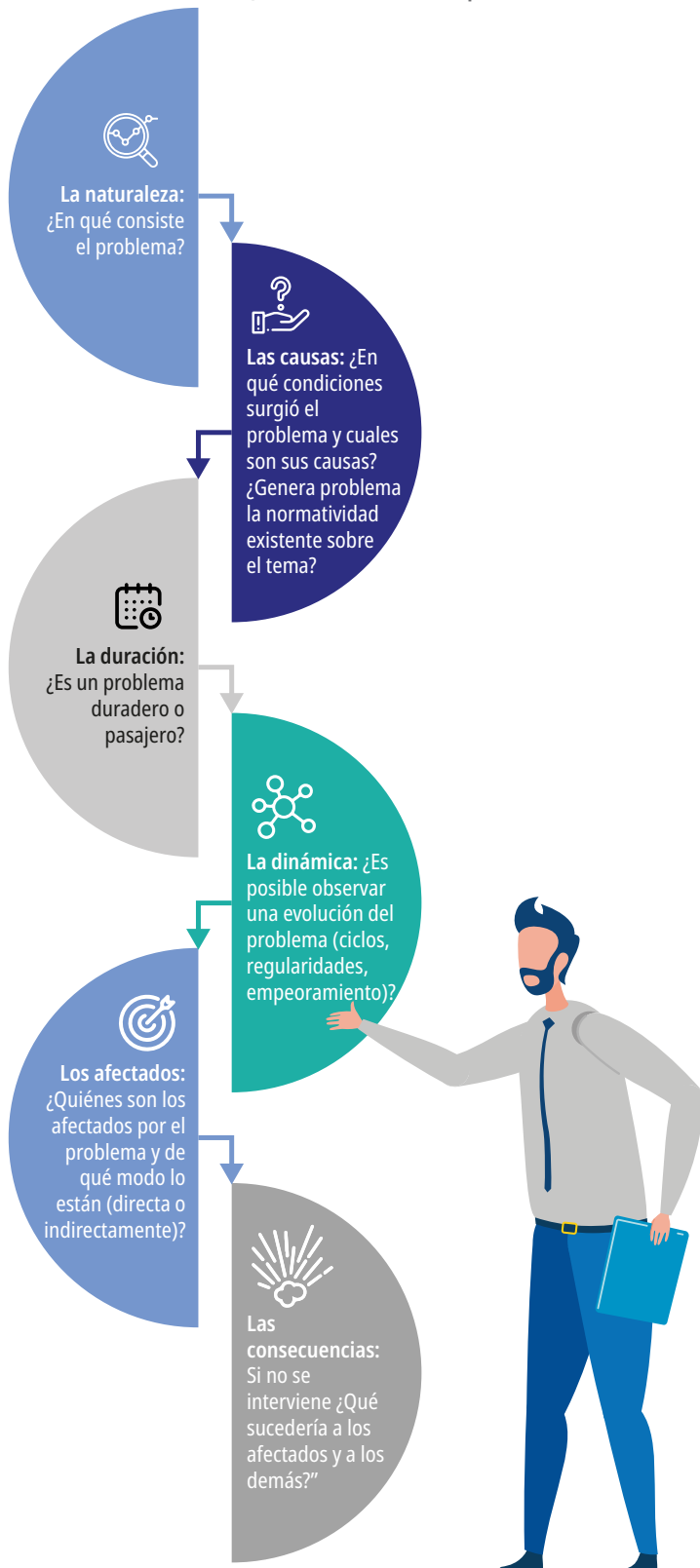
En este sentido, las organizaciones sindicales deben definir, en cuál agenda quieren y pueden posicionar el problema social que han identificado. Si en la agenda pública que es más amplia; en la agenda política, o llegar al nivel de la agenda gubernamental. Cada nivel de la agenda pública que seleccionen implica el uso de estrategias más o menos intensivas para lograr el objetivo, que van desde la acción en medios de comunicación hasta el *lobbying* y la presentación de iniciativas legislativas ante el Congreso de la República.

Teniendo en cuenta lo anterior, responder a las siguientes preguntas sería útil para que las organizaciones sindicales entiendan la realidad del problema, y así, defina el problema, su naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles de dicho problema:

» el posicionamiento de temas en la agenda gubernamental no necesariamente corresponde a criterios de urgencia o necesidad, sino a criterios eminentemente políticos



Gráfico 5. ¿Cómo definir un problema?

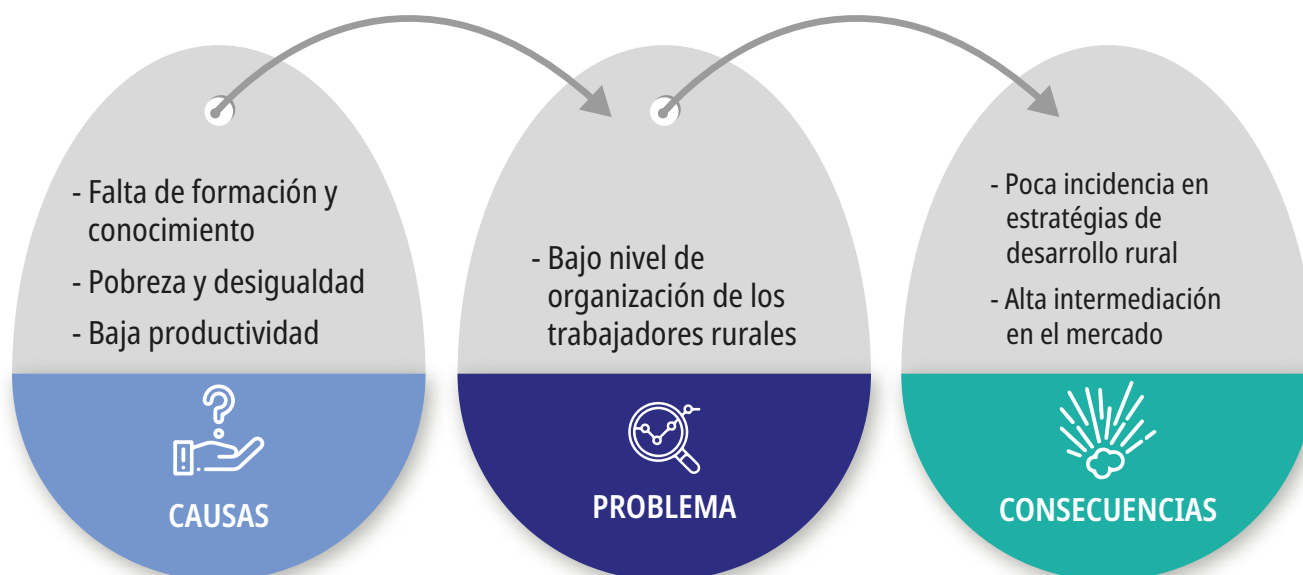


4. Técnicas para la formulación de soluciones

En el momento en que la administración pública detecta un problema y plantea solucionarlo mediante la elaboración y ejecución de una política pública, existen varias técnicas que permiten la organización de la información, su determinación en el tiempo y el espacio, determinar sus causas y consecuencias y plantear las acciones y su impacto medible para la solución del problema. **Una de las herramientas más utilizadas hoy es el sistema de Marco Lógico.** Para explicarlo, tomaremos como ejemplo un problema y lo desarrollaremos conforme se va desarrollando el concepto y proceso de construcción de un marco lógico.

Para que todo inicie, es necesario detectar un problema, que, para este caso, tomaremos como ejemplo el siguiente: Bajo nivel de organización de los trabajadores rurales. Según el profesor Roth, el primer paso para la construcción del marco lógico, es la elaboración de un “Árbol de Problema” en el que se identifiquen las causas y las consecuencias de este:

Gráfico 6. Árbol de problemas



Fuente: Elaboración propia a partir de Roth, 2017

Posteriormente, este árbol de problemas se convierte en un árbol de objetivos, en donde se empiezan a plantear las posibles soluciones, teniendo en cuenta los medios y los fines para solucionar el problema. El profesor Roth propone la siguiente tabla para desarrollar el árbol de objetivos:

Tabla 1. Árbol de objetivos

Resumen Narrativo de objetivos	Indicadores Verificables	Medios de Verificación	Supuestos
Fin (o meta):	Aumentar la organización de los trabajadores rurales	Creación o fortalecimiento de organizaciones	Más trabajadores rurales se organizan
Propósito (u Objetivo General)	Fortalecer las organizaciones de trabajadores rurales y fomentar su creación	Número de organizaciones acompañadas y creadas	Acompañar 5 organizaciones de trabajadores rurales existentes y crear 5 nuevas organizaciones

Resumen Narrativo de objetivos	Indicadores Verificables	Medios de Verificación	Supuestos
Componentes	Acompañamiento a las organizaciones nacionales creadas y acompañamiento a comunidades que quieran organizarse.	Número de organizaciones nacionales acompañadas y número de comunidades asesoradas para la organización.	Acompañar 3 organizaciones creadas a nivel nacional. Crear 5 organizaciones de nivel local.
Actividades	Acompañar la elaboración y ejecución de los planes de trabajo de las organizaciones nacionales creadas. Dar formación a las comunidades en cuanto a formas de organización y las necesidades de los territorios.	Número de planes de trabajo elaborados y ejecutados. Número de talleres de formación en los territorios y número de asistentes.	Acompañar y ejecutar 3 planes de trabajo de organizaciones nacionales. Generar 5 talleres de formación en 5 departamentos diferentes con 100 asistentes cada uno.

Fuente: Elaboración propia a partir de Roth, 2017

Es preciso clarificar muy bien la diferencia entre los fines o metas y los objetivos para lograr la solución del problema. El profesor Roth, citando al Centre d'études de technique et d'évaluation législative (CETEL) de Francia,

La meta indica una tarea o una dirección permanente que nunca será totalmente alcanzada (el porqué). El objetivo representa la medida operacional apropiada con la cual se espera acercarse a la



meta (el cómo). Entonces, se trata de determinar una serie de fines y objetivos siempre más concretos que se conforman en cascada: el objetivo es una meta para el objetivo situado más “río abajo”. (Roth, 2017, Pág. 148)

Proponiendo el siguiente esquema para su mejor entendimiento:

Gráfico 7. Cascada de metas y objetivos



Fuente: Elaboración propia a partir de Roth, 2017

Finalmente, determinada la jerarquía de los objetivos y metas que se persiguen, el proceso se aterriza un poco más a la realidad concreta determinando los efectos esperados y los indicadores que permitan establecer una medida de grado de realización de la meta u objetivo.

Tabla 2. Matriz de marco lógico para políticas públicas

Objetivo	Efecto	Indicador
Acompañamiento a las organizaciones nacionales creadas.	Construcción de planes de trabajo.	Número de planes construidos y en ejecución.
	Acompañamiento a la ejecución de los planes.	

Objetivo	Efecto	Indicador
Acompañamiento a comunidades que quieran organizarse.	Aumento de las capacidades organizativas. Aumento de las capacidades de incidencia.	Número de talleres de formación en los territorios y número de asistentes.

Fuente: Elaboración propia a partir de Roth, 2017

De esta forma, se presenta una herramienta útil para entender la manera de construcción de las políticas públicas, con el fin de que los trabajadores la adopten en sus procesos de incidencia en la construcción de sus propuestas de solución a los problemas que viven en la cotidianidad. Estas herramientas permitirán tener un mayor nivel de incidencia en tanto se entrega una información y unas propuestas organizadas y viables que resultan atractivas para la administración, materializando la participación de las comunidades y el desarrollo de la democracia participativa.

5. Instituciones de planeación en el nivel nacional

En Colombia existen dos escenarios importantes en el nivel nacional que juegan un papel fundamental a la formulación de las políticas públicas, sobre todo sociales y económicas. Estas entidades son el Consejo Nacional de Política Económica y Social -CONPES- y el Departamento Nacional de Planeación -DNP-.

El CONPES

El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión.

» El CONPES fue creado por la Ley 19 de 1958. Es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país

El DNP desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión. (DNP, s.f.)

El CONPES produce unos documentos denominados de la misma manera (Documentos CONPES) en donde plantean recomendaciones facultativas donde el Gobierno Nacional podrá encontrar un análisis del diagnóstico específico del tema bajo estudio y unas recomendaciones específicas de implementación de política pública. Sin embargo, como se dijo, estos documentos solo son recomendaciones que no son obligatorias para el gobierno.

El DNP, en tanto ejerce la secretaria técnica del CONPES, tiene las siguientes funciones específicas:

1. Presentar, para su estudio y aprobación, la programación macroeconómica anual.
2. Someter a su consideración el Plan Nacional de Desarrollo, en los términos señalados en la Ley orgánica del Plan.
3. Presentar, para su aprobación, las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del Gobierno Nacional.
4. Presentar, para su análisis, estudios sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y sobre las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional.
5. Someter, para su estudio y aprobación, las bases y criterios de la inversión pública.
6. Presentar, para su estudio y aprobación, el plan financiero del sector público.
7. Presentar, para su estudio y aprobación, el plan operativo anual de inversiones.
8. Presentar, para su estudio y aprobación, el programa de desembolsos de crédito externo del sector público.
9. Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con la celebración de los contratos de empréstito de la nación o de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes.



10. Preparar y someter a su consideración los conceptos relacionados con el otorgamiento de garantías por parte de la nación a los contratos de crédito interno o externo de las entidades públicas, en los términos previstos por las disposiciones legales vigentes.
11. Presentar, para su estudio y aprobación, el monto y distribución de las utilidades y los superávits de las entidades descentralizadas.
12. Prestar el apoyo requerido por el CONPES en todas las demás actuaciones y funciones de su competencia. (DNP, s.f.)

El DNP

Según el portal web de la entidad, El DNP es el centro de pensamiento del Gobierno Nacional que coordina, articula y apoya la planificación de corto, mediano y largo plazo del país, y orienta el ciclo de las políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión.

Las funciones del DNP están establecidas en el Decreto 1832 de 2012 y son:

- Coordinar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo para su evaluación por parte del Consejo Nacional de Planeación, el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes y para su posterior presentación al Congreso de la República.
- Desarrollar los lineamientos de planeación impartidos por el presidente de la República y coordinar el trabajo de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de otras políticas del Gobierno Nacional con los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades territoriales.
- Presentar al presidente de la República informes periódicos acerca del cumplimiento de los planes de desarrollo y los demás que éste solicite, así como asesorarlo en la preparación del informe que sobre la misma materia debe presentar anualmente al Congreso de la República.
- Brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación.
- Coordinar y apoyar la planeación de corto, mediano y largo plazo de los sectores, que orienten la definición de políticas públicas y la priorización de los recursos de inversión, entre otros los provenientes del Presupuesto General de la Nación y el Sistema General de Regalías.

- Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.
- Diseñar y organizar los sistemas de evaluación de resultados de la administración pública, y difundir los resultados de las evaluaciones tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión.
- Proponer los objetivos y estrategias macroeconómicas y financieras, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, consistentes con las políticas y planes del Gobierno Nacional, de acuerdo con la proyección de escenarios de corto, mediano y largo plazo.
- Asegurar una adecuada programación del presupuesto de las diferentes fuentes de recursos de inversión con base en las prioridades del gobierno y objetivos de desarrollo del país.
- Distribuir los recursos del Sistema General de Participaciones y hacer monitoreo a la ejecución del componente de propósito general.
- Definir mecanismos y coordinar el cumplimiento de las políticas de inversión pública y garantizar su coherencia con el Plan Plurianual de Inversiones, el Marco de Gasto de Mediano Plazo y otros instrumentos de planeación financiera y presupuestal de la Nación.
- Priorizar, de acuerdo con los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo los programas y proyectos del Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI- para su incorporación en la Ley Anual del Presupuesto, utilizando, entre otros, los resultados de las evaluaciones y el seguimiento para la asignación de los recursos, en coordinación con los Ministerios y Departamentos Administrativos.
- Diseñar, reglamentar, sistematizar y operar el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional que deberá incluir los proyectos financiables total o parcialmente con recursos del Presupuesto General de la Nación y del Sistema General de Regalías.



- Definir los lineamientos técnicos del ciclo de proyectos de inversión y fortalecer las capacidades del sector público en la gestión y administración de éstos desde la formulación hasta la evaluación.
- Promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación entre el sector privado y público en temas y proyectos de interés del Gobierno Nacional.
- Participar en la evaluación de los proyectos de inversión privada, nacional o extranjera en los que sea parte el Gobierno Nacional.
- Participar y apoyar a las entidades en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social, institucional y ambiental.
- Proponer las medidas necesarias para lograr el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo consultando la capacidad de endeudamiento de la Nación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Desarrollar las actividades necesarias para la correcta implementación del Sistema General de Regalías y ejercer las funciones de Secretaría Técnica de la Comisión Rectora.
- Administrar el sistema de monitoreo, seguimiento, control y evaluación del Sistema General de Regalías.
- Apoyar a las entidades territoriales, cuando éstas lo soliciten, en la priorización y formulación de los proyectos financiables con recursos del Sistema General de Regalías y su incorporación en el proyecto de Ley Bial de Presupuesto del Sistema General de Regalías.
- Ejercer las funciones asignadas al DNP como Secretaría Técnica del CONPES.
- Preparar y someter a consideración del CONPES los documentos que desarrollen las prioridades de política del Gobierno Nacional y los demás de su competencia. Así mismo, realizar la divulgación de sus contenidos y el seguimiento y evaluación de los lineamientos definidos.
- Promover la realización de actividades tendientes a fortalecer los procesos de planificación y gestión pública territorial que contribuyan a la articulación entre los diferentes niveles de gobierno y el desarrollo local y regional.
- Promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de los mismos para promover los objetivos de convergencia regional.

- Orientar y coordinar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos realizados por las entidades adscritas y vinculadas al Departamento.
- Fortalecer las capacidades técnicas al interior del DNP a través de apoyos a maestrías, doctorados y postdoctorados, entre otros, con el fin de generar capacidades a la administración pública en áreas estratégicas para el logro de los objetivos de planeación y desarrollo del país.
- Diseñar la política para la prestación de servicios públicos domiciliarios, participar a través de las Comisiones de Regulación y desarrollar estrategias de control y vigilancia para la adecuada y suficiente prestación de estos servicios.
- Orientar el diseño y velar por la implementación de las políticas públicas, planes, programas y proyectos en los temas de competencia de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente-teniendo en cuenta criterios de eficiencia y transparencia.
- Apoyar a los organismos y entidades competentes en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos relacionados con la atención integral a las poblaciones especiales. (DNP, s.f.)

Adicionalmente, el DNP ha diseñado un sinnúmero de instrumentos pedagógicos y metodológicos para fortalecer la planificación pública. Por su pertinencia, podríamos mencionar en este texto una herramienta que permite medir el impacto y la calidad de las políticas públicas mediante la percepción de la ciudadanía sobre el mismo.

Esta metodología parte de la base de entender que en el marco de la gestión pública orientada a resultados, no basta simplemente con la planeación y producción de bienes y servicios por parte del Estado si estos no son efectivamente entregados a los ciudadanos, entrega que produce mayor confianza hacia el estado.

A partir de entender esto, se propone un esquema de creación de valor público a partir del proceso de formulación y ejecución de políticas públicas, en donde el ciudadano beneficiario de las políticas es el encargado de generar una evaluación de esta



dependiendo su percepción y experiencia con la prestación del servicio, lo cual puede resumirse en el siguiente esquema:



Fuente: DNP

Bibliografía

Roth Deubel, Andre-Noël. Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá, Ediciones Aurora. 2017. 12ª edición.

DNP, El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Ver <<https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>>

DNP, Funciones DNP, Ver <<https://www2.dnp.gov.co/DNP/acerca-de-la-entidad/Paginas/funciones-DNP.aspx>>

García Fajardo, Orlando. DNP, La Calidad de las Políticas Públicas. Ver <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/seminarios/panama/pre/ORLANDO%20GRACIA%20FAJARDO_DNP.pdf>